

P 2018

522 K

ФОНД ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН - ЕЛБАСЫ
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Научно-практический комментарий



ФОНД ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ЕЛБАСЫ
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Научно-практический комментарий

Астана
2018

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401
К 65

**Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы
Конституционный Совет Республики Казахстан
Министерство юстиции Республики Казахстан**

Редакционная коллегия:

Руководитель: Заместитель Исполнительного директора
Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы,
доктор юридических наук, профессор
Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук, профессор
Министр юстиции Республики Казахстан
Член Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук
Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан,
Академик Национальной академии наук
Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор
Член Конституционного Совета Республики Казахстан,
доктор юридических наук, профессор
Руководитель Аппарата Конституционного Совета
Республики Казахстан, кандидат юридических наук

И.И. Рогов

**К.А. Мами
М.Б. Бекетаев**

В.А. Малиновский

С.Н. Сабикенов

У. Шапак

Б.М. Нурмуханов

Консультант по координации работ и консолидации
Комментария Конституции Республики Казахстан (Координатор),
доктор юридических наук, профессор

Е.М. Абайдельдинов

К 65 Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий.
– Астана: 2018. – 640 с.

ISBN 978-601-06-4944-6

Необходимость издания монографии «Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий» обусловлена крупными изменениями, произошедшими в стране с 2015 года. В их числе перераспределение полномочий между ветвями государственной власти согласно конституционной реформе 2017 года, принятие новых законов и внесение корректив в действующие правовые акты по осуществлению Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева», проведение других преобразований.

Монография подготовлена авторским коллективом, представляющим Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Администрацию Президента Республики, Парламент, Правительство, Конституционный Совет, Верховный Суд и иные центральные и местные государственные органы, крупных отечественных и зарубежных ученых-юристов, а также опытных практиков, работа которых непосредственно связана с воплощением конституционных ценностей в жизнь.

В Комментарии раскрыто научно-правовое содержание положений и норм Конституции с учетом новейшего законодательства и современной юридической теории.

Книга предназначена для широкого круга читателей, интересующихся вопросами конституционализма, действующего законодательства и практики его применения.

УДК 342 (035.3)
ББК 67.401

ISBN 978-601-06-4944-6

© Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, 2018
© Конституционный Совет Республики Казахстан, 2018
© Министерство юстиции Республики Казахстан, 2018

Авторы комментариев статей Конституции:

- Абишев Х.А.* – 21;
Абдрахманов К.К. – 8;
Айтхожин К.К. – 5 (в соавторстве с *Жалаири О.Ш.*);
Алибаева Г.А. – 88;
Артемяева Е.А. – 18 (в соавторстве со *Стамкуловым У.М.*);
Арутюнян Г.Г. – 17;
Асанов Ж.К. – 83;
Байдельдинов Д.Л. – 31, 38;
Бекетаев М.Б. 64 – 70;
Байбек Б.К. – 87;
Балтабаев К.Ж. – 13;
Белоруков Н.В. – 39;
Биртанов Е.А. – 29;
Бычкова С.Ф. – 14;
Вельчев Б. – 15;
Даулбаев А.К. – 16;
Дауленов М.М. – 30 (в соавторстве с *Нарикбаевым Т.М.*);
Донаков Т.С. – 40;
Дуйсенов Э.Э. – 3;
Дуйсенова Т.Б. – 28;
Ермекбаев Н.Б. – 22;
Жаилганова А.Н. – 23;
Жакаева Л.С. – 90, 91 (в соавторстве с *Сарсембаевым М.А.*), 92, 98;
Жалаири О.Ш. – 5 (в соавторстве с *Айтхожиным К.К.*);
Жанузакова Л.Т. – 89;
Жумаханов В.З. – 36;
Имашев Б.М. – 41, 51, 52;
Исекешев А.О. – 85;
Касымбеков М.Б. – Прембула, 9;
Касымов К.Н. – 34;
Каудыров Т.Е. – 6;
Кожамжаров К.П. – 35;
Кул-Мухаммед М.А. – 7, 93;

- Малиновский В.А.* – 44 (в соавторстве с *Мукашевым Р.Ж.* и *Мынбаем Д.К.*), 45, 46 (в соавторстве с *Темербековым А.А.*), 94, 94-1;
Мами К.А. – 75 – 80;
Меркель И.Д. – 11;
Мукашев Р.Ж. – 44 (в соавторстве с *Малиновским В.А.* и *Мынбаем Д.К.*);
Мухамедиулы А. – 37;
Мухамеджанов Б.А. – 42, 43, 47, 48;
Мынбай Д.К. – 44 (в соавторстве с *Малиновским В.А.* и *Мукашевым Р.Ж.*);
Назарбаева Д.Н. – 27;
Нарикбаев Т.М. – 30 (в соавторстве с *Дауленовым М.М.*);
Нигматулин Н.З. – 50, 53, 56, 57, 59, 61;
Нурмагамбетов А.М. – 24;
Нурмуханов Б.М. – 25;
Папуашвили Г. – 26;
Ракишева А.Г. – 10;
Рогов И.И. – 71 – 74;
Сабикенов С.Н. – 1;
Сабитова А.А. – 32;
Сарсембаев М.А. – 91 (в соавторстве с *Жакаевой Л.С.*), 95;
Сартаев С.С. – 2;
Смолин А.С. – 82;
Стамкулов У.М. – 18 (в соавторстве с *Артемьевой Е.А.*);
Темербеков А.А. – 46 (в соавторстве с *Малиновским В.А.*), 19;
Токаев К.К. – 49, 54, 55, 58, 60, 62, 63;
Ударцев С.Ф. – 4;
Федотова З.Л. – 33;
Хабриева Т.Я. – 81;
Шакиров А.О. – 12;
Шапак У. – 20;
Шарипова З.Т. – 96, 97.

Принятые сокращения:

РК – Республика Казахстан;

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

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

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

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

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

Декларация о государственном суверенитете – Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, принятая Верховным Советом Казахской ССР 25 октября 1990 года;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Конституционный Закон РК о Президенте – Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан»;

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

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

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

Конституционный Закон РК о Правительстве – Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан»;

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

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

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

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

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

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

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

УК РК – Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года;

УПК РК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года;

УИК РК – Уголовно-исполнительный кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года;

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

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

Земельный кодекс РК – Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года;

Лесной кодекс РК – Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года;

Водный кодекс РК – Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года;

Экологический кодекс РК – Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года;

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

Трудовой кодекс РК – Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года;

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

Налоговый кодекс РК – Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 года;

Бюджетный кодекс РК – Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;

Кодекс РК о здоровье народа – Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года «О здоровье народа и системе здравоохранения»;

Закон РК о недрах и недропользовании – Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании»;

Закон РК о жилищных отношениях – Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 г. «О жилищных отношениях»;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Закон РК о палате предпринимателей – Закон Республики Казахстан от 4 июля 2013 года «О национальной палате предпринимателей Республики Казахстан»;

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

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

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

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

Закон РК об адвокатской деятельности – Закон РК от 5 декабря 1997 года «Об адвокатской деятельности»;

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

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

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

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

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

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

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

Закон РК о языках – Закон Республики Казахстан от 11 июля 1997 года «О языках в Республике Казахстан»;

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

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

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

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

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

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

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

Закон РК о госконтроле – Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан»;

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

Закон РК об административных процедурах – Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года «Об административных процедурах»;

Закон РК о местном государственном управлении и самоуправлении – Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Закон РК о миграции населения – Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. «О миграции населения»;

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

Закон РК о гражданской защите – Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2004 года «О гражданской защите»;

Закон РК о праздниках в Республике Казахстан – Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2001 года «О праздниках в Республике Казахстан»;

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

Закон РК об обязательном социальном страховании – Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2003 года «Об обязательном социальном страховании»;

Закон РК о порядке организации и проведения мирных собраний – Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 г. «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»;

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

Регламент Парламента – Регламент Парламента Республики Казахстан. Принят Парламентом Республики Казахстан 20 мая 1996 года;

Регламент Сената – Регламент Сената Парламента Республики Казахстан. Принят Сенатом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года;

Регламент Мажилиса – Регламент Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Принят Мажилисом Парламента Республики Казахстан 8 февраля 1996 года;

Регламент Правительства – Регламент Правительства Республики Казахстан. Утвержден постановлением Правительства РК от 10 декабря 2002 года № 1300;

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 Республики Казахстан 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 Республики Казахстан 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;

ЦИК РК – Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан;

МЮ РК – Министерство юстиции Республики Казахстан;

КС РК – Конституционный Совет Республики Казахстан;

ВС РК – Верховный Суд Республики Казахстан;

ГП РК – Генеральная прокуратура Республики Казахстан;

АП РК – Администрация Президента Республики Казахстан;

Счетный комитет РК – Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета;

Нацбанк РК – Национальный Банк Республики Казахстан;

КНБ РК – Комитет национальной безопасности Республики Казахстан;

МИД РК – Министерство иностранных дел Республики Казахстан;

АНК – Ассамблея народа Казахстана;

ВСС РК – Высший судебный совет Республики Казахстан;

НАН РК – Республиканское общественное объединение «Национальная академия наук Республики Казахстан»;

НПП РК – Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен»;

НПО – неправительственные организации;

СМИ – средства массовой информации;

ПКС РК – постановление Конституционного Совета Республики Казахстан;

ДПКС – дополнительное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан;

НПКС РК – нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан;

НПВС РК – Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан;

ст., п., п.п., ч. – статья, пункт, подпункт, часть.

Нормативные правовые акты, международные договоры, Концепция правовой политики до 2020 года и другие документы цитируются по Информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» (ИПС «Әділет»).

Решения Конституционного Совета РК размещены также на официальном сайте Конституционного Совета <http://www.ksrk.gov.kz/>

Источники действующего права приводятся по состоянию на июль 2017 года.

К ЧИТАТЕЛЮ

Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 года на республиканском референдуме, является ядром национальной политико-правовой системы, юридической основой государственности и суверенитета страны, действующего законодательства и правоприменительной практики, законности и правопорядка.

Выступая воплощением воли народа, Конституция Республики стала прочным фундаментом успешного развития страны.

Благодаря строгому следованию Основному Закону и глубоко продуманной методологии конституционного процесса, заложенной еще на заре независимости Первым Президентом Республики – Елбасы Н.А. Назарбаевым, Казахстан за короткий по историческим меркам период не только состоялся как суверенное и равноправное государство, но и продвигается к достижению главной цели Стратегии «Казахстан-2050» – вхождение в число 30-ти наиболее развитых государств.

В свою очередь, Конституция Республики не остается застывшим документом, а подвергается корректировкам адекватно современным вызовам и трендам по мере созревания необходимых политико-правовых, социально-экономических и других условий, обеспечивая должный уровень конституционализации общественных отношений.

Тем самым достигается необходимый баланс между устойчивостью и динамичностью Основного Закона; поэтапно все шире раскрываются его созидательные возможности; актуализируется его востребованность гражданами и государственными органами.

Очередным масштабным преобразованием стала конституционная реформа 2017 года, воплотившая в себе требования исторической обусловленности, строгой последовательности, всесторонней научности и широкой народной экспертизы. Ею открыта новая страница в политико-правовом развитии государства и общества.

10 марта 2017 года Президентом Республики подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятый Парламентом Республики 6 марта текущего года.

По обращению Главы государства Конституционный Совет рассмотрел положения данного Закона на соответствие Конституции и постановил, что

они согласуются с Основным Законом и развивают его основополагающие идеи и институты.

Суть реформы заключается в перераспределении властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством в рамках президентской формы правления, в повышении самостоятельности и ответственности ветвей государственной власти за состояние дел в стране, в усилении конституционного контроля, укреплении механизмов защиты особо охраняемых конституционных ценностей, прав и свобод человека и гражданина, модернизации основ правоохранительной системы и местного государственного управления и самоуправления.

Высокую оценку Закону РК от 10 марта 2017 г., наряду с казахстанскими учеными и простыми гражданами, дали и зарубежные партнеры нашей страны.

Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) на 110-й пленарной сессии принято заключение, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и Палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента Республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту является позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах.

Впервые в подготовке комментария Конституции РК, наряду с казахстанскими авторами, приняли участие Президент Венецианской комиссии Джанни Букиккио, члены и эксперты Венецианской комиссии Г. Арутюнян, Б. Вельчев, Г. Папуашвили и Т. Хабриева.

Законом РК от 10 марта 2017 г. были 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). Данные изменения и дополнения наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики.

Системный анализ Закона показывает, 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.

В целях надлежащей реализации новелл Закона Главой государства поставлены задачи по приведению в соответствие с обновленной Конституцией всего массива действующего права страны. В Указе Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 года № 437 «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» уполно-

моченным государственным органам поручено принятие законодательных, организационных и иных мер.

В этой связи, настоящий научно-практический комментарий к Конституции Республики Казахстан, издаваемый Фондом Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Конституционным Советом и Министерством юстиции Республики Казахстан, призван раскрыть обновленное содержание Основного Закона и базируется на комплексном анализе его положений и норм с учетом новых конституционных реалий, что очень важно для обеспечения их надлежащего осмысления и должной реализации.

***И. РОГОВ –
Заместитель Исполнительного директора
Фонда Первого Президента
Республики Казахстан – Елбасы***

ВВЕДЕНИЕ

Венецианская комиссия уже более 20 лет сотрудничает с Казахстаном. У вашей страны был статус наблюдателя с 1998 года, а в 2012 году вы вступили в комиссию в качестве полноправного члена. Это присоединение подтвердило желание властей Казахстана работать вместе с Комиссией по важным реформам. За эти годы Венецианская комиссия активно сотрудничала с Казахстаном, и мы смогли не только работать друг с другом, но и налаживать дружбу, доверие и взаимопонимание.

Со времени своей независимости Казахстан инициировал ряд важных реформ, направленных на создание и модернизацию своего законодательства на основе международных стандартов и передовой практики европейских стран. Я считаю, что такие институты, как Венецианская комиссия, могут помочь стране на этом пути реформ, направленных на демократизацию Казахстана и его институтов. Это правда, что наше видение реализации вышеупомянутых стандартов не всегда одно и то же; однако, в конечном счете, наш постоянный диалог, безусловно, будет способствовать приближению конституционно-правовой базы Казахстана как можно ближе к европейским стандартам.

Количество вопросов, над которыми мы работаем, постоянно растет. Венецианской комиссии было предложено представить свое мнение по нескольким законодательным актам с 2007 года. Первое мнение в 2007 году было подготовлено по законодательству об Омбудсмене. В 2009 году Конституционный Совет направил нам запрос о юридической силе актов Таможенного союза между Белоруссией, Российской Федерацией и Казахстаном. В 2011 году в сотрудничестве с ОБСЕ / БДИПЧ Комиссия представила заключение по Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан». В 2016 году было подготовлено мнение по Проекту Кодекса судейской этики.

Этот конструктивный диалог получил дополнительный импульс, когда власти Казахстана обратились к Венецианской комиссии с просьбой подготовить заключение по проекту изменений и дополнений в Конституцию Казахстана в феврале 2017 года.

С момента своего принятия в 1995 году Конституция Казахстана обеспечила стабильность и прочную основу для построения современного

государства, и мы видели важный прогресс, достигнутый в Казахстане с момента его независимости. Однако ряд важных вопросов, касающихся баланса сил, действенной и эффективной защиты прав человека и независимости судебных органов, по-прежнему находятся в конституционной повестке дня. Конституционная реформа 2017 года является третьей за последние 20 лет. Она следует логике конституционных изменений 1998 и 2007 годов и направлена на достижение лучшего баланса между полномочиями Президента, Правительства и Мажилиса. Она также дала возможность Конституционному Совету изучать проекты конституционных поправок и вопросов, которые должны быть представлены на референдум до их принятия. Это можно рассматривать как важный шаг в повышении защиты конституции и конституционных прав и свобод.

Мы сожалеем о том, что, поскольку пересмотренный текст конституционных поправок был принят Парламентом очень быстро, через месяц после того, как запрос был направлен в Венецианскую комиссию, составителям не хватило времени для рассмотрения рекомендаций, по мнению Комиссии.

В принятом тексте ряд положений проекта, который был положительно оценен, остался неизменным. Измененная Конституция сократила некоторые президентские полномочия, включая отмену права издавать указы, имеющие силу закона. В то же время некоторые важные критические замечания, высказанные докладчиками, остались без внимания. Не учтена рекомендация касательно мнения об исключении полномочий Президента по определению того, какие законы должны быть приоритетными. Подробное описание прокуратуры и ее полномочий было заменено общей ссылкой на это учреждение; однако новый текст по-прежнему относится к его надзорным полномочиям, поэтому данная рекомендация остается в силе. Есть и другие замечания, которые могли бы быть полезны в любой будущей реформе Конституции.

С момента своего создания в 1990 году Венецианская комиссия работала со многими странами в разработке своих конституций. С самого начала Комиссия осознавала, что этого недостаточно, чтобы помочь странам в принятии конституций и обеспечить соответствие их общим стандартам. Даже подготовленная статья не соответствует бумаге, на которой она напечатана, если она не применяется на практике.

Поэтому я горячо приветствую публикацию этого комментария в новом конституционном тексте, который, несомненно, поможет лучше понять и реализовать его положения. Более того, такой комментарий может сыграть важную роль в подготовке будущих реформ конституции, приближающих ее к европейским стандартам и передовой практике.

Очевидно, что на пути Казахстана к демократии впереди еще ряд важных шагов. В условиях демократии стабильность должна допол-

няться и подкрепляться открытыми дебатами, политическим диалогом и обменом идеями в целях продвижения общества. Уверен, что Казахстан добьется дальнейшего прогресса на этом пути. Венецианская комиссия остается в распоряжении Казахстана для продолжения процесса реформ, направленного на дальнейшее совершенствование его конституционно-правовой базы.

*Д-Р ДЖАННИ БУКИККИО,
Президент Европейской комиссии за демократию через право
Совета Европы (Венецианской комиссии)*

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

(с изменениями и дополнениями, внесенными законами Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-І, от 21 мая 2007 года № 254-ІІІ, от 2 февраля 2011 № 403-ІV и от 10 марта 2017 года № 51-VI)

Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле, сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желая занять достойное место в мировом сообществе, осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями, исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию.

Преамбула Основного Закона начинается со слов: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле, сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, желая занять достойное место в мировом сообществе, осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями, исходя из своего суверенного права, принимаем настоящую Конституцию».

Вступительная часть Конституции Республики Казахстан, в которой всецело учтены ментальность и правовые традиции нашего народа, выполняет важную политико-идеологическую роль и имеет существенное значение для понимания смысла текста Основного Закона.

Преамбула определяет общую логику Конституции и, соответственно, всего законодательства. Именно поэтому, по мнению многих юристов, «корректировка преамбулы – это корректировка курса страны».

Преамбула устанавливает, что основой государства Республики Казахстан, его суверенитета, независимости и конституционного строя является народ Казахстана. И это не случайно. Уже в ходе республиканского референдума, состоявшегося 30 августа 1995 года, за принятие Конституции проголосовало 89,14% граждан, подтвердив, что Основной Закон является в подлинном смысле «народной Конституцией».

В то же время этому главному историческому событию предшествовала трудная и напряженная работа, в которой приняли участие лучшие правоведы страны. Параллельно велось целенаправленное изучение конституций других государств. Глава государства лично прочитал и проанализировал конституции более 20 стран мира. В ходе всенародного обсуждения поступило свыше 30 тысяч предложений и замечаний, было внесено более 1100 поправок и дополнений.

Тем самым Конституция явилась закономерным итогом становления независимого Казахстана и одновременно основой для модернизации казахстанского общества. Основной Закон поставил во главу угла человека и гражданина с его неотъемлемыми правами, гарантировал ему реальную свободу слова и совести, утвердил в своих положениях общепризнанные демократические ценности.

Можно с уверенностью утверждать, что действующая Конституция Республики Казахстан, разработанная под непосредственным руководством Главы государства Н.А. Назарбаева, стала важнейшим фактором казахстанского успеха. Конституция активизировала все процессы, происходящие в государстве и обществе, выступив мощным фундаментом для экономических, политических, социальных преобразований.

При этом важно, что Основной Закон Казахстана является живым, творческим документом, в рамках которого общество должно и дальше развивать правовые и социальные инновации, отвечающие требованиям времени.

В данном контексте слова Преамбулы задают вектор для всей Конституции в соответствии с волей народа.



Раздел I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

СТАТЬЯ 1

1. Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

2. 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.

1.1. Суверенное государство Казахстан, формой его правления является Республика. Для республиканской формы правления характерно то, что государственная власть осуществляется в обществе избранными народом демократическим путем высшими и местными представительными и исполнительными органами и органами местного самоуправления.

Следует обратить особое внимание на положение Конституции, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством». Это конституционное положение ориентирует нас на долгосрочность развития государства, чтобы оно стало таковым, ему необходимо пройти длительный эволюционный путь развития.

Процесс формирования демократического, правового государства в Казахстане предполагает создание системы социальных, экономических, политических, юридических и иных гарантий, которые обеспечивали бы реальность конституционных положений, равенство всех перед законом и судом, взаимную ответственность государства и личности. Современное демократическое правовое государство предполагает развитие гражданского общества, в котором взаимодействуют различные общественные организации, политические партии и никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии. Политическая жизнь в правовом демократическом государстве строится на основе идеологического, политического многообразия (плюрализма), многопартийности. Поэтому, одним из путей последовательного укрепле-

ния демократического правового государства, одним из направлений этой работы является развитие гражданского общества, выступающего важным звеном между личностью и государством.

Непременной предпосылкой дальнейшей модернизации демократического правового государства следует считать высокую общую культуру населения. В свою очередь, она предполагает развитую систему образования и воспитания, социально-бытового и медицинского обеспечения, свободное развитие науки и искусства, художественного творчества, взаимное уважение людей, интеллигентность, добропорядочность, милосердие, честность, возможность всестороннего развития личности, в первую очередь, ее духовного мира. Возрождение и развитие культуры – стержня цивилизованного общества – основа формирования демократического правового государства.

Именно этому посвящены фундаментальные идеи, изложенные Елбасы в обращенной к народу страны 12 апреля 2017 г. программной статье «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» и меры по модернизации общественного сознания как ключевого условия повышения конкурентоспособности каждого казахстанца и общества в целом.

Таким образом, под правовым государством, которое мы строим в Казахстане, следует понимать такую форму организации публичной власти, которая действует и развивается в рамках права в целях обеспечения прав и свобод человека. Правовое государство предполагает ограничение государственной власти правом. При решении вопроса о соотношении государства и права в правовом государстве приоритет принадлежит праву.

Важнейшим фактором формирования демократической, правовой и социальной государственности является высокий уровень развития экономики страны и материальная обеспеченность населения. В бедной стране, при недостаточной социальной защищенности людей, невозможно построение демократического, правового государства. Поэтому в соответствии с Конституцией РК все больше внимания уделяется реализации социально-экономических прав граждан как важнейшего условия построения социального государства. Вместе с тем, комфортный материальный достаток у населения и нормальные социально-бытовые условия людей служат для развития общей культуры народа и способов к установлению гражданского общества и формированию демократического, правового государства.

Республика Казахстан является светским государством, где религия отделена от государства, установлен межконфессиональный мир и согласие. Все граждане Казахстана в соответствии с Конституцией имеют право на свободу совести, т.е. право на религиозные вероисповедания и отправление религиозных культов, а также не исповедовать никакую религию, то есть быть атеистом. В Казахстане право на свободу совести может осуществляться как коллегиально, так и индивидуально. Свобода вероисповедания в коллективном применении предполагает наличие религиозных объединений и организаций. Государство

не должно вмешиваться во внутренние дела религиозных общин. Оно должно свято придерживаться принципа свободы совести, традиции толерантности и веротерпимости.

Принятый в 2011 году Закон РК о религиозной деятельности, формирующий государственную политику в сфере религии и уменьшающий риски деструктивных проявлений, успешно прошел апробацию временем. Он стал важным шагом в развитии духовной жизни казахстанского народа, регулировании деятельности религиозных объединений, укреплении их взаимодействия с государством.

В Республике Казахстан высшими ценностями признаются человек, его жизнь, права и свободы. Это означает, что государство не только провозглашает в Основном Законе государства права и свободы человека, гражданина, но и гарантирует их обеспечение, создавая все необходимые экономические, социальные, политические и культурные условия. Кроме того, государством создана обширная специальная юридическая база обеспечения реализации прав и свобод человека, гражданина от каких-либо нарушений этих прав.

1.2. В данном пункте статьи 1 конституционно закреплены основополагающие принципы деятельности Республики как суверенного государства в целом и его органов и госслужащих, институтов общества, в особенности. Структура казахстанского общества состоит из различных социальных слоев, этнических и конфессиональных групп, которые различаются между собой интересами, взглядами, идеями и убеждениями. Неучет этих обстоятельств в проводимой государственной политике может привести к определенным конфликтам, столкновениям, способным нарушить социальную и политическую стабильность. Чтобы избежать подобные отрицательные явления в обществе, необходимо укреплять общественное согласие и политическую стабильность, которые являются основополагающими принципами деятельности всех институтов государства и общества.

С основополагающими принципами Республики - общественным согласием и политической стабильностью, связан и другой важный принцип. Это – казахстанский патриотизм. Казахстанский патриотизм у всех граждан формируется на основе осознания и реализации общих для всех интересов во всех сферах общественной и государственной жизни, независимо от их национальных, социальных и других различий.

В основе деятельности государства и его органов лежит также и принцип решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Эти важные вопросы, затрагивающие интересы всех слоев населения, в соответствии с Конституцией решаются на референдуме путем всенародного голосования, или в Парламенте, как высшем представительном органе Республики.

СТАТЬЯ 2

1. Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

2. Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории.

3. Административно-территориальное устройство Республики, статус ее столицы определяются законом. Столицей Казахстана является город Астана.

Пункт 3 ст. 2 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

3-1. В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом.

Статья дополнена пунктом 3-1 в соответствии с Законом от 10 марта 2017 г.

4. Наименования Республика Казахстан и Казахстан равнозначны.

2.1. В данной статье закрепляются главные идеи о форме правления и форме государственного устройства Республики Казахстан.

Президентская форма правления введена в Республике Казахстан с учетом определенных объективных обстоятельств. К таковым можно отнести традиции государственного развития Казахстана в досоветское время, опыт государственного строительства Казахской ССР, а также ведущие тенденции совершенствования системы государственного управления в экономически и политически развитых государствах мира.

Введению института президентства в Казахстане предшествовал глубокий кризис в политике, экономике, идеологии. Он охватил в 1985–1990 годах Советский Союз и входившие в него республики. Это привело к распаду Союза ССР и образованию самостоятельных государств.

Как известно, Казахстан провозгласил себя суверенной республикой в 1990 году. Отметим, что в этот период в стране была неблагоприятная социально-политическая и экономическая ситуация. Это требовало незамедлительных глобальных реформ во всех сферах общественной жизни, особенно в государственном управлении. Нужна была сильная, независимая власть, основанная на авторитете, призванная установить политическую и экономическую стабильность. С этого момента на арену государственной системы в Казахстане в качестве главного ее звена стала выдвигаться сильная власть президента¹.

Именно такая форма государственности стала распространяться и в других странах Центральной Азии, которые ранее входили в Союз ССР.

¹ Сартаев С.С. Президентство целесообразно // Казахстанская правда. 1990. 13 апреля.

Этот выбор связан с многовековыми традициями региональной политической культуры, а также советским наследием с ярко выраженной персонификацией власти. Не случайно, после обретения суверенитета в государственном устройстве стран СНГ сохранились такие черты, как концентрация власти на вершине исполнительной вертикали и иерархичность. В то же время при прочих условиях исход политических процессов, как известно, во многом определяют политико-культурные нормы, ценности и установки.

В Казахстане закреплено особое положение Президента в системе разделения единой власти и механизме сдержек и противовесов. Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент избирается всенародно, он является выразителем общенационального интереса.

Президент Республики Казахстан, осуществляя государственную власть, будучи главой государства, принимает участие в осуществлении каждой из разновидностей единой государственной власти своих функций, непосредственно взаимодействуя с органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

Президент Республики Казахстан выступает системообразующим элементом рассматриваемой системы, поскольку он является гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности страны, обеспечивает соблюдение Конституции и взаимодействия органов государственной власти.

Президентская форма правления основывается на усилении роли главы государства как общенационального политического лидера, позволяет интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый работающий механизм, основанный на системе сдержек и противовесов, эффективного их взаимодействия. Президент, имеющий весомые полномочия, при этом ориентируется на парламентское большинство и в соответствии с этим строит политику. Отметим, что в Конституции РК заложены сильные контрольные полномочия Парламента РК, методы эффективного контроля за деятельностью Правительства и др. Президентская форма правления Республики Казахстан, установленная Конституцией 1995 года, отвечает реалиям времени и способствует стабильности курса постепенной политической модернизации страны.

Обратимся к истории возникновения суверенного государства Республики Казахстан. Основным решающим преимуществом президентской формы правления Республики Казахстан, сделавшей ее легитимной в глазах казахстанского общества, является обеспечение главой государства политической стабильности страны в условиях переходного периода. В условиях распада Советского Союза, приведшего к кризису государственной власти в целом, образованию политического вакуума, полному разрыву правовой преемственности страны, единственно правильной и закономерной явилась апелляция всех слоев казахстанского общества к сильной

президентской власти. В период тотального кризиса самой государственной власти и системы государственного управления именно президентская власть стала воплощением государственного суверенитета, сохранив конституционный характер политического процесса, не дав ему выйти за рамки правового поля. Формирование эффективной президентской формы правления в значительной степени ослабило и авторитарные тенденции, позволив избежать установления военно-полицейской диктатуры, опирающейся на режим чрезвычайного положения.

Говоря о периодизации становления и развития формы правления в Республике Казахстан можно выделить несколько этапов.

Началом первого этапа утверждения президентской республики в Казахстане признается принятие 24 апреля 1990 г. на первой сессии Верховного Совета Казахской ССР двенадцатого созыва Закона «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». Закон определил Президента как главу Казахской Советской Социалистической Республики – составной части Союза ССР. Это и предопределило особенности конституционно-правового статуса Президента Республики. Президент наделялся правом представлять Верховному Совету Казахской ССР кандидатуру на пост Председателя Совета Министров Казахской ССР. При этом Президент не признавался главой исполнительной власти. Характерной чертой этого этапа следует признать своеобразный дуализм в осуществлении государственной власти в республике.

Вторым этапом стало принятие 25 октября 1990 г. Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики. Декларация наделила государственную власть Казахской ССР верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри Республики, а также во внешних сношениях, определенных Союзным договором.

Переход к следующему (третьему) этапу последовал достаточно быстро. Это было обусловлено общим динамизмом развития ситуации как в Советском Союзе в целом, так и в Казахстане. Этот переход связан с принятием Закона Казахской ССР от 20 ноября 1990 г. «О совершенствовании структуры государственной власти, внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». Положения Декларации о государственном суверенитете были инкорпорированы в текст Конституции Казахской ССР 20 ноября 1990 г. посредством Закона «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». Согласно изменениям Президент Казахской ССР стал главой высшей исполнительной и распорядительной власти, был учрежден пост Вице-президента Казахской ССР, который избирался Верховным Советом по представлению Президента республики. Совет министров был преобразован в Кабинет министров, образованы должности премьер-министра, министров, председателей государственных комитетов.

И все же этот период можно рассматривать как этап существования в Казахстане квазипарламентской республики. Здесь, несмотря на существование института президента Республики Казахстан, именно Верховный Совет с формально-юридической точки зрения обладал полномочиями по решению основных вопросов внутренней и внешней политики и осуществлял контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Таким образом, Первый Президент Республики Казахстан был избран в условиях парламентарной республики, что предопределило перечень его полномочий и соотношение с другими институтами государственной власти.

Четвертый этап связан с принятием 28 января 1993 г. Конституции Республики Казахстан. Этот период характеризуется усилением системы исполнительной власти как власти, непосредственно возглавляемой Президентом страны. В это время на смену Совету Министров пришел Кабинет Министров, был сформирован единый аппарат, объединивший аппарат Президента и аппарат Кабинета Министров.

Таким образом, говоря о становлении президентской власти в Республике Казахстан, можно отметить, что в самом его начале президентская власть функционировала в системе, приближавшейся к парламентской форме правления: Верховный Совет избирал Президента и контролировал правительство, которое было ему подотчетно. В ноябре 1990 года к Президенту перешел весь объем полномочий исполнительной власти. Была сделана попытка сформировать единую исполнительную власть во главе с Президентом, произошло слияние аппаратов Президента и Кабинета Министров. В основу политической системы этого периода была положена классическая модель, имеющая сильные сходства с президентской республикой. В целом же в периоде становления президентской власти она становилась и укреплялась как важнейший политический институт, обеспечивающий независимость, самостоятельность Республики. Но наряду с этими нововведениями в государстве оставалось много пережитков прошлого, и не последнее место в этом списке занимали устаревшие правовая база и законодательство республики. Создав новое государство, новые институты власти, необходимо было привести их в логически завершенную форму. Все эти обстоятельства привели к принятию Верховным Советом почти единогласно (309 из 312 голосов) 28 января 1993 г. первой Конституции независимого Казахстана.

Пятый этап. 30 августа 1995 г. на всенародном референдуме была принята Конституция Республики Казахстан. Этот этап можно рассматривать как период учреждения и становления президентской республики в Казахстане. На этом этапе развития формы правления Казахстана в нее были внесены существенные коррективы. Конституция Казахстана 1995 г. способствовала сосредоточению власти в системе исполнительных органов и существенной централизации государственных регуляторов. Подобные решения были вполне оправданны и привели к стабилизации государственно-

властных отношений. По достижении этой стабильности были созданы условия для расширения системы воздействия законодательных (представительных) органов на процессы непосредственного управления.

Шестой (современный, текущий) этап развития формы правления в Республике Казахстан отсчитывается с 2001 г. Он связан с политическим реформированием государственно-правовой системы. Отметим, что механизмы государственного управления не в полной мере отвечали запросам экономического роста в стране. Особо явственно это противоречие проявилось в регионах. Переломить негативные тенденции был призван Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Этот этап можно характеризовать как этап децентрализации осуществления управленческих процессов, этап перехода на новое качество взаимодействия органов государственной власти, относящихся к ее различным ветвям. На этом этапе осуществляется децентрализация государственной власти.

21 мая 2007 г. были внесены изменения и дополнения в Конституцию РК. Республика сделала ощутимый шаг от президентской к президентско-парламентской форме правления, что является логическим результатом политики по развитию демократии и гражданского общества в Казахстане.

Данная тенденция получила развитие в конституционной реформе 2017 г. Таким образом, в Казахстане продолжается процесс трансформации института президентской власти.

Идея президентской власти в своем развитии нашла различные формы реализации более чем в сотне государств мира. В каждом из них складываются отличные друг от друга политические режимы, а сама президентская власть характеризуется своими особенностями. Институт главы государства имеет важнейшее значение в любой стране. Именно в зависимости от объема полномочий главы государства, системы его избрания и еще ряда важных характеристик сегодня и производится классификация государств (монархия или республика; абсолютная, дуалистическая или парламентарная монархия; президентская, президентско-парламентская, парламентская республика и т.д.). Без изучения института главы государства невозможно говорить о серьезном исследовании системы государственной и политической власти той или иной страны. Именно в особенностях института главы государства максимально ярко и четко отражается специфика политического режима той или иной страны, особенности ее политического и исторического развития, ее политической культуры.

Обратимся к вопросу о негативных и позитивных сторонах сильной президентской власти для развития государства и гражданского общества. Опыт демократических стран показывает, что при развитом гражданском обществе возможности Президента страны даже при самых внушительных полномочиях узурпировать власть в стране сводятся к минимуму. Однако в сложных политических условиях именно единоличная власть и, как следствие, единоличная ответственность за развитие государства более предпочтительны и в большей мере позволяют стабилизировать состояние

страны. Таким государственным институтом выступает президент страны как глава государства, который персонифицирует государственную власть и ответственность за состояние дел.

Среди достоинств и преимуществ президентской системы можно выделить следующие: 1) глава государства несет персональную ответственность за положение дел в стране; 2) президент без излишних проволочек и согласований может принимать оперативные меры для поддержания порядка в сложных ситуациях, обеспечивает проведение внутренней и внешней политики; отвечает за безопасность страны; 3) президент стоит во главе государственного аппарата, вносит определенность в его деятельность, направляет его работу; 4) возглавляет вооруженные силы страны, обеспечивая тем самым единство государственного и военного руководства; 5) имеет возможность координировать различные ветви власти, обеспечивая единство государственной деятельности¹.

Сущностью демократии является тот факт, что глава государства приходит к власти путем выборов. Срок, на который избирается глава государства, определяется периодичностью, с которой проводятся выборы. Реальный объем государственной власти и степень воздействия президента как главы государства на социальные процессы зависит не только от конституционно-закрепленных полномочий, но и от избранной формы правления и особенностей политического режима. Большое значение имеют личные качества и способности главы государства – Президента Республики как государственного деятеля.

Классическая теория разделения властей подразумевает три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. В последнее время в научной литературе все большую поддержку приобретает позиция, рассматривающая президентскую власть как самостоятельную в системе разделения властей, которая не относится в полной мере к исполнительной власти, а, исходя из конституционных полномочий, представляет собой самостоятельную ветвь власти. Так, в противовес классической теории, анализ разделов Конституции РК 1995 г., посвященных государственному управлению, и сопоставление конституционных норм с описанием реальных институтов государственной власти, действующих в стране, позволяет выделить большее число структурных институциональных компонентов государственной власти. В частности, группа конституционных норм, определяющих особые институты власти, посвящена не только трем «классическим» ветвям власти, но также Президенту Республики Казахстан как институту «президентской власти».

На наш взгляд, такая позиция вполне обоснована. Представление о «президентской власти» (Президенте Республики Казахстане как институте – «президентуре») в качестве особого институционального компо-

¹ Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления. М., 2007. – С. 246.

нента государственной власти возникает в рамках институционально-функциональной теории государственной власти, связывающей последнюю с определенными функциями государственного управления, получающими свое правовое оформление в виде структурного деления власти на ряд компонентов с конституционно закрепленной компетенцией. То есть сегодня можно говорить о самостоятельной президентской власти в Республике Казахстан.

Президент Республики Казахстан – Елбасы с первых дней независимости страны поставил цель создания правового фундамента нового государства, которое взяло курс на установление свободных, демократических взаимоотношений со всеми государствами мира на взаимовыгодных условиях. И именно такая политика Лидера нашего народа и государства позволила установить дипломатические отношения с государствами, объединяемыми ООН.

Казахстан – эта страна с четкой целью на перспективу, страна, которая с уверенностью смотрит на свое будущее. Это находит отражение и в нашем стремлении влиться в ряды 30-и конкурентоспособных стран мира. Для достижения этой высоты и служат непререкаемый авторитет нашего Президента – Елбасы Нурсултана Абишевича Назарбаева, его богатый опыт и глубокие знания, международное признание.

По форме государственного устройства Республика Казахстан является унитарным государством.

Унитарное государство – простое государство, его территория делится на административно-территориальные единицы. Эти части не имеют статуса государственного образования. Здесь действуют единые для всей страны высшие органы государственной власти, единая правовая система, единая конституция. На сегодняшний день большинство суверенных государств являются унитарными.

Как унитарное государство, Казахстан характеризуется единой, политически однородной структурой, состоящей из административно-территориальных единиц, не обладающих своей собственной государственностью. В Республике Казахстан существует единое гражданство, единое законодательство, единая система государственных органов. Концепция унитаризма отвечает всем чаяниям казахского народа, мечтавшего столетиями о создании своей национальной государственности. Унитаризм также учитывает многонациональность Казахстана.

В п. 2 ст. 91 Конституции РК прямо закреплено, что унитарность и территориальная целостность государства, форма правления не могут быть изменены.

Это означает, что ни Парламент, ни Президент не могут инициировать вопрос об изменении унитарной формы государственного устройства Казахстана. Если же политическая партия или общественное объединение будет ставить вопрос об изменении унитарной формы устройства государ-

ства Казахстан, то это будет квалифицироваться как попытка изменения конституционного строя.

Академик Г.С. Сапаргалиев определил следующие принципы унитаризма в Республике Казахстан: 1) территориальная целостность; 2) единство системы органов государственной власти; 3) разграничение предметов ведения и полномочий между высшими органами государственной власти и местными органами государственной власти; 4) единство внутреннего и внешнего суверенитета; 5) единая конституционная и общая законность; 6) единая национальная правовая система; 7) единое гражданство.¹

2.2. Суверенитет есть независимость государства, как во внутренних, так и во внешних делах. Суверенитет всегда выступает как реальная правовая категория, внешняя форма выражения государственно-правовых явлений и процессов. В то же время в суверенитете следует видеть политическое и государственно-правовое явление.

16 декабря 1991 года Казахстан стал в полной мере суверенным государством.

2 марта 1992 года Казахстан стал членом ООН. Сегодня наша страна – участник международных организаций, двусторонних и многосторонних международных договоров, соглашений и конвенций – обменивается дипломатическими и консульскими представителями с десятками стран мира. Суверенитет – термин, который для нашей страны является своеобразным символом. Сегодня общепринято говорить о суверенитете государства, суверенитете национальном, суверенитете народа.

При этом под суверенитетом государства понимается верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешних отношениях, что исключает вмешательство всякой иностранной власти во внутренние дела государства, а также означает неподчинение государства властям иностранного государства в сфере международного общения, кроме случаев добровольного согласия государства на ограничения своего суверенитета.

Под суверенитетом национальным понимается полновластие нации, ее политическая свобода, обладание реальной возможностью определять характер своей национальной жизни, включая способность политически самоопределяться вплоть до определения и образования самостоятельного государства.

Народный суверенитет означает полновластие народа, то есть обладание народом социально-экономическими средствами для реального участия в управлении делами общества и государства. Народный суверенитет является одним из принципов конституционного строя во всех демократических государствах. Суверенитет народа обосновывает, обеспечивает суверенитет государственной власти. Если народ утрачивает свой суверенитет, то и его государственная власть утрачивает суверенный характер.

¹ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право: Учебник. – Алматы, 2007. – С. 209.

В Республике Казахстан наряду с государственным реализуются национальный и народный суверенитеты. Национальный суверенитет выражается в возможности нации распоряжаться своей судьбой, самоопределяться в государственной, экономической и духовной сферах.

Республика Казахстан является единственным правовым и историческим наследником многовековой государственности казахского народа и естественным продолжением его политического и государственного устройства. В современном Казахстане в мире и согласии живут представители более 130 этносов: казахи, русские, узбеки, немцы, украинцы, татары, корейцы, уйгуры и др.

Мудрость и толерантность народа послужили объединяющим началом для консолидации всех граждан нового государства, вне зависимости от этнического происхождения, социальной, религиозной или иной принадлежности.

В самые сложные годы становления независимости, благодаря исключительной толерантности народа и взвешенной политике Президента страны Нурсултана Абишевича Назарбаева, в Казахстане удалось избежать столкновений на межэтнической почве и раскола общества. Тогда в условиях преодоления постсоветского кризиса, выстраивания новых экономических и политических отношений, консолидация общества была достигнута на основе провозглашенного принципа внутривнутриполитической стабильности, гражданского мира и межэтнического согласия.

В Доктрине Национального единства Казахстана (апрель 2010 г.) отмечается: «Если на этапе становления государства главной задачей была консолидация общества на основе межэтнической толерантности и общественного согласия, то на новом этапе развития страны стратегическим приоритетом становится достижение национального единства, основанного на признании общей для всех граждан системы ценностей и принципов».

В этом судьбоносном документе провозглашены следующие принципы Национального единства Казахстана: «одна страна – одна судьба», «разное происхождение – равные возможности», «развитие национального духа».

Обеспечение национального единства является важным условием создания демократического, светского, правового и социального государства. Экономический рост, социальный прогресс и демократическое развитие страны возможны только при консолидации и сохранении единства общества. Для решения этой задачи у Казахстана, как независимого, суверенного и признанного во всем мире государства, имеется политическая воля и все необходимые экономические и социальные ресурсы.

Выступая на XVI съезде партии «Нур Отан» Президент Республики Н.А. Назарбаев в качестве одной из пяти институциональных реформ выделил нацию единого будущего, необходимость дальнейшего укрепления казахстанской идентичности.

«На казахский народ, как государствообразующую нацию, возлагается особая ответственность. Он выполняет консолидирующую роль в фор-

мировании современной идентичности нового Казахстана. Это является главным фактором сохранения национального характера, развития и укрепления страны, – убежден Н.А. Назарбаев. – Наша главная цель, чтобы казахстанцы ставили новые общенациональные ценности – верховенство права, государственные традиции, казахстанские ценности – выше своих этнических поведенческих моделей. Объединяющей для всех казахстанцев выступает евразийская идея, которая реально синтезирует в казахстанце лучшие качества и азиата, и европейца»¹.

Ассамблеей народа Казахстана на XXIV сессии был принят общенациональный Патриотический акт "Мәңгілік Ел". В нем в качестве семи незыблемых основ общенациональной патриотической идеи Мәңгілік Ел определены следующие: «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» и «Национальная безопасность и глобальное участие Казахстана в решении общемировых и региональных проблем».

Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена Концепция укрепления и развития казахстанской идентичности и единства, а также Концепции развития Ассамблеи Казахстана (до 2025 года). Концепция базируется на следующих главных принципах: 1) базовый вектор – Общенациональная патриотическая идея «Мәңгілік Ел», выдвинутая Президентом страны Назарбаевым Н. А.; 2) консолидирующие ценности общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел» – гражданское равенство, трудолюбие, честность, культ учености и образования, светская страна; 3) фундамент казахстанской идентичности и единства – общенациональные ценности, основанные на культурном, этническом, языковом и религиозном многообразии; 4) казахстанская идентичность и единство – это непрерывный поколенческий процесс. Он базируется 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 общество в одно целое: «У нас одно Отечество, одна Родина – Независимый Казахстан». Осознанность этого выбора – главное объединяющее начало.

Таким образом, в условиях Казахстана следует говорить о самоопределении в государственной сфере не одной только казахской нации, а всего народа Казахстана. В политическом отношении национальный суверенитет сливается с народным суверенитетом и является источником государствен-

¹ Современное государство для всех: пять институциональных реформ: Выступление Президента Республики Казахстан – Председателя партии «Нур Отан» Н. А. Назарбаева на XVI съезде партии // Казахстанская правда. 2015. 12 марта.

ной власти, государственного суверенитета. Этим самым снят опасный источник напряженности в межнациональных отношениях¹.

В части понимания конституционной ценности территориальной целостности КС РК дал официальное толкование п. 2 ст. 2 Конституции РК².

Обратимся к этому толкованию. Территория государства представляет собой пространственный предел, в котором государство существует и действует как суверенная организация власти. Она есть высшая власть на этой территории, едина и независима. Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, которые охватывает пространство Республики, находятся в публично-правовой собственности Казахстана. Обеспечение государством целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости своей территории предполагает разработку и осуществление комплекса мер экономического, политического, военного, правового и организационного характера. Эти меры направлены 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 Республики Казахстан; 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.

Как видим, территориальная целостность есть определяющее условие национальной безопасности Казахстана. Территориальная целостность и неприкосновенность государства защищается как основными принципами международного права, так и Конституцией РК.

Территориальная целостность государства определяется его способностью противодействовать внешним и внутренним угрозам, направленным на их изменение.

2.3. Административно-территориальное устройство, иными словами – политико-территориальная организация Республики Казахстан в качестве унитарного государства – определена Законом РК об административно-территориальном устройстве.

В целях эффективного управления страной на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов, действенного построения государственного аппарата, обеспечения доступа граждан к государственной власти, местному самоуправлению и должному получению ими

¹ Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2007. – С. 178–179.

² Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан. ПКС РК от 23 апреля 2003 г. № 4.

государственных услуг, развития экономики и достижения результатов в других сферах общественной жизни, территория страны подразделяется на административно-территориальные единицы: село, поселок, сельский округ, район в городе, город, район, область.

Законом РК об административно-территориальном устройстве определены две основные категории – регионы и населенные пункты.

Регион – это часть территории Республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики. Таковыми являются область, район и сельский округ как основные звенья республиканского административно-территориального устройства.

Населенный пункт представляет собой часть компактно заселенной территории Республики, сложившейся 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.

Находящиеся на территории Казахстана населенные пункты подразделяются на городские и сельские. К первым относятся города республиканского, областного и районного значения, а также поселки, находящиеся на территории их административной подчиненности; ко вторым – все остальные населенные пункты независимо от их административной подчиненности. В свою очередь, населенные пункты имеют составные части: микрорайоны, площади, проспекты, бульвары, улицы, переулки, парки, скверы, мосты и другие части. Районом в городе является район в городе областного значения, городе республиканского значения, столице с численностью населения свыше 400 тысяч человек.

Города и другие населенные пункты по установленным настоящим Законом критериям подразделяются на шесть категорий: города республиканского значения; города областного значения; города районного значения; поселки, к которым также приравниваются населенные пункты, расположенные в местности, имеющей лечебное значение, дачные поселки; село, а также крестьянские и иные поселения.

В настоящее время территория Казахстана организована в 6841 аул, село и поселок; 176 районов; 87 городов, в числе которых два города республиканского значения – столица Астана и Алматы и 14 областей.

Законом РК об административно-территориальном устройстве определена компетенция государственных органов – Президента и Правительства РК, местных представительных и исполнительных органов, которые в пределах своих полномочий принимают решения об образовании и упразднении административно-территориальных единиц, установлении и изменении их границ, их наименовании и переименовании.

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 Республики Казахстан создаются и действуют республиканская (при Правительстве), областные и городов республиканского значения (при местных исполнительных органах) ономастические комиссии.

Первой столицей Казахстана с 1920 года был город Оренбург (ныне в Российской Федерации). В 1925 году столица Казахстана была перенесена в Кызыл-Орду. Сооружение Турксиба стало основной причиной переноса столицы в Алма-Ату. Юридически это произошло 3 апреля 1927 года, фактически переезд состоялся в 1929 году.

В 1997 году по инициативе Президента Казахстана Н.А. Назарбаева столица страны перенесена из Алматы в Акмолу. Это решение было продиктовано важным геополитическим месторасположением города – в центре Казахстана и Евразийского континента, наличием необходимой транспортной и коммуникационной инфраструктуры. Особую роль при выборе новой столицы сыграло наличие свободных земель для развития города. Решение о переносе столицы из Алматы в Астану было стратегически оправдано, обусловлено экономической, экологической, географической целесообразностью.

В 1998 году принято решение о переименовании новой столицы – «Астана», что в переводе с казахского языка означает «Столица».

Месторасположение Астаны, ее статус должны были соответствовать устремлениям Казахстана. Удобное географическое положение Астаны позволило повысить уровень управляемости обширной страной. Из центра страны стали эффективно осуществляться внутренняя политика, решаться геополитические вопросы со странами ближнего и дальнего зарубежья. Новая столица имеет и большой транзитный потенциал.

Астана расположена на пересечении основных коммуникационных линий от Тихоокеанского побережья до Европы. Размещение Астаны в сердце Евразии – особенный фактор. Это является отражением многовекторности курса внешней политики нашей страны.

Астана самая северная столица Азии, одна из самых холодных столиц планеты, она теплее Улан-Батора, но холоднее Оттавы. Названия только двух столиц мира переводятся как «столица» – Астана и Сеул. В мире всего две столицы государств лежат в бассейне Северного Ледовитого океана – Улан-Батор (лежит в бассейне реки Енисей) и Астана (река Ишим принадлежит к бассейну реки Иртыш, впадающему в Обь).

21 июля 2007 года был принят закон Республики Казахстан «О статусе столицы Республики Казахстан». В столице находятся Резиденция Президента Республики Казахстан «Акорда», Парламент, Правительство, Конс-

титудционный Совет, Верховный Суд и иные центральные государственные органы РК. Столица имеет свои символы: герб, флаг и гимн.

Современный архитектурный стиль, в котором переплетаются лучшие традиции европейской и восточной культуры, наиболее полно отражает облик новой столицы как центра экономики, политики и культуры.

В настоящее время численность населения города превысила 1 млн. человек. Разрабатывается мастер-план развития столицы, рассчитанный на 2 млн. горожан. В Астане на высшем уровне состоялась международная выставка ЭКСПО – 2017, проводятся миротворческие переговоры. В 2012 году Астана была культурной столицей СНГ и тюркского мира. В 2010 году столица приняла исторический саммит ОБСЕ. В июле 1999 года город был удостоен премии ЮНЕСКО «Город мира». Хроника Астаны включает ряд других значимых событий мирового и регионального масштабов.

Сегодня молодая и уверенная Астана по всем позициям обрела данную Н.А. Назарбаевым характеристику столицы в качестве геополитического образования «которое определяет вектор развития государства и позволяет структурировать общество в соответствии с глобальными тенденциями»¹. Астана – «столица на Ишиме – прекрасный и мирный город с оригинальным архитектурным ландшафтом, уникальными скульптурными символами, с устремлениями в высокотехнологическое будущее, с многонациональным и многоконфессиональным населением, которому свойственны исключительное чувство взаимного уважения, чувство национального достоинства и бесконечной гордости за свою столицу и за свою страну»².

2.3-1. Дополнение Конституции связано с созданием на территории столицы Международного финансового центра «Астана» и необходимостью обеспечения эффективного его функционирования.

Напомним, что в рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» 7 декабря 2015 г. был принят Конституционный закон Республики Казахстан «О Международном финансовом центре "Астана"». Созданы все необходимые организационно-правовые предпосылки для деятельности МФЦА.

2.4. В официальном использовании наименования «Республика Казахстан» и «Казахстан» применяются идентично, то есть в одинаковом смысловом наполнении. В специальных исследованиях и гуманитарных знаниях с учетом их специфики «Республика Казахстан» может в большей степени характеризовать государство – как страну с конкретной формой правления, организацией государственной власти и политическим режимом, а «Казахстан» – как страну с физико-географическими, историко-культурными, этническими, экономическими и иными особенностями.

¹ Назарбаев Н.А. В сердце Евразии. – Алматы, Атамұра, 2005.

² Назарбаев Н.А. В сердце Евразии. – Алматы, Атамұра, 2005.

СТАТЬЯ 3

1. Единственным источником государственной власти является народ.

2. Народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам.

3. Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий.

4. 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.

3.1. Данным пунктом комментируемой статьи Основного Закона определена главенствующая роль народа Казахстана в формировании государства и его органов. Закрепляя волеизъявление народа, как единственного источника формирования государственной власти, это положение предопределяет легитимность государственной власти, поскольку только народ Казахстана избирает Президента, образует Парламент и местные представительные органы.

Кроме того, из данного положения следует, что в основе сформировавшейся устойчивой системы казахстанского права лежит воля народа. Действительно, в принятом 30 августа 1995 г. на всенародном референдуме Основном Законе страны, лежит волеизъявление народа в определении государственного устройства, формы правления, системы высших и местных органов государственной власти, а также основные принципы их организации и деятельности. Воля народа выражена также путем закрепления в Конституции социальных, экономических и политических основ общества и государства, основ правового регулирования общественных отношений.

Можно утверждать, что волеизъявление народа, выраженное в закреплении в Основном Законе основных идей, норм и принципов, создало правовой фундамент, на котором построена вся система действующего права РК.

Надо отметить, что важность и значимость пункта 1 статьи 3 Конституции заключается и в том, что в нем заложена правовая идея об ответ-

ственности государства и его органов перед народом, полностью соответствующая принципам правового государства.

3.2. Этот пункт определяет положение в соответствии с которым Основной Закон предусматривает две формы непосредственного участия народа в реализации им государственной власти:

– непосредственно – через участие в республиканском референдуме, избрание Президента, формирование Парламента, местных представительных органов. Это формы непосредственной демократии, когда народ путем свободного волеизъявления принимает участие в решении важных государственных вопросов;

– опосредовано, то есть путем делегирования народом осуществления своей власти государственным органам. В данном аспекте надо согласиться с позицией академика Сапаргалиева Г.С., утверждающего, что под «государственными органами» не имеются в виду все органы государства. Народ в целом делегирует свою власть только тем субъектам, которые он выбирает, – Президенту и избранным депутатам Парламента (депутатам Мажилиса). Поскольку указанным субъектам народ делегирует осуществление своей власти, им народ предоставляет право выступать от его имени. В рассматриваемом положении Конституции речь идет, во-первых о народе, как о единственном источнике государственной власти, во-вторых, о высшей государственной власти, которой народ может делегировать осуществление своей власти¹.

3.3. Данным пунктом комментируемой статьи Основного Закона определено, что государственную власть в Республике Казахстан никто не может присваивать. Значимость указанного положения определяется тем, что только народ имеет право избирать Президента и формировать Парламент. Так, избранные народом или же представителями народа депутаты Парламента и Президент вправе осуществлять государственную власть от имени народа на основе Конституции.

Конституция предоставляет право выступать от имени народа и государства Президенту и Парламенту РК в пределах его конституционных полномочий, поскольку только эти субъекты могут выражать волю народа.

Президент Республики выступает от имени государства как его глава и основатель независимого Казахстана, Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы. Данным положением устанавливается гарантия незыблемости основополагающих принципов деятельности государства. Причем статус Президента РК уже закреплен в Конституционном законе о Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы и вполне логичным является, что Президент не принадлежит ни к одной из ветвей власти, но вместе с тем, имеет отношение к ним ко всем. Данное положение означает, что действия, акции Президента РК, осуществляемые в рамках Конституции

¹ Конституция Республики Казахстан. Нормативно-правовой комментарий под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нур-пресс, 2004. – С.25.

и других нормативных правовых актов, его статуса, обязательны для всех государственных органов РК.

Парламент РК также наделен конституционным полномочием выступать от имени государства как коллегиальный орган, представляющий интересы народа. Данное положение основано на следующих составляющих его компонентах:

- 1) это правовая основа цельного механизма сдержек и противовесов;
- 2) нормативно-правовой массив, посвященный статусу Парламента и процедуре его деятельности, не может содержать нормы о расширении его полномочий.

От имени государства, согласно нормам Конституции, могут выступать Правительство и иные государственные органы. Под «иными государственными органами» подразумеваются центральные, местные государственные органы. Так, Правительство и иные государственные органы также наделены правом выступать от имени государства в пределах делегированных им полномочий. Следовательно, «делегированные полномочия» – это совокупность полномочий, закрепленных в Основном Законе, специальных правовых актах, определяющих статус Правительства и иных государственных органов, а также в иных нормативных правовых актах.

Однако в случае самовольного присвоения звания представителя власти или должностного лица, занимающего ответственную государственную должность, гражданин, общественное объединение или какая-либо организация, претендующая на присвоение власти в Республике Казахстан, могут быть привлечены к уголовной ответственности, в соответствии с нормами УК РК.

3.4. Рассматриваемым пунктом определено положение, в соответствии с которым Основной Закон предусматривает единство государственной власти, предопределяющейся самим фактом суверенитета Республики Казахстан, его государственной и территориальной целостностью. Бесспорно, единство государственной власти в Республике Казахстан, являющимся по своей форме унитарным, означает наличие единой системы высших органов: Парламента, Правительства, Верховного Суда. Указанные государственные органы осуществляют функции государства, принадлежат к различным ветвям единой системы государственной власти, находятся в тесном взаимодействии и присущими им средствами действуют на достижение единых общих целей.

Государственную власть помимо высших и центральных органов власти, осуществляют и местные государственные органы, представляя собой единую систему. Следует признать верным положение академика Г.С. Сапаргалиева, что единство государственной власти основано на принципе ее разделения на ветви, как по горизонтали, так и по вертикали. В Республике Казахстан разделение власти имеет особенности в сфере разграничения полномочий¹.

¹ Конституция Республики Казахстан. Нормативно-правовой комментарий под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Нур-пресс, 2004. – С. 27.

Законодательную власть осуществляет Парламент, исполнительную власть – Правительство и местные исполнительные органы, судебную власть – Верховный Суд и местные суды. Особое место в указанной иерархии единой государственной власти принадлежит Президенту РК, стоящему над всеми указанными ветвями власти.

Взаимодействие всех ветвей власти осуществляется на правовой основе Конституции и других нормативных правовых актов. В соответствии с этим положением, в Основном Законе предусмотрены пределы осуществления полномочий той или иной ветвью власти на базе системы сдержек и противовесов, под которой понимается комплекс установленных организационных и правовых мер, обеспечивающих деятельность ветвей единой государственной власти в рамках полномочий, при этом, предусматривая ответственность за их превышение.

Система сдержек – это конституционные способы удерживания деятельности ветвей власти в рамках закона. Следовательно, Парламент, Правительство, Верховный Суд осуществляют свою деятельность только по вопросам своих полномочий и компетенции. Так, Парламент осуществляет законодательную деятельность, Правительство – осуществляет исполнительную власть, возглавляя систему исполнительных органов и их руководство в Республике Казахстан. Верховный Суд принимает нормативные постановления только в сфере судебной практики.

Под противовесами следует понимать конституционно закрепленные способы противодействия одной ветви власти другой в целях отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения Конституции, которые детализированы в конституционном законодательстве РК. Так Президент наделен правом вето в целях противодействия принятия Парламентом неконституционных законов. В этом ряду особое место отведено Конституционному Совету, который находится вне системы триады властей, обеспечивая соблюдение ими своих полномочий¹. Безусловно, это юрисдикционный орган, призванный принимать правовые решения в соответствии с наделенными по Конституции полномочиями. Одновременно, это политический орган по порядку своего образования, составу, по характеру решаемых дел. Любой конституционный вопрос в своем содержании имеет политическую природу, поскольку затрагивает проблемы распределения и осуществления политической власти².

Таким образом, комплексная система сдержек и противовесов исключает узурпацию власти той или иной ветвью единой государственной власти в Республике Казахстан.

¹ Сравнительное конституционное право. – М., 1996. – С. 165.

² Там же, с. 166.

СТАТЬЯ 4

1. Действующим правом в Республике Казахстан 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.

2. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.

3. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики.

Пункт 3 ст. 4 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

4. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения.

4.1. Право – сложное, многоаспектное и целостное явление, включающее в себя, кроме нормативных правовых актов государственных органов, также объективно существующие фундаментальные естественные основы права, обычное право, прецедентное право, международно-правовые акты, нормативно-договорное право, правовую доктрину. В различные исторические периоды роль формы права (в том числе официально признаваемого) играют правосознание судей, мнение известных юристов и т.д.

Право создается обществом, государством и отдельными людьми, участвующими в правотворчестве, толковании и реализации права. По мере эволюции человечества, познания им законов природы и общества, освоения планеты, возрастают масштабы правового регулирования, приобретают важное значение научно-технические, экологические, космические и иные аспекты права, углубляется понимание этого сложного развивающегося явления. В человеческой цивилизации в фокусе права находится человек, его отношения с другими людьми и природой, его свобода, права и обязанности, а также принципы и нормы, определяющие компетенцию, формирование и деятельность государственных институтов и политических систем, обеспечивающих гармонизацию и безопасность отношений на всех уровнях жизнедеятельности человеческого общества – от местного самоуправления до глобальных экономической, финансовой, политической, правовой и иных систем.

В пункте 1 ст. 4 Конституции РК закрепляется положение, имеющее фундаментальное значение для теории конституционного права: «Действующим правом в Республике Казахстан 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».

В данном пункте предпринята попытка очертить круг действующего в Казахстане права. Эта попытка положительна как отход от сведения права лишь к нормативным актам законодательной и исполнительной власти, для частичного официального расширения субъектов правотворчества, что важно и для юридической практики, особенно в современный динамичный период. Тем не менее, реальное право несколько шире его круга, очерченного в конструкции п. 1 ст. 4 Конституции РК. Например, если раскрыть общую часть любого Гражданского кодекса, в том числе ГК РК, то в ряде статей можно увидеть ссылки на обычаи, обычаи делового оборота, регулирующие гражданско-правовые отношения. Обычное право – самостоятельный источник права долгое время недооценивавшийся и, как видно, не вполне реабилитированный ещё и сегодня. Обычное право – менее формализованное и весьма гибкое право по сравнению с законодательством, при этом – также развивающаяся форма права. Современное обычное право в гражданском, семейном, административном праве существенно отличается от обычного права прежних веков и десятилетий.

В современной научной литературе распространен синтетический (интегративный) подход к вопросам правопонимания. Такой подход предполагает единство формы и содержания, а также учитывает сложный состав и многоаспектность права как явления. При этом в право включаются элементы правосознания (правовой доктрины) и правоотношений, нормы обычного и прецедентного права, правовые принципы и ценности, текст законодательства, естественно-правовые основы, международно-правовые акты.¹

С.С. Алексеев обращал внимание на то, что своего рода предоснову правовой регуляции и позитивного права, основой которого является конституция, составляет *естественное право*.² Оно «аккумулирует, благодаря силе разума» некоторые нормативные начала, «назревшие требования сре-

¹ См., напр.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 419; Интегральная юриспруденция как назревшая проблема (статьи В.Г. Графского, А.В. Полякова, И.Ю. Козлихина, И.Л. Честнова, В.В. Лазарева) // *Философия права в России: история и современность. Материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца* / отв. ред. В.Г. Графский. М.: Норма, 2009. С. 220–270; Поляков А.В., Тимошина Е.В. *Общая теория права: Учебник*. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – С. 472. – С. 58 и др.; Поляков А.В. *Коммуникативное правопонимание: Избранные труды*. – СПб.: ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2014. – 575.

² Алексеев С.С. *Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного анализа*. М.: «Статут», 1999. С. 420.

ды, всей социальной жизни – природные, экономические, политические»; через естественное право «в ткань юридических нормативных предписаний внедряются идеи разума, причем такие, которые основываются на истинных требованиях естественной жизни людей».¹

Естественное право включает в себя связанные с природой человека и общества, фундаментальные принципы права, основные права человека, социальных групп и человечества, без которых невозможно их существование. Естественное право может выступать как в неписанной, устной форме (в том числе в нормах неписанного обычного права), так и в писанной форме, присутствуя в правовой доктрине, политико-правовых документах, и отражаясь в законодательстве, усиливая его нравственный компонент. Признание естественных начал права – важный элемент научного понимания системы права, его функционирования, объяснения многоплановых связей законодательства, его реализации и правосознания, права и нравственности.

В п. 2 ст. 12 Конституции РК записано, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». В этой конституционной норме фиксируются такие важные свойства прав и свобод человека и гражданина как обладание ими от рождения и их неотчуждаемость, фактически – их связь с естественным правом.²

В Казахстане в последнее десятилетие много сделано для развития

¹ Там же. С. 420 – 421. См. также: Марченко М.Н. Источники права: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С. 77-95; трактат о естественном праве австралийского философа права: Финнис, Джон. Естественное право и естественные права. Пер. с англ. М.; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016. – 534 с.; и кн.: Михайлов А.М. Идея естественного права: история и теория. М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 15–17 и др.

² В литературе встречается социокультурная трактовка естественных прав. «Права человека, как и право вообще, – пишет В.А. Четвернин, – это социокультурное, а не природное явление, и те или иные права принадлежат человеку не от «от рождения *человеком*», а от рождения в таком социуме (в силу нахождения в таком социуме), в котором эти права признаются за каждым человеком». См.: Четвернин В.А. Либертарно-юридическая интерпретация прав человека // Философия права в России: история и современность. Материалы третьих философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсисянца / отв. ред. В.Г. Графский. М.: Норма, 2009. – С. 181–182.

Ю.В. Тихонравов рассматривает естественное право как основу саморегламентации права: «Естественное право есть право для права, или метаправо, то есть общие правила для установления правовых систем – к чему можно (или даже нужно) человека принуждать, а к чему никак нельзя (а также отбор методов и процедуры принуждения). Иными словами, это – саморегламентация права». См.: Тихонравов Ю.В. Основы философии права. Учебное пособие. М.: Вестник, 1997. – С. 399.

Представляют интерес размышления В.Д. Зорькина о соотношении прав и свобод человека и естественных правах и свободах человека, об ограничении прав и свобод индивида и его обязанностях. См.: Зорькин В.Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г. – <https://rg.ru/2017/06/06/valerij-zorkin-son-prava-rozhdaet-proizvol.html> (28.06.2017 г.).

правовой системы, ее модернизации. «Вместе с тем, – отмечается в Концепции правовой политики до 2020 года, – фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и политике, процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны не позволяют довольствоваться достигнутым. В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени, повышения его конкурентоспособности необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства, окончательно освободившись от правовых догматов, не отвечающих перспективам 21-го века». Это касается и необходимости разработки фундаментальных теоретических проблем, и внимательного отношения к современным тенденциям развития общей теории права и философии права.

Значительный интерес, в контексте общих тенденций развития научной методологии и научного знания представляет, например, постклассическая теория права, обращающая большее внимание на гибкость, изменчивость, многовариантность, относительность права, его связь с общими закономерностями природы. Она открывает некоторые новые возможности в теоретическом осмыслении правовой сферы, в том числе в правопонимании.¹

Для государственного правового регулирования и юридической практики наиболее важное значение имеет позитивное право – законодательство.² При этом, современная теория права признает, что законодательство как основная часть действующего права правового государства, должна соответствовать конституции, основным принципам и ценностям права, то есть быть *правовым законодательством*. История, особенно история XX века, дала немало примеров неправового, произвольного законодательства, неправа в форме законов (в частности, в период фашистской Германии, во время массовых репрессий 1930-х – 1950-х гг. в СССР, в некоторых других тоталитарных государствах). Для того, чтобы исключить возможность подобной негативной практики, осужденной историей, современные конституции закрепляют приоритет прав и свобод человека и гражданина, концепции правового, социального, демократического и светского государства, разделения властей, международно-правовые ориентиры законодательства

¹ См., напр.: Честнов И.Л. Лекция 16. Основные характеристики постклассической теории права // Современное правопонимание: курс лекций / отв. Ред. М.Н. Марченко. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 283-308; Честнов И.Л. Постклассическая теория права. Монография. СПб.: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. – С. 650.

² Обобщая опыт правопонимания органов современного конституционного контроля, Н.С. Бондарь отмечает учет начал естественного и позитивного права, стремление «к сбалансированному сочетанию естественно-правовых и позитивных начал в национальной конституционно-правовой системе» и признания одновременно необходимости «как можно более полного выражения права именно в законе (в широком смысле этого слова)». См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – С. 95.

и др. (как это закреплено, например, в нормах 1 и 3 статей Конституции Казахстана).¹

В п. 1 ст. 4 Конституции РК фиксируются основные юридически значимые элементы действующего права, в том числе санкционирующие иные формы права. Положения статьи важны для выработки общих позиций при толковании Конституции и оценки соответствия ей правотворчества и правоприменения.

Содержание ст. 4 Конституции ориентирует на *системный подход* и более широкое понимание права. *Все государственные органы страны в соответствии с их компетенцией участвуют в правотворчестве – в создании и развитии законодательства.* Народ как источник власти на референдумах принимает Конституцию, решает иные важные вопросы права и государства, в ходе прямых выборов формирует высшие и местные государственные органы, представляющие его, запускает механизм государственного правотворчества. Парламент принимает, изменяет Конституцию, конституционные законы, кодексы, законы и т.д. Президент издает нормативные указы. Правительство, Верховный Суд и Конституционный Совет – различные нормативные постановления. Указанные государственные органы (как и иные центральные исполнительные и различные местные органы государственной представительной, исполнительной и судебной власти) в соответствии с их иерархией и компетенцией участвуют в процессе создания, поддержания, развития системы нормативных правовых актов – законодательства в широком смысле. Система нормативных правовых актов должна соответствовать Конституции. В соответствии со ст. 7 Закона о правовых актах они подразделяются на основные и производные.

Особое юридическое значение имеют нормативные акты КС РК,² в том числе по толкованию норм Конституции, и нормативные постановления Верховного Суда РК по обобщению и определению направлений, смысловых оттенков законодательства применительно к судебной практике. При этом «Верховный Суд Республики Казахстан полномочен издавать нормативные постановления только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции».³ Учитывая широту и бесконечное разнообразие судебной практики, ее значение

¹ Как образно заметил В.Д. Зорькин, – «Подобно тому, как стрелки часов не движут вперед время, так и законы не создают права – они лишь отмеряют его естественный ход. То, что порой принимают за право, что было выдуманно и принято второпях ради случайных целей и сиюминутных выгод, есть не что иное, как юридический "спам"». См.: Зорькин В.Д. Сон права рождает произвол // Российская газета. 6 июня 2017 г.

² Подробнее см.: Ударцев С.Ф. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права // [Гл. 3, 3.2 в книге:] Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова и В.А. Малиновского. Алматы: Раритет, 2015. – С. 135–161.

³ Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан. ПКС РК от 6 марта 1997 г. № 3.

в реализации права, Верховный Суд РК – один из основных творцов права со значительным потенциалом развития этой деятельности.

В пункте 1 ст. 4 Конституции РК, при определении действующего права говорится и об «иных нормативных правовых актах». Более подробное толкование этого положения дано в пункте 2 ПКС РК от 6 марта 1997 г. № 3: «К иным нормативным правовым актам, указанным в пункте 1 статьи 4 Конституции, относятся следующие акты, содержащие нормы права: акты, принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995, 1996 годах указы, имеющие силу законов, в том числе конституционных, а также указы, имеющие силу законов,¹ принятые в соответствии с пунктом 2 статьи 61 Конституции РК, указы Президента, постановления Парламента, его Палат и Правительства Республики, акты министерств и государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства РК, а также ведомств, осуществляющих, в соответствии со статьями 23 и 24 Указа Президента РК, имеющего силу конституционного закона, «О Правительстве Республики Казахстан», межотраслевую координацию, иные исполнительные и распорядительные функции, специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, решения местных представительных и исполнительных органов, решения органов местного самоуправления, а также акты, издание которых предусматривается законодательством».²

В законодательстве находит отражение и *договорное право* различного уровня и сложной иерархии, регулирующее отношения сторон – субъектов права, их групп в соответствии с достигнутыми соглашениями. В международном частном праве (см. ГК РК) существует такой элемент договорного права как право выбора по соглашению сторон законодательства разных стран, которым стороны вправе руководствоваться в международном коммерческом арбитраже и т.д. Не исключается возможность применения и конкретных *судебных прецедентов* в случае их санкционирования, например, нормативными постановлениями Верховного Суда РК.

Судебные прецеденты могут применяться в Суде Международного финансового центра «Астана» (МФЦА), действующего на территории МФЦА (созданного в столице Казахстана).

7 декабря 2015 г. был принят Конституционный закон о МФЦА, в соответствии с которым предусматривается связь действующего на территории создаваемого Международного финансового центра «Астана» права с ядром правовой системы Великобритании – правом Англии и Уэльса. В ст. 4 названного конституционного закона записано, что действующее в Центре право основано на Конституции РК и состоит из этого Конституционного закона; не противоречащих ему актов Центра, которые могут быть основаны на принципах, нормах и прецедентах права Англии и Уэльса и

¹ Конституционной реформой 2017 г. исключена возможность впредь издавать Президентом РК указы, имеющие силу законов или конституционных законов.

² Там же.

(или) стандартах ведущих мировых финансовых центров, принимаемых органами Центра в пределах их полномочий; действующего права РК, применяемого в части, не урегулированной Конституционным законом и актами Центра.

Для практики важное значение имеет вопрос о том, какие акты являются действующими. В п. 1 ПКС РК от 28 октября 1996 г. № 6/2 установлено, что к действующему праву относятся нормы «нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты... Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе Закона, закрепленных в подпункте 5 пункта 3 ст. 77 Конституции». К действующему праву относятся имеющие юридическую силу и введенные в действие нормативные правовые акты.

Для обеспечения режима законности необходимы идентичность и непротиворечивость текстов нормативных правовых актов на государственном и также на официальном языке, применяемом в государственных и иных органах и организациях.

4.2. Не во всех конституциях стран мира прямо указано, что конституция – основной закон государства или имеет высшую юридическую силу. Об этом, например, говорится в ст. 98 Конституции Японии: «Настоящая Конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законодательной силы».¹ В пункте 2 ст. 4 Конституции РК также записано, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики».

В западной литературе встречаются точки зрения о том, что «в каждой стране фактически существует не одна, а несколько конституций, каждая из которых охватывает лишь ту или иную сферу. В качестве самостоятельных актов предлагается рассматривать, в частности, экономическую, политическую, юридическую, социальную конституции и «конституцию по безопасности» (*security constitution*)».² «Вряд ли это оправдано как с теоретико-методологической, так и политико-правовой точек зрения, – пишет М.Н. Марченко. – Ибо ничем неоправданно вносится сумятица в сложившиеся и многократно подтвержденные самой жизнью конституционно-правовые теории и представления, порождает много вопросов и не дает на них удовлетворительных ответов».³ Рациональное зерно данного плюралистиче-

¹ Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. – Т.3. Дальний Восток. – С. 1036.

² См.: Fuori K and Sankari S. (eds.) *The Many Constitution of Europ.* London, 2010. P. 9–11; Марченко М.Н. Конституция постсоветской России: проблемы теории и методологии познания // Государство и право (М.). 2013, № 12. – С. 31.

³ Марченко М.Н. Конституция постсоветской России: проблемы теории и методологии познания // Государство и право (М.). 2013, № 12. – С. 32.

ского подхода западных авторов заключается, пожалуй, в их стремлении ввести принцип иерархии социальных норм и нормативных актов в каждой сфере социальных норм. Однако это не отменяет того, что конституция как нормативный правовой акт является высшим по иерархии среди всех нормативных правовых актов в сфере национального права. Кроме того, государство признает официально лишь конституцию нормативным правовым актом, имеющим высшую юридическую силу, содержащим положения, относящиеся к законодательству, государственной власти и управлению, экономической и политической основам и системам общества, правам человека в разных сферах. Официально в этом с конституцией не могут конкурировать в сфере национального права никакие иные акты, в том числе акты из других сфер – содержащие не правовые, а иные социальные нормы (политические, экономические), которые могут играть важную роль среди соответствующей группы социальных норм, к которым они относятся.

Конституция – юридическая структурно-функциональная опора политико-правовой реальности, обобщенная информационная программа функционирования и развития системы законодательства.¹ Для этого Конституция наделена свойствами акта *высшей юридической силы* и как таковая должна неукоснительно соблюдаться, исполняться, применяться на всей территории государства. Конституции должны соответствовать все нормативные и правоприменительные акты государственных органов, деятельность всех должностных лиц государства, юридических и физических лиц на территории страны. В то же время, положения Конституции различаются своей конкретностью и объемом смыслового содержания. В связи с этим для реализации конституционных норм в общественных отношениях могут (а в некоторых случаях и должны) быть выстроены разветвленные сети, подсистемы, цепочки норм нормативных правовых актов высших и местных государственных органов, а также вытекающих из них актов применения права.

Конституция – модель политико-правовой реальности, имеющая потенциал развития, определенные смысловые допуски с учетом заложенных в нее целей, ценностей, принципов, идей, норм, ориентированных на поддержание и развитие жизнедеятельности общества.

Прямое действие и реализация Конституции – не однократное действие, а сложный многоплановый нескончаемый процесс, развивающийся в контексте эволюции общества, взаимодействия Конституции, законодательства и реальных общественных отношений.

Прямое действие Конституции это и пронизанность системы законодательства принципами, нормами Конституции, их смыслом, их официальным толкованием. При этом происходит соединение, сращивание норм

¹ Подробнее о связи конституции и развития общества см.: Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – С. 388. Ударцев С.Ф. Конституционная реформа: некоторые вопросы теории // Право и государство. 2015. № 3 (68). Тема номера: 20 лет Конституции Казахстана. – С. 44–49.

конституции и всего действующего законодательства вплоть до стадии его реализации. На этот процесс с обратной связью оказывают, порой, разнонаправленные влияние и многочисленные иные внутренние и международные факторы – экономические, политические, состояние правовой и политической культуры, уровень развития правового и политического сознания, сложившиеся обычаи, традиции.

В Казахстане в соответствии с конституционным положением о высшей юридической силе Конституции, ее прямом действии и применении на всей территории Республики, суды при рассмотрении дел должны во всех необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия. В случае, предусмотренном ст. 78 Конституции («если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина»), обращаться в КС РК (что они делают, по разным причинам, достаточно редко).¹

4.3. Правовая политика Казахстана в условиях глобализации «имеет все возрастающий международно-правовой аспект». В Концепции правовой политики до 2020 г. поставлена задача «продолжить работу по приведению национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами. При этом в данной работе необходимо прежде всего руководствоваться внутренними потребностями и приоритетами в развитии страны».

В ст. 3 Конституции РК 1993 г. содержалась норма о том, что все международно-правовые акты, касающиеся прав и свобод человека, признанные Республикой, имеют приоритет перед ее законами.

В п. 3 ст. 4 Конституции РК 1995 г.² было установлено, что приоритет перед ее законами имеют *только ратифицированные* Республикой между-

¹ По мнению Е.Б. Абдрасулова, привязка права судов на обращение в Конституционный Совет РК только к случаям, когда «закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина», сужает деятельность Конституционного Совета и несколько ограничивает возможности судов по непосредственному применению норм Конституции и ее защите в других случаях (См.: Абдрасулов Е.Б. Толкование закона и норм Конституции: теория, опыт, процедура / Под общей ред. С.З. Зиманова. Алматы: Өркениет, 2002. – С. 377). В условиях перераспределения полномочий между высшими государственными органами и в связи с необходимостью укрепления органа конституционного контроля, возможно, определенное расширение компетенции судебных органов по их обращению в Конституционный Совет могло бы иметь позитивное значение для оптимального баланса властей.

² Комментарий к предыдущей редакции ст. 4 Конституции РК см.: Ударцев С.Ф. [Комментарий к статье 4 Конституции Республики Казахстан] // Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Ред. коллегия М.Т. Баймаханов, В.А. Малиновский, С.Н. Сабикенов, С.С. Сартаев, М.К. Сулейменов, И.И. Рогов. Алматы: Раритет, 2015. – С: 536. – С. 34–46; Ударцев С.Ф. [Қазақстан Республикасының Конституциясының 4 баптың түсіндірмесі] // Қазақстан Республикасының Конституциясы. Ғылыми-практикалық түсіндірме. Редакциялық алқа: М.Т. Баймаханов, В.А. Малиновский, С.Н. Сабикенов, С.С. Сартаев, М.К. Сулейменов, И.И. Рогов. 30 бап түсіндірмесі. – Алматы: Раритет, 2015. – С. 552. – 36–49 бб.

народные договоры, то есть утвержденные с соблюдением установленной процедуры Парламентом *путем принятия соответствующего закона*.

В ходе конституционной реформы 2017 г. в пункт 3 ст. 4 Конституции 1995 г. внесено важное дополнение, о котором будет сказано ниже. Но сначала остановимся на сохранившейся норме о приоритете ратифицированных международных договоров по Конституции РК.

В соответствии со статьей 11 (Международные договоры, подлежащие ратификации) Закона о международных договорах ратификации подлежат международные договоры: 1) предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; 2) выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан; 3) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая международные договоры о прохождении государственной границы Республики, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа; 4) об основах межгосударственных отношений, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные международные договоры и международные договоры о коллективной безопасности; 5) об участии Казахстана в межгосударственных объединениях и международных организациях, если такие международные договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики; 6) о государственных займах; 7) об оказании Республике экономической и иной помощи, кроме гуманитарной; 8) при подписании которых участвовавшие в переговорах стороны условились об их последующей ратификации; 9) если международные договоры предусматривают, что такое согласие выражается ратификацией.

Международное право (в римском праве использовался термин «право народов», в XIX в. в юридическом образовании встречался термин «общенародное право») по своей природе и назначению оказывается правом более высокого порядка. В силу более общего характера международного права, учета в международных договорах широкого спектра интересов разных сторон, оно оказывается чаще ближе к естественному праву, чем нормы национального права.¹ Еще Г. Гроций писал, что найти естественное право можно через сравнительное право, определив то, что в правовых системах всех народов является общим. Именно на такой основе, прежде всего и формируется международное право. Но и оно может отставать от потребностей международного со-

¹ «Граница между естественным правом и позитивным международным правом, – отмечает С.В. Черниченко, – часто незаметна. Во внутригосударственном праве отыскивать следы естественного права значительно труднее». См.: Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга», 2009. – С. 702.

общества, изменяется и совершенствуется в процессе развития человечества и не является предельным уровнем эволюции права. Следующие уровни правовой эволюции, с учетом наметившихся тенденций, видимо – планетарный и далее, возможно, – пока еще гипотетический межцивилизационный (если рассматривать все человечество как цивилизацию, одно целое, хотя и сложно организованное). Все это требует внимательной и всесторонней экспертизы заключаемых международных договоров, возможных их интерпретаций и перспектив с точки зрения учета национальных интересов.

В ПКС РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 обращается внимание на важный момент: «Приоритет перед законами ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагает ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов». При возникновении коллизий законов и не подлежащих ратификации договоров, приоритет имеют законы. При этом коллизии могут быть разрешены путем согласительных процедур в соответствии с нормами международного права в пределах действующего законодательства в Казахстане.

В этом же ПКС РК от 11 октября 2000 г. № 18/2 рассмотрен вопрос о международных договорах, ранее заключенных Республикой, в соответствии с Конституцией Казахстана 1993 г. имевших приоритет перед законами (независимо от их ратификации) и продолжавших действовать после принятия новой Конституции 1995 г.

Положение п. 3 ст. 4 Конституции РК о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам, отражает общие закономерности эволюции права в условиях развивающихся процессов глобализации, охвативших экономическую, политическую, правовую, информационную, культурную, иные сферы жизни человечества на планете, обеспечивает интеграцию Казахстана в мировое сообщество как равноправного партнера. При этом важно отметить, что в отношении всех международных договоров сохраняется принцип приоритета норм Конституции Республики как *концентрированного выражения необходимости и возможности обеспечения национальной безопасности Казахстана в условиях глобализации*. В связи с этим, учитывая значительный рост числа ратифицируемых договоров, Конституционный Совет Республики Казахстан наделяется правом проверки международных договоров до их ратификации на соответствие этих правовых актов Конституции (пп. 3) п. 2-1 ст. 72 Конституции РК).

В ходе исторической эволюции происходит неизбежное развитие не только национального, но и международного права. Международное право также не является застывшим, раз навсегда данным и во всех своих элементах совершенным. Изменение соотношения сил на международной арене, историческая смена стран – мировых лидеров или их групп, возникновение новой конфигурации центров силы в мировой политике,

международные конфликты и кризисы оказывают влияние на международное право, его толкование и применение, на деятельность международных организаций. Учитывая разную скорость и особенности правового развития различных стран, международное право в своем развитии может, как опережать национальное право, так и отставать от него. Нередко, в национальном праве могут появиться уже элементы законодательства нового поколения, а в международном праве, порой требующем соблюдения сложных и долгих процедур обсуждения, многосторонних согласований, ратификации, могут продолжать действовать более ранние договоры, отражавшие прежнюю ситуацию в международных отношениях. На каких-то этапах развития по разным причинам может иметь место несинхронность и несовпадение динамики циклов, векторов движения, направлений развития международного и национального права разных стран.

Кроме того, нормы международного права (нередко рассчитанные на добровольное исполнение их) еще больше, чем в национальном праве предполагают обобщение и охват многообразных случаев, всевозможных динамично развивающихся ситуаций. В результате многие нормы, естественно, имеют весьма гибкий, широкий, а иногда и неоднозначный смысл. В теории толкования права и в судебной практике (в частности, среди судей международных судов) существуют разные подходы – от стремления к выявлению более широкого смысла, до установки на поиск более узкого смысла тех или иных норм при их толковании и применении,¹ что может привести к разной трактовке отдельных международно-правовых норм.

Как показывает историческая практика, государства, в том числе и современные государства, особенно наиболее сильные из них, их союзы, далеко не всегда соблюдают верховенство права в международных отношениях и в международном праве. «Двойные стандарты», «право сильного» нередко дают о себе знать, и более того – порой начинают доминировать,² особенно в условиях глобальной «турбулентности», «гибридных войн» начала XXI века в формально мирное время, при проявившихся тенденциях к дезинтеграции, фрагментации и неуправляемости ситуаций в ряде стран, прошедших через «цветные революции».

В таких ситуациях в нормах международного права и их толковании, в решениях международных судов могут более явно проследиваться ин-

¹ См., напр.: Караев А.А. Правовая охрана Конституции: традиции демократического конституционализма и опыт Казахстана: Монография. Алматы, 2010. – С. 159-161 и др. См. также: Абдрасулов Е.Б., Абдрасулова Г.Э. Судебное применение и толкование гражданско-правовых норм: Монография / Под общей ред. К.А. Мами. Астана, 2007. – С. 304.

² Об этом подробнее см., напр.: Марочкин С.Ю. Взаимодействие правовых систем как общий вектор развития (отношение международного сообщества к принципу верховенства права: намерения и реальность) // Российский юридический журнал. № 5 (98), 2014. – С. 15–25.

тересы определенных стран-лидеров или групп стран. В связи с этим актуализируются вопросы о необходимости более внимательного изучения международно-правовых документов при их подписании и ратификации, а также более осторожной имплементации норм международно-правовых документов в таких ситуациях с учетом возможного смысла норм, возможных последствий их реализации с учетом динамики исторического контекста.

Активно совершенствуется и будет в дальнейшем развиваться международное частное право, непосредственно связанное как с международно-правовыми актами международных организаций и т.д., так и с национальным правом, например, с соответствующими разделами в гражданских, торговых, предпринимательских, гражданских процессуальных кодексах в национальном праве стран мира.

Ускоряющаяся эволюция международного права и форм его взаимодействия с национальным правом, на фоне фундаментальных научно-технических, экономических и политических изменений в мире, требуют ясного осознания общих тенденций развития, расширения и возрастания приоритетности норм международного права. В то же время, это требует более внимательного отношения к ситуативному взаимодействию отдельных норм международного и национального права в конкретном историческом контексте с точки зрения обеспечения национальной безопасности, экологии, создания благоприятных и выгодных условий для развития национальной экономики, сохранения национальных традиций и культуры. Выступая на церемонии подписания Закона РК от 10 марта 2017 г., Глава государства заметил, что «стремительная технологическая революция в современном мире формирует новую реальность в глобальной экономике... Обновленная Конституция – это наш ответ на вызовы времени».¹

В новой редакции п. 3 ст. 4 Конституции РК (2017 г.) оставлено положение о приоритете ратифицированных международных договоров по отношению к законам, но введено и новое положение о том, что порядок и условия действия международного договора в Казахстане будут определяться законодательством.

Оба предложения п. 3 ст. 4 действующей редакции Конституции РК необходимо рассматривать и толковать *в единстве, как одно целое.*

Новая норма не означает произвольного неисполнения международных договоров вопреки международному праву. Как известно, Казахстан

¹ Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-o-vnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

еще в марте 1993 г.¹ присоединился к Венской конвенции о праве международных договоров.

Новое положение об определении законодательством порядка и условий действия международного договора принято не для отказа или противопоставления объективному процессу глобализации. Оно введено для определенного смягчения, где это возможно и необходимо, последствий возникшей в международных отношениях напряженности, для использования постепенности, корректировки темпов, сроков, форм протекания связанных с международными договорами процессов и синхронного или последовательного, с учетом содержания договора и сопутствующих ему обстоятельств, включения действия различных норм.

Согласно статье 26 (*Pacta sunt servanda*) Венской конвенции «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться».²

КС РК в своем постановлении от 18 мая 2006 г. № 2 отметил в связи с этим: «Согласно установленному статьей 26 Венской Конвенции принципу "*pacta sunt servanda*" каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Данный принцип закреплен также в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, от 24 октября 1970 года, как принцип добросовестного выполнения государствами обязательств, принятых ими в соответствии с Уставом ООН.

Между тем, как указал КС РК в постановлении от 11 октября 2000 года № 18/2, Венская Конвенция «не определяет порядка исполнения до-

¹ О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 года.

В ПКС РК от 18 мая 2006 г. № 2 специально отмечается, что ратификация и присоединение по существу тождественны: «Нормы Венской Конвенции не устанавливают различий между ратификацией международного договора и присоединением к международному договору по их правовым последствиям (статьи 11, 14 и 15). Согласно разъяснению Договорной секции Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций, «присоединение влечет за собой те же юридические последствия, что и ратификация».

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.

В Республике Казахстан законы о ратификации международного договора и законы о присоединении к подлежащему ратификации международному договору проходят одинаковую процедуру принятия. Поэтому они равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям». См.: Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан. ПКС РК от 18 мая 2006 года № 2.

² Там же. См. также пункт 3 НПКС РК от 11 октября 2000 г. № 18/2: Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан.

говоров. Это относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права – суверенного равенства государств».

В ст. 27 (Внутреннее право и соблюдение договоров) Венской конвенции о праве международных договоров закреплено, что «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Это правило действует без ущерба для статьи 46». В упомянутой здесь ст. 46 Венской Конвенции, установлены следующие правила:

«1. Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения.

2. Нарушение является явным, если оно будет объективно очевидным для любого государства, действующего в этом вопросе добросовестно и в соответствии с обычной практикой».

В прежней редакции п. 3 ст. 4 Конституции РК 1995 г. содержалась норма: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». В новой редакции этого пункта, как уже отмечалось, вместо второй части предложения, после слова «законами» записано положение: «Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Конвенция не содержит специальных статей о порядке и условиях действия международных договоров. Очевидно, они должны соответствовать международным правилам соблюдения договоров, содержанию конкретных договоров. С учетом различных ситуаций, Венская конвенция 1969 г. в ст. 31–33 устанавливает также общие подходы к толкованию международных договоров, которые могут иметь отношение к их пониманию и применению.

В условиях быстро развивающихся процессов глобализации и региональной интеграции, а также динамики соотношения сил на международной арене, особенно в условиях мирового кризиса и происходящего противоречивого процесса реформирования некоторых основ миропорядка,¹

¹ Канадский политолог и экономист Петр Дуткевич и его соавтор Д.Б. Казаринова, делая акцент на начавших проявляться тенденциях к дезинтеграции мировой системы, пишут: «Мы чувствуем наступление хаоса, принципиально другого мира. В этом мире нормы международного права перестают определять межгосударственные отношения, меняются отношения внутри и между государствами, создаются новые блоки. Возникают малоправляемые или совсем неуправляемые ситуации с точки зрения национальных го-

это положение приобретает важное значение для национального государства. В этих условиях национальные государства вынуждены, естественно, принять дополнительные меры по укреплению государства, обеспечению устойчивого развития и национальной безопасности.

Новая конституционная норма в п. 3 ст. 4 Конституции РК ориентирована на защиту национальных интересов в условиях глобализации и региональной интеграции. В то же время остаются вопросы, требующие своего официального решения, в частности нового уточняющего толкования Конституционным Советом Республики Казахстан вопросов о действии международных договоров.

Действительно, «порядок» и «условия» достаточно широкие понятия, особенно в их сочетании. Более того, современная теория права особое значение в понимании права придает не только тексту, но и его реализации, действию нормативных правовых актов.

«Законодательство» также весьма широкое понятие, по сути охватывающее в широком смысле всю национальную систему нормативных правовых актов, издаваемых государственными органами разного уровня.

Видимо, в данном случае при толковании смысла слова «законодательством» в новой редакции п. 3 ст. 4 Конституции следует учитывать нормы ст. 3 Конституции РК. Согласно ст. 3 Конституции Республики «единственным источником государственной власти является народ» (п. 1 ст. 3) и что «народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам» (п. 2 ст. 3). В п. 3 ст. 3 Основного Закона предусмотрено также, что «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий». Поскольку международные договоры затрагивают интересы всего народа, то и решать их могут, прежде всего, субъекты, имеющие первичный конституционный статус представителей народа, то есть, сам народ путем референдума, а также Президент и Парламент. Таким образом, не любыми нормативными правовыми актами, составляющими широкий смысл понятия «законодательство», могут определяться порядок и условия действия международных договоров и, тем самым, их соотношение с национальными законами. Очевидно, КС РК по данному вопросу раньше или позже придется сделать некоторое уточнение в официальном толковании, ограничив возможный широкий смысл слова «законодательством».

сударств». См.: Дуткевич П., Казаринова Д.Б. Конец эпохи глобализации: причины и последствия. Поезд, сошедший с рельсов // Международные Лихачевские научные чтения – 2017. «Глобальный мир: системные сдвиги, вызовы и контуры будущего». Сайт: Плошадь Д.С. Лихачева. – http://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2017/dokladi/Dutkevich_Kazarinova_plen_rus_izd.pdf (23.06.2017 г.).

Кстати, в этом направлении КС РК уже не раз формулировал свою позицию. Так, в НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 записано: «Конституционный Совет считает, что указанные конституционные полномочия Президента и Парламента Республики являются формой воплощения воли народа и суверенитета государства, обеспечения реализации основных направлений внешней политики, положений и норм Конституции Республики в сфере международных отношений (ПКС РК от 18 мая 2006 года № 2 и от 26 июня 2008 года № 5)».

В том же НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 подчеркивалось: «Конституционный Совет считает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения п. 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. Исходя из п. 1 Основного Закона, провозглашающего человека, его жизнь, права и свободы высшей ценностью государства, не могут обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами и непосредственности применения решения Комиссии (имелась в виду Комиссия таможенного союза – С.У.), ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина».

В связи с этим необходимо все сделать, чтобы новая норма п. 3 ст. 4 Конституции обеспечивала защиту национальных интересов в условиях глобализации и многоплановой интеграции во всех ситуациях, включая кризисные. В то же время новая норма должна обеспечивать нормальную имплементацию в национальное законодательство норм развивающегося международного права и их применение, в том числе по правам человека, даже в условиях глобального турбулентного периода с повышенными рисками¹ (что нельзя игнорировать и что следует учитывать). Но осознавая особенности исторической глобальной ситуации, следует иметь в виду, что официальное толкование нормы должно максимально исключить сомнения в устойчивости стратегии национальной правовой политики, основ законодательства, исполнения международно-правовых обязательств и гарантий Казахстана, обеспечить уверенность международных партнеров, в том числе инвесторов в предсказуемости правового развития страны и ее судебной системы.

В условиях глобальной и региональной международной интеграции создаются новые и эволюционируют прежние международные органы и организации (межгосударственные, общественные), координирующие и организующие деятельность в разнообразных сферах международных от-

¹ Об этом хорошо написал В.Д. Зорькин, размышляя о праве в глобальном обществе риска и о правовом освоении будущего. См., напр.: Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. – С. 437–452.

ношений, развиваются международные суды. Возрастает роль международного сообщества в регулировании конфликтов, чрезвычайных ситуаций в разных точках планеты. Международные органы и организации, в которых участвует Казахстан, принимают решения, которые могут быть обязательными или рекомендательными для их членов.

В НПКС РК от 5 ноября 2009 г. № 6 обращено внимание на положение п. 1 ст. 4 Конституции об «иных обязательствах Республики», отнесенных к действующему праву и возникающих «в рамках порождающих их международных договоров».¹

В постановляющей части данного Нормативного постановления от 5 ноября 2009 г. установлено, что нормы ст. 4 Конституции РК применительно к предмету рассмотрения означают, что на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики..., распространяются положения ст. 4 Конституции РК о приоритете ратифицированных Республикой международных договоров перед ее законами и непосредственности применения таких решений. При этом решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Казахстана, не должны противоречить Конституции РК.

В ходе конституционной реформы 2017 г. введены также дополнительные положения, обеспечивающие устойчивость Конституции РК, ее государства и политической системы. В п. 2 ст. 91 Конституции теперь записано: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными». Международные договоры не могут нарушать эту норму.

В настоящее время Казахстан присоединился, примерно к 60 международным документам о правах человека. При этом, по подсчетам М.А. Сарсембаева, в двух Международных пактах о правах человека от 16 декабря 1966 г. содержится 78 прав и свобод человека. В Конституции РК закреплены 27 из них и 51 право и свобода не нашли отражения в Основном Законе. В то же время, в ст. 10-33 Конституции записаны 69 прав и свобод человека и гражданина. «Из них по крайней мере 37 существенных прав и свобод в двух Международных пактах о правах человека не нашли своего закрепления».² Таким образом, в настоящее время имеются опреде-

¹ Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. НПКС РК от 5 ноября 2009 года № 6.

² См.: Сарсембаев М.А. Соотношение прав человека в казахстанской Конституции и международно-правовой системе // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30–31 августа 2012 г.). Астана, Алматы: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева: ИИО,

ленные резервы и для дальнейшего развития национального права, и для совершенствования международного права с учетом устоявшихся конституционных норм. Следует иметь в виду также, что некоторые права и свободы, имплементируемые из международного права в национальное, могут находить закрепление также в той или иной форме непосредственно в законах, минуя Конституцию, особенно принимаемые после ратификации международно-правовых документов, в частности, относящиеся к более специальным сферам правового регулирования. Тем более, что Конституция не содержит запретов для непосредственного включения соответствующих положений в законы.

При возникновении коллизии между обязательным для Казахстана решением международной организации и (или) ее органа и нормативными правовыми актами Республики, действует решение международной организации и (или) ее органа впредь до устранения такой коллизии. В связи с этим Е.М. Абайдельдинов справедливо отмечает, что «никакая реальная интеграция невозможна без того, чтобы участвующие страны не делегировали часть своего суверенитета наднациональным органам, принимающим решения, обязательные для всех участников, как это предусмотрено в Конституциях ряда европейских государств».¹ В то же время «не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина».²

Конституционная реформа 2017 г. внесла еще одно существенное новшество. Теперь в соответствии с новым подпунктом 10-1) ст. 44 Конституции, Президент РК в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства вправе направить обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу международного договора (как правового акта) на его соответствие Конституции Республики.

По мере развития процессов глобализации, международное право все более активно влияет на различные сферы, стороны и нормы национально-

2012. – С. 208 – 209. О Комитете ООН по правам человека и работе в этом Комитете первого представителя Казахстана – профессора М.А. Сарсембаева, см. также: Сарсембаев М.А. Казахстан: к практическим высотам международного права // Право и государство. № 1 (58), 2013. – 39-42; Сарсембаев М.А. Хождение в ООН. Комитет ООН по правам человека: ощущения, впечатления, анализ. Астана: КТ «Болашак», 2014. – С. 456.

¹ См.: Абайдельдинов Е.М. Соотношение Конституции РК с общепризнанными принципами и нормами действующего международного права // Сочетание международно-правовых форм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Отв. ред. М.Т. Баймаханов. Астана, 2007. – С. 121.

² См.: Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. НПКС РК от 5 ноября 2009 года № 6.

го права. С учетом этого, в современных условиях важное значение имеет конституционный контроль за международными договорами.

В целом, в правовой доктрине о соотношении международного и национального права в условиях объективно происходящих процессов глобализации, безусловно, формируется концепция приоритета развивающегося международного права. Однако этот приоритет не должен быть механическим. Глобальная «турбулентность», изменение политической карты мира и глобальных центров силы, мировые кризисы, неравномерность, а порой и несинхронность развития международного и национального права вынуждают национальные государства, их элиты в таких условиях создавать дополнительную конституционную страховку для обеспечения своей независимости и безопасности. Такие нормы-страховки вводятся с учетом возможной динамики геополитических ситуаций и положения страны, исторических особенностей, принятой и реализуемой стратегии устойчивого экономического, политического и правового развития.

4.4. В п. 4 ст. 4 Конституции РК предусматривается, что все законы (Конституция, законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, кодексы, законы, вносящие изменения и дополнения в кодексы, иные законы) независимо от субъекта их издавшего (народ, Парламент, Сенат в условиях роспуска Мажилиса, Президент), должны быть опубликованы.

В п. 1 ст. 1 Конституции Республики, как известно, закреплено, что высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. В п. 3 ст. 12 Конституции записано, что в силу своего гражданства граждане имеют права и несут свои обязанности. С учетом этого, в п. 4 ст. 4 Конституции устанавливается также, что официальное опубликование нормативных правовых актов (в том числе подзаконных), касающихся прав, свобод и обязанностей граждан – обязательное условие их применения. Их публикация – обязательное условие их применения. Это относится ко всем затрагивающим права, свободы и обязанности граждан нормативным правовым актам – основным и производным (в т. ч. к стандартам государственных услуг, регламентам, положениям, инструкциям и др., утверждаемым основными нормативными правовыми актами и являющимися с ними единым целым), их приложениям (перечням, расчетным таблицам, таблицам соответствия и т.д.).

Такая публикация в соответствии со ст. 37 Закона о правовых актах осуществляется в следующих официальных изданиях: «Ведомости Парламента Республики Казахстан», «Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан», а также «Вестник Национального Банка Республики Казахстан». Официальное опубликование нормативных правовых актов осуществляется также в периодических печатных изданиях, получивших такое право на конкурсной основе, в порядке, установленном Правительством РК и в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов РК в элек-

тронном виде. Действует правило (п. 3 ст. 37 Закона о правовых актах), что официальное опубликование нормативных правовых актов должно быть осуществлено одновременно на казахском и русском языках в течение 30-ти календарных дней после их вступления в силу.

Последующее официальное опубликование текстов нормативных правовых актов осуществляется печатными изданиями в порядке, определяемом Правительством РК и при условии прохождения экспертизы на соответствие публикуемых текстов Эталонному контрольному банку нормативных правовых актов РК, под контролем органов юстиции. Неофициальное опубликование нормативных правовых актов возможно после их официального опубликования. Согласно п. 5 ст. 37 Закона о правовых в правоприменительной практике должны использоваться официальные публикации нормативных правовых актов.

Формирование правового государства в информационном обществе требует создания и качественного поддержания функционирования открытого, общедоступного, постоянно обновляемого государственного электронного банка законов и международных договоров, а также иных действующих нормативных правовых актов. В последние годы в Казахстане создана и действует бесплатная и общедоступная Информационно-правовая система (ИПС) нормативных правовых актов РК «Әділет».

По мере эволюции права, возрастает значение законодательства. В условиях информационного общества законодательство приобретает электронную форму – удобную и компактную для хранения правовой информации, открывающую возможности практически мгновенного ее распространения, копирования, обновления и передачи в любую точку планеты. Тем самым электронная форма права становится адекватной любому масштабу правового регулирования и управления, а также ускоряющимся темпам развития национального и международного права в эпоху глобализации.

СТАТЬЯ 5

1. В Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий.

Пункт 1 ст. 5 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

2. Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов.

Пункт 2 ст. 5 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

3. 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.

4. 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.

5. 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 Республики.

5.1. Развитие Республики Казахстан как динамичного, современного государства с высокими стандартами качества жизни возможно только на основе активизации человеческого потенциала, предприимчивости граждан, дальнейшего становления гражданского общества при условии духовной и политической свободы всех его членов, как ключевого фактора формирования постиндустриального информационного общества. Поэтому идеологическое и политическое многообразие, являясь важнейшей институциональной и процедурной гарантией функционирования институтов гражданского общества, и одновременно выступая как условие построения правовой государственности, признаются одной из основ конституционного строя Республики Казахстан.

Идеологическое многообразие как конституционный принцип представляет собой запрет на признание какой-либо идеологии в качестве официальной, государственной идеологии, предполагая возможность свободного существования в обществе различных политических взглядов, концепций, идеологий по вопросам функционирования и развития общества и государства. Под идеологией, как осознанной цели общественной деятельности, обычно понимается система правовых, политических, философских, религиозных и иных взглядов на социальную действительность, личность, общество и государство, их взаимоотношения, место личности в обществе и государстве, пути и перспективы общественного развития.

Граждане и их объединения вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать самостоятельно и осознанно в рамках закона меры по ее реализации в жизнь.

Конституционным признанием идеологического многообразия устанавливаются правовые пределы деятельности государства и его органов, которые не вправе определять ту или иную идеологию в качестве государственной, официальной идеологии. Общественные объединения, политические партии и иные институты общества также не вправе провозглашать ту или иную идеологию в качестве обязательной в сфере политики, образования, художественного творчества и других сферах жизнедеятельности общества.

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 индивидуально 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. В этих целях пунктах 1 и 2 ст. 20 Конституции РК установлено: «1. Свобода слова и творчества гарантируется. Цензура запрещается. 2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом...».

Признание идеологического многообразия сопровождается признанием политического многообразия, которое, прежде всего, представляет собой его институциональное выражение и оформление в виде различных политических партий и общественно-политических объединений. Политическое многообразие – конституционный принцип, провозглашающий свободу политических мнений и действий, легальную возможность создания и деятельности политических партий и иных общественно-политических организаций, движений.

Признание государством политического многообразия логически вытекает из свободы идеологий, т.к. на основе общности определенных идеологий граждане создают различные общественные объединения, в том числе политические партии. В ПКС РК от 11 июля 2002 г. №6 «О проверке соответствия Конституции Республики Казахстан Закона «О политических партиях» отмечается, что право граждан Республики Казахстан на свободу объединения в политические партии вытекает «из пункта 1 статьи 5 общих положений Конституции о том, что в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Следовательно, право граждан на свободу объединения в политические партии корреспондирует

конституционному праву на свободу объединения, особые виды которого могут регулироваться отдельными законами».

Политическое многообразие является основой утверждения в Казахстане реальной многопартийной системы, наличия различных политических течений, представительства в них различных социальных групп общества. Многопартийность означает гарантированную Конституцией возможность учреждения различных политических партий и их реальное участие в политической жизни страны, о чем свидетельствуют парламентские и президентские выборы, которые проходят на многопартийной основе. Конституционное признание политического многообразия возлагает на государство определенные обязанности по поддержанию демократического политического режима, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

В настоящее время многопартийность в Казахстане стала устойчивым институтом государства, неотъемлемым атрибутом общественной жизни. Как известно, на протяжении новейшей истории независимого Казахстана функционировало 28 политических партий. Ныне действующие парламентские партии («Нұр Отан», Демократическая партия Казахстана «Ақжол», Коммунистическая народная партия Казахстана (КНПК), а также не имеющие представительств в Мажилисе Казахстанская народно-демократическая патриотическая партия «Ауыл», Общенациональная социал-демократическая партия, политическая партия «Бірлік» нашли свою социально-политическую нишу в казахстанском обществе, в основном узнаваемы, имеют определенный социальный авторитет, функционируют в условиях демократической законодательной базы.

«Политической партией, – согласно п. 1 ст. 1 Закона РК о политических партиях, – признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, 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».

Право на свободу объединения в политические партии, как коллективное право, которое осуществляется гражданами Республики совместно или по личному выбору каждого из них, не является абсолютным и может быть законодательно обусловлено. В соответствии с нормами п.1 ст.5 Закона РК о политических партиях: «Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Законом». Государство обязано обеспечивать соблюдение прав и законных интересов политических партий, оказывать поддержку их деятельности, гарантировать равенство политических партий перед законом независимо от идеологии, целей и задач, изложенных в их учредительных и программных документах.

Конституцией не допускается создание в государственных органах организаций политических партий. В соответствии с требованиями Основного Закона, п. 2 ст. 4 Закона о политических партиях установлен запрет на создание первичных организаций политических партий в государственных органах и органах местного самоуправления. Нормами п. 2 ст. 4 Закона РК о политических партиях также закреплено: «Не допускается незаконное вмешательство государства в дела политических партий и политических партий в дела государства. Не допускается также возложение на политические партии функций государственных органов». Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей обязаны руководствоваться требованиями законодательства РК, и не связаны решениями политических партий и их органов. Депутаты Парламента, государственные служащие не вправе занимать оплачиваемые должности в политических партиях.

5.2. Одним из важнейших направлений государственной политики в Казахстане является создание благоприятных условий для развития институтов гражданского общества (политических партий, профессиональных союзов и иных общественных объединений), которые играют важнейшую роль в процессе реализации механизма народовластия. Роль политических партий и различных общественных объединений чрезвычайно высока при проведении выборов в органы государственной власти, в полной мере проявляясь при проведении выборов Президента и Парламента РК.

В соответствии с нормами ст. 2 Закона об общественных объединениях, общественными объединениями признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения, за исключением политических партий и профессиональных союзов. Членами общественных объединений могут быть граждане Республики Казахстан и (или) юридические лица – общественные объединения, за исключением политических партий и профессиональных союзов. Уставами общественных объединений, кроме политических партий, может быть предусмотрено членство (участие) в них иностранных граждан и лиц без гражданства.

В настоящее время в Казахстане зарегистрировано свыше 27 тысяч общественных объединений, как полноправных субъектов происходящих в стране социальных процессов, активно работающих во многих сферах жизнедеятельности общества. Общественные объединения, являясь некоммерческими организациями, 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 благотворительной деятельности; проведения культурно-просветительной, 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.

При этом особое значение придается вопросам укрепления сотрудничества государства и общественных объединений в процессе решения различных актуальных вопросов социальной сферы: защиты прав человека, поддержки социально незащищенных групп населения, формирования здорового образа жизни населения, гендерного равенства, развития творческих инициатив и т.д.

Действие Закона об общественных объединениях распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных объединений, органов местного самоуправления и общественной самодеятельности, порядок создания и деятельность которых определяются иными законодательными актами. Действие Закона распространяется также на деятельность созданных и действующих на территории Республики Казахстан структурных подразделений (филиалов и представительств) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений, за исключением религиозных объединений. Общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией и законами РК об общественных объединениях, о профсоюзах, о некоммерческих организациях и др.

Из конституционного признания идеологического и политического многообразия вытекает, что государство равным образом относится к любым общественным объединениям, действующим в рамках закона. В развитие конституционных норм Законом РК об общественных объединениях установлено, что общественные объединения равны перед законом и осуществляют свою деятельность в рамках Конституции и иных законодательных актов РК. Государство предъявляет равные требования к порядку образования общественных объединений, их уставам, порядку их регистрации, основаниям и порядку прекращения деятельности. Как субъекты конституционно-правовых отношений, общественные объединения обладают равными правами на участие в политической деятельности, на осуществление иных целей, предусмотренных в их уставах. Они также несут равные обязанности перед государством, своими членами и другими субъектами правовых отношений.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений. При этом, согласно нормам п. 2 ст. 5 Конституции Республики: «Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов».

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 присвоение функций 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, наказываются штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до одного года или без такового».

Вместе с тем 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. Кроме того, вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, в предусмотренных законодательными актами случаях могут решаться с государственными органами по согласованию с общественными объединениями.

«Последовательное и устойчивое развитие Казахстана как динамичного, современного государства с высокими стандартами качества жизни, – отмечается в Концепции правовой политики до 2020 года, – возможно только на основе активизации человеческого потенциала, роста предприимчивости граждан, укрепления институтов гражданского общества». В этой связи благодаря курсу государства на всестороннее развитие институтов гражданского общества, гармонизацию отношений государства и общества в ходе конституционной реформы 2007 года, как известно, были сняты конституционные запреты и ограничения на более активное взаимодействие государственных и общественных институтов.

Важным ресурсом демократизации страны и укрепления институтов гражданского общества стала полнокровная реализация Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы, утвержденная Указом Президента РК от 25 июля 2006 года № 154. На ее основе был разработан и реализован ряд целевых программ, законодательных и других правовых актов, нацеленных на создание благоприятных условий для функционирования институтов гражданского общества.

За годы государственной независимости в Казахстане сформировался неправительственный сектор, состоящий из общественных объединений, фондов, негосударственных некоммерческих учреждений и других организаций, занимающихся социальными вопросами. В этой связи одним

из важных достижений в создании гражданского общества в Казахстане является становление широкой сети общественных объединений в виде неправительственных организаций (НПО). Они выполняют роль посредников между государством и гражданами, берут на себя многие функции социальных преобразований в обществе, вносят весьма заметный вклад в решение различных проблем социальной сферы: экологии, повышения роли женщин в обществе, прав потребителей, молодежи, многодетных и одиноких матерей, детей-сирот, инвалидов, жертв незаконных репрессий и др.

В целом взаимодействие государства и НПО в Казахстане строится на принципах равноправного партнерства в рамках общенационального диалога, главным механизмом которого является Гражданский форум неправительственных организаций, который проходит с 2003 года раз в два года, являясь социально значимым событием в общественной жизни страны. Целью Гражданского форума, зарекомендовавшей себя как авторитетная диалоговая площадка для неправительственных организаций и государственных органов в развитии институтов гражданского общества, их взаимоотношений с государством, является совершенствование законодательной, социально-экономической и организационно-методической базы для всестороннего развития институтов гражданского общества и их равноправного партнерства с государством и бизнес-сектором страны. В ходе Гражданского форума регулярно обсуждаются стратегические вопросы развития неправительственного сектора и социальной сферы жизнедеятельности общества, разрабатываются соответствующие рекомендации и планы совместных действий по вопросам дальнейшего развития гражданского общества в Казахстане.

Например, в ноябре 2016 года состоялся седьмой по счету Гражданский форум, основной темой которого стало определение основных приоритетов деятельности казахстанских НПО на будущее и запуск проекта «Поддержка и развитие общественных советов, как инструмента вовлечения граждан в принятие решений». Данный проект направлен на активизацию и вовлечение граждан в процессы принятия решения органами государства через общественные советы, реализуемого в рамках государственных грантов Центра поддержки гражданских инициатив и Министерства по делам религий и гражданского общества РК.

Реальным шагом в признании роли и места некоммерческих организаций в общественных процессах жизнедеятельности страны явился Закон РК о некоммерческих организациях. «Некоммерческие организации, - согласно положениям ст. 4 данного закона, могут создаваться для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридиче-

ской помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников)»).

Постановлением Правительства РК от 23 января 2002 г. № 85 была одобрена Концепция государственной поддержки неправительственных организаций РК, стратегической целью которой является создание условий для устойчивого развития НПО и усиления их роли в решении социально значимых проблем общества на основе взаимодействия и поддержки со стороны органов государственной власти. На основе Концепции последовательно принимаются Программы государственной поддержки неправительственных организаций РК, которые являются показателем реального сотрудничества государства и НПО. С 2003 года в Казахстане проводятся отраслевые конкурсы социально значимых проектов НПО с целью привлечения некоммерческих организаций для решения социально значимых проблем. Ежегодно НПО в партнерстве с государственными органами, бизнес-структурами, международными организациями реализуются многочисленные проекты, направленные на решение конкретных проблем населения страны.

Общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного социального заказа государственными органами и НПО, урегулированы Законом РК от 12 апреля 2005 г. № 36 «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан». В настоящее время разрабатывается проект закона «О государственной поддержке неправительственных организаций Республики Казахстан», в котором должны найти отражение важнейшие аспекты взаимодействия государства и НПО.

Таким образом, в Казахстане проводится большая работа по развитию неправительственного сектора как одного из основных критериев функционирования гражданского общества, эволюционного и поэтапного продвижения страны по пути устойчивого демократического развития, построения светского, правового и социального государства.

5.3. Демократические ценности, установленные Конституцией, должны защищаться государством от распространения в обществе антидемократических идеологий и их различных организационных форм. Государство не может допускать и деятельность политизированных институтов гражданского общества, которые стремятся изменить основы конституционного строя насильственным или иным незаконным способом. Демократическое государство также несовместимо с распространением в обществе идеологий, основанных на социальной, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. В соответствии с международно-правовыми стандартами государство может устанавливать ограничения деятельности общественных объединений.

Конституционный запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики,

подрыв безопасности государства, разжигание социальной, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований, соответствует нормам ст. 22 МПГПП. Так, п. 2 ст. 22 МПГПП закрепляется, что пользование каждым человеком правом на свободу ассоциаций с другими «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».

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. В ПКС РК от 11 июля 2002 г. № 6 «О проверке соответствия Конституции Республики Казахстан Закона «О политических партиях» установлено: «Государство, обеспечивая соблюдение прав и законных интересов политических партий, в том числе как юридических лиц, одновременно вправе законом устанавливать для них условия и порядок образования и деятельности, что отвечает международным стандартам в области прав и свобод человека».

Из норм п. 3 ст. 5 Основного Закона следует, что неконституционными являются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства. Поэтому, исходя из того, что речь идет о насильственном изменении конституционного строя РК, можно заключить, что требования общественных объединений об изменении конституционного строя страны в соответствии с установленными Конституцией и законом процедурами не могут признаваться неконституционными. Насильственными могут являться только такие действия (или пропаганда таких действий), которые носят антиконституционный характер и несовместимы с положениями Основного Закона.

Согласно международно-правовым стандартам, в п. 3 ст. 5 Конституции РК установлен исчерпывающий перечень оснований, по которым запрещаются создание и деятельность общественных объединений. В развитие конституционных норм, в ст. 5 Закона об общественных объединениях предусмотрен запрет на создание и деятельность общественных объединений, которые преследуют экстремистские цели, создание не предусмотренных законодательством РК военизированных формирований. На территории РК запрещается создание общественных объединений по типу военизированных формирований, имеющих военизированную структуру, форму, специальные знаки отличия, гимны, флаги, вымпелы, особые усло-

вия внутренней дисциплины и управления, оружие, в том числе имитационное.

Нормами ст. 5 Закона РК о политических партиях также запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни; создание и деятельность военизированных политических партий, а также военизированных формирований при политических партиях.

В соответствии с положениями п. 2 ст. 21 Закона РК о национальной безопасности, признаются подрывающими национальную безопасность и влекущими установленную законом ответственность призывы граждан, в том числе представителей политических партий и иных общественных объединений, к свержению или насильственному изменению конституционного строя, в том числе призывы к терроризму, экстремизму, сепаратизму и иным действиям, посягающим на унитарное устройство РК, целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость ее территории; захвату власти; насильственному прекращению полномочий или воспрепятствованию деятельности органов и должностных лиц РК, сформированных или избранных (назначенных) в соответствии с Конституцией и законодательством РК; использованию существующих конфессиональных различий и разных религиозных воззрений в политических, экстремистских и террористических целях.

Аналогичные положения закреплены конституциями многих демократических стран. Например, ст. 22 Конституции Испании 1978 г. установлено: «2. Ассоциации, преследующие цели или использующие средства, квалифицируемые как преступные, являются незаконными ... 5. Запрещаются тайные общества и объединения военизированного характера». Ст. 8 Конституции Королевства Нидерландов 1983 г. закрепляется: «Гарантируется право на создание общественных объединений. Указанное право может быть ограничено Актом Парламента в интересах общественного порядка». П. 2 ст. 21 Основного Закона Германии 1949 г. также гласит: «Партии, которые по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя либо устранить его или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германии, неконституционны».

В Республике Казахстан не допускаются также создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, и деятельность незарегистрированных общественных объединений. Согласно ст. 489 КОАП РК введена соответствующая административная ответственность за нарушение законодательства РК об общественных объединениях, а также руководство, участие в деятельности

незарегистрированных в установленном законодательством порядке общественных объединений, финансирование их деятельности.

Ст. 267 УК РК установлено: «1. Создание незаконного военизированного формирования, а равно руководство таким формированием – наказывается лишением свободы на срок от двух до семи лет. 2. Участие в незаконном военизированном формировании – наказывается штрафом в размере от трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок». Согласно примечанию к ст. 267 УК РК: «Лицо, добровольно прекратившее участие в незаконном военизированном формировании и сдавшее оружие и воинское снаряжение, освобождается от уголовной ответственности, если в его действиях не содержится состава иного преступления».

Кроме того, ч. 1 ст. 404 УК РК «Создание, руководство и участие в деятельности незаконных общественных объединений» введена уголовная ответственность за создание или руководство общественным 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 ими противоправных деяний.

Следовательно, общественные объединения, преследующие любые другие цели, не запрещенные законодательством РК, имеют право на существование.

5.4. В целях обеспечения государственного суверенитета и независимости РК не допускается на территории Казахстана деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств. Целью такого конституционного запрета является защита общественного и государственного строя РК, как независимого суверенного государства, т.к. политические партии принимают непосредственное участие в формировании органов государственной власти и через своих представителей – политики государства. Важную роль в общественно-политической жизни страны играют и профессиональные союзы, как общественные объединения, преследующие социально-экономические цели.

«Из всех общественных объединений политические партии и профессиональные союзы являются высшей формой самоорганизации граждан, представляют собой достаточно структурированные объединения, которые преследуют политические и социально-экономические цели, – отмечается в ПКС РК от 7 июня 2000 г. №4/2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан». – Им присуща консолидированность, способность оказывать влияние на политическое мировоззрение людей и политику государства в различных сферах жизни общества. Поэтому п. 4 ст. 5 Конституции Республики не допускается финансирование иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями, прежде всего таких субъектов, как политические партии и профессиональные союзы».

Содержание комментируемой конституционной нормы свидетельствует об особо охраняемых Конституцией, как Основным Законом, фундаментальных интересах и ценностях государства и общества, т.к. речь идет о защите конституционного строя, независимости и территориальной целостности Республики Казахстан. Допущение деятельности политических партий и профессиональных союзов других государств в Казахстане означало бы их прямое вмешательство в дела отечественных политических партий, профессиональных союзов и иных общественных объединений, нарушение государственного суверенитета Республики Казахстан.

Состояние защищенности основ конституционного строя Республики, деятельности системы государственных органов и порядка государственного управления от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается соблюдение прав и свобод граждан, социальных групп, баланс их интересов, стабильность, целостность и благоприятное международное положение государства, как вид политической безопасности, включается в содержание национальной безопасности, согласно нормам п.п. 3 ст. 4 Закона РК о национальной безопасности.

Республика Казахстан является светским государством, в котором царят межконфессиональный мир и согласие, уважаются и соблюдаются права как верующих, так и граждан, придерживающихся атеистических взглядов. Одним из важнейших достижений современного Казахстана, где в социальном согласии и мире живут и трудятся представители более 17 религиозных конфессий, является межконфессиональное согласие. В настоящее время Астана – столица Казахстана – известна на карте мира как влиятельный центр и глобальная площадка межконфессионального диалога, на которой обсуждаются актуальные вопросы укрепления взаимопонимания между религиями и культурами.

Открытый межкультурный и межрелигиозный диалог является одним из ключевых вопросов внутренней и внешней политики Республики Казахстан. По инициативе Президента Республики Н.А. Назарбаева, в Казахстане с 2003 года на регулярной основе проводятся не реже одного раза в три года съезды лидеров мировых и традиционных религий, в которых принимают участие видные представители практически всех мировых и традиционных религий, имеющих общие ценности, направленные на мирное сосуществование всех народов. Съезды лидеров мировых и традиционных религий играют весьма важную концептуальную роль в продвижении диалога между цивилизациями, культурами и религиями, безусловно, укрепляя межрелигиозное взаимопонимание в мире.

Исходя из конституционного принципа светского государства, в Казахстане не допускается деятельность партий на религиозной основе. Из данного конституционного запрета следует, что в Казахстане запрещается создание политических партий, руководствующихся религиозным мировоззрением. Созданные и зарегистрированные политические партии не имеют права осуществлять свою деятельность, руководствуясь религиозной идеологией.

Запрещение организации и деятельности 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 (неверующих лиц, адептов других религий). Смысл свободы совести в том и состоит, что человек сам, по своей воле, свободно формирует свое мировоззрение, взгляды, избирает свою линию поведения в соответствии со своим личным внутренним убеждением. И такая свобода выбора человеком своего мировоззрения и поведения не может навязываться никем, включая государство, и прямо или косвенно не наказывается. Но при таких условиях, естественно, возникает конкуренция мировоззрений, религиозных идей, убеждений, которые, при неблагоприятных условиях, ведущих к нарушению законодательства, могут расколоть общество по религиозному признаку. Кроме того, нередко идеология некоторых нетрадиционных для Казахстана конфессий и новых религиозных течений несет прямую угрозу духовной и этнокультурной самобытности и политическому единству народа страны.

Создание партий на религиозной основе открыло бы путь к политизации религии, расколу общества по религиозному признаку, нарушив межконфессиональное согласие и мир в обществе, вопреки нормам, установленным п. 2 ст. 39 Конституции РК: «Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие».

Согласно нормам ст. 10 Закона РК о религиозной деятельности «Запрещаются деятельность партий на религиозной основе, создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на утверждение в государстве верховенства одной религии, разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанных с насилием или призывами к насилию и иными противоправными действиями». П. 8 ст. 5 Закона РК о политических партиях также установлено: «Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной, этнической и религиозной принадлежности граждан, а также создание в государственных органах и органах местного самоуправления первичных партийных организаций политических партий».

Возможность запрета деятельности политических партий на религиозной основе установлена и конституциями зарубежных стран. Так, п.п.3 п. 4 ст. 4 Конституции Кыргызской Республики установлено, что в Кыргызской Республике запрещается создание политических партий на религиозной основе. Ч. 2 ст. 74 Конституции Египта закрепляется: «Политическая деятельность не может осуществляться и политические партии не могут создаваться на основе религии...». Ч. 2 ст. 30 Конституции Туркменистана также гласит: «Запрещаются создание и деятельность политических партий по национальному или религиозному признакам». Аналогичная норма о запрещении создания и деятельности политических партий по национальному или религиозному признакам установлена и ч. 1 ст. 57 Конституции Узбекистана.

Соответственно с принципом отделения религии и религиозных объединений от государства религиозные объединения не участвуют в деятельности политических партий, не оказывают им финансовую поддержку, не занимаются политической деятельностью. Пожертвования, поступившие от религиозных объединений политическим партиям, подлежат зачислению в доход государства по решению суда. 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.

В соответствии с законодательством РК за занятие религиозным объединением политической деятельностью, их участие в деятельности политических партий, оказание религиозным объединением финансовой поддержки партиям, вмешательство религиозных объединений в деятельность государственных органов, установлена административная и уголовная ответственность. Согласно нормам ч. 5 ст. 490 КОАП РК: «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 религиозных объединений – влекут штраф в размере трехсот месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности сроком на три месяца».

Ч. 8 ст. 490 КОАП РК также установлено, что действия (бездействие), предусмотренные ч. 5 ст. 490 данного Кодекса, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на физических лиц в размере двухсот, на должностных лиц в размере трехсот, на юридических лиц – в размере пятисот месячных расчетных показателей с запрещением их деятельности.

Кроме того, ч. 1 ст. 404 УК РК предусматривается, что создание или 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, либо политической партией или профессиональным союзом, финансируемых из запрещенных законами источников, - наказываются штрафом в размере до шести тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до шести лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до шести лет.

Согласно нормам ч. 2 ст. 404 УК РК: «Создание общественного объединения, провозглашающего или на практике реализующего расовую, национальную, родовую, социальную, сословную или религиозную нетерпимость или исключительность, призывающего к насильственному

ниспровержению конституционного строя, подрыву безопасности государства или посягательствам на территориальную целостность Республики Казахстан, а равно руководство таким объединением – наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет».

Активное участие в деятельности объединений, указанных в частях первой или второй ст. 404 УК РК, – в соответствии с положениями ч. 3 ст. 404 УК РК, – «наказывается штрафом в размере до шести тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до шести лет, либо лишением свободы на тот же срок».

В Казахстане не допускается финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями. «Норму пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан в части, гласящей «не допускается . . . финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями», – отмечается в ПКС РК от 7 июня 2000 г. №4/2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 5 Конституции Республики Казахстан», – следует понимать как правовой запрет на получение политическими партиями и профессиональными союзами денежных и иных материальных средств».

Согласно нормам п. 2 ст. 18 Закона РК о политических партиях, не допускаются пожертвования политической партии и ее структурным подразделениям (филиалам и представительствам) от иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций; иностранцев и лиц без гражданства; юридических лиц с иностранным участием; граждан или негосударственных организаций Республики Казахстан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. Данные пожертвования, поступившие какой-либо политической партии, зачисляются в доход государства по решению суда. Такое финансирование означало бы прямое вмешательство иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций; иностранцев и лиц без гражданства в дела политических партий и профессиональных союзов, действующих на законной основе в нашей стране. Внешнее влияние иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций может быть связано и с косвенным посягательством на суверенитет Республики Казахстан в целях насильственного изменения ее конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства.

В случаях нарушения политическими партиями и профессиональными союзами данного конституционного запрета могут быть применены предусмотренные законодательством меры ответственности. Так, нормами ч. 5 ст. 489 КОАП РК установлено: «Финансирование политических партий

иностранными юридическими лицами и международными организациями, юридическими лицами с иностранным участием, государственными органами и организациями, благотворительными организациями – влечет штраф на должностных лиц в размере четырехсот, на юридических лиц – в размере двух тысяч месячных расчетных показателей с конфискацией незаконных пожертвований».

Ст. 406 УК РК также предусматривается ответственность за оказание содействия политическим партиям и профессиональным союзам иностранных государств: «Финансирование, предоставление помещения или имущества, а равно оказание иного содействия политическим партиям или профессиональным союзам других государств, если эти деяния повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, – наказываются штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток».

5.5. Правовые вопросы деятельности иностранных религиозных объединений на территории РК регулируются нормами Закона РК о религиозной деятельности. В настоящее время в Казахстане действуют епархии, приходы и монастыри Русской православной церкви, архиепархия Святой Марии в Астане, общины Евангелическо-лютеранской церкви и других мировых и традиционных конфессий.

Религиозные объединения в Казахстане, имеющие руководящие центры вне пределов Республики, могут руководствоваться их уставами (положениями), если при этом не нарушается казахстанское законодательство и их уставы (положения) зарегистрированы МЮ РК.

Деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Казахстане осуществляются по согласованию с уполномоченным органом – Комитетом по делам религий Министерства по делам религий и гражданского общества РК, осуществляющим государственное руководство в сфере обеспечения межконфессионального согласия, прав граждан на свободу вероисповедания и взаимодействия с религиозными объединениями.

Комитет по делам религий в соответствии с нормами государственной услуги «Согласование деятельности иностранных религиозных объединений на территории Республики Казахстан» оказывает государственную услугу по согласованию деятельности иностранных религиозных объединений на территории республики.

Для согласования кандидата на должность руководителя религиозного объединения иностранный религиозный центр представляет в Комитет по делам религий следующие документы:

1) ходатайство, содержащее сведения о кандидате, его предыдущей деятельности в иностранном религиозном центре;

2) решение о назначении кандидата руководителем религиозного объединения, действующего на территории Республики Казахстан;

3) копию паспорта или удостоверения личности кандидата на должность руководителя религиозного объединения.

Документы представляются с нотариально засвидетельствованной в Казахстане верностью перевода на казахский и русский языки и нотариально также засвидетельствованной в Казахстане подлинностью подписи переводчика, осуществлявшего перевод.

Документы рассматриваются уполномоченным органом в течение тридцати календарных дней с даты их представления, согласно процедурам, установленным Регламентом государственной услуги «Согласование деятельности иностранных религиозных объединений на территории Республики Казахстан».

Результатом оказания государственной услуги является выдача письма-согласования деятельности иностранных религиозных объединений на территории республики, либо мотивированный ответ об отказе в предоставлении государственной услуги в письменном виде.

При этом уполномоченный орган вправе отказать в согласовании назначения иностранным религиозным центром руководителя религиозного объединения в Республике Казахстан, если его деятельность может создать угрозу конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения.

Согласно нормам ст. 19 Закона РК о религиозной деятельности осуществление деятельности руководителем религиозного объединения, назначенным иностранным религиозным центром без согласования с уполномоченным органом не допускается. Руководство религиозным объединением лицом, назначенным иностранным религиозным центром без соответствующего согласования с уполномоченным органом, согласно ч. 7 ст. 490 КОАП РК, влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей с административным выдворением за пределы Республики. Ч. 8 ст. 490 КОАП РК также установлено, что действия (бездействие), предусмотренные ч. 7 ст. 490 данного Кодекса, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на физических лиц в размере двухсот, на должностных лиц в размере трехсот, на юридических лиц – в размере пятисот месячных расчетных показателей с запрещением их деятельности.

Миссионерская деятельность – деятельность граждан Республики Казахстан, иностранцев, лиц без гражданства от имени религиозных объединений, зарегистрированных в Республике Казахстан, направленная на распространение вероучения на территории Республики Казахстан. Согласно нормам ст. 8 Закона РК о религиозной деятельности, иностранцы и лица без гражданства осуществляют миссионерскую деятельность после прохождения регистрации, которая производится местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения и столицы в срок, не превышающий тридцати календарных дней со дня подачи документов. Ре-

гистрация осуществляется в соответствии с требованиями государственной услуги «Проведение регистрации и перерегистрации лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность». Срок регистрации может быть приостановлен при проведении религиозно-экспертной экспертизы для получения заключения по материалам, представленным миссионером.

Для регистрации миссионеры представляют в местные исполнительные органы следующие документы и материалы:

- 1) копию паспорта или удостоверения личности;
- 2) заявление с указанием территории и срока миссионерской деятельности;
- 3) документ, выданный религиозным объединением на право осуществления миссионерской деятельности от имени религиозного объединения;
- 4) справку о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица и копию устава религиозного объединения, представителем которого является миссионер;
- 5) религиозную литературу, иные информационные материалы религиозного содержания, предметы религиозного назначения, предназначенные для миссионерской деятельности.

Иностранцы и лица без гражданства в Республике Казахстан для регистрации в качестве миссионера, в местные исполнительные органы дополнительно представляют следующие документы:

- 1) легализованный или апостилированный документ, удостоверяющий, что религиозное объединение, которое представляет миссионер, является официально зарегистрированным по законодательству иностранного государства;
- 2) приглашение религиозного объединения, зарегистрированного в Республике Казахстан.

Документы, выданные иностранными государствами, представляются с нотариально засвидетельствованной в Казахстане верностью перевода на казахский и русский языки и нотариально засвидетельствованной в Казахстане подлинностью подписи переводчика, осуществлявшего перевод.

Результатом оказания уполномоченным органом государственной услуги является свидетельство о регистрации (перерегистрации) миссионера, либо мотивированный ответ об отказе в оказании государственной услуги в случаях и по основаниям, установленным законодательством.

В случае обжалования решений, действий (бездействий) услугодателя и (или) его должностных лиц, на основании регламента «Проведение регистрации и перерегистрации лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность» жалоба подается в письменной форме на имя руководителя услугодателя или руководителя услугодателя по адресу оказания государственной услуги. Жалоба услугодателя, поступившая в адрес услугодателя, подлежит рассмотрению в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации. В случае несогласия с результатами оказанной государственной услуги услугодатель может обратиться с жалобой в уполномоченный орган по оценке и контролю за качеством оказания государственных услуг.

Жалоба услугополучателя, поступившая в адрес уполномоченного органа по оценке и контролю за качеством оказания государственных услуг, рассматривается в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации. В случаях несогласия с результатами оказанной государственной услуги, услугополучатель имеет право обратиться в суд в установленном законодательством порядке.

При этом иностранцам и лицам без гражданства, представившим документы для прохождения регистрации в качестве миссионера, может быть отказано в регистрации на основании отрицательного заключения религиозно-ведческой экспертизы, а также, если их миссионерская деятельность представляет угрозу конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения.

Использование миссионерами материалов религиозного содержания и предметов религиозного назначения допускается после получения положительного заключения религиозно-ведческой экспертизы.

Миссионеры на территории Республики Казахстан обязаны ежегодно проходить перерегистрацию в местных исполнительных органах областей, городов республиканского значения и столицы.

Деятельность иностранных религиозных объединений должна соответствовать Конституции и законодательству Республики Казахстан. Государство вправе ограничивать деятельность таких объединений и отдельных лиц только в случаях, когда это необходимо для защиты конституционного строя Республики Казахстан, общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Как видно, речь идет не о вмешательстве государства в религиозную жизнь иностранных религиозных объединений и иностранцев, работающих в Казахстане, а о предупреждении и пресечении общественно опасных и иных противоправных деяний, которые зачастую связаны с мотивацией религиозного фанатизма или с прикрытием криминальных и иных антиобщественных целей ссылками на религиозные источники.

Осуществление гражданами РК, иностранцами и лицами без гражданства миссионерской деятельности без регистрации (перерегистрации), а равно использование миссионерами религиозной литературы, информационных материалов религиозного содержания и предметов религиозного назначения без положительного заключения религиозно-ведческой экспертизы, распространение вероучения незарегистрированных в РК религиозных объединений, в соответствии с п. 3 ст. 490 КОАП РК, влекут штраф на граждан РК в размере ста месячных расчетных показателей, на иностранцев и лиц без гражданства – в размере ста месячных расчетных показателей с административным выдворением за пределы РК.

Таким образом, являясь нейтральным в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений, государство охраняет законную деятельность религиозных объединений, включая и правомерную деятельность иностранных религиозных объединений на территории РК.

СТАТЬЯ 6

1. В Республике Казахстан 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.

6.1. Комментируемая статья определяет экономические основы существования государства Казахстан. Она закрепляет и регулирует важнейшие экономические и правовые отношения, складывающиеся в государстве по поводу собственности. Её содержание позволяет определить, в чьих руках, каким субъектам принадлежат земля, средства производства и предметы потребления, главным образом определяющие смысловое, экономическое наполнение термина «собственность».

Одновременно с закреплением экономических основ комментируемая статья содержит и правовые вопросы собственности, понимаемые как определение пределов использования каждым субъектом принадлежащей ему собственности, а также гарантии защиты прав собственности от посягательств третьих лиц. Однако такие положения занимают в ст. 6 Конституции РК объем меньший, чем в статье 26 Конституции РК, специально посвященной гарантиям права собственности. Можно сказать, что статья 26 Конституции РК конкретизирует и развивает нормы статьи 6 Конституции РК. Совместное толкование норм двух этих статей дает полную принципиальную картину конституционного регулирования отношений собственности в Республике Казахстан.

Из содержания данной статьи также можно определить, пока не вдаваясь в детали, крупные группы субъектов отношений – собственников, обладающих властью над материальными богатствами, то есть определить форму присвоения благ, закрепленную в нашей стране и, тем самым, определить экономический тип государства Казахстан. Такими группами является государство и все остальные субъекты отношений. При этом государство представляет собой публичный сектор экономики, то есть обладание экономическими благами для целей всех существующих на территории данного государства субъектов. Именно государство реализует один из основополагающих принципов деятельности, закрепленный в ст. 1 Конституции РК – экономическое развитие на благо всего народа.

Единого представителя другого, частного сектора, обладателя частной собственности, из содержания данной статьи невозможно определить точ-

но. Можно только констатировать, что это не государство, не государственные, а иные или все остальные субъекты. То есть, будет верным утверждение, что вся собственность, которая не является государственной, является частной. Конституция РК не знает таких терминов как «коллективная собственность», «собственность общественных организаций» и др., активно применявшихся, например, в Конституции Казахской ССР. Однако, следует обратить внимание, что в пп. 2 п. 2 ст. 87 Конституции РК устанавливается, что к ведению местных исполнительных органов относится «2) управление коммунальной собственностью;» и, следовательно, в правовых актах уровнем ниже Конституции содержится дополнительная градация государственной собственности.

Далее следует остановиться на соотношении терминов «собственность» и «имущество». В соответствии со ст. 115 ГК РК (Общая часть), более широким является второе из двух этих понятий, поскольку кроме физических объектов, охватываемых термином «собственность», в состав имущества входят еще и иные «блага и права», включающих в себя подлежащие оценке права (например, права аренды, пользования) и объективированные результаты интеллектуальной творческой деятельности (изобретения, полезные модели, промышленные образцы) и средства индивидуализации (товарные знаки, фирменные наименования).

Исходя из данного соотношения терминов «собственность» и «имущество» становится ясно, что более правильным было бы указывать не «государственная собственность», а «государственное имущество» и преимущественное использование первого является данью законодательной традиции. Состав государственного имущества, набор видов средств производства и предметов потребления указывается в ст. 192 ГК РК (Общая часть), которая названа «Право государственной собственности» и в ст. 2 Закона РК о госимуществе. Устанавливается, что государственная собственность выступает в виде республиканской и коммунальной собственности.

В свою очередь, республиканская собственность состоит из государственной казны и имущества, закрепленного за государственными республиканскими юридическими лицами в соответствии с законодательными актами.

Данная статья вводит важнейшее понятия «государственная казна» и «местная казна», довольно часто употребляемые как в официальных отношениях, так и в повседневности («казенное имущество», «казначей», «казнокрад» и пр.) Средства республиканского бюджета, объекты государственной собственности, перечисленные в п. 3 ст. 6 Конституции РК (ст. 193 ГК РК (Общая часть)), и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют государственную казну Республики Казахстан.

Что касается коммунальной собственности, то она состоит из местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество,

не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну. Коммунальная собственность подразделяется по уровням местного государственного управления на областную (города республиканского значения, столицы) и районную (городов областного значения).

Состав частного имущества в минимальной мере регламентируется законодателем. Статья 191 ГК, названная «Понятие и виды частной собственности» никакого понятия данному виду собственности не даёт, но определяет, что частная собственность выступает как собственность граждан и негосударственных юридических лиц и их объединений.

Не регулируется, то есть не нормируется и не ограничиваются виды предметов и благ, которые могут находиться в частной собственности. Так, 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. Речь идёт о вещах, изъятых из гражданского оборота (ст. 116 ГК РК (Общая часть)) – нарезное оружие, сильно действующие яды, радиоактивные вещества и пр.

В отношении оборотоспособного имущества ограничений нет, то есть количество и стоимость имущества, находящегося в частной собственности, не ограничивается.

Выявление круга объектов и субъектов государственной и частной собственности, некоторых пределов пользования ими, произведённое нами выше позволяет выявить два важнейших правила, содержащихся в п. 1 комментируемой статьи. Выделяя государственную и частную собственность законодатель указывает, что они признаются и равным образом защищаются. Слово «признаются» следует толковать так, что только эти два вида, иногда их называют две «формы» собственности, и признаются в Республике Казахстан, что кроме этих двух разновидностей, других форм собственности попросту, нет и быть не могут. Для сравнения приведём Конституцию Российской Федерации, в соответствии с которой собственность в этой стране подразделяется на частную, государственную и муниципальную. В составе частной собственности выделяется собственность граждан и юридических лиц, а государственная собственность подразделяется на федеральную и собственность субъектов Российской Федерации. В свою очередь муниципальная собственность подразделяется на собственность городских, сельских и иных поселений.

Равенство в защите государственной и частной собственности означает, что предусмотренные в праве способы охраны собственности – гражданско-правовая, административная и уголовная – одинаково применимы для защиты любого объекта собственности, независимо от того, государственная или частная это собственность. Таким образом, не может быть применена меньшая активность при розыске полицией украденного частного имущества по сравнению с аналогичной ситуацией в отношении собственности государственной. Равенство в защите прав собственности независимо от его субъекта – важнейший принцип рыночной экономики и правового государства.

6.2. Рыночный характер экономики Казахстана, направленность индивидуального субъекта имущественных отношений на получение выгоды и дохода от использования принадлежащего ему объекта собственности и имущественных прав, не перечеркивают и не отрицают общественного характера отношений собственности, значимости собственности не только для её обладателя, но и для всех других лиц, поскольку действует известное правило о том, что «нельзя жить в обществе и быть свободным от общества». Суть этого правила кратко выражена в первой фразе второго пункта комментируемой статьи – собственность обязывает. Это означает и то, что собственнику принадлежат не только права, но и на него возлагаются обязанности, связанные именно с тем, что он собственник.

Требование о том, что пользование собственностью должно одновременно служить общественному благу конкретизируется, в частности, в том, что собственник должен содержать свой дом в надлежащем состоянии; получивший земельный участок должен вовремя построить дом под страхом потери права на данный участок; обладатель права на товарный знак обязательно должен использовать свой товарный знак под страхом потери самой регистрации; обладатель патента на изобретение может быть принуждён дать лицензию на использование этого изобретения, если он не делает это добровольно и др.

Второй пункт комментируемой статьи переводит нас от экономических вопросов собственности к вопросам правовым, к праву собственности.

Комментируемый пункт отсылает регулирование важнейших вопросов права собственности к отраслевому законодательству устанавливая, что субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом. К таким законам относятся, прежде всего, нормы Главы 3 Раздела I, глав 8–15 Раздела II ГК РК (Общая часть). В значительной мере вопросы права собственности регулируют Земельный кодекс РК, Закон РК о недрах и недропользовании, Закон РК о госимуществе и др.

Само определение права собственности закреплено в п.1 ст. 188 ГК РК как признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом.

Пределы осуществления права собственности в самом общем и принципиальном виде совпадают с требованиями ст. 8 ГК РК (Общая часть), посвященной осуществлению гражданских прав вообще: осуществление гражданских прав не должно нарушать прав и охраняемых законодательством интересов других субъектов права, не должно причинять ущерба окружающей среде. Граждане и юридические лица должны действовать при осуществлении принадлежащих им прав добросовестно, разумно и справедливо, соблюдая содержащиеся в законодательстве требования, нравственные принципы общества, а предприниматели также правила деловой этики.

Таким образом, необходимость служения собственности общественному благу подтверждается со стороны законодателя тем, что право соб-

ственности не абсолютно и не безгранично. Это право регламентировано законом, может быть ограничено, но только законом.

6.3. Третий пункт комментируемой статьи перечисляет объекты, правовой режим которых отличается от режима другого имущества. Если земля может находиться как в государственной, так и в частной собственности, то недра земли, вода, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся только в государственной собственности.

Очевидно, что названные объекты составляют богатство всего народа, во многом определяют жизнь и благосостояние будущих поколений казахстанцев и, поэтому, меры по изменению статуса данных объектов, любые действия с этими объектами, любые попытки как то определить отношение к ним определенных групп людей, особенно – иностранцев – вызывает живой интерес представителей самых разных слоёв населения и общества.

Право государства на природные ресурсы не испытывает недостатка в правовом регулировании. Регулированию и защите данного права посвящены кодексы РК – Земельный, Водный, Лесной, Экологический, а также Закон РК о недрах и недропользовании, Закон РК об охране, воспроизводстве и использовании животного мира.

Центральным экономическим наполнением государственности, опорой и материальным объектом распространения суверенитета является, конечно же, земля. Во многих странах мира земля находится в исключительной собственности государства, то есть кроме государства больше никто не может иметь землю в собственности. Статья 3 Земельного кодекса РК устанавливает, что «земля в Республике Казахстан находится в государственной собственности. Земельные участки могут находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных настоящим Кодексом». Из анализа содержания данной статьи уже видна государственная политика в данной области. Очевидно, что земельные участки это частность, часть целого – земли, которая в большей своей части принадлежит государству.

Отношения государства к земле и правам на землю выражается в важнейших принципах земельного законодательства – целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости территории РК; сохранения земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности народа РК; охраны и рационального использования земель, закрепленных в Земельном кодексе РК.

Земельные отношения отличаются комплексным характером и несмотря на то, что участки земли, принадлежащие гражданам и иным негосударственным субъектам, а также права на пользование землёй являются объектами сделок, тем не менее, все субъекты отношений с землёй должны прежде всего соблюдать нормы земельного и природоохранного законодательства. Это правило выражено в п. 4 ст. 6 Земельного кодекса РК: имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством РК, если иное не предусмотрено земельным, экологическим, лесным, водным законодательством РК,

законодательством РК о недрах, о растительном и животном мире, особо охраняемых природных территориях.

Гражданам и негосударственным организациям Казахстана принадлежит полный спектр земельных прав. Статья 23 Земельного кодекса РК устанавливает, что земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут быть предоставлены в частную собственность гражданам и негосударственным юридическим лицам.

В частной собственности граждан Республики Казахстан могут находиться земельные участки для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, лесоразведения, садоводства, индивидуального жилищного и дачного строительства, а также предоставленные (предоставляемые) под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

Определённые земельные права имеют не только граждане РК, но и иностранцы и иные группы лиц. Пункт 6 ст. 6 Земельного кодекса РК устанавливает правило о том, что иностранцы, лица без гражданства, а также иностранные юридические лица пользуются правами и несут обязанности в земельных правоотношениях наравне с гражданами и юридическими лицами РК, если иное не предусмотрено Земельным кодексом РК или другими законодательными актами РК.

В частности, не допускается предоставление земельных участков, расположенных в пограничной зоне и пограничной полосе РК, в частную собственность иностранцам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам. Эти категории лиц также не могут иметь на праве собственности участки земли, предназначенные для ведения товарного сельскохозяйственного производства и лесоразведения (статья 23 Земельного кодекса РК). Таким образом, в частной собственности иностранцев, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц могут находиться земельные участки, предоставленные под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений) в соответствии с их назначением.

Вопросы собственности в силу своей значимости очень часто становятся предметом спора самых различных субъектов в судах различной инстанции. Соответственно, возникают вопросы о соответствии тех или иных положений действующего законодательства Конституции РК и Конституционный Совет неоднократно принимал свои правовые позиции относительно комментируемой статьи¹.

¹ См.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма /Монография. Под редакцией И.И. Рогова, В.А. Малиновского. – Алматы, Раритет, 2015. – С. 258–268.

СТАТЬЯ 7

- 1. В Республике Казахстан государственным является казахский язык.**
- 2. В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык.**
- 3. Государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана.**

Статья 7 Конституции РК устанавливает статус государственного языка, русского языка и других языков народа Казахстана. В соответствии с положениями данной статьи Конституции формируется и развивается законодательство РК о языках. На основе и в соответствии со ст. 7 Конституции РК Парламент РК 11 июля 1997 года принял Закон «О языках в Республике Казахстан». Закон установил правовые основы функционирования языков народа Казахстана, определил обязанности государства для создания условий с целью их изучения и развития, обеспечению одинаково уважительного отношения ко всем без исключения употребляемым в Республике Казахстан языкам. В указанный закон в последующем были внесены изменения, направленные на совершенствование деятельности центральных и местных органов государственной власти по развитию и внедрению государственного и других языков народа Казахстана.

7.1. Государственным языком в Республике Казахстан является казахский. Статус государственного языка означает, что он является языком законодательства, государственного управления, судопроизводства, делопроизводства. В этой роли казахский язык, как государственный язык, действует во всех сферах государственной и общественной жизни, на всей территории Республики Казахстан. Долгом каждого гражданина Республики Казахстан любой национальности является овладение государственным языком, являющимся важным фактором консолидации народа Казахстана.

По мнению Конституционного Совета РК, «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»¹.

Ответственная языковая политика является одним из главных консолидирующих факторов казахской нации. В Стратегии «Казахстан-2050» относительно государственного языка сказано, что он является духовным стержнем казахстанского общества. Глава государства в этой связи отметил: «Наша задача – развивать его, активно используя во всех сферах. Мы должны оставить в наследство нашим потомкам современный язык, в котором к опыту многих поколений наших предков был бы гармонично добавлен и наш заметный след. Это задача, которую должен самостоятельно решать каждый уважающий себя человек». Казахский язык должен стать консолидирующим фактором народа Казахстана, при этом языковая политика не ущемляет ни один другой язык, на котором разговаривают казахстанцы. К 2025 году казахский язык должен стать главенствующим во всех сферах жизни, языком повсеместного общения. В настоящее время проводятся активные меры по созданию условий для того, чтобы наряду с казахским активно изучались русский и английский языки.

Президент страны-Елбасы Н.А. Назарбаев 12 апреля 2017 года в своей ключевой программе дальнейшего развития казахстанского общества «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», наряду с двумя важнейшими процессами обновления – политической реформе и модернизации экономики, особое внимание уделил дальнейшей парадигме развития человеческого ресурса страны – программе трехязычия, изучению иностранных языков, как составляющих части нашей конкурентоспособности. В целях дальнейшего развития государственного языка и адаптации к современным коммуникационным требованиям Президент предложил начать работу для поэтапного перехода казахского языка на латиницу. Все это говорит о том, что значение казахского языка со временем будет только укрепляться и совершенствоваться во всех сферах своего применения.

Законодательством о языках установлены обязанности всех государственных органов по развитию и внедрению государственного языка. Парламент, Правительство, судебные, правоохранительные органы, местные исполнительные органы, органы местного самоуправления обязаны осуществлять свою деятельность на государственном языке.

Казахстан в процессе международного сотрудничества, заключения международных договоров оказывает всемерное содействие казахской диаспоре за рубежом в изучении казахского языка.

¹ ДПКС РК от 23 февраля 2007 года № 3.

В ходе рассмотрения на соответствие Конституции Закона РК «О средствах массовой информации», принятого Парламентом 18 марта 2004 года и представленного на подпись Президенту РК 25 марта 2004 года, Конституционный Совет отметил, что установление Законом «требований о том, что еженедельный объем телевизионных и радиопередач средства массовой информации на государственном языке по времени не должен быть менее суммарного объема передач на других языках, а также о равномерном распределении передач на государственном языке в суточной сетке вещания, не ущемляет статус других языков, так как направлено на реализацию общих положений и принципов, закрепленных в статье 7 Основного Закона»¹.

Тем самым, Конституционный Совет признал приоритетность функционирования государственного языка в деятельности средств массовой информации.

7.2. Конституционное положение о том, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык» понимается однозначно: в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств. 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 (ПКС РК от 8 мая 1997 года № 10/2). Проекты законов разрабатываются, обсуждаются и принимаются Парламентом РК и издаются на казахском и русском языках. В соответствии с п. 26 Регламента Мажилиса Парламента проект закона на бумажных и электронных носителях вносится в Мажилис на казахском и русском языках с необходимыми приложениями (материалами по законопроекту). Пакет данных материалов непременно включает заключение по результатам предварительной проверки законопроектов на предмет соответствия их текстов на казахском и русском языках. Согласно п. 31 Регламента Правительства, государственные органы несут ответственность за качество подготовки проектов постановлений на государственном языке, соблюдение правил государственного и русского языков, аутентичность текстов на государственном и русском языках. Одним из оснований признания неконституционным Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатуры» явилась неидентичность текстов на казахском и русском языках.

Конституционный Совет указал, что несоответствие текстов на казахском и русском языках искажает концептуальное содержание правовой нормы и делает невозможным ее однозначное понимание и в связи с этим

¹ ПКС РК от 21 апреля 2004 года № 4.

такая норма, исходя из п. 2 ст. 7 Основного Закона, может быть признана не соответствующей Конституции¹.

Аналогичная судьба постигла несколько других законов. Невыполнение требования о необходимости полной идентичности текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках является грубым нарушением конституционной законности, основанием для признания нормативного правового акта неконституционным.

Примененным в п. 2 ст. 7 Конституции РК понятием «государственные организации» охватываются все государственные органы и организации. На государственном и русском языках ведется делопроизводство в государственных органах и организациях. Государственные органы, организации, органы местного самоуправления должны общаться с гражданами на казахском, русском языках, а при необходимости на языках обращения граждан. Употребление русского языка официально обеспечивается, наряду с государственным языком, в уголовном, гражданском судопроизводстве, в делах об административных правонарушениях, в Вооруженных Силах РК, во всех видах воинских и военизированных формирований.

Характеризуя конституционно-правовые основы языковой политики в Республике Казахстан как справедливые, демократичные и развитые, необходимо четко видеть, что государство не вмешивается в сферу использования языков народа Казахстана в повседневных взаимоотношениях людей, видя в ней личные права человека и уважая их. Это однозначно закреплено в ст. 2 Закона РК о языках. Предметом регулирования данного Закона являются общественные отношения, возникающие в связи с употреблением языков в деятельности государственных, негосударственных организаций и органов местного самоуправления. «Настоящий Закон не регламентирует употребление языков в межличностных отношениях и в религиозных объединениях». Тем самым снята сама основа для дискуссии о возможности существования и установления государством какого-либо одного языка в качестве обязательного средства общения между собой граждан в казахстанском полиэтническом обществе.

7.3. Положение о том, что государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана конкретизируется в законодательстве РК о языках, об образовании, о культуре, о СМИ и других нормативных правовых актах. Государство содействует организации обучения и воспитания не только на государственном и русском языках, но и на других языках. Уполномоченные государственные органы обеспечивают реализацию единой государственной политики в сфере развития языков, разрабатывает и претворяет в жизнь программы функционирования и развития языков народа Казахстана, осуществляет контроль за соблюдением законодательства о языках в центральных и местных исполнительных органах.

¹ ПКС РК от 14 февраля 2007 года № 2 (отменено НПКС РК от 27 апреля 2011 г. №4).

Граждане РК, независимо от национального происхождения, имеют закрепленное в Конституции право пользоваться родным языком, а также свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества. Пользуясь своим конституционным правом, граждане Республики Казахстан обучаются в учебных заведениях, издают газеты, книги на родном языке. Государственные органы создают материальные, технические, финансовые условия для получения среднего, высшего образования на государственном, русском, а при возможности и на других языках. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам языка (*см. также комментарий к ст.ст. 12, 14, 19, 93 Конституции*).

Проанализировав вопрос о состоянии конституционной законности в Казахстане в сфере реализации конституционных положений о языках, Конституционный Совет пришел к следующим выводам. «В настоящее время в Республике созданы нормативно-правовые условия для приоритетного статуса государственного языка, нормального функционирования языков народа Казахстана, создана 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»¹.

СТАТЬЯ 8

Республика Казахстан 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.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, выступая на 70-ой юбилейной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 года, особо подчеркнул важность соблюдения странами принципов международного права и своих международных обязательств, что должно быть основой современного миропорядка.

В данной конституционной норме Казахстан подтвердил приверженность принципам международного права, которые закреплены в Уставе ООН (1945 г.), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами

¹ Информация КС РК Президенту РК «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан в сфере реализации конституционных положений о языках» от 25 декабря 2008 года.

в соответствии с Уставом ООН (1970 г.), Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) и других международных договорах, участником которых является Казахстан.

В ст. 8 особо выделены принцип сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, принцип суверенного равенства государств, принцип невмешательства во внутренние дела государств, принцип мирного разрешения международных споров и принцип неприменения вооруженных сил первым. Эти принципы международного права в силу их фундаментального значения для поддержания всего мирового порядка Республика Казахстан обязуется соблюдать неукоснительно.

Комментируемая статья провозглашает обязательство Республики Казахстан уважать принципы и нормы международного права. Согласно правовой позиции КС РК под «уважением принципов и норм международного права» надлежит понимать стремление учитывать принципы и нормы международного права при создании внутригосударственного права. Это означает, что Республика Казахстан должна стремиться учитывать применимые принципы и нормы международного права во всех аспектах государственного управления и государственного строительства.

В соответствии с Концепцией внешней политики РК на 2014–2020 годы Казахстан проводит политику сотрудничества и добрососедства между государствами независимо от различий их политических, экономических и социальных систем, в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности, содействия международной экономической стабильности и прогрессу, повышению общего благосостояния народов.

Казахстан выступает за равенство всех государств мира и учет взаимных интересов. Декларация о государственном суверенитете провозгласила Казахстан в качестве суверенного и равноправного государства. В развитие основных положений данной Декларации Конституционный закон о государственной независимости РК закрепил обязательство Казахстана строить свои взаимоотношения со всеми государствами на принципах международного права.

Руководствуясь принципом невмешательства во внутренние дела других государств Казахстан категорически не приемлет деятельность, направленную на насильственное изменение конституционного строя того или иного государства, на вмешательство во внутривнутриполитическую борьбу других государств.

В рамках укрепления региональной и глобальной безопасности Казахстан привержен целям и принципам Устава ООН и признает основополагающее значение принципа верховенства права для политического диалога и сотрудничества между государствами, выступает за разрешение региональных и международных конфликтов мирным путем.

В соответствии с Уставом ООН все члены ООН обязаны воздерживаться в их международных отношениях от угрозы силой или ее примене-

ния. В этой связи, в подтверждение мирной внешней политики, Казахстан отказывается от применения первым вооруженной силы.

За годы независимости под руководством Главы государства Казахстан внес значительный вклад в развитие принципов и целей ООН, укрепление мира и безопасности, занимает прочные позиции в мировом сообществе, сформировал профессиональную и уважаемую зарубежными партнерами казахстанскую дипломатическую службу.

СТАТЬЯ 9

Республика Казахстан имеет государственные символы – Флаг, Герб и Гимн. Их описание и порядок официального использования устанавливаются конституционным законом.

Государственную символику, учитывая ее значимое политическое, юридическое и социальное значение, как правило, создают на основе образов исторического прошлого, традиций, культуры и ментальности народа.

Мировой опыт показывает, что государственные символы являются важным средством взаимодействия государства и граждан, формирования у них чувства патриотизма. Ведь как говорил еще французский философ Шарль Луи Монтескье: «Дух нации» и любовь к Родине являются единственной основой гармоничного существования общества».

Являясь важным элементом общественного сознания и политической культуры, государственная символика олицетворяет сплоченность и единство народа, его идентичность и самобытность, отражает духовные ценности.

Применение государственных символов способствует и эффективной реализации идеологических задач по формированию у граждан высокого патриотического сознания, стремления к беззаветному служению Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

В соответствии со ст. 9 Конституции РК имеет государственные символы – Флаг, Герб и Гимн. Их описание и порядок использования и изготовления нашли отражение в Конституционном законе РК о государственных символах РК.

Государственные символы представляют собой официальные атрибуты государственного суверенитета. Им присущи правовая определенность описания формы и обязательность использования в конкретно установленных законом случаях. В них в образном и лаконичном виде заключена информация об исторических корнях и ценностях, на которых зиждется национальная идеология.

Очень важно, что все государственные символы нашей страны неразрывно и логически связаны между собой. И это особенно очевидно при

разборе геральдических знаков Флага и Герба, а также текста Гимна. Дополняя друг друга, они представляют собой единое целое в восприятии граждан Казахстана и международной общественности как основы незыблемости республики.

Глава государства в своих выступлениях неизменно подчеркивает, что «государственные символы – это одна из непоколебимых основ нашего государства, нашего суверенитета. Они выражают священный объединяющий образ независимости». В них заложен глубокий смысл.

К примеру, наш флаг небесного цвета символизирует благополучие, спокойствие, мир и единство. Еще древние тюрки, исповедовавшие тенгрианство, почитали голубое небо. Поэтому голубой, небесный цвет флага отражает исторические корни нашего народа. Это традиция, идущая из глубины веков.

Солнце, древнейший космический символ, известный всем народам, олицетворяет источник жизни и свет. А горделиво парящий под ним орел символизирует свободу народа Казахстана, его мощь и решительность.

Основой Герба выступает шанырак, который для казахов является символом родового гнезда, родного дома. Образ шанырака означает, что Казахстан – общий дом для всех народов, его населяющих. По его краям расположены головы мифических коней – тулпаров, которые оберегают шанырак и таким образом воплощают идею служения Родине. У казахов конь является важным атрибутом образа мира, за ним издавна закрепились такие характеристики, как гордая стать, выносливость, верность и воля к победе. Не зря издревле говорят: «Қазақ жылқы мінезді» (буквально «казах по своему характеру похож на коня»).

В Гимне воспевается о богатстве казахстанской земли, нерушимом единстве народа, живущем в мире, устремленности молодого государства в будущее и важности сохранения наследия предков.

Неслучайно, государственные символы наряду с Конституцией несут в себе основополагающие глубинные смыслы национальной идеи.



Раздел II
ЧЕЛОВЕК И ГРАЖДАНИН

СТАТЬЯ 10

1. Гражданство Республики Казахстан приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

2. 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 жизненно важным интересам Республики Казахстан.

Пункт 2 ст. 10 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

3. За гражданином Республики не признается гражданство другого государства.

10.1. К числу гарантируемых ВДПЧ отнесено право каждого человека на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Указанное положение ВДПЧ реализовано в действующей Конституции РК (статья 10).

В качестве конституционно-правового института, гражданство выражает совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения между государством, с одной стороны, и гражданами, иностранцами, лицами без гражданства – с другой. Нормы этого института устанавливают круг лиц, признаваемых гражданами Казахстана, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства, порядок рассмотрения и решения дел по вопросам гражданства.

Получение гражданства является важным условием и предпосылкой признания и соблюдения прав и свобод гражданина и соответствующих обязанностей государства по защите и обеспечению этих прав и свобод. Данное положение также вытекает из Конституции, в п. 3 ст. 12 которой предусмотрено, что гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности.

Гражданство определяет основы правового статуса личности, объем ее прав, свобод и обязанностей и служит исходной базой ее взаимоотношений с государством.

При этом не всякая правовая связь лица с государством означает установление между ними отношений гражданства.

Иностранцы и лица без гражданства, временно проживающие или пребывающие на территории Казахстана, также находятся в определенной правовой связи, но не имеют статуса гражданства.

Таким образом, гражданство определяет устойчивую политико-правовую связь лица с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей. Данное понимание гражданства заложено в Законе РК о гражданстве.

Закон о гражданстве устанавливает, что Республика Казахстан в лице своих государственных органов и должностных лиц ответственна перед гражданами республики, а гражданин Республики Казахстан ответственен перед Республикой Казахстан. Он обязан соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан, защищать интересы Республики Казахстан, ее территориальную целостность, уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языкам всех национальностей, проживающих на ее территории, способствовать укреплению могущества, суверенитета и независимости Республики Казахстан.

Таким образом, понятие «гражданство» имеет двусторонний характер и налагает соответствующие права и обязанности как на личность, так и на государство.

10.2. Для гражданства Республики Казахстан характерно следующее:

1) гражданство является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

Граждане нашей страны пользуются равными правами независимо от того, имеют ли они гражданство по рождению или приобрели его по иным основаниям. Равенство прав граждан имеет место и в случае нахождения граждан за границей.

Граждане Казахстана не могут быть разделены на какие-то группы или разряды, порождающие различные права и обязанности. При этом согласно п. 3 ст. 61 Конституции РК основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, регулируются исключительно законами. Данные вопросы регламентации подзаконными нормативными правовыми актами не подлежат.

При признании же гражданства Казахстана то или иное лицо не только становится обладателем определенной совокупности субъективных прав, но и получает возможность принимать участие в управлении делами общества и государства.

Кроме того, принцип равенства в качестве права гражданина гарантирует всеобщее и равное избирательное право, обеспечивает защиту от дискриминации по любым основаниям, устанавливает запрет на выдачу собственных граждан, запрет на привилегии и соответственно гарантирует

равенство всех граждан перед законом. Исключение из указанного принципа равенства граждан независимо от оснований его приобретения составляет право на выдвижение своей кандидатуры кандидатом в Президенты, поскольку согласно п. 2 ст. 41 Конституции Президентом РК может быть избран гражданин Республики по рождению;

2) проживание гражданина за пределами республики не влечет прекращения гражданства РК. Гражданство Казахстана является бессрочным. Оно не прекращается вследствие выезда гражданина в иностранное государство, в том числе на постоянное проживание. Нахождение граждан РК за границей не влечет ограничение их конституционного положения. Гражданство прекращается исключительно на основаниях и в порядке, установленном законом, при этом ни государственные органы, ни граждане не вправе менять правовое содержание гражданства по сравнению с тем, как оно зафиксировано в законе;

3) вступление в брак гражданина или гражданки РК с лицом, не состоящим в гражданстве республики, а также расторжение такого брака не влекут изменения гражданства супругов, а также их детей (родившихся или усыновленных);

4) Республика Казахстан гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами, суверенная власть и законы РК распространяются на граждан Казахстана вне зависимости от того, находятся ли они постоянно или временно на территории Республики или другой страны. Нахождение граждан за пределами страны не влечет прекращения их обязательств перед государством, равно как и обязательств государства перед гражданами.

Следует отметить, что согласно ст. 35 Конституции РК уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого.

Вместе с тем, в целях избежания двойного налогообложения Казахстаном заключен ряд международных договоров, в соответствии с которыми граждане Казахстана, проживающие за пределами Казахстана и осуществляющие деятельность, подлежащую налогообложению, уплачивают отдельные виды налогов в иностранных государствах, равно как и иностранцы, проживающие на территории Казахстана, осуществляющие деятельность, подлежащую налогообложению, производят уплату налогов в Казахстане;

5) граждане Республики Казахстан 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;

6) граждане Республики Казахстан обладают всей полнотой гражданских, политических, экономических и социальных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и законами РК.

10.3. Гражданство РК приобретается и прекращается в соответствии с Законом о гражданстве.

Закон РК о гражданстве был принят после провозглашения государственной независимости Республики Казахстан, когда требовалось определить порядок и основания приобретения и прекращения гражданства суверенного Казахстана. Так, в п. 7 Конституционного закона РК о государственной независимости РК установлено, что Республика Казахстан имеет свое гражданство.

Закон РК о гражданстве в соответствии с постановлением Верховного Совета РК от 20 декабря 1991 года «О порядке введения в действие Закона РК «О гражданстве Республики Казахстан» введен в действие с 1 марта 1992 года.

В связи с тем, что до провозглашения государственной независимости в соответствии с Конституцией бывшего СССР (1977 года) и Конституцией Казахской ССР (1978 года) каждый гражданин Казахской ССР являлся также и гражданином СССР, в постановлении Верховного Совета РК от 20 декабря 1991 года «О порядке введения в действие Закона Республики Казахстан «О гражданстве Республики Казахстан» было установлено, что гражданами Республики Казахстан являются лица, постоянно проживающие в Республике Казахстан на день вступления настоящего Закона в силу, если в срок до 31 декабря 1995 года они не заявят письменно в местный орган внутренних дел о своем нежелании состоять в гражданстве РК.

Таким образом, в настоящее время согласно ст. 3 Закона РК о гражданстве гражданами РК являются лица, которые:

постоянно проживают в Республике Казахстан на день вступления в силу настоящего Закона;

родились на территории Республики Казахстан и не состоят в гражданстве иностранного государства;

приобрели гражданство Республики Казахстан в соответствии с настоящим Законом.

Республика Казахстан создает условия 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.

Документом, подтверждающим гражданство РК, является удостоверение личности или паспорт гражданина РК. Гражданство ребенка в возрасте до 16 лет подтверждается его свидетельством о рождении, паспортом любого из родителей.

Законом РК о гражданстве предусмотрены следующие основания приобретения гражданства Республики Казахстан:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство;

3) по основаниям или в порядке, предусмотренными межгосударственными договорами Республики Казахстан;

4) по иным основаниям, предусмотренным Законом РК о гражданстве.

Приобретение гражданства по рождению.

В международной практике гражданство по рождению может быть приобретено на основании принципа «права крови» или принципа «права почвы». В казахстанском законе реализованы оба эти принципа.

Суть принципа «права крови» заключается в том, что ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения (ст. 11 и 11-1 Закона РК о гражданстве).

По принципу же «права почвы», ребенок становится гражданином того государства, на территории которого он родился, независимо от гражданства родителей. Данный принцип реализован в статьях 13 и 14 Закона РК о гражданстве.

В международном праве установлены случаи, когда не применяется принцип «права почвы». Так, на основании Факультативного протокола о приобретении гражданства к Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961 года), а также Факультативного протокола о приобретении гражданства к Венской конвенции о консульских сношениях (1963 года) сотрудники представительства или консульского учреждения, не являющиеся гражданами государства пребывания, и члены их семей, живущие вместе с ними, не приобретают, исключительно в порядке применения законов государства пребывания, гражданства этого государства.

Кроме того, Закон РК о гражданстве предусматривает возможность приобретения казахстанского гражданства и на основании «смешанного принципа», совмещающего принципы «права почвы» и «права крови».

Прием в гражданство.

Иностранцы и лица без гражданства по их ходатайствам могут быть приняты в гражданство РК в соответствии с Законом РК о гражданстве.

Прием в гражданство Республики осуществляется в общем и упрощенном (регистрационном) порядке.

Вопросы приема в гражданство РК решает Президент РК. Помимо приема в гражданство, Глава государства решает также вопросы восстановления в гражданстве и прекращения гражданства.

Для рассмотрения материалов по вопросам гражданства образована Комиссия по вопросам гражданства (далее – Комиссия), которая является консультативно-совещательным органом при Главе государства.

Комиссией рассматриваются вопросы приема и восстановления в гражданстве в общем порядке, выхода из гражданства.

Общий порядок приема в гражданство подразумевает под собой рассмотрение на заседании Комиссии поступающих из Министерства внутренних дел материалов о приеме в гражданство и издание соответствующего Указа Главы государства.

В общем порядке в казахстанское гражданство могут быть приняты:

1) лица, постоянно проживающие на территории Республики на законных основаниях не менее 5 лет либо состоящие в браке с гражданами РК не менее 3 лет.

Следует отметить, что несовершеннолетние, недееспособные лица и лица, которые имеют особые заслуги перед Республикой Казахстан, а также лица, обладающие профессиями и отвечающие установленным Указом Президента РК от 6 июня 2005 года № 1587 требованиям (и члены их семей), могут быть приняты в гражданство Казахстана вне зависимости от срока постоянного проживания либо нахождения в браке с нашими гражданами.

К профессиям, дающим право на принятие гражданства Казахстана, отнесены в частности профессии врача, инженера, летчиков-испытателей, бактериологов, вирусологов и другие;

2) граждане бывших союзных республик, прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания, имеющие одного из близких родственников, – граждан Казахстана: ребенка (в том числе усыновленного), супруга (супругу), одного из родителей (усыновителей), сестру, брата, деда или бабушку, независимо от срока их проживания в РК.

При упрощенном (регистрационном) порядке оформление приема в гражданство осуществляется органами внутренних дел без рассмотрения материалов Комиссией и без издания соответствующего Указа Главы государства.

В упрощенном (регистрационном) порядке в гражданство нашей страны могут быть приняты:

1) оралманы, постоянно проживающие на территории Казахстана на законных основаниях, независимо от срока проживания;

2) реабилитированные жертвы массовых политических репрессий, а также их потомки, лишённые или утратившие гражданство без их свободного волеизъявления, постоянно проживающие на территории РК на законных основаниях, независимо от срока их проживания;

3) этнические казахи, обучающиеся в высших учебных заведениях РК.

Также в упрощенном порядке в гражданство нашей страны могут быть приняты на *основании международных договоров*:

1) граждане Беларуси, Кыргызстана и России в рамках Соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 года;

2) иностранки, состоящие в браке с кем-либо из граждан Казахстана в рамках Конвенции о гражданстве замужней женщины от 20 февраля 1957 года.

Что касается *иных оснований приема в гражданство*, то к ним можно отнести предусмотренные Законом РК о гражданстве случаи, когда лица, ранее состоявшие в гражданстве Казахстана, могут быть восстановлены в гражданстве Республики.

Вопросы прекращения гражданства решаются посредством выхода из гражданства, утраты гражданства и лишения гражданства.

Выход из казахстанского гражданства осуществляется посредством рассмотрения Комиссией ходатайств лиц, желающих выйти из гражданства, и издания соответствующего Указа Главы государства. Упрощенный порядок выхода из гражданства Казахстана не предусмотрен.

При этом Закон определяет, в каких случаях может быть отказано в выходе из гражданства РК. Это наличие у лица, ходатайствующего о выходе из гражданства, неисполненных обязательств перед Республикой Казахстан или имущественных обязанностей, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, общественных объединений, расположенных на территории РК.

Наряду с этим выход из гражданства не допускается, если лицу, ходатайствующему о выходе, объявлено постановление о квалификации деяния подозреваемого или оно отбывает наказание по вступившему в законную силу приговору суда или если выход из гражданства противоречит интересам национальной безопасности Республики Казахстан.

Утрата гражданства оформляется посредством регистрационных процедур, без рассмотрения материалов Комиссией и издания соответствующего Указа Главы государства:

1) 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;

2) если гражданство РК приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;

3) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами РК;

4) если лицо приобрело гражданство другого государства;

5) если брак с гражданином РК, послуживший основанием для приобретения лицом гражданства Республики Казахстан, признан судом недействительным;

6) по добровольному волеизъявлению ребенка, являющегося гражданином РК, переданного на усыновление иностранцам, при достижении им совершеннолетия;

7) вследствие участия лица в иностранных вооруженных конфликтах, экстремистской и (или) террористической деятельности на территории иностранного государства.

Регистрация утраты гражданства осуществляется органами внутренних дел в отношении граждан, проживающих на территории нашей страны, и загранучреждениями Министерства иностранных дел – в отношении граждан, проживающих за пределами РК.

При этом, как следует из вышеупомянутого требования нормы Конституции, за гражданином Республики не признается гражданство другого государства.

Согласно ПКС РК от 1 декабря 2003 года № 12 данную норму Конституции следует понимать как «неприемлемость в Республике Казахстан множественного, в том числе двойного гражданства. Указанное означает, что иностранный гражданин не является одновременно гражданином Республики Казахстан».

Принцип не признания за гражданином Республики гражданства другого государства обеспечивается такими механизмами, как если гражданин РК приобретает гражданство другого государства, то за ним с этого момента не сохраняется гражданство РК, а также гражданство РК считается недействительным, если его приобретает иностранец, не прекращая одновременно гражданства иного государства.

Лицо, состоящее в гражданстве РК и принявшее гражданство иностранного государства, обязано сообщить в течение тридцати календарных дней о факте приобретения иностранного гражданства и сдать паспорт и (или) удостоверение личности РК в органы внутренних дел или загранучреждения МИД РК.

За нарушение требований законодательства РК по вопросам гражданства предусмотрена административная ответственность.

В частности, использование паспорта и (или) удостоверения личности гражданина РК лицом, утратившим казахстанское гражданство, влечет административную ответственность в виде штрафа.

За несообщение в установленные законодательством РК сроки факта приобретения иностранного гражданства на лицо будет налагаться взыскание в виде штрафа либо административного выдворения за пределы РК.

Те же действия, совершенные лицами, состоящими на государственной службе, либо лицами, осуществляющими функции представителя власти либо выполняющими организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, влекут штраф либо административное выдворение за пределы нашей страны.

Предотвращение случаев двойного гражданства также предусмотрено нормами международного договора, заключенного между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства от 26 февраля 1999 года.

Лишение гражданства является новым субинститутом, введенным в Конституцию страны в 2017 году. Данный шаг продиктован усилением в мировых масштабах угроз терроризма и религиозного экстремизма.

При этом были учтены требования международных актов и опыт зарубежных стран в этом вопросе.

Так, в Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года указано, что государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства по основаниям, предусматриваемым национальным законом,

в частности, если лицо ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненно важным интересам этого Государства (статья 8).

К примеру, лишение гражданства применяется в мировой практике в качестве одного из инструментов борьбы с терроризмом (*Великобритания, Дания, Нидерланды, Израиль, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан и др.*), а также за совершение преступлений против государства (*Франция*).

В заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы по проекту Конституционного закона Франции «О защите нации» (*принято в марте 2016 года на 106-й сессии*) указано, что согласно международному праву утрата гражданства может быть предусмотрена национальным правом в случае причинения серьезного ущерба жизненно важным интересам этого государства. Государства могут применять эту меру только в исключительных случаях и при соблюдении прямых требований статьи 8.3 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года. Как отметила Венецианская комиссия, лишение гражданства в качестве вспомогательной санкции должно применяться не декретом во исполнение решения Госсовета, а судом или судьей по уголовным делам или специализированным судьей по террористическим делам. Таким образом, новая редакция п. 2 ст. 10 Конституции Казахстана сформулирована с учетом указанных рекомендаций Венецианской комиссии.

В этой связи, Законом РК от 10 марта 2017 г. в статью 10 Конституции РК внесена поправка, предусматривающая лишение казахстанского гражданства по решению суда за совершение террористических преступлений, а также причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам нашей страны.

Механизм реализации данной конституционной новеллы определен Конституционным Законом РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий. Лишение гражданства введено отмеченным законом в качестве дополнительного вида уголовного наказания за террористические преступления, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам нашей страны.

При этом совершение само по себе террористических и иных преступлений, причинивших тяжкий вред жизненно важным интересам страны, не повлечет за собой автоматическое лишение гражданства. Суд в каждом конкретном случае будет рассматривать возможность назначения такого наказания с учетом всех обстоятельств.

Данное наказание будет налагаться судом по итогам рассмотрения уголовного дела, и у суда есть право выбора назначать или не назначать наказание в виде лишения гражданства исходя из материалов дела, личности подсудимого и обстоятельств совершенного им преступления.

Во избежание расширительного толкования и обеспечения прав граждан определены конкретные перечень террористических преступлений, за совершение которых будет назначаться наказание в виде лишения граждан-

ства, а также перечень преступлений, совершение которых может нанести иной тяжкий вред жизненно важным интересам государства.

Здесь важно отметить, что в настоящее время перечень террористических преступлений уже определен УК РК. Вместе с тем, возможность лишения гражданства установлена лишь за наиболее опасные из них. При этом установленные УК РК санкции за их совершение влекут, в том числе пожизненное лишение свободы или смертную казнь. Это:

наиболее опасные террористические преступления (*наемничество; нападение на лиц или организации, пользующихся международной защитой; посягательство на жизнь Первого Президента–Елбасы; посягательство на жизнь Президента РК; диверсия; акт терроризма; создание, руководство террористической группой и участие в ее деятельности; захват заложника, нападение на здания, сооружения, средства сообщения и связи или их захват; угон, а равно захват воздушного или водного судна либо железнодорожного подвижного состава*);

преступления, в результате которых причинен иной тяжкий вред жизненно важным интересам нашей страны (*развязывание или ведение агрессивной войны; применение запрещенных средств и методов ведения войны; нарушение законов и обычаев войны; геноцид; экоцид; государственная измена; пропаганда или публичные призывы к захвату или удержанию власти, а равно захват или удержание власти либо насильственное изменение конституционного строя; сепаратистская деятельность; вооруженный мятеж; создание, руководство экстремистской группой или участие в ее деятельности; сдача или оставление противнику средств ведения войны*).

Законом также определены условия назначения наказания в виде лишения гражданства. Оно, в частности, не может назначаться лицам, совершившим преступление в возрасте до 18 лет.

При этом преступления, причинившие иной тяжкий вред жизненно важным интересам нашей страны, отнесены к той категории уголовно наказуемых деяний, ответственность за которые наступит независимо от места их совершения (*наряду с террористическими, экстремистскими преступлениями и преступлениями против мира и безопасности человечества*).

Регистрация лишения гражданства согласно Закону РК о гражданстве осуществляется органами внутренних дел либо Министерством иностранных дел (загранучреждениями).

Также Законом установлены ограничения в отношении лиц, лишенных гражданства Казахстана.

В частности, ходатайство такого лица о приеме в гражданство и восстановлении в гражданстве Республики будет отклонено, а также ему будет запрещен въезд на территорию страны и отказано в получении разрешения на постоянное проживание.

Особое внимание Закон РК о гражданстве уделяет вопросу гражданства детей.

Пункт 1 ст. 7 Конвенции о правах ребенка 1989 года, ратифицированной Казахстаном в 1994 году, закрепляет, что ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу.

В соответствии с Кодексом РК о браке (супружестве) и семье ребенком считается лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста (совершеннолетия).

Таким образом, возраст, когда лицо считается ребенком, установлен в законодательстве Казахстана исходя из критериев определения дееспособности в ГК РК.

При решении вопросов гражданства детей в Законе РК о гражданстве реализуется как принципы «права крови» и «права почвы», так и «смешанный принцип».

Так, на основе принципа «права крови» решаются вопросы гражданства детей в следующих случаях:

1) ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве Республики Казахстан, является гражданином Республики Казахстан независимо от места рождения (ст. 11 Закона РК о гражданстве);

2) ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве иностранного государства, не является гражданином Республики Казахстан независимо от места его рождения (ст. 11-1 Закона РК о гражданстве).

Принцип «права почвы» закреплен в статьях 13 и 14 Закона РК о гражданстве:

1) ребенок, находящийся на территории РК, оба родителя которого неизвестны, является гражданином РК;

2) ребенок, родившийся на территории Республики Казахстан у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории Республики Казахстан, является гражданином Республики Казахстан.

Сочетание принципов «права почвы» и «права крови» имеет место в случаях, установленных ст. 12 Закона РК о гражданстве. А именно, 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 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 взаимному согласию 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.

СТАТЬЯ 11

1. Гражданин Республики Казахстан не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики.

2. Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

11.1. Данная статья закрепляет право гражданина РК на гарантированную защиту со стороны государства и напрямую связана с понятием «гражданство», определяющим устойчивую политико-правовую связь человека с государством, выражающую совокупность их взаимных прав и обязанностей. При этом государство обеспечивает своим гражданам защиту их прав и интересов на своей территории и за ее пределами (*см. также комментарий к ст. 10 Конституции*).

Указанная статья принята с целью реализации международных обязательств нашего государства, поскольку мы присоединились к ВДПЧ, ставшую основой для формирования международных стандартов в этой области (см. ст. 9 ВДПЧ).

Стоит отметить, что ранее Конституцией Казахской ССР от 20 апреля 1978 года, не оговаривалось право граждан быть не выданными иностранному государству, это положение было закреплено только в действующей Конституции РК.

Кроме того, конституционный принцип невыдачи собственных граждан также содержится в ст. 8 Закона РК о гражданстве, согласно которой гражданин РК не может быть выдан иностранному государству, если иное не установлено международными договорами Республики.

Основные нормы международного права, касающиеся выдачи сконцентрированы также в Типовом договоре о выдаче, принятом Резолюцией 45/116 ГА ООН от 14 декабря 1990 года, а детальные вопросы невыдачи

казахстанских граждан иностранным государствам установлены в главе 60 «Выдача лиц (экстрадиция)» УПК РК.

В частности, п. 1 ч. 1 ст. 590 УПК РК прямо оговаривает, что не допускается выдача лица, если лицо, в отношении которого поступил запрос о выдаче (экстрадиции), является гражданином Республики Казахстан и международным договором Республики Казахстан с запрашивающей стороной не предусмотрена выдача собственных граждан.

В настоящее время Казахстан имеет договоры о выдаче с 24 государствами, в число которых, помимо стран СНГ, входят 8 стран Европы (Болгария, Венгрия, Испания, Италия, Румыния, Сербия, Турция, Литва) и 7 стран Азии (Индия, Иран, Китай, Монголия, ОАЭ, Саудовская Аравия и Южная Корея). В ближайшей и среднесрочной перспективе аналогичные договора планируется заключить с Бразилией, Вьетнамом, Грецией, Иорданией, Португалией и другими развитыми странами.

Кроме того, Казахстану необходимо присоединиться к европейским Конвенциям в области уголовного судопроизводства.

Передача осужденного – акт гуманности со стороны государства, судом которого вынесен приговор, который рассчитан на повышение эффективности исполнения наказания в связи с перемещением осужденного в более благоприятную для него среду (постоянное пользование родным языком, привычные правила общения, возможность иметь постоянную связь с родными и близкими и др.).

Экстрадиция и осуществление уголовного преследования в отношении лиц стран СНГ регулируется Минской Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, принятой 22 января 1993 года (далее – Минская Конвенция).

Выдача производится за такие деяния, которые по законам запрашивающей и запрашиваемой сторон являются наказуемыми и предусматривают лишение свободы на срок не менее 1 года или более тяжкое наказание (в случае привлечения к уголовной ответственности), или если вопрос о выдаче встает в связи с приведением приговора в исполнение при осуждении к лишению свободы на срок не менее 6 месяцев или к более тяжкому наказанию.

В выдаче отказывают, если преступник является гражданином запрашиваемой страны. В этом случае, согласно ст. 72 Минской Конвенции, страны-участницы осуществляют в соответствии со своим законодательством уголовное преследование против собственных граждан, подозреваемых в том, что они совершили на территории запрашивающей стороны преступление.

Другим международным правовым актом является Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Принята резолюцией 39/46 Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1984 года). Данный документ также содержит по-

ложения о порядке выдачи или отказа в выдаче лиц, совершивших преступление.

При этом ни один из перечисленных договоров не содержит категоричных обязательств Казахстана выдавать своих граждан иностранным государствам, что также служит правовой гарантией соблюдения их прав и свобод.

В то же время, строго следуя принципу неотвратимости наказания за совершенное преступление, в рамках указанных международных договоров Казахстан берет на себя обязательства осуществить по запросу иностранного государства в отношении собственных не выданных граждан уголовное преследование по законам нашей страны. Следует отметить, что это может быть сделано только в том случае, если совершенное нашим гражданином преступление, признается таковым по Уголовному кодексу нашей страны.

Даже отсутствие договора не означает безнаказанность лица совершившего преступление и сбежавшего на территорию других стран. В этом случае преступник должен быть наказан по юрисдикции государства, на территории которого находится, согласно принципу «aut dedere aut punire» (либо выдай, либо накажи).

Если обратиться к статистике, то ежегодно порядка 100 лиц выдаются иностранным государствам и примерно такое же количество экстрадируется в Казахстан. К примеру, в 2016 году в нашу страну экстрадировано 85 разыскиваемых казахстанскими правоохранительными органами лиц, иностранным государствам выдано 103 лица.

11.2. В Основном Законе страны также нашел отражение один из исторически сложившихся принципов права подданного (гражданина) на покровительство и защиту своих прав его государством.

Обязанность государства по защите прав своих граждан за рубежом определена также в Венской конвенции о дипломатической службе 1961 года и Венской конвенции о консульских сношениях от 1963 года.

Данное положение получило развитие и в Законе о дипломатической службе, согласно (пп. 5 ст. 5) которому на органы дипломатической службы возлагается защита прав и интересов граждан и юридических лиц РК за пределами нашего государства.

Загранучреждения РК обеспечивают защиту прав и интересов физических и юридических лиц за рубежом в пределах, допускаемых международным правом и международными договорами РК. В настоящее время в 63 странах мира функционируют 84 консульских учреждений.

При обращении казахстанских граждан им оказывается консульско-правовое содействие, включающее целый спектр услуг юридического характера – консульский учет, обработка ходатайств касательно гражданства и постоянного места жительства за рубежом, истребование, апостилирование и легализация документов, выдача свидетельств на возвращение в Республику Казахстан, документов РАГС и др.

Приоритетными направлениями остаются функции по защите прав и интересов арестованных и задержанных за рубежом граждан РК, а также казахстанских детей, переданных на усыновление иностранцам.

В настоящее время отмечается увеличение обращений в загранучреждения РК по поводу консульского содействия во всех регионах мира, обусловленное расширением географии поездок казахстанских граждан. В свою очередь, такие факторы, как повышение узнаваемости Республики Казахстан в мире и укрепление делового и туристического потенциала нашей страны, способствовали росту числа ходатайств иностранцев по вопросам оформления виз для въезда в Республику Казахстан.

Об этом свидетельствуют и статистические данные. Так, в 2010 году количество консульских действий по всем загранучреждениям МИД РК составило – 37 750, в 2011 году – 48 726, в 2012 году – 49 090, в 2013 году – 49 423.

Основными причинами наблюдаемого роста являются расширение консульского присутствия Республики Казахстан за рубежом и увеличение числа наших граждан, временно либо постоянно пребывающих за границей.

При этом загранучреждениями РК осуществляются комплексные мероприятия по предупреждению возникновения негативных ситуаций, в которых могут оказаться граждане Казахстана за рубежом, и оперативному реагированию в случаях их проявления.

Прежде всего, это касается вопросов содействия нашим гражданам при форс-мажорных и иных чрезвычайных обстоятельствах. Оказывается также помощь нашим гражданам, оказавшимся в форс-мажорных ситуациях за границей, в том числе и финансовая для возвращения в Казахстан.

Для этих целей государственным бюджетом предусмотрена специальная программа «Обеспечение и защита прав и интересов граждан РК за рубежом», в соответствии с которой была оказана финансовая помощь нашим гражданам в связи с эвакуацией из Сирии, их возвратом из Турции, Греции, Омана и других государств, а также доставкой на родину тел умерших лиц.

Особое внимание уделяется учету казахстанцев, привлеченных к уголовной ответственности и отбывающих наказание за рубежом. По мере поступления подобная информация направляется правоохранительным органам РК. По имеющимся сведениям, за последние три года за рубежом осуждено 1947 граждан РК (в странах СНГ – 1848 чел. – 95%).

Порядок реализации гражданами Казахстана права на отбытие наказания на родине детально изложен в Главе 62 УПК РК, где установлены механизм и условия передачи осужденных лиц, в том числе граждан Казахстана, отбывающих наказание, связанное с лишением свободы, за рубежом. Там же определяются и условия для отказа в передаче.

Положения статей 601 и 602 УПК РК устанавливают, что в порядке, предусмотренном кодексом и международными договорами РК, могут

быть признаны и исполнены приговоры и решения судов иностранных государств о лишении казахстанских граждан свободы за совершенное преступление, и осужденные лица могут быть переданы в государство их гражданской принадлежности. При отсутствии международного договора с иностранным государством допускается передача осужденного лица на принципах взаимности.

Правовой механизм признания и исполнения приговора для последующей передачи осужденного лица установлен в статье 608 УПК РК.

В частности, Генеральная прокуратура направляет представление о признании приговора в суд по месту регистрации осужденного лица. При отсутствии такой регистрации представление направляется в Есильский районный суд г. Астаны (по месту нахождения ГП РК – ст.607 УПК РК). Присутствие осужденного лица в суде при рассмотрении данного вопроса не требуется.

Помимо казахстанцев, осужденных к лишению свободы за рубежом, право на возвращение в свою страну имеют и граждане РК, к которым судами иностранных государств за преступления, совершенные за рубежом, применены принудительные меры медицинского характера.

Основной объем работы по защите прав казахстанских граждан выполняется казахстанскими загранучреждениями.

В свою очередь, на Генеральную прокуратуру Главой 62 УПК РК возложены задачи по переводу в нашу страну граждан Казахстана, осужденных за рубежом к лишению свободы и к которым иностранными судами применены принудительные меры медицинского характера.

Отличительной от выдачи особенностью при приеме казахстанцев в Республику является желание самого лица, а в случае его ограниченной дееспособности, его законного представителя, тогда как при выдаче согласие гражданина не требуется.

Передача (*трансфер*, от лат. – *передавать, перемещать*) осужденного лица – это перемещение лица, осужденного к лишению свободы, с территории государства вынесения приговора, в государство, гражданином которого он является, для дальнейшего отбывания наказания.

При этом, в УПК РК и международных договорах предусмотрены основания для отказа в приеме наших граждан, к примеру, из-за невозможности исполнения приговора в Казахстане, в связи с существенным несоответствием сроков наказания, отсутствием казахстанского гражданства, не возмещение причиненного ущерба и т.д.

Сегодня Казахстаном подписаны двусторонние договора о передаче осужденных лиц с 14 странами, это: Азербайджан, Венгрия, Индия, Китай, Литва, Украина, Туркменистан, Иран, Испания, Италия, Румыния, Саудовская Аравия, Сербия и Турция, прорабатываются вопросы о заключении аналогичных соглашений с Бразилией, Грецией, Израилем, Монголией, ОАЭ, Португалией и Южной Кореей.

Кроме того Казахстан участвует в 3-х многосторонних конвенциях о передаче осужденных и лиц, к которым применены принудительные меры медицинского характера, это:

Конвенция СНГ о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания от 6 марта 1998 года;

Конвенция СНГ о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28 марта 1997 года;

Межамериканская конвенция об отбывании наказания за рубежом от 9 июня 1993 года, которая для Казахстана вступила в силу в декабре 2015 года. Ее участники: 16 американских стран, а также Чехия, Индия и Саудовская Аравия.

За последние пять лет в Казахстан принято 162 наших соотечественника, осужденных к лишению свободы за рубежом, за рубеж передано 316 иностранцев, осужденных к лишению свободы судами РК.

СТАТЬЯ 12

1. В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией.

2. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

3. Гражданин Республики в силу самого своего гражданства имеет права и несет обязанности.

4. 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.

5. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

12.1. Республика Казахстан приняла на себя обязанность **признавать и гарантировать** права и свободы человека, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения.

Признание государством прав и свобод человека означает обязанность государства утвердить эти права в Конституции, законодательстве и в процессе правоприменения. Конституция РК инкорпорирует в национальную правовую систему подавляющее большинство положений ВДПЧ прав человека, других основных международных источников прав и свобод человека и гражданина. Признание прав и свобод гражданина означает, что человек

может осуществлять свои права и свободы, а также защищать их в случае нарушения, руководствуясь Конституцией.

Признавая принятые международным сообществом права и свободы человека, Республика Казахстан одновременно гарантирует их осуществление. Гарантом прав и свобод человека и гражданина является Президент Республики. В целях усиления защиты конституционных прав и свобод граждан, в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 года, Президент Республики п.п. 10-1) ст. 44 Основного Закона наделен полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства обращаться в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции РК.

Принимая на себя гарантию обеспечения конституционных прав и свобод, государство устанавливает юридические механизмы их осуществления (реализации). К ним относятся: законодательные акты (законодательная база), принимаемые в соответствии с Конституцией РК, и направленные на развитие ее положений, а также система государственных, судебных и правоохранительных органов, специальные институты (Комиссия по правам человека при Президенте Республики, Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан).

Вместе с тем, механизмы реализации прав и свобод человека и гражданина могут иметь более сложную природу, интегрируя в себя как государственные органы, так и неправительственные объединения.

В этом контексте весьма интересным примером является Национальный превентивный механизм против пыток, созданный Законом РК от 2 июля 2013 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам создания национального превентивного механизма, направленного на предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

В рамках вышеназванного закона, принятого во исполнение Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток, в Казахстане учреждена система мониторинга за соблюдением прав человека в учреждениях закрытого типа, объединившая в себя представителей гражданского общества под координирующей ролью Уполномоченного по правам человека, что является примером консолидации деятельности государства и негосударственных объединений в рамках реализации конституционных гарантий прав личности.

Государственная защита прав человека не исключает и самостоятельных действий каждого по их защите всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и возможностью обратиться к неправительственным правозащитным организациям и в международные инстанции (в Комитет ООН по правам человека, Комитет ООН против пыток, Комитет ООН по

ликвидации расовой дискриминации, Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин).

Признание и гарантия прав и свобод человека являются существенными признаками правового государства, подчеркивающими значение прав и свобод человека как высшей ценности.

12.2. Права человека носят естественный и неотчуждаемый характер. Права и свободы человека принадлежат **каждому от рождения**, обусловлены природой человека. «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства», - провозглашается в ст. 1 Всеобщей декларации прав человека.

Права человека принято делить на абсолютные и относительные. Признание прав и свобод человека **абсолютными** означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности к гражданству Республики¹.

Абсолютными являются такие фундаментальные личные права человека, как право на жизнь, право не подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, свободу вероисповедания, а также право на судебную защиту, правосудие и связанные с ними важнейшие процессуальные права².

Неотчуждаемость прав человека – один из фундаментальных принципов конституционного строя и конституционно-правового статуса человека в демократических государствах. Права и свободы человека имеют естественную природу и неотъемлемы от индивида, они внетерриториальны и вненациональны, существуют независимо от закрепления в законодательных актах государства, являются объектом международно-правового регулирования и защиты³.

Неотчуждаемость прав и свобод человека означает, что установленных прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов⁴.

Таким образом, положение о неотчуждаемости основных прав человека не является абсолютным и может быть ограничено законом, как предусмотрено в ст. 39 Конституции. Так, право на жизнь – и предусмотрен-

¹ ПКС РК от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан».

² Большой юридический словарь/под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. - М.:ИНФРА-М, 1997. – С. 514.

³ Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова-М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998. – С. 498.

⁴ ПКС РК 28 октября 1996 года № 6 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан».

ная законом смертная казнь; право на труд – и увольнение гражданина (по разным причинам) с работы; право на свободу и личную безопасность – и арест, заключение под стражу; право на неприкосновенность жилища – и проникновение в жилище; право на воспитание детей – и лишение родительских прав и т.д.¹ Важным при этом является то, что вмешательство в сферу прав личности не совершается произвольно, а ограничивается заведомо обусловленными обстоятельствами и надлежащей правовой процедурой².

Пункт 3 ст. 39 Основного Закона страны запрещает ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам и налагает абсолютный запрет на ограничение прав и свобод, предусмотренных ст.ст. 11, 13-15, п. 1 ст. 16, ст. 17, ст. 19, ст. 22, п. 2 ст. 26 Конституции РК.

Ранее вышеназванная норма также включала абсолютный запрет на ограничение прав и свобод, предусмотренных ст. 10 Конституции РК. В прежней редакции Конституции РК в п. 2 ст. 10 утверждалось, что гражданин Республики *ни при каких условиях* не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана.

В рамках укрепления защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод граждан в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г. в п. 2 ст. 10 Конституции РК определена норма, предусматривающая лишение гражданства *лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан*.

Положение п. 2 комментируемой статьи о том, что права и свободы человека **определяют содержание и применение законов и иных нормативных и правовых актов** следует понимать в том смысле, что права и свободы человека, провозглашенные Конституцией, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод³.

Весьма важным при этом, является вопрос юридического статуса правового акта, в котором закреплены права человека. Безусловно, чем выше статус акта в иерархии правовых актов, тем более надежными с правозащитной точки зрения представляются соответствующие гарантии.

Данный вопрос, таким образом, затрагивает разработку, введение в действие и вступление в силу общеобязательного акта, порядок которого

¹ Теория государства и права: Курс лекций/под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001.–776с.

² Осятинский В. Введение в концепцию прав человека: Справочник для правозащитных организаций. - Варшава, 1997. – с. 14.

³ ПКС РК от 28 октября 1996 года № 6 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан».

в свою очередь отражается на эффективности соблюдения прав человека и гражданина.

12.3. Норма п. 3 ст. 12 исходит из того, что при определении объема прав и обязанностей в Конституции РК устанавливается разграничение в содержании «прав человека» и «прав гражданина», не идентичных по своему содержанию, отражающих различные аспекты правового статуса личности.

Если права человека являются исходными, принадлежащими каждому человеку от рождения независимо от гражданской принадлежности, то права и вытекающие из них обязанности гражданина включают в себя те права и обязанности, которые закрепляются за лицом в силу его устойчивой политико-правовой связи с государством, т.е. его гражданства.

Приобретение гражданства РК является юридической основой распространения на гражданина в полном объеме прав, свобод и обязанностей, установленных казахстанским законодательством.

Так, граждане РК обладают всей полнотой гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и законами РК.

В то же время, данный статус предполагает и наличие у гражданина определенных обязанностей. Конституцией закреплены обязанности, которые возлагаются на каждого, в частности: соблюдение Конституции и законодательства РК; уважение прав, свобод, чести и достоинства других лиц; уважение государственных символов Республики; уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Вместе с тем, к исключительным обязанностям гражданина относятся: защита Республики Казахстан и несение воинской службы; забота о сохранении исторического и культурного наследия; сохранение природы и бережное отношение к природным богатствам.

12.4. Данный пункт устанавливает конституционные основы правового положения иностранцев и лиц без гражданства в Республике Казахстан.

Иностранцы (иностранные граждане) и лица без гражданства (апатриды) в Республике Казахстан пользуются правами и свободами, а также несут все обязанности, как и граждане, за исключениями, установленными Конституцией, законами и международными договорами.

В Конституции РК используются термины «каждый», «все», «никто» для определения прав, свобод и обязанностей лиц вне зависимости от их принадлежности к гражданству. В этом случае права, свободы и обязанности одинаково относятся к гражданам, иностранцам и лицам без гражданства. В первую очередь, установлено их полное равенство с казахстанскими гражданами в части реализации личных (гражданских) прав и свобод. Это неизбежно вытекает из того факта, что последние относятся к правам человека, принцип абсолютности и неотчуждаемости которых провозглашается в Конституции. Это право на жизнь, личную свободу, личную не-

прикосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, свобода совести и т.д.¹

Осуществление иностранными гражданами и апатридами социально-экономических и культурных прав и свобод во многом зависит от оснований их нахождения в стране. Политическими правами и свободами обладают только граждане Казахстана.

Обязанности у иностранцев и лиц без гражданства те же, что и у казахстанских граждан. Исключение составляет лишь воинская обязанность, распространяющаяся только на граждан РК.

Права и свободы человека независимо от гражданской принадлежности признаются государством, гарантируются и защищаются им.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства регулируются Законом о правовом положении иностранцев.

12.5. Данная конституционная норма закрепляет границы реализации прав и свобод личности, нарушение которых может привести к негативным последствиям. Недопустимо посягать при этом на права и свободы других лиц, конституционный строй и общественную нравственность.

Пользование правами сопряжено с ответственностью человека, с возможными ограничениями, определяемыми мерой и границами свободы, установленными правом, принципами гуманности, солидарности, нравственности. Этот постулат сформулирован в 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».

Эти положения конкретизированы в последующих статьях Главы 2 Конституции РК, которые воплощают этот принцип применительно к отдельным правам и свободам.

Данные ограничения являются общепринятыми в мировой практике и распространяются как на граждан, так и иностранцев, деятельность государственных органов и организаций, общественных объединений, СМИ. Они содержатся как в Конституции, так и в отраслевом законодательстве.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно посягать на конституционный строй, т.е. подрывать его основы, например, путем призывов к насильственному ниспровержению конституционного строя и нарушению территориальной целостности республики, запрета свободных выборов или референдумов, требования замены республиканской формы правления монархической, а светского государства – клерикальным, запрета осуществления прав и свобод человека, ликвидации разделения властей и пр.

¹ Сапарғалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан//научно-правовой комментарий, издание второе, исправленное и дополненное, Алматы: «Жеті жарғы», 2004. – С. 77.

Под посягательством на общественную нравственность подразумеваются незаконные действия, направленные против морально-этических ценностей, господствующих в обществе и охраняемых государством и правом. Это может осуществляться через незаконное изготовление, распространение, рекламирование порнографических материалов или предметов, незаконная торговля печатными изданиями, кино- или видеоматериалами, изображениями или иными предметами порнографического характера или пропагандирующих культ жестокости и насилия.

СТАТЬЯ 13

1. Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону.

2. Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод.

3. Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

13.1. Понятие «правосубъектности», включает в себя понятия «правоспособность» и «дееспособность» которые раскрыты в ГК РК. В ст. 13 гражданская правоспособность определяется, как способность лица иметь гражданские права и нести обязанности. Правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами. Это свойство гражданина возникает в момент его рождения и прекращается со смертью.

Статья 14 ГК РК раскрывает основное содержание правоспособности гражданина, которое проявляется в различных сферах его жизнедеятельности.

Термином «каждый» в комментируемой статье охватываются как граждане Республики Казахстан, так и иностранцы и лица без гражданства. Согласно Закону о правовом положении иностранцев, иностранцы в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами РК.

Иностранцы в Республике Казахстан равны перед законом, 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 Республики Казахстан, правам и законным интере-

сам ее граждан и других лиц и неотделимо от исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Республики Казахстан.

Аналогичными правами обладают и лица без гражданства. Согласно статье 3 ВДПЧ каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

Способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их (гражданская дееспособность) возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста (ст.17 ГК РК). В случае, когда законодательными актами допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, гражданин, не достигший восемнадцатилетнего возраста, приобретает дееспособность в полном объеме со времени вступления в брак. Кодексом РК о браке (супружестве) и семье брачный возраст устанавливается для мужчин и женщин в восемнадцать лет (ст.10). Регистрирующие органы по месту государственной регистрации заключения брака (супружества) снижают брачный (супружеский) возраст на срок не более двух лет при наличии следующих уважительных причин: 1) беременности; 2) рождении общего ребенка.

Все граждане имеют равную дееспособность, если иное не установлено законодательными актами. Недопустимость лишения и ограничения правоспособности и дееспособности закреплена в статье 18 ГК РК. Согласно нормам этой статьи никто не может быть ограничен в правоспособности и дееспособности иначе, как в случаях и порядке, предусмотренных законодательными актами.

Несоблюдение установленных законодательными актами условий и порядка ограничения правоспособности и дееспособности граждан или их права заниматься предпринимательской либо иной деятельностью влечет недействительность акта государственного или иного органа, установившего соответствующее ограничение.

Полный или частичный отказ гражданина от правоспособности или дееспособности и другие сделки, направленные на ограничение правоспособности или дееспособности, недействительны, за исключением случаев, когда такие сделки допускаются законодательными актами.

Таким образом, правоспособность возникает с момента рождения человека, т.к. каждый человек начинает обладать всеми правами по факту своего рождения, а дееспособность человека зависит от его субъективной способности реализовывать свои права и нести определенные обязанности.

Согласно ст. 1 ВДПЧ, все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах.

Защита гражданских прав, согласно ст. 9 ГК РК (Общая часть), осуществляется судом, арбитражным судом или третейским судом. Обращение за защитой нарушенного права к органу власти или управления не препятствует обращению в суд с иском о защите права, если законодательными актами не предусмотрено иное.

В случаях, специально предусмотренных законодательными актами, защита гражданских прав может осуществляться непосредственными фактическими или юридическими действиями лица, право которого нарушено (самозащита).

За нарушение конституционных и иных прав и свобод человека и гражданина в национальном законодательстве предусмотрена уголовная ответственность по целому ряду статей УК РК (глава 3): ст. 145 «Нарушение равноправия граждан», ст. 147 «Нарушение неприкосновенности частной жизни», ст. 148 «Незаконное нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений», ст. 321 «Разглашение врачебной тайны», ст. 149 «Нарушение неприкосновенности жилища», ст. 150 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», ст. 151 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов», ст. 148 «Нарушение трудового законодательства Республики Казахстан», ст. 155 «Воспрепятствование организации, проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них», ст. 156 «Нарушение правил охраны труда», ст. 157 «Принуждение к участию в забастовке или к отказу от участия в забастовке», ст. 158 «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста», ст. 159 «Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам».

ГК РК регулируется защита личных неимущественных и имущественных отношений граждан». Так, статьями 144, 145, 146 данного Кодекса предусмотрены права на охрану тайны личной жизни, на собственное изображение, на неприкосновенность жилища.

Необходимая оборона является одним из обстоятельств, и в соответствии со ст. 32 УК РК признается как правомерная защита личности и прав обороняющегося и других лиц, а также охраняемых законом интересов общества и государства от общественно опасного посягательства, в том числе путем причинения вреда посягающему лицу.

Право на необходимую оборону имеют в равной мере все лица независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения. Это право принадлежит лицу независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства либо обратиться за помощью к другим лицам или государственным органам. Не является уголовным правонарушением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности, жилища, собственности, земельного участка и других прав обороняющегося или иных лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства путем причинения посягающему вреда, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны.

Превышением пределов необходимой обороны признается явное несоответствие защиты характеру и степени общественной опасности посягательства, в результате чего посягающему причиняется явно чрез-

мерный, не вызываемый обстановкой вред. Такое превышение влечет за собой уголовную ответственность лишь в случаях умышленного причинения вреда.

Не является превышением пределов необходимой обороны причинение вреда лицу, посягающему на жизнь человека, либо при отражении иного посягательства, сопряженного с вооруженным нападением или насилием, опасным для жизни обороняющегося или других лиц, либо с непосредственной угрозой такого насилия, либо с насильственным вторжением в жилище, помещение, а также, если обороняющийся вследствие внезапности посягательства не мог объективно оценить степень и характер опасности нападения.

Следует обратить внимание на то, что законодатель постепенно ограничивает понятие превышения пределов необходимой обороны. Так, в первоначальной редакции ст. 32 УК РК раскрывалось лишь понятие превышения пределов необходимой обороны и не делались исключения, когда превышение пределов необходимой обороны не влекло уголовной ответственности. Законом РК от 21 декабря 2002 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан» ст. 32 была дополнена абзацем о том, что не является превышением пределов необходимой обороны причинение вреда лицу, посягающему на жизнь человека, либо при отражении иного посягательства, соединенного с применением или попыткой применения оружия.

Как было отмечено выше, в УК РК понятие превышения пределов необходимой обороны ещё более ограничено.

Допускается защита каждым своих прав и свобод всеми, не противоречащими закону способами. Так, в НПКС РК указано, что совершение актов членовредительства в условия содержания осужденных к лишению свободы и иных лиц, содержащихся под стражей, может являться формой выражения мнения (протеста) и рассматриваться как способ защиты своих прав лицами, лишенными свободы. Конституционный Совет отметил, что условия содержания осужденных к лишению свободы и иных лиц, содержащихся под стражей, не всегда соответствуют требованиям законодательства, исключаящего унижение человеческого достоинства, а вред заключенным причиняется самому себе и не сопровождается насилием в отношении других лиц либо иными противоправными действиями. Конституционный Совет пришел к выводу, что членовредительство как крайняя форма протеста, может быть также способом защиты собственного достоинства лицами, изолированными от общества.

На этом основании, Конституционный Совет признал положения ст. 361 УК РК, предусматривающие уголовную ответственность за членовредительство указанных выше лиц, неконституционными. Законом РК от 10 декабря 2009 года в ст. 361 УК РК были внесены изменения и совершение членовредительства группой лиц было декриминализовано.

13.2. Основной гарантией защиты интересов граждан является право на судебную защиту своих прав и свобод, закрепленное в п. 2 в комментируемой ст. 13.

Особенно важно то, что данное право согласно пункту 3 статьи 39 Конституции РК не подлежит ограничению ни в каких случаях. Эта конституционная норма предопределяет невозможность принятия законов и иных нормативных правовых актов, в той или иной мере ограничивающих право человека на судебную защиту.

Анализ указанных норм Конституции РК позволяет сделать вывод о том, что право граждан на судебную защиту является абсолютным и неотчуждаемым правом. Таким образом, право на судебную защиту наряду с другими такими правами, согласно ст. 12 Конституции РК, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

МПГПП также содержит ряд норм, направленных на установление каждым государством гарантий права каждого человека на судебную защиту.

Так, в пунктах а), б), с) п. 3 ст. 2 МПГПП содержатся положения, обязывающие каждое государство, участвующее в МПГПП, следовательно, и Республику Казахстан, ратифицировавшую МПГПП, обеспечить любому лицу эффективное средство правовой защиты компетентным судебным органом.

В ряде других норм МПГПП закреплено также право человека в ряде случаев иметь доступ к правосудию. В частности, в МПГПП предусмотрено:

приговоренный к смертной казни имеет право просить о смягчении наказания;

право каждого на судебное обжалование примененного к нему ареста и судебное рассмотрение его жалобы в разумные для данного случая сроки;

право каждого, кто был незаконно подвергнут аресту или иным образом незаконно лишен свободы, на получение компенсации;

равенство каждого перед судом,

право каждого на справедливое, публичное разбирательство его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона и др.

Таким образом, нормами Конституции РК и МПГПП, ратифицированной Республикой Казахстан, предопределено основное содержание и направленность принимаемых и действующих в стране законов, призванных обеспечивать механизмы и гарантии осуществления каждым человеком права на судебную защиту.

Судебная власть, согласно ст. 75 Конституции РК, осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Граждане Казахстана, вправе обращаться за защитой своих прав и свобод к широ-

кому кругу субъектов, начиная от национальных государственных органов и специализированных учреждений, так и международных учреждений и органов.

Республикой Казахстан ратифицированы как МПГПП, так и Факультативный протокол к нему. В настоящее время эти международные документы, на основании п. 3 ст.4 Конституции РК, имеют приоритет перед национальными законами.

Согласно ст. 2 ГПК РК порядок судопроизводства по гражданским делам на территории Республики Казахстан определяется конституционными законами, ГПК РК, основанным на Конституции РК и общепризнанных принципах и нормах международного права.

Согласно Конституционному закону РК о судебной системе и статусе судей, судебная власть в Республике Казахстан принадлежит только судам в лице постоянных судей, а также присяжных заседателей, привлекаемых к уголовному судопроизводству в случаях и порядке, предусмотренных законом. Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Запрещается издание законодательных актов, предусматривающих передачу исключительных полномочий суда другим органам. Никакие иные органы и лица не вправе присваивать себе полномочия судьи или функции судебной власти. Обращения, заявления и жалобы, подлежащие рассмотрению в порядке судопроизводства, не могут быть рассмотрены или взяты на контроль никакими другими органами, должностными или иными лицами.

Каждому гарантируется судебная защита от любых неправомерных решений и действий государственных органов, организаций, должностных и иных лиц, ущемляющих или ограничивающих права, свободы и законные интересы, предусмотренные Конституцией и законами республики.

Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела с соблюдением всех требований закона и справедливости компетентным, независимым и беспристрастным судом.

Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

КоАП РК предусмотрена административная ответственность за нарушение прав человека в области охраны здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, общественной нравственности, собственности, общественного порядка и безопасности.

Применительно к уголовному процессу доступ к правосудию обеспечивается тем, что нормы УПК РК предписывают незамедлительно принимать сообщения и заявления о совершенном или готовящемся преступлении и принимать соответствующие меры. Отказ в принятии такого заявления, а также отказ в возбуждении уголовного дела заинтересованными лицами в соответствии со ст. 106 УПК РК действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования могут быть обжалованы в суде.

Каждый, кого касается судопроизводство по делу, должен быть признан соответствующим участником процесса, после этого он приобретает соответствующие права и обязанности, предусмотренные законом. Нормы уголовно-процессуального закона предписывают органам, ведущим уголовный процесс, своевременно принимать процессуальные решения, облекать их в соответствующую процессуальную форму на основании которых соответствующие лица возводятся в статус подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего или другого участника процесса, либо исключаются из числа таковых.

При этом в качестве гарантии правосубъектности лиц, не признанных участниками процесса, ст. 109 УПК РК предусматривает возможность обжалования прокурору или судебного обжалования такого решения, этим самым им гарантирован доступ к правосудию еще на стадии предварительного расследования дела. На стадии предварительного расследования уголовных дел, или как общепринято, на досудебной стадии уголовного процесса, заинтересованным лицам предоставлено право на обращение в суд за защитой своих прав и свобод и в ряде других случаев.

Например, согласно ст. 106 УПК РК каждый вправе обратиться в суд с жалобой на нарушения закона при производстве процессуальных действий по уголовному делу, затрагивающих права и законные интересы граждан или организаций.

Согласно ч. 1 ст. 10 УИК РК одним из основных прав осужденных является право на обращение с устными и письменными предложениями, заявлениями жалобами к администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, в их вышестоящие органы, суд, органы прокуратуры, иные государственные органы и к должностным лицам, в общественные объединения, а также международные организации по защите прав и свобод человека в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В ПКС РК от 29 марта 1999 года № 7/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 13, пункта 1 статьи 14, пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан» разъяснено, что пункт 2 статьи 13 Конституции Республики Казахстан, применительно к вопросу обращения, следует понимать так, что ввиду особого конституционного порядка избрания, назначения и освобождения от должностей судей Республики Казахстан, они не вправе обжаловать в суд соответственно указы Президента Республики Казахстан и постановления Сената Парламента об освобождении их от должностей судей. Согласно этому постановлению, п. 1 ст. 14 Конституции РК, применительно к данному обращению, следует понимать так, что лица, занимающие судебские должности равны перед законом, устанавливающим особый порядок избрания, назначения и освобождения их от должности судьи. Пункт 2 ст. 76 Конституции РК следует понимать так, что суду на основании закона предоставлено право выносить решения, приговоры и иные постановления, допускающие ограничение некоторых конституционных прав человека и гражданина, рассматривать жалобы на неправомерные

действия должностных лиц, отменять незаконные акты государственных органов в случаях, установленных Конституцией и законами Республики. Однако в соответствии с п. 2 ст. 47 Конституции РК не могут быть предметом рассмотрения в суде действия Президента Республики.

13.3. Согласно Закону РК об адвокатской деятельности, адвокатура в Республике Казахстан призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией РК права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи.

Адвокатура 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 граждан, а также прав и законных интересов юридических лиц. Юридическая помощь, оказываемая адвокатами в рамках осуществляемой ими адвокатской деятельности, не является предпринимательской деятельностью. Согласно ст.4 данного закона, адвокаты, оказывая юридическую помощь:

1) дают консультации и справки по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме;

2) составляют заявления, жалобы, ходатайства и другие документы правового характера;

3) участвуют в качестве представителя доверителя в гражданском судопроизводстве;

4) участвуют в качестве защитника или представителя доверителя в уголовном и административном судопроизводстве;

5) участвуют в качестве представителя доверителя в разбирательстве дел в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения споров;

6) представляют интересы доверителя в государственных органах, общественных объединениях и иных организациях;

7) представляют интересы доверителя в государственных органах, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами РК;

8) участвуют в качестве представителя доверителя в исполнительном производстве, а также при исполнении уголовного наказания.

Адвокаты оказывают иную юридическую помощь, не запрещенную законодательством.

Лицо, обратившееся за помощью, свободно в выборе адвоката, за исключением случаев, когда адвокат назначается ему для оказания юридиче-

ской помощи бесплатно (ст. 6 Закона РК об адвокатской деятельности), а также в качестве защитника по уголовным делам, по которым его участие обязательно, если подзащитный не выбрал или не мог выбрать себе адвоката.

Статья 6 Закона РК об адвокатской деятельности предусматривает случаи оказания юридической помощи бесплатно. Адвокаты оказывают юридическую помощь бесплатно:

1) истцам при рассмотрении судами дел о возмещении вреда, причиненного смертью кормильца, увечьем или иным повреждением здоровья, связанным с работой;

2) истцам и ответчикам, являющимся участниками Великой Отечественной войны и лицами, приравненными к ним, военнослужащими срочной службы, инвалидами I и II групп, пенсионерами по возрасту, если рассматриваемый судом спор не связан с предпринимательской деятельностью;

3) гражданам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, в случаях необходимости составляют письменные документы правового характера.

Порядок предоставления бесплатной юридической помощи подробно регламентируется в одних случаях гражданским процессуальным законодательством РК.

Гражданам по вопросам взыскания алиментов, назначения пенсии и пособий, реабилитации, получения статуса беженца или оралмана, несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей, в случаях необходимости составляют письменные документы правового характера, юридическая помощь оказывается непосредственно после обращения лица к адвокату. При невозможности предоставления юридической помощи непосредственно после обращения заявителя он должен быть извещен о времени приема, которое не должно превышать три рабочих дня с момента обращения. Продолжительность предоставления юридической помощи в таких случаях не должна превышать один час. В случае необходимости указанный срок может быть продлен руководством соответствующего адвокатского образования. По одному и тому же вопросу лицо может получить правовую помощь только один раз.

Учет юридической помощи, оказанной адвокатом в этих случаях, ведется адвокатом, предоставляющим такую помощь, в порядке, установленном Правительством РК. Оплата юридической помощи, осуществляется за счет бюджетных средств на основании акта о выполненной адвокатом работе и заявки соответствующей коллегии адвокатов, членом которой он является.

Оплата юридической помощи, оказанной адвокатами в остальных случаях, осуществляется за счет бюджетных средств на основании соответствующего судебного решения.

Заявка коллегии адвокатов должна содержать сведения о количестве лиц, которым предоставлена бесплатная юридическая помощь, и сумме, подлежащей оплате.

Размер и порядок оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатом, и возмещения расходов, связанных с защитой и представительством, устанавливаются Правительством РК.

Получение квалифицированной юридической помощи в виде консультаций, справок, составления документов правового характера, а также в иных формах в порядке, установленном законами РК, закреплено в УИК РК в качестве одного из основных прав осужденных.

3 июля 2013 года был принят развивающий положения и нормы Конституции Закон РК «О гарантированной государством правовой помощи».

СТАТЬЯ 14

1. Все равны перед законом и судом.

2. 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.

14.1. В этой статье закреплён один из фундаментальных принципов развития правового государства, являющийся результатом борьбы прогрессивной части международного сообщества за всеобщее равноправие.

Принцип равенства всех перед законом и судом (принцип недискриминации) распространяется на граждан Республики Казахстан, иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с ПКС РК от 29 марта 1999 года № 7/2, п. 1 ст. 14 Конституции РК, «Все равны перед законом и судом» устанавливает равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность каждого перед законом. Равенство перед законом означает, что именно в законах определяются конкретные условия и обстоятельства, позволяющие реализовать права и свободы человека и гражданина».

Равенство перед судом является важным дополнением равенства перед законом, поскольку суд выступает наиболее демократичным и эффективным средством защиты и восстановления прав и свобод; ограничения прав и свобод возможны лишь на основании судебного решения.

Содержание ст. 14 Основного Закона полностью соответствует ст. 7 ВДПЧ, провозгласившей, что «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют

право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации».

Оно также соответствует положениям МПГПП, в частности:

– пункту 1 статьи 2, согласно которому «Каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»;

– пункту 1 статьи 14, в соответствии с которым «Все лица равны перед судами и трибуналами»;

– статье 26, провозглашающей, что «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

14.2. Содержание рассматриваемого конституционного принципа неоднократно являлось предметом толкования Конституционным Советом РК, при этом анализировались различные его аспекты.

Так, в ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 разъяснено, что нормы статьи 14 Конституции означают «равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность личности перед законом».

В ПКС РК от 9 июля 2001 года № 11 указано, что «положение пункта 2 статьи 14 Конституции РК о том, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам места жительства, неразрывно связано с положением пункта 1 статьи 14 Конституции о том, что все равны перед законом и судом, и означает, в данном случае, что независимо от места жительства в Республике Казахстан по одним и тем же основаниям, установленным законодательными актами, субъекты имеют одинаковые права и должны выполнять одинаковые обязанности, а также располагают равной защитой этих прав со стороны государства и несут равную ответственность по закону и суду».

В ПКС РК от 4 апреля 2002 года № 2 говорится, что «равенство перед законом подразумевает равенство всех религий и религиозных объединений перед законом, недопущение предоставления некоторым религиям и религиозным объединениям каких-либо преимуществ по отношению к другим, запрет на дискриминацию по мотивам отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам».

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом последовательно проводится в отраслевом законодательстве.

В ч. 4 ст. 15 УК РК закреплено, что лица, совершившие преступления, равны перед законом независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, места жительства или любых иных обстоятельств.

В ст. 21 УПК РК говорится, что правосудие осуществляется на началах равенства всех перед законом и судом. В ходе уголовного судопроизводства 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. Условия уголовного судопроизводства в отношении лиц, обладающих иммунитетом от уголовного преследования, определяются Конституцией Республики Казахстан, указанным Кодексом, законами и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Статьей 13 ГПК РК также предусматривается, что правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом. В ходе гражданского судопроизводства никому из:

– граждан не может быть отдано предпочтение, никто из них не может подвергаться дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам;

– юридических лиц не может быть отдано предпочтение и ни одно из них не может подвергаться дискриминации по мотивам места их нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности, формы собственности и других обстоятельств.

Условия гражданского судопроизводства в отношении лиц, обладающих иммунитетом от гражданско-правовой ответственности, определяются Конституцией Республики Казахстан, указанным Кодексом, законами и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

КоАП РК (ст. 9) предусмотрено, что в ходе производства по делам об административных правонарушениях все равны перед законом и судом. 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.

Соблюдение рассматриваемого конституционного принципа гарантируется законодательством РК, в котором установлены различные виды ответственности за его нарушение.

Например, в соответствии с частями 5 и 6 ст. 75 КоАП РК, ограничение прав физических лиц в выборе языка, дискриминация по языковым признакам влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей. Указанные действия, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, влекут штраф в размере сорока месячных расчетных показателей.

Статьей 145 УК РК предусматривается ответственность за нарушение равноправия человека и гражданина. При этом прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека (гражданина) по мотивам происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным объединениям или по любым иным обстоятельствам наказывается штрафом в размере до трехсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот сорока часов, либо арестом на срок до семидесяти пяти суток. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо лидером общественного объединения наказывается штрафом в размере до пятисот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до трехсот часов, либо арестом на срок до девяноста суток, с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

СТАТЬЯ 15

1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. 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.

Пункт 2 ст. 15 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

Республика Казахстан – одно из государств, особенно динамично развивающихся в последние годы и достигающих сочетания своих национальных традиций с наиболее прогрессивными современными правовыми решениями. Данное особое сочетание обуславливает интерес к правовой системе этого государства, и, особенно, к его Конституции, которая в этом году была существенно изменена и дополнена. Изменения многочисленны и получили высокую оценку Венецианской комиссии. Конституции Казах-

стана и Болгарии не только предусматривают широкий круг прав человека и гражданина, но также включают в себя серьезные гарантии их соблюдения. В целом можно сделать заключение, что обе конституции схожим образом регулируют как право на жизнь, так и его уголовно-правовую защиту.

Еще в п. 1 ст. 1 Конституции Казахстана жизнь провозглашена высшей ценностью.

Статья 15 казахстанского Основного Закона закрепляет и защищает право на жизнь. Данное положение конкретно указывает, что никто не может быть произвольно лишен жизни.

В то же время п. 2 ст. 15 допускает наложение смертной казни, как исключительной меры наказания за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, как и за другие особо тяжкие преступления, совершаемые в военное время, при этом в обоих случаях для приговоренного предусмотрено право на помилование.

Данное положение сильно сужает охват смертной казни. На практике, она предусмотрена в двух случаях. Первый – за террористические преступления, сопряженные с убийством. Второй – за особо тяжкие преступления, совершаемые в военное время.

Охват смертной казни исключает несовершеннолетних, женщин и мужчин, старше 63-летнего возраста¹.

Террористические акты в последние годы породили дебаты о применении более тяжелых мер уголовной репрессии.

Я всегда поддерживал понимание того, что терроризм нельзя рассматривать, как обычное уголовное преступление. Сущность терроризма позволяет определить его в качестве акта войны. Более того, он является военным актом, направленным против гражданского населения, что сравнивает его с самыми тяжкими нарушениями Женевских конвенций о защите жертв войны. Если терроризм определять, как своеобразный вид военного преступления, то и санкции по отношению к нему должны быть адекватны его общественной опасности. Ряд государств рассматривает смертную казнь, как подходящую для такого рода преступлений.

Болгарская Конституция в ст. 28 также прокламирует, что каждый имеет право на жизнь. Ею предусмотрено, что посягательство на человеческую жизнь карается, как тяжелейшее преступление. Основной Закон не содержит в себе положений о смертной казни. С 1998 года в Болгарии нет смертной казни. Она была заменена пожизненным заключением без права на освобождение. Именно это наиболее тяжелое, согласно болгарскому праву, наказание предусмотрено для большинства составов умышленного посягательства на жизнь.

Вероятно, именно рассматриваемое положение п. 2 ст. 15 Конституции Казахстана включает в себя наиболее различительную позицию между болгарским и казахстанским правом. Не только болгарское право, но и бол-

¹ Ст. 47 УК Республики Казахстан.

гарское общество в целом отрицает смертную казнь. Республика Болгария ратифицировала Протокол № 13 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод касательно отмены смертной казни в любых обстоятельствах от 3 мая 2002 г., подписанный 21 ноября 2002 г. в Страсбурге¹ и Второй факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни².

В то же время, проводя сравнение, не могу не отметить, что казахстанская Конституция не закрепляет смертную казнь вообще, а лишь в сильно рестриктивных условиях. Это дает мне основания быть оптимистом, что в недалеком будущем она будет отменена и в Казахстане.

Предпосылки для этого налицо.

Еще в Концепции правовой политики до 2020 года говорится, что поле применения смертной казни следует сужать и рассмотреть введение моратория на ее исполнение. В 2003 году Указом Президента РК такой мораторий введен «до полной отмены» смертной казни. В качестве дополнительной меры, Генеральному прокурору РК поручено проверить законность и обоснованность всех приговоров, предусматривающих такое наказание.

Практика введения моратория на исполнение смертной казни не является незнакомой и для болгарского права. Таковой был введен в 1990 году Великим Народным собранием. Он действовал до отмены этого наказания в 2008 году.

Отдаю себе отчет в том, что проблема смертной казни сложна и ее решение требует времени. В любом обществе имеются люди, глубоко убежденные в ее необходимости. Единственный способ разубедить их, по моему мнению, пролегает через мораторий на ее исполнение.

Действительно, мораторий ставит осужденных в особое правовое положение неизвестности, которое трудно назвать гуманным. В то же время, для осужденных эта альтернатива предпочтительнее возможности исполнения наказания. Мораторий демонстрирует обществу, что исполнение смертной казни, а, следуя из этого, и сама смертная казнь, на практике не является необходимой. При этом, само наличие моратория – есть обстоятельство, непрерывно напоминающие государству, что смертная казнь должна быть отменена.

Вопрос смертной казни учитывает также национальные правовые традиции и международные обязательства каждого отдельного государства. Современные условия и разрастание терроризма требуют все более жестких мер противодействия. Все же надеюсь, что независимо от вызовов терроризма, смертная казнь когда-то будет отменена во всех государствах.

Прокомментированное ранее урегулирование смертной казни в Казахстане представляет логическое продолжение и своеобразную защиту права на жизнь.

¹ Обнародован ДВ № 117 за 2002 г.

² Обнародован ДВ № 18 за 2000 г.

Не могу не указать на то, что каждое государство, каждое общество само находит момент, в который полностью отказывается от смертной казни.

То обстоятельство, что Конституция Казахстана рассматривает ее, как исключительное наказание, которое может быть наложено лишь при сильно ограниченных предпосылках, практическое отсутствие совершенных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь¹, действующий мораторий на ее исполнение, и то обстоятельство, что на данный момент все осужденные на смертную казнь помилованы, убеждают меня, что предпосылки для ее полной отмены налицо.

В настоящий момент Казахстану смертная казнь известна лишь «на бумаге». Близок момент, когда она будет отменена и формально.

СТАТЬЯ 16

1. Каждый имеет право на личную свободу.

2. 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.

Пункт 2 ст. 16 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

3. Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения.

16.1. Личная свобода – Свобода личности – Свобода воли = Свобода выбора (греч. το αὐτεξούσιον или το εφ' ημί, лат. liberum arbitrium). От времён Сократа за этим понятием стоит многовековая история философских и политико-правовых размышлений.

В большинстве толковых, энциклопедических и философских словарей под термином «личной свободы» понимается: отсутствие стеснений, неволи, подчинение чужой воле и ограничений в деятельности; возможность поступать, так как хочется; возможность человека осуществлять выбор, действовать в соответствии со своими интересами и целями, самому определять свои жизненные цели и нести личную ответственность за результаты своей деятельности.

¹ Смертная казнь предусмотрена за преступления против мира и человечества, согласно Главе четвертой УК РК /агрессия, военные преступления геноцид, наемничество/, за преступления против государства, согласно Главе пятой /государственная измена, убийство главы государства, диверсия/, за терроризм /ст. 255 РК/, как и за некоторые преступления, совершенные в военное время /Глава восемнадцатая УК РК/.

Юридические словари дают правовое толкование понятия «свободы», как закрепленной в конституции или ином законодательном акте возможности определенного поведения человека. Категория «свобода» близка к понятию «право» в субъективном смысле, однако последнее предполагает наличие более или менее четкого юридического механизма для реализации обычно корреспондирующей обязанности государства или другого субъекта совершить какое-либо действие (напр., предоставить работу в случае права на труд). Напротив, юридическая свобода не имеет четкого механизма реализации, ей корреспондирует обязанность воздерживаться от совершения каких-либо нарушающих данную свободу действий¹.

Право на личную свободу является универсальным правом и включает в себя комплекс конкретных полномочий, реализуемых в сфере личной жизни (свобода выбора места жительства, свобода передвижения, свобода действий и т.д.), политической (свобода мысли, свобода слова, свобода совести и т.д.), профессиональной (свобода труда, свобода творчества, свобода выбора рода деятельности и профессии). Все эти свободы личности закреплены в различных нормах раздела II Конституции Республики.

Вместе с тем, комплексный и системный анализ всех норм Раздела Конституции «Человек и гражданин» и пунктов статьи 16 Конституции позволяет сделать вывод о том, что под понятием «личной свободы», изложенным в п. 1 ст. 16 Конституции РК, следует понимать не все свободы личности, гарантированные Конституцией, а лишь свободу, которая подразумевает собой право не подвергаться произвольному аресту, содержанию под стражей, задержанию и любой иной форме изоляции и лишения свободы передвижения.

Право на личную свободу является неотчуждаемым и принадлежащим каждому от рождения.

При этом под словом «каждый», как отмечалось ранее, Конституция устанавливает принадлежность этого права всем людям, независимо от наличия или отсутствия гражданства того или иного государства.

Данное право закреплено в нашей Конституции на основе норм международных актов и основано на принципе признания прав и свобод человека высшей ценностью.

В соответствии со ст. 1 ВДПЧ и ст. 9 МПГПП, «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», «никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию». При этом, под правом на личную свободу следует понимать основанное на общепризнанных нормах международного права требование к государству обеспечить защиту человека от произвольного ареста, содержания под стражей, задержания и любой иной формы лишения свободы. Практически все госу-

¹ Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских. 2003.

дарства мира, признавая нормы международного права, закрепили в своих конституциях право на свободу и личную неприкосновенность.

Особенностью Конституции РК (п.3 ст.39) является провозглашение недопустимости ни в каких случаях ограничения права на личную свободу, кроме как в случаях прямо предусмотренных самой Конституцией.

Этот нашло отражение в НПКС РК от 27 февраля 2008 года №2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области», где сказано, что «...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».

Аналогичная правовая позиция закреплена в НПКС от 7 мая 2001 года № 6/2 «О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур», статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур»». Данным постановлением закреплено, что: «Граждане Казахстана обладают всеми правами и свободами, которые предусмотрены Конституцией Республики и гарантированы ею (статья 12 Конституции). Права и свободы могут быть ограничены только законами. Некоторые же из них, в частности, перечисленные в статьях 11, 13-15, пункте 1 статьи 16, статье 17 Конституции не подлежат ограничению ни в каких случаях (статья 39 Конституции Республики). Механизм обеспечения гарантий конституционных прав и свобод граждан предусмотрен нормами Конституции Республики. Основным субъектом, реализующим этот механизм, является государство».

Цитируемые правовые позиции Конституционного Совета имеют равную юридическую силу с теми нормами Конституции, которые стали предметом его официального толкования (НПКС РК от 13 декабря 2001 года № 19/2).

Вместе с тем комментируемое право на личную свободу в соответствии с международным правом не является абсолютным и может быть ограничено только нормами, прямо прописанными в самой Конституции Республики Казахстан.

16.2. Пункт второй ст. 16 Конституции РК закрепляет, что «Арест, 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». Эта норма вытекает и полностью корреспондируется с международными пактами о правах человека, включая ВДПЧ, МПГПП, Факультативный протокол к МПГПП и Второй факультативный протокол к МПГПП.

Таким образом, Конституция определила исчерпывающий перечень оснований и условий, при которых лицо может быть ограничено в праве на личную свободу.

Во-первых, само понятие терминов «арест», «содержание под стражей» и «задержание», порядок и основания их применения могут быть закреплены только в законах и не могут быть регламентированы подзаконными актами. При этом понятие и виды законов изложены в Законе РК о правовых актах.

Во-вторых, арест и содержание под стражей может осуществляться исключительно с санкции суда. Ни один иной орган, ни какое иное должностное лицо, не наделенное Конституцией и законами функциями судебной власти, не вправе принимать эти решения.

Понятие санкции, применительно к вопросам ареста и содержания под стражей, закреплено законодателем в п. 39 ст.7 УПК РК, как разрешение суда на совершение в ходе досудебного производства органом уголовного преследования процессуального действия либо акт утверждения прокурором процессуального действия или процессуального решения, совершенных или принятых органом уголовного преследования.

Вместе с тем, понятие «санкции», применительно к административному аресту и иным случаям содержания под стражей, избираемых судом, должно быть более четко раскрыто в законодательных актах иных отраслей права, либо в нормативных постановлениях КС РК по обращениям уполномоченных субъектов.

В-третьих, Конституция РК гарантирует каждому лицу, в отношении которого судом санкционирован арест и содержание под стражей, право на обжалование данного решения в установленном законом порядке. И это право не может быть ограничено ни в каких случаях.

В-четвертых, Конституция РК ограничила предельный срок задержания лица без санкции суда семидесятью двумя часами.

В действующих законодательных актах предусматриваются различные виды ареста:

1) административный арест как мера административного взыскания. Эта мера назначается судьей в исключительных случаях на срок до тридцати суток, а в случае нарушений требований режима чрезвычайного положения – до сорока пяти суток (ст. 50 КоАП РК);

2) арест как вид уголовного наказания назначается судом на срок от тридцати до девяноста суток и исполняется путем содержания осужденного в условиях строгой изоляции от общества. Военнослужащими арест отбывается на гауптвахте (ст. 45 УК РК);

3) домашний арест, как мера пресечения, заключается в изоляции подозреваемого, обвиняемого, подсудимого от общества без содержания их под стражей, но с применением ограничений, установленных судьей по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 147 УПК РК (ст. 146 УПК РК);

4) экстрадиционный арест – это обеспечительная мера по исполнению решения компетентного органа иностранного государства о заключении лица под стражу, применяемая судом в отношении разыскиваемого лица в целях его выдачи (экстрадиции) иностранному государству (ст. 589 УПК РК)¹.

Понятие «содержание под стражей», изложенное в Конституции, является более широким, чем понятия «арест» и «задержание», и поглощает их. В законодательных актах РК это понятие отражается в глоссарии Закона РК от 30 марта 1999 года «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества».

Пункт 10) статьи 2 указанного закона гласит: «содержание под стражей – это установленная законами Республики Казахстан временная изоляция лиц с санкции суда в специальных учреждениях».

В ст. 5 этого закона указаны категории лиц и основания их помещения в специальные учреждения:

1) помещение в следственный изолятор подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано содержание под стражей, осуществляется по постановлению судьи;

2) помещение в изолятор временного содержания задержанных по подозрению в совершении уголовных правонарушений осуществляется по протоколу задержания, составленному следователем либо дознавателем. Помещение в изолятор временного содержания подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, в отношении которых в качестве меры пресечения применено содержание под стражей, осуществляется по постановлению судьи в случаях, когда доставка в следственный изолятор невозможна из-за отдаленности или отсутствия надлежащих путей сообщения.

В случаях, когда несовершеннолетний подозреваемый, по условиям жизни и воспитания, не может быть оставлен на прежнем месте жительства, он в порядке, предусмотренном статьей 540 УПК РК, может быть помещен в организацию, осуществляющую в соответствии с законом функции по защите прав ребенка;

3) помещение в изоляторы временного содержания, специальные приемники лиц, подвергнутых административному аресту, осуществляется на основании постановления судьи об аресте;

4) помещение в приемник-распределитель лиц, не имеющих определенного места жительства и (или) документов, удостоверяющих личность,

¹ Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы. «Раритет». – 2015 г.

осуществляется на основании постановления органов внутренних дел, санкционированного судом.

В статьях 147-153 УПК РК детально регламентирован порядок, условия и основания применения меры пресечения в виде содержания под стражей.

Ключевым при этом является то, что содержание под стражей в качестве меры пресечения применяется только с санкции судьи и лишь в отношении подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в совершении преступления, за которое законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок не менее пяти лет. В исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена в отношении лица, подозреваемого, обвиняемого, подсудимого в совершении преступления, за которое законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок менее пяти лет.

Законодательное закрепление термина «задержание» нашло в нормах УПК РК и КоАП РК.

Так в п. 1 ст. 128 УПК РК под задержанием подозреваемого в совершении уголовного правонарушения понимается мера процессуального принуждения, применяемая органом уголовного преследования с целью пресечения преступления и разрешения вопроса о применении к нему меры пресечения в виде содержания под стражей или для обеспечения производства по уголовному проступку, по которому имеются основания полагать, что лицо может скрыться либо совершить более тяжкое деяние.

В п.п. 29) ст. 7 УПК РК подробно расписано понятие «фактического задержания», которое подразумевает: «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 так далее), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, с момента с точностью до минуты, когда указанные ограничения стали реальными, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур».

Под «административным задержанием» в ст. 787 КоАП РК законодатель определил «кратковременное ограничение личной свободы физического лица, представителя юридического лица, должностного лица с целью пресечения правонарушения или обеспечения производств». При этом в статьях 786 и 790 КоАП РК дается понятие «доставления» и «привода», которые в УПК РК отнесены законодателем к «фактическому задержанию».

Следует отметить, что предельный срок задержания без санкции суда в Конституции ограничен 72 часами.

Эти ограничения согласуются с основными международными актами, включая ВДПЧ, МПГПП, МПЭСМП, Факультативный протокол к МПГПП и Второй Факультативный протокол к МПГПП.

В НПКС РК от 13 апреля 2012 года № 2 Конституционный Совет разъяснил, что «под «задержанием» в конституционно-правовом значении сле-

дует 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.

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 времени 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».

Конституция гласит, что арестованному лицу предоставляется право на обжалование. Эта норма полностью согласуется с п. 2 ст. 13 Конституции РК, которая устанавливает, что «Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод». Исходя из этого, следует, что каждому лицу, ограниченному либо лишенному права на личную свободу, государство гарантирует право на судебную защиту.

Такая позиция вытекает из НПКС РК от 24 января 2007 года № 1 «О проверке конституционности части первой статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан по обращению Западно-Казахстанского областного суда», где сказано, что содержание конституционной нормы о праве каждого на судебную защиту своих прав и свобод включает и право на судебное обжалование действий и решений, которые повлекли или могут повлечь ущемление прав и свобод человека и гражданина, право каждого обжаловать в судебном порядке действия и решения органа, ведущего уголовный процесс, затрагивающие его конституционные права и свободы.

16.3. Конституция гарантирует каждому задержанному, арестованному, обвиняемому в совершении преступления право пользоваться помо-

щью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения.

Эта норма развивает положения п. 3 ст. 13 Конституции РК, гарантирующие каждому право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом – бесплатно.

Данные нормы Конституции корреспондируются с нормами международных договоров и общепризнанных международных стандартов.

Так, в соответствии с пп. b) и d) п. 3 ст. 14 МПГПП, каждый имеет право иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником, быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника.

Согласно ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г. (в ред. Протоколов № 2 от 06.05.1963, № 3 от 06.05.1963, № 5 от 20.01.1966, № 8 от 19.03.1985 и № 11 от 11.05.1994), каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника, или при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия.

Более подробно право на пользование помощью адвоката (защитника), и корреспондирующая ему обязанность государства в предоставлении таковой, прописана в Основных принципах, касающихся роли юристов (принятых на Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в Гаване 27 августа - 7 сентября 1990 г.).

В национальном законодательстве нормы Конституции нашли реализацию в УПК РК и КоАП РК.

Статья 66 УПК РК раскрывает понятие защитника как лица, осуществляющего в установленном законом порядке защиту прав и интересов свидетеля, имеющего право на защиту подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, оправданного и оказывающего им юридическую помощь при производстве по уголовному делу.

Кодекс устанавливает, что в качестве защитника по уголовному делу участвует адвокат. При участии адвоката в уголовном процессе в качестве защитника, наряду с ним, по письменному заявлению свидетеля, имеющего право на защиту, подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, осужденного, оправданного их защиту может осуществлять одно из следующих лиц: супруг (супруга) или близкий родственник, опекун, попечитель либо представитель организации, на попечении или иждивении которой находится подзащитный. Иностранцы адвокаты допускаются к участию в деле в качестве защитников, если это предусмотрено международным догово-

ром Республики Казахстан с соответствующим государством на взаимной основе в порядке, определяемом законодательством.

Законодатель также расширил перечень лиц, предусмотренных п.3 ст.16 Конституции РК, которым гарантировано право пользоваться помощью адвоката (защитника), дополнив его лицом, получившим статус свидетеля, имеющего право на защиту. Данный субъект, наряду с подозреваемым и обвиняемым, имеют право пользоваться услугами адвоката (защитника) с момента придания им соответствующего статуса, а также в любой последующий момент уголовного процесса.

Одно и то же лицо не может быть защитником двух свидетелей, имеющих право на защиту, подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, если интересы одного из них противоречат интересам другого.

Адвокат также не вправе отказаться от принятой на себя защиты свидетеля, имеющего право на защиту подозреваемого или обвиняемого, подсудимого, осужденного, оправданного.

УПК РК детально регламентирует основания, порядок привлечения, участия и полномочия защитника в уголовном процессе.

Статья 748 КоАП РК дает определение защитника как лица, осуществляющего в установленном законом порядке защиту прав и интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, и оказывающее ему юридическую помощь.

Как и в уголовном, в административном процессе в качестве защитников участвуют адвокаты, наряду с которыми в качестве защитников допускаются супруг (супруга), близкие родственники или законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности. Защитник допускается к участию в деле с момента административного задержания лица, привлекаемого к административной ответственности, составления протокола об административном правонарушении или вынесении прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а также на любой стадии производства по делу об административном правонарушении.

Более детально процесс реализации права на защиту при привлечении к административной ответственности регламентирован в главе 38 КоАП РК.

СТАТЬЯ 17

- 1. Достоинство человека неприкосновенно.**
- 2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.**

Данная статья Конституции имеет стержневое значение с точки зрения аксиологии и методологии конституционных правовых регулирований.

Процессы становления независимой государственности и международной интеграции Казахстана свидетельствуют, что было необходимо отказаться от искаженного советского легистско-позитивистского правовопонимания и наиболее глубоко учитывать те основополагающие ценности, которые, особенно в области прав человека, ставятся в основу внутригосударственных и межгосударственных правоотношений демократических стран. Для этого в Конституции, в первую очередь, необходимо было четкое отношение к достоинству человека, признанию его прав как высшей ценности.

Поэтому основной направленностью конституционных правовых регулирований стало укрепление конституционных гарантий защиты прав человека. Исходными, в частности, были признаны следующие основополагающие принципы:

– Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (п. 1 ст. 1);

– 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);

– каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (ст. 18/1).

Существенное значение имеет также то обстоятельство, что согласно ч. 3 ст. 39 Конституции права, закрепленные в ст. 17, как и в ряде иных статей, являются абсолютными и ни при каких обстоятельствах ограничению не подлежат.

Из подобных конституционных правовых регулирований следует, что естественные и неотъемлемые права и свободы человека признаются государством как **высшая ценность**, подлежат защите гарантированным образом, определяют характер и пределы осуществления власти государством и народом, имея в основе необходимость закрепления конституционных гарантий достоинства человека.

Конституция Казахстана, закрепляя определенную методологическую позицию относительно признания и защиты прав человека, на законодательном уровне определяет характер ее материализации, ее институциональное обеспечение и системное гарантирование.

Основным требованием конституционных правовых регулирований является признание и закрепление верховенства, приоритета и исходного характера естественных и неотъемлемых прав человека.

Сравнительный анализ конституций более ста стран мира свидетельствует, что в конституциях либо в имеющих характер конституционных норм декларациях о правах человека почти всех стран закреплен четкий

концептуальный подход относительно прав человека, а в конституциях более 65 стран, в том числе и Казахстана, определен также подход относительно конституционного принципа достоинства человека.

Последнему в конституциях разных стран посвящена одна или более статей, акцентируются неприкосновенность достоинства человека как нерушимого права, его неотъемлемость, обязательство государства уважать и защищать его, а также связь с правами и свободами человека. Например, в п. 1 ст. 1 Конституции ФРГ закреплено, что достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всякой государственной власти. В п. 2 той же статьи установлено, что немецкий народ считает неприкосновенные и неотъемлемые права человека основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости на земле. Пункт 3 обобщает концептуальный подход, закрепляя, что нижеследующие основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной властей как непосредственно действующие права. Подобный подход, пожалуй, является классическим, полным, последовательным и образцовым. Аналогичный подход наблюдается также в статьях 2, 18 и 21 Конституции РФ, ст. 10 Конституции Испании, статьях 1-3 Конституции Чехии, ст. 15 Конституции Словении, статьях 1, 18 Конституции Португалии, ст. 3 Конституции Армении и др.

В конституционных подходах Казахстана необходимо выделить следующие важные акцентировки методологического значения:

- 1) страна признает основные права и свободы человека;
- 2) признает их как абсолютную, высшую и неотъемлемую ценность;
- 3) эти права и свободы определяют содержание и применение законов и иных нормативных актов.

Эти нормы и принципы закреплены также в различных международных документах, которые после ратификации их Казахстаном стали составной частью правовой системы страны. В частности, в преамбуле ВДПЧ человека сказано: «... признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира». Затем говорится: «... необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона». В частности статьи 1, 6, 8 и 29 той же Декларации четко закрепляют не только принципы неотъемлемости естественных прав человека, его свободы и равноправия, но и обязанности в отношении общества и статус правосубъекта. А ст. 8 однозначно устанавливает право человека на правосудие, на восстановление компетентными судами своих нарушенных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

Такой же методологический подход отражен в Уставе ООН, в преамбуле которого констатируется приверженность основным правам человека и его достоинству. В МПГПП также закреплено, что признание достоинства, равных и неотъемлемых прав человека является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, что эти права вытекают из присущего че-

ловеческой личности достоинства. Статья 16 того же Пакта устанавливает принцип правосубъектности человека. МПГПП, исходя из того основного положения, что согласно ВДПЧ идеал свободной человеческой личности, пользующейся гражданской и политической свободой и свободой от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами.

Добавим также, что во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года очень точно охарактеризовано, что «забвение прав человека или пренебрежение ими является единственной причиной общественных бедствий и испорченности правительств».

Все приведенные примеры и международная конституционная практика однозначно свидетельствуют, что проблема обеспечения верховенства Конституции, в конечном счете, сводится к гарантированной защите прав и свобод человека путем обеспечения гармоничного функционирования разделенных властей. И так как эти права являются «непосредственно действующими правами», то главными гарантиями их защиты являются их конституционное закрепление при правильном методологическом подходе и жизнеспособная система правосудия.

Системно-ценностной основой конституционной культуры, сформировавшейся за последние десятилетия независимости Республики Казахстан, стали человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, верховенство права и уважение прав человека – ценности, характерные обществу, построенному на принципах недискриминации, плюрализма, толерантности, правосудия и солидарности.

В контексте первой части толкуемой статьи необходимо обратить внимание также на несколько аспектов этого положения, имеющих существенное значение для формирования соответствующего представления о конституционной обязанности государства. Необходимо особо отметить связь обязанностей государства со всей системой охраняемых Конституцией ценностей, в иерархии которых именно человек, его достоинство, права и свободы занимают доминирующее положение.

Обобщая, можем утверждать, что:

а) незыблемой основой прав и свобод человека является его достоинство;

б) государство обязано уважать и защищать достоинство человека.

В ряду иных основ конституционного порядка и конституционных принципов положения о достоинстве человека как незыблемой основе его прав и свобод обладают приоритетом, верховенством.

Признание человеческого достоинства как всеобъемлющей и абсолютной, защищаемой государством конституционной ценности, является важнейшей характеристикой правового статуса лица в Республике Казахстан.

Права человека вытекают исключительно из ценностей человеческого индивида. В свою очередь, из конституционного принципа признания достоинства человека высшей ценностью вытекает ряд обязанностей государства – признание прав и свобод человека и гражданина, их обеспечение, гарантирование, соблюдение и защита.

Императив уважения и защиты достоинства человека неизбежно ведет к возможности реализации общей свободы и отдельных прав человека, в результате чего, в свою очередь, формируются гражданское общество и демократическое, правовое государство. Признание, уважение и защита человеческого достоинства – основа правового и демократического государства.

Обязанность государства *уважать* достоинство человека предполагает исключение какого-либо вмешательства, включая любое ограничение, в (субъективное) право на достоинство. Если в случае иных основных прав государство при наличии определенных предпосылок может вмешиваться в них, а также предусматривать и осуществлять ограничения, то в случае права на достоинство какое-либо вмешательство со стороны государства не является оправданным и ни в каком случае не может считаться конституционным. Конституция ни в каких случаях и ни на каких условиях не допускает ограничений права на достоинство.

Часть 2 статьи 17 Конституции Казахстана устанавливает запрет на пытки, на иное жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение или наказание.

Эта конституционная норма рассматривается как важная гарантия обеспечения прав человека на достоинство и неприкосновенность. Это основополагающий принцип международного права, который закреплен в статье 5 ВДПЧ, статье 7 МПГПП, статье 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1975 г.), в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.).

Согласно вышеупомянутым международным документам, под пыткой понимается любое деяние (как действие, так и бездействие), которым какому-либо лицу умышленно причиняется сильная физическая или нравственная боль или страдание, чтобы получить от него или от третьего лица сведения или признание, наказать его за действие, которое совершило или в котором подозревается оно или третье лицо, с целью запугать или принудить к чему-либо 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.

Как отмечает Европейский суд по правам человека, пытка или бесчеловечное обращение, как правило, предполагают обязательное наличие двух элементов: **неоднократность деяний и должностное попустительство**.

Неоднократность деяний, как правило, характеризуется как наличие многочисленных случаев (эпизодов) пыток или бесчеловечного обращения, что является отражением определенной общей ситуации, то есть эти деяния периодически применяются к одной и той же категории лиц работниками тех же государственных органов.

Должностное попустительство означает, что хотя применяемые в отношении лица деяния и являются незаконными, однако государственные органы проявляют в отношении них попустительство.

Изучение вынесенных Европейским судом решений показывает, что для оценки деяния как пытки обязательно наличие трех следующих элементов:

- 1) причинение сильной физической боли или душевных страданий;
- 2) умышленное причинение боли;
- 3) преследование конкретной цели.

Жестокое обращение, которое по степени интенсивности и целенаправленности уступает пыткам, квалифицируется как бесчеловечное обращение. Это такое обращение, которое вызывает физические или нравственные страдания, которые в свою очередь могут привести к острому психическому расстройству.

Унижающим достоинство является такое обращение, которое вызывает в подвергающемся такому обращению индивиде чувство страха, тревоги или неполноценности и способно унижить его, сломав его физическое и психическое сопротивление. Согласно Европейскому суду, достаточно того, чтобы жертва сама чувствовала себя униженной, и необязательно, чтобы она чувствовала себя униженной перед обществом.

Пытками не являются боль и страдания, которые следуют из законных мер наказания или свойственны им. Например, задержание, арест или наказание лица, в том числе осуждение его к лишению свободы могут причинить ему определенные душевные страдания, содержать по своему характеру определенные элементы унижения лица, однако они не рассматриваются как проявления нарушения упомянутого положения, так как назначение наказания в отношении одного конкретного лица, «унижение» его направлено на защиту прав, конституционных ценностей других лиц¹.

Исходя из критериев Европейского суда, жестоким считается то наказание, которое не только причиняет страдания, но и предполагает применение определенного физического насилия (например, причинение телесных повреждений). Унижающим достоинство считается такое наказание,

¹ С упомянутым положением тесно связан также институт применения мер принуждения медицинского характера.

которое по своему содержанию или механизму применения отличается от других видов наказания степенью унижения.

Требование недопустимости обращения, унижающего человеческое достоинство, должно учитываться во время любого публичного действия, например, во время пресекающих массовые беспорядки мероприятий, освобождения заложников и выполнения иных действий.

СТАТЬЯ 18

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства.

2. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничения этого права допускаются только в случаях и в порядке, прямо установленных законом.

3. 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.

За последние годы в Республике Казахстан принят ряд важных законодательных актов, направленных на дальнейшее обеспечение конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства, права на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, права на возможность ознакомиться с затрагивающими права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Одним из таких примеров является Закон РК от 21 мая 2013 года «О персональных данных и их защите», который регулирует общественные отношения в сфере персональных данных, а также определяет цель, принципы и правовые основы деятельности, связанные со сбором, обработкой и защитой персональных данных (преамбула Закона). Целью этого Закона является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при сборе и обработке его персональных данных (ст. 2 Закона).

Законом введены такие понятия как персональные данные, означающие сведения, относящиеся к определенному или определяемому на их основании субъекту персональных данных, зафиксированные на электронном, бумажном и (или) ином материальном носителе;

и биометрические данные – персональные данные, которые характеризуют физиологические и биологические особенности субъекта персональ-

ных данных, на основе которых можно установить его личность (пункты 1 и 2 ст. 1 названного Закона).

В соответствии с Законом персональные данные по доступности подразделяются на общедоступные и ограниченного доступа. Общедоступные персональные данные – персональные данные, доступ к которым является свободным с согласия субъекта или на которые в соответствии с законодательством РК не распространяются требования соблюдения конфиденциальности. В целях информационного обеспечения населения используются общедоступные источники персональных данных (в том числе биографические справочники, телефонные, адресные книги, общедоступные электронные информационные ресурсы, средства массовой информации). Персональные данные ограниченного доступа – персональные данные, доступ к которым ограничен законом.

Отдельные положения, связанные с разясняемыми конституционными положениями, закреплены в Законе РК о правоохранительной службе.

В данный Закон включена специальная ст. 42, предусматривающая ведение личного дела и документов учета. В соответствии с ней в правоохранительном органе ведутся личные дела, документы учета сотрудников, содержащие их персональные данные, сведения о служебной деятельности и стаже правоохранительной службы.

В Законе установлены требования, которые обязательно должны соблюдаться при сборе, обработке и защите персональных данных сотрудника. Так, сбор и обработка персональных данных сотрудника осуществляется в целях содействия сотруднику в прохождении правоохранительной службы, обучении и должностном росте, обеспечения личной безопасности сотрудника и членов его семьи, а также в целях обеспечения сохранности принадлежащего ему имущества, учета результатов исполнения им должностных обязанностей. При этом должна обеспечиваться проверка достоверности персональных данных, полученных у сотрудника. Защита персональных данных сотрудника от неправомерного их использования или утраты обеспечивается за счет средств правоохранительного органа в порядке, установленном Законом. Передача персональных данных сотрудника третьей стороне не допускается без согласия сотрудника, выраженного в письменной форме, за исключением случаев, установленных законами. В личное дело сотрудника вносятся его персональные данные и иные сведения, связанные с поступлением на правоохранительную службу, ее прохождением и увольнением с правоохранительной службы, необходимые для обеспечения деятельности правоохранительного органа. При приеме (переводе) гражданина (сотрудника), проходившего (проходящего) правоохранительную или воинскую службу, государственные органы или организации, в которых гражданин (сотрудник) проходил (проходит) правоохранительную или воинскую службу, по запросу руководителя правоохранительного органа или уполномоченного руководителя направляют в адрес правоохранительного органа расчет выслуги лет,

копию послужного списка, заключение по последней аттестации и иные характеризующие служебную деятельность сотрудника материалы (пункты 1, 2, 3, 4).

Сведения, содержащиеся в личном деле и документах учета сотрудника, относятся в соответствии с законодательством РК к государственным секретам. Сотрудник, виновный в нарушении норм, регулирующих получение, хранение, обработку, использование и передачу персональных данных другого сотрудника, а равно виновный в утрате или разглашении таких данных, несет установленную законами ответственность (пункты 5,6).

В соответствии с Кодексом РК о здоровье народа электронные информационные ресурсы, содержащие персональные данные физических лиц (пациентов), относятся к категории конфиденциальных электронных информационных ресурсов, сбор, обработка которых ограничиваются целями, для которых они собираются. Сбор, обработка персональных данных для формирования электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные физических лиц (пациентов), осуществляются с согласия физического лица (пациента) или его законного представителя, если иное не установлено этим Кодексом и иными законами. Собственники или владельцы информационных систем, получившие электронные информационные ресурсы, содержащие персональные данные физических лиц (пациентов), обязаны принимать меры по их защите. Такая обязанность возникает с момента получения электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные физических лиц (пациентов), и до их уничтожения либо обезличивания или до получения согласия на их разглашение от лица, к которому эти персональные данные относятся. Не допускается использование электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные физических лиц (пациентов), в целях причинения имущественного и (или) морального вреда, ограничения реализации прав и свобод, гарантированных законами. Доступ медицинского персонала к электронным информационным ресурсам, содержащим персональные данные физических лиц (пациентов), должен быть разрешен только в целях оказания медицинской помощи физическому лицу (пациенту) (ст. 28 Кодекса).

В Законе РК об информатизации закреплены положения, направленные на обеспечение прав граждан, установленных в ст. 18 Конституции РК.

В соответствии с Законом информационная система – это организационно упорядоченная совокупность информационно-коммуникационных технологий, обслуживающего персонала и технической документации, реализующих определенные технологические действия посредством информационного взаимодействия и предназначенных для решения конкретных функциональных задач (п.п. 12 ст. 1 Закона). Одним из основных принципов государственного регулирования в сфере информатизации является

неприкосновенность частной жизни граждан и строгое соблюдение конституционных прав и свобод граждан (п. 2 ст. 3 Закона).

Электронные информационные ресурсы, содержащие персональные данные, относятся к категории конфиденциальных электронных информационных ресурсов, сбор, обработка которых ограничиваются целями, для которых они собираются. Никто не вправе требовать для формирования электронных информационных ресурсов от физических лиц представление сведений об их частной жизни, составляющих личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физических лиц, включая сведения, касающиеся их происхождения, здоровья, взглядов, политических и религиозных убеждений, или получать такие сведения иным образом помимо их воли. Для электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные, соблюдение конфиденциальности обязательно с момента, когда эти данные были представлены физическим лицом, к которому эти данные относятся. Не допускается использование электронных информационных ресурсов, содержащих персональные данные о физических лицах, в целях причинения имущественного и (или) морального вреда, ограничения реализации прав и свобод, гарантированных законом (ст. 36 Закона).

В перечень персональных данных физических лиц (утвержден постановлением Правительства РК от 26 февраля 2016 года № 117), включаемых в состав государственных электронных информационных ресурсов, относятся: ФИО, транскрипция фамилии и имени, данные о рождении (дата рождения; место рождения), национальность, пол, семейное положение, данные о гражданстве (гражданство, прежнее гражданство, дата приобретения гражданства РК, дата утраты гражданства РК), индивидуальный идентификационный номер (ИИН), портретное изображение (оцифрованная фотография), подпись, юридический адрес (дата регистрации и снятия с регистрации), данные документа, удостоверяющего личность (наименование документа; номер документа; дата выдачи документа; срок действия документа; орган, выдавший документ).

В законодательство введено понятие «правовое информирование», под которым понимается – вид гарантированной государством юридической помощи, оказываемой неопределенному кругу лиц, путем предоставления информации по вопросам законодательства РК в устной, письменной формах, в форме электронного документа, удостоверенного электронной цифровой подписью, либо в виде визуального ознакомления (п.п. 1) ст. 1 Закона РК от 3 июля 2013 года «О гарантированной государством правовой помощи»).

18.1. неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, защита чести и достоинства человека являются определяющими факторами конституционно-правового статуса человека и гражданина в Республике Казахстан.

Конституционное закрепление права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства вытекает из общепризнанных международных актов по правам человека, участниками которых является Республика Казахстан. Так, во ВДПЧ (статьями 3, 12), в Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (статьями 5, 8), в МПГПП (ст. 17) закреплено, что каждый человек имеет право на жизнь, свободу и на личную неприкосновенность. Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну корреспонденции или на честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

Под правом человека и гражданина на личную неприкосновенность понимается закрепленное в Конституции и законодательстве Республики субъективное право каждого человека на всемерную защиту со стороны государства не только физической, психической и духовной жизни индивида, но и тех условий, которые создают ему возможность беспрепятственно пользоваться своими благами для реализации личных потребностей, если это не противоречит интересам индивида, общества и государства.

Неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна охраняются Конституцией и законами Республики Казахстан. Такой охране подлежат сведения о человеке, дающие оценку его характеру, облику, здоровью, материальному состоянию, семейному положению, образу жизни, отдельным фактам биографии.

Личная и семейная тайны являются частью частной жизни, сферой деликатных и интимных сторон жизни индивида, оглашение которых он по тем или иным причинам считает нежелательными: тайны завещания, усыновления, врачебных диагнозов, денежного вклада и др.

В целях защиты от незаконного вторжения в частную жизнь личности, недопущения нарушения личной и семейной тайны, обеспечения защиты чести и достоинства человека и конкретизируя конституционно-правовой принцип ответственности государства за незаконные действия (или бездействия) государственных органов или их должностных лиц, в действующем законодательстве Республики установлены порядок и условия недопущения, предотвращения и возмещения либо иной соразмерной ответственности за причиненный такими действиями (бездействием) ущерб (вред).

Кроме того, в законодательстве Республики установлены правовые способы защиты чести и достоинства личности, формы и порядок привлечения к ответственности за нарушение указанных индивидуальных конституционных прав. Основными правовыми способами защиты чести и достоинства личности являются механизмы административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, международно-правовой ответственности. Под правовой защитой чести и достоинства личности понима-

ется юридические меры, которые предпринимаются в случаях, когда права нарушаются или оспариваются кем-либо.

Согласно ст. 16 нового УПК РК и ст. 16 КоАП РК частная жизнь граждан, личная и семейная тайна находятся под охраной закона. Каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. При осуществлении производства по уголовному делу каждому обеспечивается право на неприкосновенность частной (личной и семейной) жизни. Ограничение этого права допускается только в случаях и порядке, прямо установленных законом.

Также в ст. 16 УПК РК указано, что никто не вправе собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия, кроме случаев, предусмотренных законом. Информация о частной жизни лица, полученная в порядке, предусмотренном УПК РК, не может быть использована иначе как для выполнения задач уголовного процесса.

Попечительские и общественные наблюдательные советы, комитеты родителей осужденных, профессиональные союзы, трудовые коллективы, общественные, религиозные объединения, общественные и благотворительные фонды, политические партии, другие организации, а также граждане, участвующие в исправлении осужденных, не вправе разглашать ставшие им известными сведения о частной жизни осужденного без его согласия. Нарушение указанного требования влечет ответственность, установленную законом (статья 8 УИК).

КоАП РК, детализируя принцип неприкосновенности частной жизни, устанавливает, что при производстве по делам об административных правонарушениях запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в деле, не допускаются сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного и делового характера, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных КоАП РК (статья 15).

Административным правонарушением является разглашение участниками национального превентивного механизма сведений о частной жизни лица, ставших известными им в ходе превентивных посещений, без согласия данного лица, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния (ст. 508 КоАП РК).

Уголовная ответственность установлена (частями 1, 2 ст. 147 УК РК) за: незаконное собирание сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия либо причинение существенного вреда правам и законным интересам лица в результате незаконных сбора и (или) обработки иных персональных данных; несоблюдение мер по защите персональных данных лицом, на которое возложена обязанность принятия таких мер, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам лиц. За совершение вышеуказанных

уголовных правонарушений наказываются штрафом, либо ограничением свободы или лишением свободы от двух до трех лет в зависимости от тяжести совершенного деяния.

Эти деяния совершенные лицом с использованием своего служебного положения или специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, либо путем незаконного доступа к электронным информационным ресурсам, информационной системе или незаконного перехвата информации, передаваемой по информационно-коммуникационной сети, либо в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или для других лиц или организаций, а равно распространение сведений, указанных в части четвертой настоящей статьи, в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, в средствах массовой информации или с использованием сетей телекоммуникаций предусмотрено более строгое наказание (ч. 3 ст. 147 УК РК).

В УК РК предусмотрена ответственность за оскорбление (ст. 131), под которым понимается унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме.

В целом, личная тайна означает право индивида определять свое поведение в обществе, самостоятельно регулировать режим информации и требовать от иных лиц соблюдения этих прав. Семейной тайной является право не просто нескольких лиц, а лиц, связанных кровными, иными родственными узами, на сокрытие фактов, определяющих поведение членов семьи.

В соответствии с п.п. 29) ст. 1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, семья – 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.

В семье могут существовать как общесемейная тайна, так и личная тайна отдельного члена семьи. При определенных обстоятельствах личная и семейная тайны могут совпадать или же быть обособленными друг от друга. Эти понятия тесно связаны между собой и граница между ними является условной. В соответствии с ч. 3 ст. 115 ГК РК (Общая часть) неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, достоинство личности относятся к личным неимущественным благам и правам. Судебная защита этих конституционных прав не ограничивается сроком исковой давности (п.п. 1) ст. 187 ГК РК).

Право на личную и семейную тайну является естественным правом человека, принадлежит каждому в силу рождения и относится к нематериальным благам, направленным на неприкосновенность внутреннего мира человека и его интересов. Внутренний мир человека характеризует его частную жизнь.

В процессе реализации указанных прав, с одной стороны, могут быть задействованы гражданин Казахстана, иностранцы и лица без гражданства и государственные органы, с другой стороны. Юридическая обязанность в

правоотношениях по поводу защиты конституционного права на личную неприкосновенность возлагается только на государственные органы. Однако соблюдать указанное право должны как компетентные государственные органы (юридические лица), так и отдельные граждане (физические лица) и их объединения.

Гарантируемые конституционные положения о праве каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства воспроизводятся, либо по-иному закрепляются в действующем праве Республики. Конституция не исключает допустимость ограничения этих прав, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Согласно уголовно-процессуальному законодательству преступное деяние не может быть отнесено к сфере частной жизни лица, сведения о которой запрещено собирать, хранить, использовать и распространять без его согласия, а потому проведение оперативно-розыскных мероприятий не рассматривается как нарушение конституционных прав, предусмотренных ст. 18 Конституции.

Вместе с тем, ст. 13 УПК РК предусматривает, что 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 УПК. Моральный вред, причиненный лицу незаконными действиями органов, ведущих уголовный процесс, подлежит возмещению в установленном законом порядке.

Действующее законодательство обязывает государственные органы, должностные лица и иные субъекты не разглашать сведения о личной жизни физических лиц, в том числе выступающих в интересах юридического лица, без их согласия, не допускать установления данных о личности физического лица, не относящихся к обращению (см. п.п. 9 п. 2. ст. 15 Закона РК от 12 января 2007 года № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»).

Пунктом 4 статьи 50 Закона РК от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан» предусмотрено, что банковская тайна может быть раскрыта только клиенту, любому третьему лицу на основании согласия владельца счета (имущества), данного в письменной форме либо посредством идентификационного средства владельца счета, кредитному бюро по банковским заемным, лизинговым, факторинговым, форфейтинговым операциям, учету векселей, а также выпущенным банком гарантиям, поручительствам, аккредитивам в соответствии с законами Республики Казахстан, а также лицам, указанным в пунктах 5, 6, 6-1, 7, 7-1, 7-2, 8 и 8-1 настоящей статьи, по основаниям и в пределах, предусмотренных этой статьей.

Следует отметить, что Конституция предоставляет каждому право на защиту своей чести и достоинства (п. 1 ст. 18), обязывает каждого уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц (п. 1 ст. 34), закрепляет неприкосновенность чести и достоинства Президента Республики (п. 1 ст. 46).

Согласно НПВС РК от 18 декабря 1992 года № 6 «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». В указанном нормативном постановлении также отмечено, что распространение сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, означает опубликование их в печати, сообщение по радио, телевидению, с использованием других средств массовой информации, изложение в характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных различным организациям, должностным лицам, или сообщение в иной, в том числе устной форме нескольким лицам или хотя бы одному лицу.

Следует отметить, что распространением таких сведений считается опубликование их также в интернет-ресурсах, поскольку в соответствии с Законом РК о средствах массовой информации интернет-ресурсы отнесены к средствам массовой информации. Сообщение таких сведений лицу, которого они касаются, не может признаваться их распространением. Порочащими являются такие не соответствующие действительности сведения, которые умаляют честь и достоинство гражданина или организации в общественном мнении или мнении отдельных граждан с точки зрения соблюдения законов, моральных принципов общества (например, сведения о совершении нечестного поступка, недостойном поведении в трудовом коллективе, в семье; сведения, опорочивающие производственно-хозяйственную деятельность, репутацию и т.п.). В то же время не могут признаваться обоснованными требования об опровержении сведений, содержащих соответствующую действительности критику недостатков в работе, поведения в общественном месте, в коллективе, в быту. При установлении несоответствия действительности сведений, порочащих честь и достоинство, обязанность по их опровержению возлагается на ответчика независимо от наличия его вины в распространении этих сведений.

18.2. В НПКС РК от 20 августа 2009 года № 5¹ дано официальное толкование п. 2 ст. 18 Конституции, в части права каждого на тайну личных вкладов и сбережений.

¹ См.: НПКС РК от 20 августа 2009 года № 5 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма».

В указанном нормативном постановлении отмечено: Конституцией собственнику предоставляется право владеть, пользоваться и распоряжаться личными вкладами и сбережениями, осуществлять указанные права путем размещения принадлежащих ему средств денежного или иного имущественного характера, в том числе, на банковских вкладах и иных счетах, в уставных капиталах хозяйствующих субъектов и использования в других разрешенных законом формах предпринимательской и иной деятельности. 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. Конституционное право каждого на тайну в данном контексте означает, что только сам вкладчик может распоряжаться ею (в том числе передавать сведения кому-либо) по своему усмотрению. Допустимые пределы и порядок ограничения права каждого на тайну личных вкладов и сбережений, а также критерии такого ограничения должны соответствовать конституционным требованиям, в том числе установленным в ст. 39 Конституции.

Устанавливаемые в законах ограничения тайны личных вкладов и сбережений должны быть адекватными природе соответствующих правовых отношений, соразмерными для защиты прав и свобод человека и гражданина и соответствовать принципу справедливости. Возложение государством на банковские, финансово-кредитные институты, предпринимательские и иные хозяйствующие субъекты обязанности представлять уполномоченным законом государственным органам и их должностным лицам информацию, составляющую тайну личных вкладов и сбережений, допускается в случаях и в порядке, необходимых для реализации указанных в п. 1 ст. 39 Конституции целей. В законе должен быть определен исчерпывающий перечень оснований, наличие которых делает возможными такие ограничения, а также предусмотрены гарантии, обеспечивающие истребование, получение и использование сведений, составляющих тайну личных вкладов и сбережений, в условиях, исключающих неправомерное разглашение таких сведений».

Согласно Закону РК от 28 августа 2009 года «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» все подозрительные операции с деньгами, иным имуществом, являются предметом финансового мониторинга, под которым понимается сбор и анализ информации об операциях с деньгами и (или) иным имуществом, поступающей от субъектов финансового мониторинга. Такое законодательное ограничение конституционных прав граждан признано Конституционным Советом, соответствующим Конституции.

Так, согласно ст. 3 вышеназванного Закона осуществление финансового мониторинга – сбор и анализ информации об операциях с деньгами и

(или) иным имуществом, поступающей от субъектов финансового мониторинга, - возложено на ряд субъектов гражданско-правового оборота (банки, организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций; биржи; страховые (перестраховочные) организации, страховые брокеры; накопительные пенсионные фонды; профессиональные участники рынка ценных бумаг, центральный депозитарий; нотариусы, осуществляющие нотариальные действия с деньгами и (или) иным имуществом; аудиторские организации; организаторы игорного бизнеса и лотерей; операторы почты, оказывающие услуги по переводу денег. Адвокаты, другие независимые специалисты по юридическим вопросам, осуществляют финансовый мониторинг в случаях, когда они от имени или по поручению клиента участвуют в операциях с деньгами и (или) иным имуществом в отношении следующей деятельности: покупки и продажи недвижимости; управления деньгами, ценными бумагами или иным имуществом клиента; управления банковскими счетами или счетами ценных бумаг; аккумуляирования средств для создания, обеспечения, функционирования или управления компанией; создания, функционирования или управления юридическими лицами либо образованиями и купли-продажи предприятий.

Из конституционного права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений вытекают как право каждого на сохранение в тайне сведений и иной информации о его переписке, телефонных переговорах, почтовых, телеграфных и иных сообщениях, так и соответствующая обязанность государственных органов, почтовых, телеграфных и иных служб, осуществляющих услуги телекоммуникаций, хранить в тайне переписку, телефонные переговоры, почтовые отправления, телеграфные и иные сообщения, передаваемые по сетям связи и телекоммуникаций, а также обязанность государства обеспечивать такое право в законодательстве и правоприменении. Тем самым, Конституция определяет основы правового режима и законодательного регулирования как условия гарантии и способа защиты сведений о частной жизни граждан, в том числе об их личной тайны, тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по почте, сетям связи и телекоммуникациям.

Институт тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений по своей природе и назначению имеет частно-публичный характер и направлен на обеспечение условий для эффективного функционирования системы почтовой связи и телекоммуникаций, за исключением случаев ограничения этого права в порядке, установленных законами РК. Этим должны предопределяться устанавливаемые законодателем объем и содержание правомочий органов государственной власти и их должностных лиц, являющихся носителями публичных функций, в их отношениях с операторами связи, почтовыми и телеграфными учреждениями, а также объем и содержание прав и обязанностей граждан в их отношениях как с организациями, являющимися носителями почтовой, теле-

графной и иной информации, так и с органами государственной власти и их должностными лицами, могущими лишь в целях реализации указанных функций пользоваться тайной, затрагивая тем самым частную жизнь и личную тайну граждан.

Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, таким образом, означает защиту почтовыми и телекоммуникационными организациями в силу требования закона сведений, разглашение которых может нарушить права личности. Предусматривая обязанность этих субъектов обеспечить необходимую тайну, обязанности и гражданско-правовую ответственность служб почтовой и телекоммуникационной связи, тем не менее, в действующем законодательстве закреплены отступления от права на тайну, исходя из конституционного принципа правового государства, обязанности государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность и обеспечивать их баланс в законодательстве и правоприменении, верховенства Конституции и ее высшей юридической силы.

Такие отступления, в частности, предоставление сведений государственным органам и их должностным лицам, должны отвечать требованиям п. 1 ст. 39 Конституции РК, быть адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и интересов граждан, не затрагивать существо соответствующих конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы и применение основного содержания закрепляющих эти права конституционных положений, и могут быть оправданы лишь необходимостью обеспечения указанных в п. 1 ст. 39 Конституции целей.

Вновь принятые УК РК, УПК РК и КоАП РК усиливают защиту этих конституционных прав.

Так, ч. 3 ст. 21 КоАП РК личная переписка и личные телеграфные сообщения физических лиц могут быть оглашены при открытом производстве только с согласия лиц, между которыми происходили переписка и телеграфные сообщения. В противном случае личная переписка и личные телеграфные сообщения этих лиц оглашаются и исследуются при закрытом производстве. Указанные правила применяются и при исследовании фото – и кинодокументов, звуко – и видеозаписей, информации на электронных носителях, содержащих сведения личного характера.

Уголовно-наказуемым деянием являются незаконное нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений физических лиц (ст. 148 УК РК),

18.3. В силу п. 3 ст. 18 Конституции любая затрагивающая права и свободы гражданина информация (за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью) должна быть ему доступна, при условии, что законодателем не предусмотрен специальный правовой ста-

тус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

В соответствии с Законом РК об административных процедурах определены требования, предъявляемые к информационному обмену. В названном Законе сказано, что информационные процедуры не должны допускать разглашения служебной и иной информации, связанной с интересами государства. Государственным служащим служебная информация предоставляется только для выполнения возложенных на них служебных обязанностей. Эта информация не может использоваться во внеслужебных целях. Правила работы со служебной информацией устанавливаются Правительством (п. 4 ст. 13). п.п. 3) п. 2 ст. 15 Закона устанавливает процедуры реализации прав граждан, которые предполагают недопущение возможности разглашения без согласия граждан сведений об их частной жизни, личной и семейной тайне.

В НПКС РК от 20 августа 2009 года № 5 по рассмотрению на соответствие Конституции Закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» установлено, что государственные органы обязаны обеспечить права граждан, связанные с использованием информации и за пределами Казахстана. Государство должно создать действенный механизм, максимально обеспечивающий права граждан Республики. Данное конституционное требование указывает на необходимость установления в законе четкого порядка предоставления информации зарубежным органам, а также оснований для отказа в ее предоставлении.

Нормы, обязывающие государственные органы, должностные лица, общественные объединения и иные публичные институты соблюдать вышеуказанные требования, закреплены в ряде законодательных актов.

Так, в соответствии с Законом РК об органах национальной безопасности в пределах, установленных законодательством, органы национальной безопасности обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, и решениями. Действия органов национальной безопасности, их сотрудников, военнослужащих и работников могут быть обжалованы в вышестоящие органы национальной безопасности, прокуратуру или суд (п. 3, 4 ст. 5 Закона).

Согласно п. 2 ст. 2 Закона РК о средствах массовой информации 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.

Положения, обязывающие государственные органы обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права, свободы и интересы сведениями, содержащимися в отношении его в специальных учетах, предусмотрены в Законе РК от 22 декабря 2003 года «О государственной правовой статистике и специальных учетах». Факт

незаконного внесения сведений о нем в специальные учеты может быть обжалован в порядке, установленном законодательством. В целях соблюдения прав и законных интересов человека и гражданина, юридических лиц и государства обеспечивается сохранность всей первичной правовой статистической информации, предоставленной в уполномоченный орган (ст. 9).

Обязанность обеспечить своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы, закреплена в законах об общественных объединениях и о политических партиях.

СТАТЬЯ 19

1. Каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность.

2. Каждый имеет право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Конституцией РК признается идеологическое и политическое многообразие (п. 1 ст. 5). Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения (п. 2 ст. 14). Провозглашается плюрализм, коллективное участие граждан в публичных отношениях (ст.ст. 5, 23).

Казахстан является полиэтническим, многопартийным и поликонфессиональным государством с развитыми национальными традициями толерантности, религиозной терпимости и плюрализма, все это позволяет каждому конкретному человеку указывать либо не указывать свою национальную, религиозную, партийную принадлежность.

В статье 2 ВДПЧ определено, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, без какого бы то ни было различия, как в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Данное определение отражено в ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Республика Казахстан, утверждая себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (п. 1 ст. 1 Конституции, установил запрет на дискриминацию кого-либо по тем или иным мотивам, возведя его в ранг конституционных гарантий».

Пункт 2 ст. 14 Основного Закона провозглашает: «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, нацио-

нальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам».¹

19.1. Конституционное право каждого определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность, регулируется действующим правом Республики. Так, в Кодексе о браке (супружестве) и семье «национальность ребенка определяется национальностью его родителей. Если национальность родителей различна, она определяется по желанию ребенка национальностью отца или матери при выдаче ему удостоверения личности или паспорта. В дальнейшем национальность ребенка по его заявлению может быть изменена на национальность другого родителя (ст. 65).

Постановлением Правительства РК от 2 июня 2016 года № 326 «Об утверждении правил изменения записи о национальности граждан Республики Казахстан в паспортах, удостоверениях личности и актах гражданского состояния» установлено, что изменение записи о национальности в паспортах и удостоверениях личности граждан производится по их письменному заявлению один раз органами юстиции на основании свидетельства о рождении и других документов, подтверждающих обоснованность ходатайства. При обоснованности заявления об изменении записи о национальности органом юстиции составляется заключение о выдаче нового паспорта или удостоверения личности гражданина Республики Казахстан с измененной национальностью. В виде исключения изменять записи о национальности в паспортах, удостоверениях личности и актах гражданского состояния имеют права также граждане РК, насильственно переселенные в период репрессий на территорию РК, на основании справок о реабилитации, выдаваемых в соответствии с Законом РК от 14 апреля 1993 года «О реабилитации жертв массовых политических репрессий».

Согласно ПКС РК от 11 июля 2002 года № 6 «О проверке соответствия Конституции Республики Казахстан Закона «О политических партиях» право на свободу объединения в политические партии – коллективное право осуществляется гражданами Республики совместно и по личному выбору каждого из них. Оно не является абсолютным и может быть законодательно обусловлено. Государство, обеспечивая соблюдение прав и законных интересов политических партий, в том числе как юридических лиц, одновременно вправе законом устанавливать для них условия и порядок образования и деятельности, что отвечает международным стандартам в области прав и свобод человека.

Пунктом 8 ст. 5 Закона РК о политических партиях установлено, что не допускается создание политических партий по признакам профессиональ-

1 Более подробно см.: ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» и от 29 апреля 2005 года № 3 «О проверке конституционности статьи 13 Закона Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье».

ной, расовой, национальной, этнической и религиозной принадлежности граждан, а также создание в государственных органах и органах местного самоуправления первичных партийных организаций политических партий. Это положение Закона согласуется с общими положениями Конституции о социальном равноправии, общественном согласии и целостности Республики, соответствует конституционным основам взаимоотношений государства и общественных объединений. Согласно п. 1 ст. 5 Конституции РК в Республике не допускается создание в государственных органах организаций политических партий.

В соответствии с Законом РК о политических партиях граждане имеют право на свободу объединения в политические партии. Членство в политической партии не может быть основанием ограничения прав и свобод гражданина РК. Каждый вправе указывать или не указывать свою партийную принадлежность (ст. 3). Запрещается требовать от граждан в любой форме, в том числе и в официальных документах, указания партийной принадлежности (ст. 4). Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности (ст. 5).

Право на свободу совести (религии, вероисповедания) является одним из основных прав человека, закрепленных в конституциях и законодательстве многих стран мира, в международно-правовых документах. Не является исключением и Конституция РК, которая в ст. 22 устанавливает, что каждый имеет право на свободу совести. Следует отметить, что зачастую национальные законы и международно-правовые акты, подразумевая одни и те же свободы, используют различную терминологию. Так, международно-правовые акты в одном ряду декларируют право на свободу мысли, совести и религии. В законодательстве некоторых стран говорится о свободе совести, в то время как в других – о свободе религии или вероисповедания¹.

Законом РК о религиозной деятельности, а также Указом Президента РК от 20 июня 2017 года №500 «Об утверждении Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017 – 2020 годы» государство отделено от религии и религиозных объединений. 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 Республике Казахстан, за исключением духовных (религиозных) организаций образования, отделена от религии и религиозных объединений и носит светский характер. Воспрепятствование законной религиозной деятельности, нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их

¹ Р. Подопригора. О свободе вероисповедания и религиозных объединениях: Комментарий к Закону Республики Казахстан. 4-е изд., переработанное и дополненное. — Астана: 2007. Стр. 5.

религиозных чувств, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест не допускаются. Никто не имеет права по мотивам своих религиозных убеждений отказываться от исполнения обязанностей, предусмотренных Конституцией и законами РК.

В соответствии с принципом отделения религии и религиозных объединений от государства, государство не вмешивается в определение гражданином РК, иностранцем и лицом без гражданства своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание 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, суверенитета и территориальной целостности. Запрещаются деятельность партий на религиозной основе, создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на утверждение в государстве верховенства одной религии, разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанных с насилием или призывами к насилию и иными противоправными действиями (ст. 3 Закона РК о религиозной деятельности).

Положение п. 1 ст. 19 Конституции в совокупности с указанным Законом предоставляют гражданам РК, иностранцам и лицам без гражданства, право выбора в определении своих отношений к религии и обязывает государственные органы, НПО и другие объединения соблюдать право свободного волеизъявления человека в выборе вероисповедания, выражении или скрытии принадлежности к религиозным объединениям либо проповедования религии.

Статьей 27 МПГПП определено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. В Национальном плане действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы указано, что государственная политика в сфере межэтнических отношений в Казахстане строится на основе пяти таких универсальных базовых принципах: этническом, конфессиональном, культурном, а языковое многообразие является бесценным богатством; государство создает все условия для развития культуры и языков; важнейшими ценностями нации стали толерантность и ответственность; консолидирующая роль государствообразующего этноса; единство народа. Правовые гарантии и уважительное отношение ко всем языкам защищают в полной мере неотъемлемое право этносов на развитие своего языка и культуры.

По итогам изучения структурами ОБСЕ языковой политики в Казахстане было объявлено, что языковая политика в Казахстане является самой лояльной на всем постсоветском пространстве. Государство не стремится к ассимиляции всех наций в некий унифицированный единый народ и отвер-

гает любые формы искусственного выдавливания некоренного населения. Казахстан за то, чтобы каждая нация жила полнокровной жизнью, возрождала свои традиции, культуру, язык, чтобы все казахстанцы имели равные права и возможности независимо от национальной принадлежности, языка, вероисповедания, ощущали себя гражданами суверенного Казахстана и гордились этим. Сегодня позитивный опыт нашей республики в сохранении межнационального согласия поддерживается и изучается в целом в ряде стран СНГ, Балтии и Восточной Европы и дальнего зарубежья¹.

19.2. Права, предусмотренные п. 2 ст. 19 Конституции РК на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества являются неотъемлемыми правами каждого и никаких условий, ограничивающих реализацию этого права, Конституция не содержит. Так, в ДПКС РК от 23 февраля 2007 года № 3 «Об истолковании постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 8 мая 1997 года № 10/2 «Об обращении Президента Республики Казахстан о соответствии Конституции Республики Казахстан представленного на подпись Президенту Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан» от 12 марта 1997 года указано, что Конституция предоставляет право каждому по своему усмотрению выбирать язык общения. Государство обязано защищать любой язык, функционирующий в обществе, и предупреждать дискриминацию по языковому признаку.

Также Конституционным Советом приняты решения, разъясняющие суть и содержание норм Основного Закона о языках, устанавливающие условия и порядок их применения. Из конституционного закрепления казахского языка в качестве государственного следует, что казахский язык является одним из определяющих факторов государственности Казахстана, символизирует его суверенитет и является элементом конституционно-правового статуса Республики, выражающим единство народа Казахстана. Пункт 2 статьи 7 Конституции «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык» понимается однозначно, что в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств.

Как указано, в НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области» и от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан», в основе личных конституционных прав граждан заложено

¹ Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009–2012 годы. Под общей редакцией Абишева Т.Д., Турсунова С.Т. – Астана, 2009. – С. 136.

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.

Закрепленное п. 2 ст. 19 Конституции РК право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества регулируется действующим законодательством Республики, в котором детализируется порядок реализации данного права.

Закон РК о языках устанавливает правовые основы функционирования языков в Республике Казахстан. Государство обязано заботиться о языках, о недопустимости препятствования функционированию языков. Каждый гражданин Республики имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана. В местах компактного проживания национальных групп при проведении мероприятий могут быть использованы их языки (ст. 6). В Республике Казахстан не допускается ущемление прав граждан по языковому признаку. Действия должностных лиц, препятствующих функционированию и изучению государственного и других языков, представленных в Казахстане, влекут за собой ответственность в соответствии с законами РК (ст. 7). В области образования обеспечивается создание детских дошкольных организаций, 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 с учетом национального состава их контингента. Республика Казахстан обеспечивает получение начального, основного среднего, общего среднего, технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования на государственном, русском, а при необходимости и возможности, и на других языках. Культурные мероприятия проводятся на государственном и, при необходимости, на других языках (статьи 16, 17 Закона РК о языках).

Согласно Закону РК об образовании право на получение образования на родном языке обеспечивается созданием при наличии возможности соответствующих организаций образования, классов, групп, а также условий их функционирования (ст. 9).

В соответствии со ст. 30 УПК РК уголовное судопроизводство в Республике Казахстан ведется на государственном языке, а при необходимости в судопроизводстве наравне с государственным употребляется русский язык или другие языки (п. 1). Участвующим в деле лицам, не владеющим или недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по делу, разъясняется и обеспечивается право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться

с материалами дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют (п. 3). Участвующим в уголовном судопроизводстве лицам бесплатно обеспечивается перевод на язык уголовного судопроизводства необходимых им в силу закона материалов дела, изложенных на другом языке. Участвующим в судебном процессе лицам безвозмездно обеспечивается перевод на язык судопроизводства той части судебного решения, которая происходит на другом языке (п. 4). Органы, ведущие уголовный процесс, вручают участникам процесса документы, должны быть им вручены, на языке судопроизводства. При этом для лиц, не владеющих языком уголовного судопроизводства, прилагается заверенная копия документа, изложенная на выбранном этими лицами языке судопроизводства (п. 5). Подозреваемый, обвиняемый, подсудимый, осужденный, оправданный, потерпевший, свидетель и другие участники уголовного процесса вправе давать показания и объяснения на родном языке или языке, которым владеет.

Аналогичные положения закреплены и в других процессуальных законах. Кроме того, в действующем законодательстве установлена административная ответственность за нарушение законодательства о языках, выражаемое в отказе должностного лица в принятии документов, запроса, заявления или жалобы, а также нерассмотрение их по существу, мотивированные незнанием языка (ст. 75 КоАП РК), уголовная ответственность за прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека (гражданина) по мотивам языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (ч. 1 ст. 145 УК РК).

Общественные отношения в сфере создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан, определяющие правовые, экономические, социальные и организационные основы государственной политики в области культуры, регулируются Законом РК о культуре. Согласно ст. 1 этого Закона, культура – это совокупность материальных и духовных ценностей, созданных и создаваемых человечеством и направленных на гармоничное развитие личности, воспитание патриотизма и удовлетворение эстетических потребностей и интересов граждан РК. Государство создает правовые гарантии сохранения исторического наследия казахского народа и этнических диаспор, развития и воспроизводства творческого потенциала общества. Гражданам обеспечивается право на приобщение к культурным ценностям. Ограничение этого права может определяться только особым режимом объектов национального культурного достояния (ст. 10). Граждане обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, природные ценности, уважать культуру, государственный язык и другие языки, обычаи, традиции казахского народа и этнических диаспор (ст. 11). Основной задачей культурно-досуговых организаций является удовлетворение духовных и

эстетических запросов населения. Деятельность культурно-досуговых организаций направлена на сохранение, пропаганду народного творчества, этнокультурных традиций и обрядов, их адаптацию к современным историческим и социально-экономическим условиям (ст. 27).

СТАТЬЯ 20

1. Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается.

2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом.

3. 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 культура жестокости и насилия.

20.1. Свобода слова и творчества являются важнейшими составляющими демократического правового государства, неотъемлемой частью духовной жизни гражданского общества. Свобода слова и творчества – это сложный комплекс прав, в установленных государством пределах, и интересов, характеризующих общественные связи между людьми и своеобразии духовной идентичности нации и отдельной личности, основанный на идеологическом многообразии и конкуренции идей и мнений в обществе.

В пункте первом комментируемой статьи одновременно определены несколько самостоятельных, близких по своему содержанию конституционных положений, представляющих собой основные личные права человека и политические права гражданина. Статья посвящена одним из базовых конституционных принципов правового государства.

В соответствии с пунктами 1 и 2 ст. 12 Конституции «В Республике Казахстан 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». Из содержания приведенных норм следует, что государство гарантирует каждому человеку права и свободы, в пределах, установленных Конституцией и соответствующими ей нормативными правовыми актами.

Свобода слова – это гарантированная государством возможность личности беспрепятственно выражать свои мнение и убеждения по различным вопросам общественного, государственного и иного характера на собрани-

ях, митингах, посредством устного или печатного слова и другими способами.

Свобода творчества – это деятельность личности по удовлетворению своих духовных потребностей, результат которой выражен в объективной форме.

Конституция гарантирует личности право на создание художественных ценностей или интерпретацию (перевод) произведений литературы и искусства, занятие научными исследованиями, изобретательством, сценическим искусством, преподаванием и др.

Принцип свободы слова и творчества находит своё закрепление и в международных правовых документах.

Так, в ст. 19 ВДПЧ провозглашено: «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.».

В соответствии с пунктами 1, 2 ст. 19 МПГПП, «1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своего мнения. 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.» Вместе с тем, международные стандарты, которых придерживается большинство государств-участников ОБСЕ, и существующая практика иных органов Комитета по правам человека ООН, обеспечивающих исполнение международных правовых актов о защите основных прав и свобод человека, трактуют формы выражения человеком своего мнения достаточно широко, относя проявления характера человека, в случае, если это в значительной мере направлено на выражение последним своего мнения, также к формам выражения мнения.

В НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 разъяснено, что совершение актов членовредительства может являться формой выражения мнения (протеста) и рассматриваться как способ защиты своих прав лицами, лишенными свободы. Указано, что в таких случаях привлечение к ответственности за членовредительство следует расценивать как ограничение права на свободное выражение мнения, являющегося составляющей частью свободы, гарантированной статьей 20 Основного Закона.¹

В статье 15 МПЭСКП свобода творчества определена и установлена следующим образом: «1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на: а) участие в культурной жизни;

¹ НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области».

b) пользование результатами научного прогресса и их практического применения; c) пользование защитой моральных и материальных интересов, возникающих в связи с любыми научными, литературными или художественными трудами, автором которых он является. 2. Меры, которые должны приниматься участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры. 3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности. 4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях».

Казахстан путем ратификации международных договоров, конвенций, посвященных правовому регулированию творческих отношений, возникающих в различных сферах, в том числе: Бернской Конвенции об охране литературных и художественных произведений (1886 г.)¹, Договора Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву (1996 г.)², Договора Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам (1996 г.)³, Протокола к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков (1989 г.)⁴, Сингапурского договора о законах по товарным знакам (2006 г.)⁵ и др., усиливает юридическую силу нормы, гарантированной Конституцией.

В подпункте 18) ст. 1 Закона РК о культуре дано пояснение творческой деятельности в области культуры: «творческая деятельность – деятельность, направленная на создание художественных ценностей или интерпретацию (перевод) произведений литературы и искусства в любой форме и любым способом». В ст. 10 этого Закона к правам граждан на творческую деятельность в области культуры отнесено следующее: «1. Граждане имеют право на творческую деятельность в соответствии со своими способностями, путем самостоятельного выбора сферы их приложения, форм реализации и получения профессионального образования. Занятие творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной (любительской) основе. 2. Гражданам обеспечивается право на приобщение к культурным ценностям. Ограничение этого пра-

¹ Закон РК от 10 ноября 1998 г. «О присоединении Республики Казахстан к Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений».

² Закон РК от 16 апреля 2004 года «О присоединении Республики Казахстан к Договору Всемирной организации интеллектуальной собственности по авторскому праву».

³ Закон РК от 16 апреля 2004 года «О присоединении Республики Казахстан к Договору Всемирной организации интеллектуальной собственности по исполнениям и фонограммам».

⁴ Закон РК от 27 мая 2010 года «О ратификации Протокола к Мадридскому соглашению о международной регистрации знаков».

⁵ Закон РК от 8 апреля 2012 года «О ратификации Сингапурского договора о законах по товарным знакам».

ва может определяться только особым режимом объектов национального культурного достояния. 3. Профессиональные и непрофессиональные (любительские) творческие работники равноправны в области прав на интеллектуальную собственность, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства. Профессиональная и непрофессиональная (любительская) творческая деятельность граждан осуществляется на коллективной или индивидуальной основе. 4. Каждый гражданин имеет право быть собственником культурных ценностей. Приобретение, пользование и распоряжение частной собственностью регулируются законами Республики Казахстан. 5. Каждый гражданин, в соответствии с законодательством Республики Казахстан, имеет право вывозить за рубеж и организовывать выставки или иными путями представлять и реализовывать свою творческую деятельность.».

Норма Основного Закона, гарантирующая творческую свободу человека и гражданина, является конституционной основой для законодательства, регулирующего сферу интеллектуальной собственности, в частности: раздел 5 «Право интеллектуальной собственности» ГК РК, Закон РК от 10 июня 1996 года «Об авторском праве и смежных правах», Патентный закон РК от 16 июля 1999 года, Закон РК от 13 июля 1999 года «Об охране селекционных достижений» и Закон РК от 29 июня 2001 года «О правовой охране топологии интегральных микросхем», а также вносит значимый вклад в совершенствование иных нормативных правовых актов, регулирующих вышеуказанную сферу деятельности.

В соответствии со ст. 6 Закона РК «Об авторском праве и смежных правах», «Авторское право распространяется на произведения науки, литературы и искусства, являющиеся результатом творческой деятельности, независимо от их назначения, содержания и достоинства, а также от способа и формы их выражения.».

Конституция не устанавливает для свободы слова какие-либо идеологические ограничения. В соответствии с п. 1 ст. 5 Основного Закона, в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Цензура запрещается.

В п. 1 ст. 2 Закона РК о средствах массовой информации предусмотрено, что свобода слова, творчества, выражения в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений гарантируются, и цензура запрещена. В указанном Законе разъясняется, что цензура – предварительное согласование сообщений и материалов средствами массовой информации с государственными органами, должностными лицами и иными организациями по их требованию или по иным основаниям с целью ограничения или наложения запрета на распространение сообщений и материалов либо их отдельных частей. Из содержания данной нормы Закона следует, что сообщения и материалы средств массовой информации не подлежат цензуре ни до, ни после их размещения или печати.

20.2. Второй пункт комментируемой статьи устанавливает право каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом, и обеспечивает реализацию запрета цензуры.

В подпункте 1) ст. 1 Закона РК о доступе к информации установлено, что информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать.

Провозглашенное п. 2 ст. 20 Конституции право каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом, а также обязанность государства, должностных лиц, специалистов СМИ обеспечивать это право, состоит в системной связи с другими конституционными нормами, а именно: нормами ст. 18 и п. 1 ст. 39 Конституции.

Из выизложенного следует, что указанным правом обладают все субъекты конституционно-правовых отношений, что подтверждается ПКС РК от 1 декабря 2003 года № 12, в соответствии с которым «Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины «гражданин Республики Казахстан», «каждый», «все», «иностранцы» и «лица без гражданства». При этом, следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о «каждом» и «всех», то имеются в виду как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики».

Согласно п. 3 ст. 18 Конституции, любая затрагивающая права и свободы гражданина информация (за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью) должна быть ему доступна, при условии, что законодателем не предусмотрен специальный правовой статус такой информации, в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты¹.

Возможность и условия ограничений права на свободу слова, получение и распространение информации, предусмотрены и МПГПП.

В соответствии с п. 2 ст. 19 указанного документа, «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». Согласно пункту 3 этой же статьи: «пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть

¹ Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. – Алматы: Раритет, 2015. – С.132.

установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

В целом, право доступа к информации может ограничиваться 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.

В НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 указано: «положения пункта 1 статьи 39 Конституции означают, что защита конституционного строя, охрана общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения могут обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей. Использование в пункте 1 статьи 39 Конституции слов «...лишь в той мере...», предполагает, что меры уголовно-правового принуждения, а также предупреждения преступлений, должны отвечать принципам справедливости и соразмерности уголовной ответственности, а также защищаемым Основным Законом ценностям, высшими из которых являются человек, его жизнь, права и свободы.»¹.

В статье 6 Закона РК доступе к информации установлен следующий перечень информации, доступ к которой не подлежит ограничению: 1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; 2) о состоянии здравоохранения, санитарии, демографии, миграции, образования, культуры, социальной защиты, экономики, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; 3) о фактах совершения актов терроризма; 4) о состоянии экологии, пожарной безопасности, а также о санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов; 5) о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством физическим и юридическим лицам; 6) о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; 7) о размерах золотовалютного резерва Национального Банка Республики Казахстан; 8) содержащей тексты нормативных правовых актов Республики Казахстан, за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты и иные охраняемые законом тайны, а также их проекты; 9) о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты; 10) о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, со-

¹ НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области».

державных государственных секретов; 11) о фактах нарушения законности обладателями информации, их должностными лицами; 12) о массовых репрессиях по политическим, социальным и другим мотивам, в том числе находящейся в архивах, за исключением информации, относимой к государственным секретам Республики Казахстан.».

Вместе с тем, в соответствии с п.п. 8) ст. 1 этого Закона, информацией с ограниченным доступом является информация, отнесенная к государственным секретам, личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иным охраняемым законом тайнам, а также служебная информация с пометкой «Для служебного пользования».

Согласно статье 10 указанного Закона, доступ к информации обеспечивается следующими способами: 1) предоставление информации по запросу; 2) размещение информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах; 3) обеспечение доступа на заседания коллегий государственных органов, в соответствии с законодательством Республики Казахстан, и онлайн-трансляцией открытых заседаний Палат Парламента РК, в том числе совместных, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах; 4) заслушивание и обсуждение отчетов руководителей центральных исполнительных органов (за исключением МО РК), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений; 5) размещение информации в средствах массовой информации; 6) размещение информации на интернет-ресурсе обладателя информации; 7) размещение информации на соответствующих компонентах веб-портала «электронного правительства»; 8) иные способы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан».

Важнейшими по своему значению являются законодательные гарантии получения информации на соответствующем языке. Так, нормами Закона РК о средствах массовой информации, устанавливается, что средства массовой информации распространяются на государственном и других языках, а государство обеспечивает право каждого на использование родного языка при получении и распространении средств массовой информации, в соответствии с законодательством Республики Казахстан о языках¹.

В соответствии со ст. 1 Закона РК от 15 марта 1999 года «О государственных секретах», к государственным секретам относятся 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 вступаю-

¹ Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. – Алматы: Раритет, 2015. – С. 552, 144.

щей в противоречие с общепринятыми нормами международного права. А государственная тайна – это сведения военного, экономического, политического и иного характера, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности Республики Казахстан. Вместе с тем, в указанной статье даны определения информационной системы в защищенном исполнении, отнесенной к государственным секретам, и электронного информационного ресурса, содержащего сведения, составляющие государственные секреты. Таким образом, информационная система в защищенном исполнении, отнесенная к государственным секретам, является информационной системой ограниченного доступа, предназначенная для создания, поиска, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения, отображения, использования и потребления информации, содержащей государственные секреты.

Электронный информационный ресурс, содержащий сведения, составляющие государственные секреты, представляет собой информацию, предоставленную в электронно-цифровой форме и содержащуюся на электронном носителе в информационной системе в защищенном исполнении, отнесенной к государственным секретам.

Перечень сведений, являющихся государственными секретами Республики Казахстан, утвержден в статьях 11 – 14 главы 3, именуемой «Сведения, относимые к государственным секретам Республики Казахстан», Закона Республики Казахстан «О государственных секретах».

20.3 Пункт третий комментируемой статьи Конституции устанавливает правовые пределы, предъявляемые к возможностям, возникающим из злоупотребления свободой слова в отношении свободного получения и распространения информации и правом на нее. Так, 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 культура жестокости и насилия. Указанные конституционные запреты уточнены в соответствующих законах, в которых также раскрывается содержание понятий «пропаганда» и «агитация», предусмотрена ответственность за их нарушение, в частности, специальная ответственность средств массовой информации.

Комментируемая норма соответствует пунктам 1, 2 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.»

В соответствии с пунктами 3, 4 ст. 13 Закона РК о средствах массовой информации, основаниями для приостановления выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации в установленном законом порядке являются: 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, пропаганда или агитация культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, пропаганда войны и агитация за нее, 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.

Согласно п. 2-1 ст. 25 указанного Закона, собственник, главный редактор (редактор) средства массовой информации несут установленную законодательными актами Республики Казахстан ответственность за распространение сообщений и материалов, содержащих пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культа жестокости, насилия и порнографии, независимо от источника их получения.

УК РК предусмотрена уголовная ответственность за злоупотребление правом на свободу слова и свободное получение и распространение информации в случаях пропаганды или публичных призывов к развязыванию агрессивной войны (ст. 161); наемничества (ст. 170); пропаганды или публичных призывов к захвату или удержанию власти, а равно захвата или удержания власти либо насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан (ст. 179); сепаратистской деятельности (ст. 180); дачи разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов (ст. 183); пропаганды терроризма или публичных призывов к совершению акта терроризма (ст. 256). А, в соответствии со ст. 453 КоАП РК, за изготовление, хранение, ввоз, перевозку на территории Республики Казахстан продукции средств массовой информации, содержащей сведения и материалы, направленные на пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, разжигания социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, культа жестокости, насилия и порнографии, предусмотрено привлечение к административной ответственности.

СТАТЬЯ 21

1. Каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом.

2. Каждый имеет право выезжать за пределы Республики. Граждане Республики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику.

21.1. Положения ст. 21 Конституции корреспондируют международным актам о праве каждого на свободу передвижения, выборе места пребывания и жительства, беспрепятственный выезд и возвращение в страну, о регулировании иных вопросов миграционного процесса и являются основой института миграции в Казахстане.

Впервые в Казахстане конституционные нормы о миграционной политике государства были закреплены в Конституционном законе о государственной независимости Республики Казахстан, в котором закреплено положение о необходимости создания условий для возвращения на территорию Казахстана лиц и их потомков, вынужденно покинувших территорию страны в период массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, а также для казахов, вынужденно покинувших территорию Республики и проживающих на территории бывших союзных Республик и в других государствах.

Право свободного передвижения отсутствовало в конституциях советского периода. Конституционное закрепление в качестве важнейших прав человека и гражданина вопросов миграции, являвшихся ранее предметом регулирования подзаконных актов о прописке и выписке, стало основой для присоединения Казахстана к международным договорам, принятым Республикой соответствующих законов.

В Казахстане в настоящее время сложилось миграционное законодательство, регулирующее миграционные процессы, включающее концептуально-организационные документы.

Основные направления этой многоаспектной работы определены Президентом РК.

В Послании Главы государства Н.А. Назарбаева от 10 октября 1997 года народу Казахстана «Казахстан – 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» сказано, что «в ранг ведущих приоритетов национальной безопасности должна быть выдвинута сильная демографическая и миграционная политика».

В своем Послании от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» Президент

Республики Н.А. Назарбаев определил новые направления регулирования миграционной политики, которые должны заключаться в комплексном решении проблем миграции и демографии. Стратегией «Казахстан – 2050» Правительству поручено разработка комплексного плана по решению проблем миграции.

Основные направления реализации Стратегии «Казахстан-2030» были заложены в Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399, ныне утратившей силу.

В системе миграционного законодательства Республики важное значение имеет Закон РК о миграции населения. Названный Закон регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов, а также регулирует правовое положение оралманов. Закон РК от 4 декабря 2009 года «О беженцах» определяет правовое положение беженцев и лиц, ищущих убежище на территории Республики Казахстан. Кроме названных миграционные отношения регулируются также Трудовым кодексом РК, законами о гражданстве, о правовом положении иностранцев.

В соответствии с Законом РК о миграции населения миграцией является постоянное или временное, добровольное или вынужденное перемещение физических лиц из одного государства в другое, а также внутри государства, а мигранты – лица, въехавшие в Республику Казахстан и выехавшие из Республики Казахстан, а также переселяющиеся внутри Республики Казахстан вне зависимости от причин и длительности. Иммиграция – это въезд иностранцев или лиц без гражданства в Республику Казахстан для временного или постоянного проживания, соответственно иммигрантами являются иностранцы или лица без гражданства, прибывшие в Республику Казахстан для временного или постоянного проживания. Эмиграцией является выезд граждан Республики Казахстан в другое государство для постоянного или временного проживания, а эмигрантами – граждане Республики Казахстан, выезжающие в другое государство для постоянного или временного проживания.

Закон вводит новый термин, который ранее не использовался в официальных актах, и отсутствовало словесном обороте казахов – оралман. В соответствии с Законом «оралман» – это этнический казах, постоянно проживавший на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами и прибывший в Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине.

В Законе РК о беженцах закреплено, что беженцем является иностранец, который в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой своей страны или не желает пользоваться такой

защитой вследствие таких опасений, или лицо без гражданства, находящиеся вне страны своего постоянного места жительства или гражданской принадлежности, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений. Республика Казахстан сталкивается в последние годы с вопросами беженцев.

КоАП РК устанавливает ответственность за нарушение права свободного передвижения и выбора места жительства. Так, в соответствии со ст. 76 Кодекса устанавливается ответственность за действие либо бездействие должностных лиц, ограничивающее право физических лиц на свободу передвижения и выбора места жительства (за исключением пограничных зон и отдельных местностей, в которых могут быть установлены ограничения Правительством РК), если это не связано с обвинением в совершении преступления. В соответствии со ст. 510 Кодекса устанавливается ответственность за нарушение иностранцем или лицом без гражданства правил пребывания в Республике Казахстан, выразившееся в несоблюдении установленного порядка регистрации либо передвижения или выбора места жительства.

В области миграционных процессов принят ряд нормативных актов Правительства, министерств внутренних дел, иностранных дел, труда и социальной защиты населения.

В соответствии с п. 1 ст. 21 Конституции в законе, регулирующем миграционные отношения, могут быть оговорены условия ограничения права каждого на свободное передвижение по территории Республики и на свободный выбор местожительства. Так, согласно ст. 7 Закона РК от 15 июля 1996 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» лица, за которыми установлен соответствующий надзор, не могут покидать жилище в определенное органами внутренних дел время, пребывать в определенных органами внутренних дел пунктах района (города), а также выезжать за пределы района (города) без уведомления органа внутренних дел.

21.2. В соответствии с п. 2 ст. 21 Конституции каждый имеет право выезжать за пределы Казахстана, а казахстанцы – право беспрепятственного возвращения на Родину.

В соответствии с постановлением Правительства РК от 28 марта 2012 года № 361 «Об утверждении Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства» выезд и возвращение осуществляются по паспорту гражданина Республики Казахстан. Выезд гражданина Республики Казахстан за границу может быть временно ограничен на срок, предусмотренный трудовым договором (контрактом) при оформлении допуска к государственным секретам. Граждане Республики Казахстан, взявшие на себя обязательства по возможности ограничения своего выезда за пределы РК в связи с допуском их к государственным секретам (далее – секретносители) и намеревающиеся выехать за границу, обязаны заблаговременно получить разрешение на выезд у ру-

ководителей тех государственных органов или других организаций, где они подписали указанные обязательства (далее – организации). В случаях реорганизации организаций решение о возможности выезда секретноносителей за пределы РК принимается руководителями организаций, являющихся их правопреемниками.

Решение о выдаче разрешения на выезд секретноносителей принимается руководителями организаций самостоятельно с учетом взятых секретноносителями обязательств и их фактической осведомленности в сведениях, составляющих государственные секреты. При этом заключение о фактической осведомленности лица в сведениях, составляющих государственные секреты, направляется в органы национальной безопасности. При ликвидации (упразднении) организаций решение о возможности выезда принимают руководители территориальных органов национальной безопасности по месту жительства секретноносителей. Разрешение или мотивированный отказ в выезде за пределы РК выдается в срок, установленный законодательством для рассмотрения заявлений граждан. В случае несанкционированного выезда за пределы РК секретноноситель может быть привлечен к дисциплинарной или иной ответственности, предусмотренной законодательством РК.

Вместе с тем, в соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции в действующем законодательстве установлены основания ограничения данных конституционных прав, поскольку эти права не относятся к перечню прав, ограничение которых не допускается.

Условия и порядок выезда граждан Республики Казахстан за пределы страны, в том числе выезжающих для постоянного проживания, установлены Законом РК о миграции населения (статьи 55 и 56), Кодексом РК о браке (супружестве) и семье (ст. 174). Стандарт государственной услуги «Оформление документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства», утвержден Приказом Министра внутренних дел РК от 19 марта 2015 года № 254. Регламент государственной услуги «Оформление документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства», утвержден Приказом Министра внутренних дел РК от 30 мая 2015 года № 498.

В НПКС РК от 14 декабря 2016 года №1 признан соответствующим Конституции юридический механизм закрепления ограничений предусмотренного п. 2 ст. 21 Основного Закона права каждого на выезд за пределы Республики Казахстан посредством принятия законов с последующим утверждением процедурных отношений постановлением Правительства и приказами министра внутренних дел. «Вместе с тем, по мнению Конституционного Совета, в Законе, Правилах, Стандарте и Регламенте содержатся нормы, допускающие неоднозначное их толкование и порождающие правовые неопределенности».

Подтвердив конституционность подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоян-

ное место жительства, Конституционный Совет рекомендовал Правительству РК привести данные Правила в соответствие с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в названном НПКС РК, а также рассмотреть вопрос об инициировании поправок в законодательные акты, регулирующие общественные отношения в сфере миграции населения, с целью более полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Данное постановление – один из примеров эффективного конституционно-го контроля, осуществляемого в Республике Казахстан.

СТАТЬЯ 22

1. Каждый имеет право на свободу совести.

2. Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством.

22.1. В комментируемой статье Конституции РК, в Законе о религиозной деятельности и религиозных объединениях отсутствует определение понятия свободы совести. Несмотря на это, общеизвестно, что право на свободу совести включает в себя право самостоятельно определять свое отношение к религии, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, придерживаться религиозных или иных, в том числе атеистических, убеждений, распространять свои убеждения и действовать в соответствии с ними. Не допускается какое-либо принуждение в определении отношения к религии, к участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах, церемониях, в изучении религии (*См. также комментарий к статье 5*).

Согласно статье 18 ВДПЧ, каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. В статье 29 ВДПЧ допускаются лишь такие ограничения прав и свобод человека, которые «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».

Законодательное регулирование вопросов религии и религиозных объединений в независимом Казахстане ознаменовано двумя этапами. Так, на первом этапе был принят Закон РК от 15 января 1992 года «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях». Он стал значительным шагом в правовом регулировании вероисповедания и религиозных отношений. Но с течением времени реалии востребовали дальнейшее совершенствование, упорядочивание новых возникающих общественных отношений, вследствие которого появилась необходимость в комплексном совершен-

ствовании законодательства с учетом современной религиозной ситуации в государстве. В связи с этим, 11 октября 2011 года был принят действующий в настоящее время Закон РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях, что стало вторым этапом в правовом регулировании религиозной деятельности и религиозных объединений. Данный Закон основывается на принципах демократичности, светскости государства, подтверждая право каждого на свободу совести, гарантии равноправия каждого независимо от его религиозного убеждения, уважении других религий, признании важности межконфессионального согласия, религиозной толерантности и уважения религиозных убеждений граждан.

С момента принятия нового Закона сформирована правовая база, регулирующая религиозные отношения в стране. Приняты подзаконные нормативные правовые акты, регламентирующие правовые аспекты религиозной деятельности и функционирования религиозных объединений, в частности, постановления Правительства РК, регулирующие вопросы: осуществления миссионерской деятельности; проведения религиоведческой экспертизы; согласования строительства культовых зданий и передачи религиозным объединениям культовых (молитвенных) зданий, сооружений; согласования деятельности иностранных религиозных объединений на территории Республики, назначения иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике Казахстан.

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 который, хотя и могут влиять различные обстоятельства (национальные, семейные, культурные и т.д.), но определяющей является воля самого человека.

Религиозные объединения не выполняют государственных функций, а государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону. 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.

В 2011 году был создан специальный государственный орган, уполномоченный осуществлять руководство в сфере религиозной деятельности – Агентство по делам религий РК.

В 2014 году функции и полномочия Агентства были переданы Министерству культуры и спорта РК. В 2016 году Указом Президента РК Н.А. Назарбаева создано новое Министерство по делам религий и граж-

данского общества, которому были переданы функции и полномочия Министерства культуры и спорта (в сферах взаимодействия с религиозными объединениями, обеспечения прав граждан на свободу вероисповедания, а также взаимодействия государства и гражданского сектора) и Министерства образования и науки (в сфере молодежной политики).

Насегоднешний день при акиматах соответствующих административно-территориальных единиц действуют Управления по делам религий – государственные органы, осуществляющие координацию в сфере религиозной политики в рамках действующего законодательства. При Правительстве РК функционирует Совет по связям с религиозными объединениями (аналогичные Советы также имеются при акиматах), который осуществляет деятельность в качестве консультативно-совещательного органа в соответствии с Положением о Совете по связям с религиозными объединениями при Правительстве Республики Казахстан (утверждено постановлением Правительства РК от 27 июля 2000 года №1140).

22.2. Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством. Религиозная свобода находится в системной связи с закрепленными в качестве основ конституционного строя страны принципом светскости государства, включающим в себя запрет установления какой-либо религии в качестве государственной или обязательной, равенство всех религиозных объединений и их отделение от государства.

Согласно п. 3 ст. 7 Закона РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях, не допускается проведение (совершение) богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний, а также осуществление миссионерской деятельности на территории и в зданиях: государственных органов, организаций; вооруженных сил, других войск и воинских формирований, судебных и правоохранительных органов, других служб, связанных с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья физических лиц; организаций образования, за исключением духовных (религиозных) организаций образования.

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. При этом, прежде всего, сотрудничество предполагает совместную деятельность в различных областях социального служения, культурного и морально-нравственного развития людей и общества на принципах взаимного уважения и толерантности.

Конфессиональная принадлежность не может быть причиной дискриминации граждан и религиозных объединений в доступе к социальным

благам или в реализации предоставленных им прав, в трудовых и служебных отношениях.

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 и развитию историко-культурного наследия народа Казахстана, его традиционных духовных ценностей.

СТАТЬЯ 23

1. Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом.

2. Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

23.1. В соответствии с п. 1 ст. 23 Конституции РК граждане Казахстана имеют право на свободу объединений.

Данное конституционное право граждан реализуется через создание общественных объединений в форме политических партий, профессиональных союзов и иных объединений некоммерческого характера, созданных на добровольной основе для достижения ими общих целей. Их деятельность регулируется Законами РК об общественных объединениях, о профессиональных союзах, о политических партиях, о некоммерческих организациях.

Свобода объединений включает в себя право лица объединять других лиц, присоединяться к уже существующему объединению и выходить из него, участвовать в деятельности объединения.

Принятие решения об объединении – это волевое, инициативное действие, т.е. оно осуществляется свободно и отражает действительные мотивированные желания и стремления нескольких субъектов действовать совместно. Так, «...право адвокатов как граждан Республики на свободу объединения реализуется ими в форме Союза адвокатов Казахстана – общественного объединения (ассоциации), добровольно создаваемой в общих целях защиты законных интересов своих членов, а также путем вступления в любые другие общественные объединения, деятельность которых не связана с оказанием адвокатских услуг»¹.

¹ ПКС РК от 2 июля 1999 года № 12/2 «О соответствии пункта 2 статьи 20 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» Конституции Республики Казахстан».

Следует отметить, что конституционное право на объединение в Казахстане предусмотрено только для граждан Республики Казахстан. В конституциях Австрии, ФРГ и Греции также предусмотрено, что таким правом обладают только граждане соответствующих государств.

В соответствии со статьей 2 Закона РК об общественных объединениях под общественными объединениями 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.

Конституция не устанавливает, в каких формах и каких видов могут создаваться общественные объединения, предоставляя субъектам объединения достаточную свободу выбора. Они могут создаваться по различным признакам: профессиональному, как профсоюзы или творческие союзы; политическому, как партии или правозащитные организации; вероисповеданию, как религиозные объединения; возрастному - как молодежные объединения, советы ветеранов; культурному - как объединения культурно-просветительские, спортивные общества, общества охраны окружающей природной среды и т.д.

Право на свободу объединений находится в системной связи с закрепленным в ст. 5 Конституции РК в качестве основ конституционного строя Казахстана принципом идеологического и политического многообразия, в соответствии с которым в Казахстане признается равенство всех общественных объединений перед законом (*см. также комментарий к ст. 5 Конституции*).

Конституционное право гражданина на свободу объединений предполагает возможность добровольного объединения в любые группы, сообщества, коллективы или организации. Вместе с тем, объединения, являясь важной составляющей гражданского общества, могут претендовать на конституционно-правовую защиту только в том случае, если они преследуют конституционные цели, и их деятельность не направлена на подрыв демократии и ограничение свободы других лиц.

В соответствии с п. 3 ст. 5 Конституции РК 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.

Так, согласно п.п. 2) п. 1 ст. 10 Закона РК о противодействии терроризму на территории Казахстана запрещается создание, регистрация и функционирование террористических организаций, а также незаконных военизированных формирований.

Пункт 4 ст. 5 Конституции РК предусматривает, что 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 организациями¹.

Согласно п. 1 ст. 3 Закона РК о политических партиях, граждане РК имеют право на свободу объединения в политические партии. «... Закон дополняет закрепленное статьей 23 Конституции право граждан Республики на свободу объединений, исходя из признания существенного различия между политическими партиями и иными видами общественных объединений. Специализация законодательного регулирования условий и порядка образования и деятельности политических партий, установление их публично-правового статуса является общей тенденцией современного конституционализма»².

Понятие и содержание свободы объединений, изложенные в комментируемой статье, дополняются не только иными статьями Конституции, но и общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Республики Казахстан. Статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года устанавливает, что каждый человек имеет право на свободу объединений с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Такое же право закрепляется в статье 22 МПГПП. В соответствии с Европейской социальной хартией 1996 года, а также Конвенциями МОТ 1921 года № 11 «Относительно прав на ассоциацию и объединение трудящихся в сельском хозяйстве», «Относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию» 1948 года № 87, «Относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров» 1949 года № 98 все работники и предприниматели имеют право на свободу объединения в национальные и международные организации для защиты экономических и социальных интересов.

Свобода объединений включает в себя право общественного объединения на регистрацию в качестве юридического лица. Как указал Европейский Суд по правам человека, возможность учредить юридическое лицо для осуществления совместных действий в целях защиты взаимных интересов является одним из самых важных элементов свободы объединения, без которого это право не имело бы смысла.

В соответствии со статьей 5 Закона РК об общественных объединениях, не допускается создание и деятельность общественных объединений,

¹ ПКС РК от 2 июля 1999 года № 12/2 «О соответствии пункта 3 статьи 20 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности» Конституции Республики Казахстан».

² ПКС РК от 11 июля 2002 года № 6 «О проверке соответствия Конституции Республики Казахстан Закона «О политических партиях».

посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений.

В целях реализации нормы п. 1 ст. 23 Конституции о том, что деятельность общественных объединений регулируется законом, был принят самостоятельный Закон РК «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан». Он был направлен на обеспечение правовой регламентации деятельности некоммерческих организаций с иностранным участием на территории Казахстана, что является вполне оправданным с позиции права государства на законодательное регулирование данной сферы. По обращению Президента Республики, Конституционным Советом названный закон, а также сопутствующий ему Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» были признаны противоречащими Основному Закону¹.

При этом орган конституционного контроля отметил, что подобное право входит в компетенцию Парламента Республики. В соответствии с п. 1 ст. 39 Конституции РК 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. Тем самым Конституция наделяет законодателя возможностью адекватного правового реагирования на возникающие вызовы особо охраняемым интересам и ценностям государства и общества.

Возможность и условия ограничения права на свободу объединений предусмотрены и МПГПП. Согласно ст. 22 этого документа, «каждый человек имеет право на свободу ассоциации, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Регулируя деятельность международных и иностранных некоммерческих организаций на территории Казахстана, законодатель выделяет их в отдельную группу (вид), правовой статус которой регламентируется специальным законом (ст. ст. 1–4 Закона).

Возможность законодательного закрепления особенностей правового положения отдельных некоммерческих организаций предусмотрена Законом о некоммерческих организациях (ст. 3). Все это позволяет в рамках отдельного закона устанавливать для международных и иностранных не-

¹ ПКС РК от 23 августа 2005 года № 6 «О проверке законов Республики Казахстан «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» на соответствие Конституции Республики Казахстан».

коммерческих организаций особенности регулирования порядка их учреждения и деятельности, не нарушая при этом конституционного принципа равенства общественных объединений перед законом (пункт 2 статьи 5 Конституции)¹.

23.2. Согласно норме п. 2 ст. 23 Конституции Республики Казахстан, военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях и профессиональных союзах, выступать в поддержку каких-либо политических партий. Их особый правовой статус в системе органов государства, специфичность функций и рода деятельности обуславливают необходимость данного конституционного ограничения. В ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод подтверждается право государств-участников вводить законные ограничения осуществления права на объединение для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государств. Необходимость такого ограничения для этой категории лиц объясняется их особыми отношениями с государством и стремлением оградить общественные объединения от какого-либо государственного влияния.

Так, согласно Закону РК о правоохранительной службе, сотрудники органов внутренних дел не должны состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии.

Аналогичное положение закреплено в Законе РК от 21 декабря 1995 года № 2710 «Об органах национальной безопасности».

Конституция и Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей устанавливает, что судьи не могут состоять в партиях, профессиональных союзах, выступать в поддержку или против какой-либо политической партии. Согласно ст. 75 Конституции, правосудие в Казахстане осуществляется только судом. Судья является носителем судебной власти в Республике, для чего наделен конституционными полномочиями осуществлять правосудие и исполнять свои обязанности на профессиональной основе. В соответствии с нормами п. 1 ст. 77 Конституции РК, судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону. Вместе с тем, судьи, как любые граждане Республики, в соответствии с п. 1 ст. 23 Конституции имеют право на свободу объединений в целях реализации и защиты своих корпоративных интересов, при условии неиспользования этих объединений для влияния на отправление правосудия, а также преследования политических целей.

В этой связи Конституционный Совет указал, что профессиональные союзы в отличие от других общественных объединений, в том числе от Союза судей, создаются по производственно-отраслевому принципу, что определяет характер взаимоотношений, складывающихся между профессиональными союзами, исполнительной властью и работодателями. Эта осо-

¹ ПКС РК от 23 августа 2005 года № 6.

бенность взаимоотношений предполагает наделение профессиональных союзов средствами воздействия на власть и работодателя, позволяющих ему влиять на их социально-экономическую деятельность. Союз судей, как общественное объединение, не связан подобными принципами взаимоотношений. Более того, он не вправе вмешиваться в судопроизводство, тогда как согласно ст. 1 Закона РК о профсоюзах (действовавшего в 2000 году) профсоюзы создаются для представления и защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов своих членов и улучшения условий труда, что предполагает активное и непосредственное их воздействие на производственную деятельность. Кроме того, профсоюзы участвуют в заключении коллективных договоров, а также в разрешении индивидуальных и коллективных трудовых споров, что не характерно для такого общественного объединения как Союз судей. Таким образом, установленный п. 2 ст. 23 Конституции запрет судьям состоять в партиях, профессиональных союзах не означает ограничения их права на создание иных объединений и членство в других общественных объединениях. Союз судей, как и любое другое общественное объединение, имеет право представлять и защищать интересы своих членов в установленном законодательством порядке¹.

СТАТЬЯ 24

1. Каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения.

2. 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.

3. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

4. Каждый имеет право на отдых. Работающим по трудовому договору гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

24.1. В Конституции советского Казахстана 1937 констатировалось, что труд в Казахской ССР является обязанностью и делом чести каждо-

¹ ПКС от 5 июля 2000 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан».

го способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест». В Казахской ССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по способностям, каждому по его труду» (ст.12 Конституции Казахской ССР 1937 года). В соответствии со статьей 38 Конституцией Казахской ССР 1978 года граждане имели право на труд, то есть право на получение гарантированной работы с оплатой их труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, – включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностям, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей.

Таким образом, в условиях социализма праву на труд корреспондировала обязанность трудиться, всеобщность труда. А уклонение от общественного полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества, что, безусловно, не вполне соответствовало общепризнанному принципу свободы личности. Так, за нарушение обязанности трудиться, то есть «тунеядство» и «ведение паразитического образа жизни» гражданин мог быть привлечен к административной или уголовной ответственности.

Согласно Конституции 1993 года гражданин также имел право на труд, которое включало право каждого на получение возможности трудиться в качестве самостоятельного производителя или по трудовому договору со своими желаниями, способностями и специальной подготовкой, гарантируется свобода трудового договора. Запрещался принудительный труд иначе как в порядке исполнения наказания по приговору суда либо действия Закона о чрезвычайном положении (ст. 19). Данная норма Конституции 1993 года, провозглашая право на труд, отрицала всеобщность труда, что в целом соответствовало новому этапу социально-экономического развития суверенного Казахстана. Однако право на труд распространялось лишь на граждан Республики Казахстан.

Согласно Конституции РК 1995 года в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. 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 (п.п.1,2 Конституции РК). В ПКС РК от 28 октября 1996 года № 6 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан констатируется, что «признание прав и свобод абсолютными означает их распространение на каждого человека независимо от его принадлежности к гражданству Республики».

В демократическом государстве с рыночной экономикой, тем более в условиях глобализации, право на труд должно распространяться и на иностранных граждан и лиц без гражданства. Поэтому не случайно в ст. 23 ВДПЧ указано, что «каждый человек имеет право на труд». В ст. 6 МПЭСКО установлено, что «участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение воз-

возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предприимут надлежащие шаги к обеспечению этого права».

Действующая Конституция провозглашает свободу труда. Основной Закон гласит, что каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии.

В комментируемой статье Конституции нет словосочетания «право на труд», но это ни в коей мере не ограничивает вышеназванное важнейшее, жизнеобеспечивающее социальное право человека и гражданина. Наоборот, закрепленное в ст. 24 Конституции «право на свободу труда» является понятием более широким, емким, родовым, включающим дефиниции «право на труд». Свобода труда проявляется в том, что каждый свободно выбирает род деятельности и профессию, свободно распоряжается своими способностями к труду, свободно соглашается на выполнение той или иной работы по определенной специальности, квалификации или должности. При этом государство не самоустраивается от выполнения социальной функции в сфере труда, ему вменяется в обязанность создавать всеобъемлющие условия для реализации конституционной нормы о свободе труда, а следовательно и права на труд.

Свобода труда распространяется не только на работника, но и на работодателя, который вправе самостоятельно выбирать потенциального работника, заключать с ним в установленном законом порядке трудовой договор или иной договор о труде, определять условия труда, на которые работник вправе соглашаться и не соглашаться и т.д. Это означает, что каждый имеет право осуществлять трудовую деятельность в любой, не запрещенной законом, форме. При этом свобода труда, прежде всего, предусматривает свободное распоряжение своими способностями к труду, право выбирать вид занятий, род деятельности или профессию. Форма привлечения к труду может быть самой различной, включающей, в частности, предпринимательскую деятельность, вступление в корпоративную организацию, поступление на государственную, гражданскую или военную службу, работу на основе гражданско-правовых договоров подряда, возмездного оказания услуг, поручения и т.д., а также самозанятость.

Так, п. 4 ст. 33 Конституции РК гласит, что граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. В свою очередь, в ПКС РК от 24 февраля 1997 года № 1/2 «Об обращении (представлении) Мангистауского областного суда о признании статей 115 и 310 ГПК Казахской ССР, не соответствующими Конституции» указано, что законы, признанные ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, и в силу этого неконституционные, утрачивают юридическую силу и не подлежат примене-

нию. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе, исполнению не подлежат.

Наиболее объемно свобода труда проявляется в свободе трудового договора. Согласно статьям 5 и 6 Трудового кодекса РК, 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. Каждый имеет равные возможности в реализации своих прав и свобод в сфере труда. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав в зависимости от пола, возраста, физических недостатков, расы, национальности, языка, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к роду или сословию, к общественным объединениям. Не являются дискриминацией запреты, различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

Так, в ПКС РК от 29 апреля 2005 года № 3 «О проверке конституционности статьи 13 Закона Республики Казахстан «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» подчеркнуто, что дифференциацию компенсаций и льгот в зависимости от социально – обоснованных критериев нельзя считать дискриминацией.

Не допускается заключение трудового договора: на выполнение работы, противопоказанной лицу по состоянию здоровья на основании медицинского заключения; с гражданами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, на тяжелые работы, работы с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на должности и работы, предусматривающие полную материальную ответственность работника за необеспечение сохранности имущества и других ценностей работодателя, а также на работы, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных развлекательных заведениях, производство, перевозка и торговля алкогольной продукцией, табачными изделиями, наркотическими средствами, психотропными веществами и прекурсорами); с гражданами, лишенными права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда; с иностранцами и лицами без гражданства, временно пребывающими на территории Республики Казахстан, до получения разрешения местного исполнительного органа на привлечение иностранной рабочей силы либо справки о соответствии квалификации для самостоятельного трудоустройства, выданной в порядке, определяемом уполномоченным органом по вопросам миграции населения, иностранным работникам, либо до получения разрешения трудовому иммигранту, выдаваемого органами внутренних дел

в порядке, установленном МВД РК, или без соблюдения ограничений или изъятий, установленных законами Республики Казахстан; с иностранными студентами и стажерами, временно пребывающими на территории Республики Казахстан, не представившими справки из организации образования с указанием формы обучения или принимающей организации о прохождении профессиональной подготовки и (или) стажировки и разрешения на пребывание с целью получения образования; с иностранцами и лицами без гражданства, временно пребывающими на территории Республики Казахстан, не представившими разрешения на въезд и пребывание с целью воссоединения семьи и документ, подтверждающий состояние в признаваемом законодательством Республики Казахстан браке с гражданином Республики Казахстан; на выполнение работ (оказание услуг) в домашнем хозяйстве одним работодателем – физическим лицом одновременно более чем с пятью трудовыми иммигрантами.

Не допускается трудоустройство: в коммерческую организацию, за исключением государственных организаций и организаций, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов, в том числе в национальных управляющих холдингах, национальных холдингах, национальных компаниях, национальных институтах развития, акционером которых является государство, их дочерних организациях, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежат им, а также юридических лицах, более пятидесяти процентов голосующих акций (долей участия) которых принадлежит указанным дочерним организациям, лица в течение одного года после прекращения им государственной службы, если за последний год перед прекращением государственной службы в период выполнения государственных функций указанное лицо в силу своих должностных полномочий непосредственно осуществляло контроль в форме проверок деятельности данной коммерческой организации либо деятельность данной коммерческой организации была непосредственно связана с указанным лицом в соответствии с его компетенцией; в государственные предприятия на праве хозяйственного ведения, национальные управляющие холдинги, национальные институты развития, национальные холдинги и национальные компании, а также их дочерние организации на должность, связанную с исполнением управленческих функций, лица, ранее совершившего коррупционное преступление; в организации в сфере образования, воспитания и развития, организации отдыха и оздоровления, физической культуры и спорта, медицинского обеспечения, оказания социальных услуг, культуры и искусства с участием несовершеннолетних не допускаются лица, имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено на основании подпунктов 1) и 2) части первой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан) за уголовные правонарушения: убийство, умышленное причинение

вреда здоровью, против здоровья населения и нравственности, половой неприкосновенности, за экстремистские или террористические преступления, торговлю людьми; женщин на тяжелые работы, работы с вредными и (или) опасными условиями труда согласно Списку работ, на которых запрещается применение труда женщин; на работу по совместительству работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, и работников, занятых на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда (ст. 26 Трудового кодекса РК).

Следует обратить внимание на то, что установленные законом запреты, ограничения, предпочтения, исключения ни в коей мере не являются ущемлением свободы труда или дискриминацией, а обусловлены, как правило, особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо учитывают иные общегосударственные интересы, к которым, в частности, относятся меры по защите национального рынка труда, недопущения коррупционных и иных правонарушений и т.д.

К примеру, согласно п. 3 ст. 52 Конституции РК депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Нарушение настоящего правила влечет за собой прекращение полномочий депутата.

Конституционный Совет РК в Постановлении от 8 июля 1996 года № 2/1 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 52 Конституции Республики Казахстан» определил, что конституционная несовместимость мандата депутата Парламента РК с депутатским мандатом другого представительного органа, запрещение занимать иные оплачиваемые должности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации призваны обеспечить беспристрастность и независимость депутатов от каких – либо государственных и общественных органов или частных интересов. Требование несовместимости должностей обеспечивает также депутату возможность сосредоточиться исключительно в работе Парламента.

Свобода труда проявляется в свободе трудового договора, в договорном характере заключения трудового договора. В случаях избрания на должность, избрания по конкурсу на замещение соответствующей должности, назначения на должность или утверждения в должности, направлении на работу уполномоченными законом органами в счет установленной квоты, а также вынесении судебного решения о заключении трудового договора имеет место сложный юридический состав, важнейшей частью которого является трудовой договор. Вышеназванные процедуры могут предшествовать заключению трудового договора, но в любом случае именно заключение трудового договора влечет возникновение субъективных прав

и обязанностей, является основанием возникновения трудовых правоотношений, условием применения трудового законодательства. Трудовым законодательством запрещается нарушение равенства прав и возможностей при заключении трудового договора. Беременность, наличие детей в возрасте до трех лет, несовершеннолетие, инвалидность не могут ограничивать право заключения трудового договора, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом (ст. 25 Трудового кодекса РК).

Конституция РК, провозглашая свободу труда, не устанавливает всеобщность труда, как это было при социализме, когда на конституционном уровне закреплялась обязанность каждого трудиться. Действующий Основной Закон не обязывает трудиться, исходя из этого, каждый вправе заниматься или не заниматься трудовой деятельностью в любой форме.

Конституционной гарантией свободы труда является запрещение принудительного труда. Согласно ст. 7 Трудового кодекса РК, 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.

Данная норма соответствует основополагающим международным документам по запрещению принудительного труда: МПГПП, Конвенциям МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде» и № 105 «Об упразднении принудительного труда». В соответствии с международными актами, принудительным трудом считается выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия) в целях: политического воздействия или воспитания; наказания за наличие, выражение политических взглядов, идеологических убеждений, противоположных установленной политической, социальной или экономической системе; мобилизации рабочей силы для нужд экономического развития; поддержания трудовой дисциплины; наказания за участие в забастовках; дискриминации по признакам расовой, социальной и национальной принадлежности или вероисповедания. Такие формы труда в Казахстане недопустимы.

Вместе с тем, к категории «принудительный труд» не относятся некоторые виды работ, которые могут выполняться в условиях чрезвычайного или военного положения как по добровольному волеизъявлению физического лица, так и посредством вменения ему в обязанность, но исходя из общественной и государственной потребности. Так, в соответствии с п.п. 3) п.1 и п.п.6) п.2 ст. 18 Закона РК о гражданской защите, физические лица принимают участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в пределах, установленных законами Республики Казахстан. Физические лица обязаны до прибытия подразделений противопожарной службы принимать посильные меры по спасению людей, имущества и тушения пожара. Согласно п.п. 4) п. 2 ст. 12 Закона о военном положении, граждане и другие лица, находящиеся на территории, где введено военное положение, обязаны участвовать в работах оборонного

характера, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных, разрушенных объектов, систем жизнеобеспечения населения, а также в борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями в порядке, установленном Правительством. При этом п. 8 Правил привлечения организаций, граждан и других лиц к выполнению работ оборонного характера, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных, разрушенных объектов, систем жизнеобеспечения населения, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями, утвержденных Постановлением Правительства от 21 ноября 2005 года № 1142, гласит, что организации, граждане и другие лица, находящиеся на территории, где введено военное положение, выполняют требования государственных органов, обеспечивающих военное положение и иные работы, возложенные на них законодательством Республики Казахстан. Соответственно граждане и другие лица трудоспособного возраста привлекаются к выполнению работ оборонного характера, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных, разрушенных объектов, систем жизнеобеспечения населения, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями, эпизоотиями при объявлении военного положения на всей территории РК или в отдельных ее местностях (п.2 Правил).

Трудовое законодательство Казахстана не относит к принудительным работы, требуемые от какого-либо лица 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. Данный перечень является исчерпывающим. Как отмечено в НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области» лица, лишены свободы пользуются в Казахстане всеми правами и свободами, гарантированными Конституцией и признанными Республикой международно-правовыми документами, с учетом ограничений, неизбежных для жизни в условиях изоляции от общества, что согласуется с международными стандартами в области прав человека.

24.2. Конституция РК закрепляет право каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. Безопасность труда – состояние защищенности работников, обеспеченное комплексом мероприятий, исключающих воздействие вредных и (или) опасных производственных факторов на работников в процессе трудовой деятельности. Условия безопасности труда – соответствие трудового процесса и производственной среды требованиям безопасности и охраны труда при выполнении работником трудовых обязанностей. Безопасные условия труда – условия труда, созданные работодателем, при которых воздействие на работника вредных и (или) опасных производственных факторов отсутствует либо уровень их воздействия не превышает нормы без-

опасности. Гигиена труда – комплекс санитарно-эпидемиологических мер и средств по сохранению здоровья работников, профилактике неблагоприятных воздействий производственной среды и трудового процесса (п.п. 23), 24), 35), 15) п. 1 ст. 1 Трудового кодекса РК). Все это входит в понятие охраны труда как системы социально-экономических, правовых, организационно-технических, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических мероприятий, направленных на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Обеспечение организации, управления, контроля и надзора в области безопасности и охраны труда возлагается на государство и осуществляется Правительством РК, уполномоченным государственным органом по труду и иными государственными органами в соответствии с их компетенцией. Так, Правительство РК разрабатывает основные направления и обеспечивает реализацию государственной политики в области безопасности и охраны труда, устанавливает порядок принятия нормативных правовых актов в области безопасности и охраны труда соответствующими уполномоченными органами (п.п.1,6 ст.15 Трудового кодекса РК). Уполномоченный государственный орган по труду реализует государственную политику в области безопасности и охраны труда и организует контроль за соблюдением трудового законодательства РК, в том числе требования по безопасности и охране труда (п.п. 1,2 ст.16 Трудового кодекса РК).

Государственное регулирование в области безопасности и охраны труда включает: государственный надзор, контроль и мониторинг за соблюдением требований законодательства Республики Казахстан в области безопасности и охраны труда; разработку и принятие нормативных правовых актов Республики Казахстан и нормативно-технической документации в области безопасности и охраны труда; создание и реализацию систем экономического стимулирования деятельности по улучшению условий, безопасности и охране труда, разработке и внедрению безопасных техники и технологий, индивидуальной и коллективной защите работников; повышение эффективности государственного, внутреннего контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан в области безопасности и охраны труда; проведение научных исследований по проблемам безопасности и охраны труда с учетом передового отечественного и зарубежного опыта работы по улучшению условий и охраны труда; защиту законных интересов работников, пострадавших от несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью, и профессиональных заболеваний, а также членов их семей; установление гарантий и компенсаций за тяжелую работу и работу с вредными и (или) опасными условиями труда, не устранимыми при современном техническом уровне производства и организации труда; подготовку и повышение квалификации специалистов по безопасности и охране труда; установление единого порядка учета несчастных случаев, связанных с трудовой деятельностью, и профессиональных заболеваний;

обеспечение функционирования единой информационной системы в области безопасности и охраны труда; международное сотрудничество в области безопасности и охраны труда. (ст. 179 Трудового кодекса РК).

Требования по безопасности и охране труда устанавливаются нормативными правовыми актами Республики Казахстан и должны содержать правила, процедуры и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности. Требования по безопасности и охране труда обязательны для исполнения работодателями и работниками при осуществлении ими деятельности на территории Республики Казахстан. Финансирование мероприятий по безопасности и охране труда осуществляется за счет средств работодателя и других источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан. Работники не несут расходов на эти цели. Объем средств определяется актом работодателя или коллективным договором (ст. 180 Трудового кодекса РК).

Здания (сооружения), в которых размещаются рабочие места, по своему строению должны соответствовать их функциональному назначению и требованиям безопасности и охраны труда. Рабочее оборудование должно соответствовать нормам безопасности, установленным для данного вида оборудования, иметь соответствующие технические паспорта (сертификат), знаки предупреждения и обеспечиваться ограждениями или защитными устройствами для обеспечения безопасности работников на рабочих местах. Аварийные пути и выходы работников из помещения должны быть обозначены, оставаться свободными и выводить на открытый воздух либо в безопасную зону. Опасные зоны должны быть четко обозначены. Если рабочие места находятся в опасных зонах, в которых ввиду характера работы существует риск для работника или падающих предметов, то такие места должны оснащаться устройствами, преграждающими доступ в эти зоны посторонним. По территории организации пешеходы и технологические транспортные средства должны перемещаться в безопасных условиях. В течение рабочего времени температура, освещение, а также вентиляция в помещении, где располагаются рабочие места, должны соответствовать санитарно-эпидемиологическим требованиям (ст.184 Трудового кодекса РК).

Важная роль в реализации государственной политики в области безопасности и охраны труда принадлежит государственным инспекторам труда. Они вправе приостанавливать (запрещать) деятельность организаций, отдельных производств, цехов, участков, рабочих мест и эксплуатацию оборудования, механизмов при выявлении их несоответствия требованиям нормативных правовых актов о безопасности и охране труда на срок не более трех дней с обязательным предъявлением в указанный срок искового заявления в суд, выдавать обязательные для исполнения работодателями предписания на отстранение от работы работников, не прошедших обучение, инструктирование, проверку знаний по вопросам безопасности и охраны труда, а также на привлечение виновных лиц к ответственности

и осуществлять другие полномочия по осуществлению государственного контроля в сфере безопасности и охраны труда.

В соответствии с п.2 ст.24 Конституции РК каждый имеет право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Вознаграждение за труд – это оплата труда (заработная плата) в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также выплаты компенсационного и стимулирующего характера. Оплата труда дифференцируется на основную и переменную часть. Основная заработная плата – относительно постоянная часть заработной платы, включающая оплату по тарифным ставкам, должностным окладам, сдельным расценкам, и предусмотренные трудовым законодательством Республики Казахстан, отраслевым соглашением, коллективным и (или) трудовым договорами выплаты постоянного характера (п.п.59 п.1 ст.1 Трудового кодекса РК). Переменная часть заработной платы состоит из выплат, носящих компенсационный или стимулирующий характер. К ним, в частности, относятся; компенсационные выплаты при переводе работника в другую местность вместе с работодателем; компенсационные выплаты в связи с потерей работы; различные премиальные выплаты, персональные надбавки за результативный труд и т.д.

В Республике Казахстан законодательно закреплены государственные гарантии в сфере оплаты труда работников. К ним относятся установление минимального размера месячной заработной платы, минимальных стандартов оплаты труда, оплаты за работу при отклонениях от нормальных условий труда, государственного контроля за полной и своевременной выплатой заработной платы и реализацией государственных гарантий в области оплаты труда. Вместе с тем, государство не устанавливает максимальный размер заработной платы.

В Казахстане 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 и иными законами Республики Казахстан (п.1 ст.6 Трудового кодекса РК). Исходя из этого, работодатель обязан своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату и иные выплаты, предусмотренные нормативными правовыми актами РК, трудовым, коллективным договорами, актами работодателя (п.п.5 п.2 ст.23 Трудового кодекса РК). В данном случае в рамках реализации принципа трудового законодательства РК равенства прав и возможностей работников должна осуществляться равная оплата за труд равной ценности.

Дифференциация в оплате за труд, не связанный с профессиональной подготовленностью, количеством и качеством выполняемой работы, считается дискриминацией. Следует считать дискриминацией также устанавливаемые для отдельных работников иные ограничения, равно как и предпочтения в оплате труда, если они не связаны с характером и видом труда или результативностью трудовой деятельности конкретного работника. В

соответствии с Трудовым кодексом 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 (п.2 ст.6). В то же время не являются дискриминацией различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые в соответствии с законами Республики Казахстан устанавливаются для соответствующих видов трудовой деятельности либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

Конституция РК провозглашает не только свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, но и социальную защиту от безработицы, что подтверждает их взаимообусловленность и взаимозависимость. Не будет подлинной свободы труда если в стране имеет место высокий уровень безработицы. Поэтому полная, продуктивная занятость населения способствует эффективному развитию экономики и росту благосостояния населения. Исходя из этого, эффективная социальная защита от безработицы относится к числу наиболее значимых целей и составной частью экономической и социальной политики современного государства. В международно - правовом аспекте вопросы защиты от безработицы отражены в Конвенции №122 о политике в области занятости, принятой МОТ в 1964 году и в Конвенции №168 о содействии занятости и защите от безработицы, принятой МОТ в 1988 году.

В ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» указано, что пункт 2 статьи 24 Конституции не устанавливает конкретные виды социальной защиты, которые определяются соответствующим законом. Применительно к поставленному в обращении вопросу, исключение пособий по безработице из числа мер по социальной защите населения не влечет ущемления права граждан на социальную защиту от безработицы. Так, согласно Закона РК от 6 апреля 2016 года «О занятости населения» (с изменениями и дополнениями от 30 июня 2017 года) лица, признанные в установленном порядке безработными, являющимися участниками системы обязательного социального страхования, имеют право на получение социальных выплат на случай потери работы из Государственного фонда социального страхования в соответствии с Законом РК об обязательном социальном страховании (ст.26). Таким образом, социальная защита от безработицы не может быть сведена только к выплате пособий по безработице и ее исключение из системы защитных мер не лишает права на другие виды.

Государственная политика в сфере занятости населения направлена на обеспечение полной, продуктивной и свободно избранной занятости и реализуется путем: развития рабочей силы, повышения ее мобильности;

обеспечения равных возможностей независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений, отношения к религии и любых иных обстоятельств в реализации права на свободу труда и свободный выбор рода деятельности и профессии; поддержки трудовой и предпринимательской инициативы граждан, содействия развитию их способностей к производительному, творческому труду; ориентации системы образования на подготовку кадров в соответствии с потребностью рынка труда и перспективами его развития; 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; объединения усилий участников рынка труда и согласованности их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения; организации трудового посредничества через центры занятости населения и частные агентства занятости; защиты внутреннего рынка труда путем квотирования привлечения иностранной рабочей силы; координации республиканских мероприятий по обеспечению занятости населения с мерами, принимаемыми местными исполнительными органами (ст.3 Закона о занятости населения).

Согласно ст. 17 Закона о занятости населения, уполномоченный орган по вопросам занятости населения 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; оказание социальной помощи безработным; установление квот для трудоустройства отдельных категорий граждан.

Установлены также активные меры содействия занятости, которые включают: направление на профессиональное обучение; содействие предпринимательской инициативе граждан и оралманов; направление на молодежную практику; организацию социальных рабочих мест; содействие добровольному переселению для повышения мобильности рабочей силы; организацию специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов; общественные работы.

Социальная помощь включает: социальные выплаты на случай потери работы безработным, являющимся участниками системы обязательного социального страхования; оказание адресной социальной помощи на условиях и в размере, предусмотренных Законом РК от 17 июля 2001 года «О государственной адресной социальной помощи»; оказание медицинской помощи безработным, являющимся участниками системы обязательного социального медицинского страхования, на условиях и в порядке, предусмотренных Законом РК от 16 ноября 2015 года «Об обязательном социальном медицинском страховании».

Устанавливаются также квоты для трудоустройства: инвалидов, не имеющих медицинских противопоказаний для трудовой деятельности граждан из числа молодежи, потерявших или оставшихся до наступления совершеннолетия без попечения родителей, являющихся выпускниками организаций образования; лиц, освобожденных из мест лишения свободы; лиц, состоящих на учете службы пробации.

24.3. Согласно п. 3 ст. 24 Конституции РК в нашей стране признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Таким образом, Основной Закон относит рассмотрение и разрешение трудовых споров к числу наиболее существенных прав и свобод субъектов трудовых правоотношений. Трудовой спор – разногласия между работником (работниками) и работодателем (работодателями) по вопросам применения трудового законодательства Республики Казахстан, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя (п.п. 16 п. 1 статьи 1 Трудового кодекса РК). Объективным является то, что в процессе трудовой деятельности интересы работника и работодателя зачастую не совпадают и соответственно между ними возникают различные конфликтные ситуации. Они именуются индивидуальными трудовыми спорами и могут быть связаны с вопросами трудовой функции, режима рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантийных и компенсационных выплат, привлечения к дисциплинарной или материальной ответственности, перевода на другую работу, увольнения с работы и т.д.

Коллективные трудовые споры возникают между работодателем (работодателями) и работниками (представителями работников) и касаются требований работников, связанных с применением трудового законодательства Республики Казахстан, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя и т.д.

Причинами трудовых споров являются обстоятельства, носящие как объективный, так и субъективный характер. В основе объективных причин трудовых споров лежит противоположность интересов прежде всего работника и работодателя. Работник заинтересован в увеличении оплаты труда, стабильности трудовых правоотношений, в обеспечении здоровых и безопасных условий труда и т.д. Работодатель, обладая «хозяйской властью», стремится проводить интенсификацию труда, с целью увеличения прибыли, самостоятельно осуществляет управленческие функции, кадровое обеспечение, оценку труда и соответственно корректирует оплату труда и во многих случаях не в сторону увеличения и т.д. Все это не всегда устраивает работника и вкупе с несовершенством трудового законодательства и иных правовых актов, включая акты работодателя, может послужить причиной возникновения трудового спора.

К субъективным причинам возникновения индивидуального трудового спора относятся виновные действия со стороны работодателя (представи-

телей работодателя), нарушающие права и законные интересы работника. В иных случаях работник оспаривает правомерные действия работодателя (представителей работодателя) по незнанию действующего законодательства, психофизическим свойствам самого работника и т.п. К причинам возникновения коллективного трудового спора относятся низкий уровень организации труда, необеспечение качественных условий работы трудового коллектива, неэффективная система заработной платы, неполная или несвоевременная оплата труда и другие.

Наиболее рациональным в разрешении имеющихся разногласий между работником (работниками) и работодателем (работодателями) является урегулирование конфликта самими спорящимися сторонами, путем достижения соглашения по существу возникшего спора, без применения установленного законом порядка разрешения индивидуального или коллективного трудового спора. Такая форма защиты трудовых прав является неюрисдикционной, так как при обсуждении и принятии решения по конкретному спору между субъектами трудового правоотношения не задействован установленный законодательством правовой механизм урегулирования разногласий между субъектами трудовых правоотношений.

Юрисдикционная форма защиты трудовых прав и законных интересов субъектов трудового правоотношения является весьма обширной. Она включает в себя различные способы защиты трудовых прав субъектов трудовых правоотношений, которые входят в компетенцию ряда государственных и специально созданных негосударственных органов и общественных объединений. К ним относятся государственные органы общей компетенции, осуществляющие защиту прав и свобод человека и гражданина, включая трудовые права работников. В их числе Конституционный Совет Республики Казахстан, Прокуратура Республики Казахстан, Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан. Защиту трудовых прав работников осуществляют специально созданные органы государственного контроля за соблюдением трудового законодательства РК, а также представители работников – органы профессиональных союзов, их объединений, а при их отсутствии выборные представители, избранные и уполномоченные на общем собрании (конференции) работников (п.п. 44 п. 1 ст.1 Трудового кодекса РК). Согласно п.п. 6 п. 1 ст. 16 Закона о профессиональных союзах, профсоюзы имеют право участвовать в разрешении индивидуальных и коллективных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством РК и законодательством Республики о медиации.

К юрисдикционному способу защиты трудовых прав следует отнести самозащиту работниками трудовых прав, хотя легальное определение данной дефиниции в Трудовом кодексе РК отсутствует. Самозащита представляет собой приостановление или прекращение выполнения работником трудовых обязанностей до устранения препятствий по осуществлению трудовой функции, а также действия по аннулированию допущенных работодателем нарушений его прав, стимулированию работодателя к надлежа-

щему исполнению своих обязанностей без обращения в уполномоченные органы по разрешению трудовых разногласий.

Так, согласно п.п. 19 п. 1 ст. 22 Трудового кодекса РК работник имеет право отказаться от выполнения работы при возникновении ситуации, создающей угрозу его здоровью или жизни, с извещением об этом непосредственно руководителя или представителя работодателя. В соответствии с пунктом 3 статьи 56 Трудового кодекса РК работник вправе письменно уведомить работодателя о невыполнении работодателем условий трудового договора. Если по истечении семидневного срока со дня письменного уведомления неисполнение условий трудового договора работодателем продолжается, работник вправе расторгнуть трудовой договор, письменно уведомив работодателя не позднее чем за три рабочих дня. Трудовой кодекс РК предусматривает право работника на 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 (п.п.5 п.1 ст.181). Указанный перечень условий применения самозащиты не является исчерпывающим. При этом самозащиту следует отличать от забастовки. Если при самозащите работник защищает свое нарушенное субъективное право, то забастовка как коллективный трудовой спор, преследует цель реализации требований работников по вопросам применения трудового законодательства РК, выполнения или изменения условий соглашений, трудового и (или) коллективного договоров, актов работодателя.

В соответствии со ст. 76 Конституции судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций и распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов. Эти конституционные положения однозначно позволяют прийти к выводу, что основным органом по рассмотрению и разрешению индивидуальных трудовых споров является суд. Вместе с тем, судебная защита трудовых правоотношений имеет свои особенности, связанные прежде всего с предварительным (досудебным) рассмотрением индивидуальных трудовых споров согласительными комиссиями. Нормы, регулирующие досудебный порядок разрешения индивидуальных трудовых споров, в различные периоды становления и развития трудового законодательства существенно различались. Многие десятилетия действовало положение об обязательном досудебном рассмотрении основной категории индивидуальных трудовых споров.

Однако Законом РК «О труде в Республике Казахстан» 1999 года, а также Трудовым кодексом РК 2007 года были введены диспозитивные нормы, предусматривающие рассмотрение индивидуальных трудовых споров согласительными комиссиями по соглашению сторон, либо по заявлению стороны трудового спора.

Разработанный в рамках исполнения Плана нации «100 конкретных шагов» новый Трудовой кодекс РК включил ряд новелл, касающиеся порядка рассмотрения индивидуального трудового спора. Согласно п. 1 ст. 159 Трудового кодекса РК 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. Таким образом, досудебное рассмотрение согласительной комиссией конкретного индивидуального трудового спора, за некоторыми изъятиями, является обязательной. В данной норме выпукло отражается концепция минимизации государственного вмешательства в сферу трудовых отношений при одновременном расширении действия принципа саморегулирования со стороны работников и работодателей. Однако отсутствие четкого правового механизма регулирования деятельности согласительных комиссий препятствует своевременному, правильному и качественному досудебному разрешению индивидуальных трудовых споров. В Трудовом кодексе РК закреплено, что согласительная является постоянно действующим органом, создаваемым в организации, ее филиалах и представительствах на паритетных началах из равного числа представителей от работодателей и работников (п. 2 ст.159). Вместе с тем, все иные, наиболее важные юридические процедуры функционирования согласительной комиссии, устанавливаются в письменном соглашении между работодателем и представителями работников либо в коллективном договоре (п.3 ст.159 Трудового кодекса РК). Данная норма в процессе ее применения приводит к неоправданному разнообразию в формировании согласительных комиссий, установлении квалификационных требований к составу согласительных комиссий, процедурно – процессуального порядка рассмотрения индивидуальных трудовых споров, содержания принятых решений и т. д. На практике возникают вопросы, связанные с выполнением трудовой функции, сохранением заработной платы при участии члена согласительной комиссии в работе заседания комиссии в рабочее время и т.д. Не предусмотрена юридическая ответственность за отсутствие в организации, её филиалах и представительствах согласительных комиссий, что препятствует рассмотрению индивидуального трудового спора в досудебном порядке.

Согласно п. 1 ст. 159 Трудового кодекса РК индивидуальные трудовые споры рассматриваются непосредственно судами по неурегулированным вопросам либо неисполнению решения согласительной комиссии. Рассмотрение судами неисполненных решений согласительной комиссии вполне обосновано и логично. Что же касается рассмотрения неурегулированных вопросов, то возникают встречные вопросы: кем не урегулированы вопросы? Законодателем или согласительной комиссией? В чем реально выражается неурегулированность вопросов? В наличии правового пробела или в отсутствии решения согласительной комиссии? Все эти вопросы требуют

законодательного разъяснения. На наш взгляд, до устранения правового вакуума, суды могли бы непосредственно принимать к производству индивидуальные трудовые споры при отсутствии в организациях, её филиалах и представительствах согласительных комиссий, руководствуясь неурегулированностью вопроса.

В соответствии с п. 1 ст. 159 Трудового кодекса РК индивидуальные трудовые споры с участием субъектов малого предпринимательства и руководителей исполнительного органа юридического лица рассматриваются судами, минуя досудебное урегулирование. Устанавливая данную норму, законодатель, очевидно, руководствовался прагматическими соображениями. Так, согласно п. 3 ст. 24 Предпринимательского кодекса РК «субъектами микропредпринимательства являются субъекты малого предпринимательства, осуществляющие частное предпринимательство, со среднегодовой численностью работников не более пятнадцати человек». В реальности в нашей стране множество субъектов малого предпринимательства, где численность работников менее десяти человек. В результате формирование постоянно действующей согласительной комиссии в субъектах малого предпринимательства нецелесообразно и нерационально.

Регулирование трудовых отношений с руководителями исполнительного органа юридического лица с учётом выполнения ими управленческих функций имеет свои особенности, закрепленные статьей 140 Трудового кодекса РК. При этом в регулировании трудовых отношений этой категории работников важную роль играют документы, учреждаемые учредителями, собственником имущества юридического лица. Если единственный учредитель (участник, акционер) является единоличным исполнительным органом юридического лица, то трудовой договор с ним вообще не заключается. Отличается от общих условий порядок применения дисциплинарных взысканий к руководителю исполнительного органа юридического лица. Имеет место ряд других особенностей регулирования трудовых отношений данной категории лиц. В этих условиях целесообразность вывода руководителей исполнительного органа из юрисдикции согласительных комиссий вполне объяснимо.

Коллективный трудовой спор 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, а при невозможности разрешения в указанный срок довести свои решения и предложения в письменном виде до работников с указанием своих представителей для дальнейшего рассмотрения возникших разногласий (ст. 163 Трудового кодекса РК).

Коллективные трудовые споры разрешаются в порядке примирительных процедур и (или) в судебном порядке. Примирительные процедуры – это последовательное рассмотрение коллективного трудового спора первоначально в примирительной комиссии, а при недостижении согласия в ней – в трудовом арбитраже. Примирительная комиссия формируется из представителей сторон коллективного трудового спора на паритетных началах из равного числа представителей от работодателя и работников и рассматривает требования работников (их представителей) в срок не позднее семи календарных дней со дня их поступления. При недостижении соглашения в примирительной комиссии ее работа прекращается, а для разрешения спора создается трудовой арбитраж, который создается сторонами коллективного трудового спора в течение пяти рабочих дней со дня прекращения работы примирительной комиссии. Трудовой арбитраж должен состоять не менее чем из пяти человек. В состав трудового арбитража включаются государственный инспектор труда, представитель Совета по трудовому арбитражу для предупреждения и разрешения коллективных трудовых споров, а при необходимости – другие лица. Решение трудового арбитража принимается не позднее семи календарных дней со дня его создания простым большинством голосов членов арбитража. При рассмотрении коллективных трудовых споров могут привлекаться посредники – физическое или юридическое лицо, привлекаемое сторонами трудовых отношений для оказания услуг по разрешению трудового спора. В качестве посредников сторонами определяются независимые по отношению к ним организации и лица.

В отличие от согласительной комиссии 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 (ст. 169 Трудового кодекса РК).

При урегулировании коллективного трудового спора 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, чтобы при необходимости использовать все иные предусмотренные законом способы защиты своих интересов.

Действующая Конституция закрепила право на забастовку - полное или частичное прекращение работы в целях удовлетворения своих социально-экономических и профессиональных требований в коллективном трудовом споре с работодателем. Однако забастовку следует рассматривать как исключительную меру, когда примирительные процедуры не разрешили кол-

лективный трудовой спор или работодатель уклоняется от участия в примирительных процедурах либо не выполняется соглашение, достигнутое при разрешении коллективного трудового спора.

В период проведения забастовки стороны коллективного трудового спора обязаны продолжить разрешение этого спора путем проведения переговоров.

Работодатель, государственные органы и орган, возглавляющий забастовку, обязаны принять зависящие от них меры по обеспечению в период забастовки общественного порядка, сохранности имущества организации и безопасности работников, а также работы машин и оборудования, остановка которых представляет непосредственную угрозу жизни и здоровью людей.

Организация или участие в забастовках в случае признания забастовки незаконной может рассматриваться как нарушение работником трудовой дисциплины и повлечь применение мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных Кодексом.

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.

24.4. Важнейшей социальной гарантией, закрепленной Конституцией, является право каждого на отдых. Время отдыха - это время, в течение которого работник в соответствии с законом или актом работодателя, свободен от исполнения трудовых обязанностей и вправе использовать его по своему усмотрению. Видами времени отдыха являются: перерывы в течение рабочего дня (рабочей смены) – перерыв для отдыха и приема пищи: внутрисменные и специальные перерывы; ежедневный (междусменный) отдых; выходные дни (еженедельный непрерывный отдых); праздничные дни; отпуска.

В течение ежедневной работы (рабочей смены) работнику должен быть предоставлен один перерыв для отдыха и приема пищи продолжительностью не менее получаса. На работах, где по условиям производства предоставление перерыва невозможно, работодатель обязан обеспечить работнику возможность отдыха и приема пищи в рабочее время в специально оборудованном месте. На отдельных видах работ работникам предоставляются внутрисменные перерывы, обусловленные технологией и организацией производства и труда, которые включаются в рабочее время. Работникам, работающим в холодное или жаркое время года на открытом воздухе, в закрытых необогреваемых помещениях, а также занятым на погрузочно-разгрузочных работах, предоставляются специальные перерывы для обогрева либо охлаждения и отдыха, которые включаются в рабочее время.

Работающим женщинам, имеющим детей в возрасте до полутора лет, отцам (усыновителям, удочерителям), воспитывающим детей в возрасте до полутора лет без матери, предоставляются дополнительные перерывы для кормления ребенка (детей) не реже чем через каждые три часа работы следующей продолжительности: имеющим одного ребенка, - каждый перерыв не менее тридцати минут; имеющим двух или более детей, - каждый перерыв не менее одного часа.

Продолжительность ежедневного (междусменного) отдыха работника между окончанием работы и ее началом на следующий день (рабочую смену) не может быть менее двенадцати часов.

Работникам еженедельно предоставляются выходные дни.

При пятидневной рабочей неделе работникам предоставляются два выходных дня в неделю, а при шестидневной рабочей неделе – один выходной день.

Первый день Курбан-айта, отмечаемого по мусульманскому календарю, 7 января – православное Рождество являются выходными днями независимо от применяемых режимов работы и графиков сменности (графикам вахт).

За работу в выходные и праздничные дни работнику по его желанию предоставляется другой день отдыха или производится оплата в размере, указанном в статье 109 Трудового кодекса РК.

В Республике Казахстан к праздничным дням относятся дни национальных и государственных праздников. В соответствии с Законом РК о праздниках в Республике Казахстан национальные праздники – праздники, установленные в Республике Казахстан в ознаменование событий, имеющих особое историческое значение, оказавшие существенное влияние на развитие казахстанской государственности. Государственные праздники - праздники, посвященные событиям, имеющим общественно-политическое значение, а также традиционно отмечаемые гражданами Республики Казахстан. Кроме того, различаются профессиональные и иные праздники, не наделенные статусом национальных и государственных праздников, однако отмечаемые отдельными категориями граждан. Национальным праздником в Республике Казахстан является День Независимости 16 декабря, отмечаемый 16–17 декабря. Государственными праздниками в Республике Казахстан являются: Новый год – 1–2 января; Международный женский день – 8 марта; Наурыз мейрамы – 21–23 марта; Праздник единства народа Казахстана – 1 мая; День защитника Отечества – 7 мая; День Победы – 9 мая; День Столицы – 6 июля; День Конституции Республики Казахстан – 30 августа; День Первого Президента Республики Казахстан – 1 декабря.

Работникам предоставляются следующие виды отпусков: оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска; социальные отпуска.

Оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск предназначен для отдыха работника, восстановления работоспособности, укрепления здоровья и иных личных потребностей работника и предоставляется на определенное

количество календарных дней с сохранением места работы (должности) и средней заработной платы. Работникам предоставляются следующие виды оплачиваемых ежегодных трудовых отпусков: 1) основной оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск; 2) дополнительный оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск.

Под социальным отпуском понимается освобождение работника от работы на определенный период в целях создания благоприятных условий для материнства, ухода за детьми, получения образования без отрыва от производства и для иных социальных целей.

Работникам предоставляются следующие виды социальных отпусков: отпуск без сохранения заработной платы; учебный отпуск; отпуск в связи с беременностью и рождением ребенка (детей), усыновлением (удочерением) новорожденного ребенка (детей); отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Период нахождения в социальном отпуске засчитывается в трудовой стаж, если иное не предусмотрено законами РК.

Основной оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск работникам предоставляется продолжительностью двадцать четыре календарных дня, если большее количество дней не предусмотрено Трудовым кодексом РК, иными нормативными правовыми актами РК, трудовым, коллективным договорами и актами работодателя.

Дополнительные оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска предоставляются:

работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, продолжительностью не менее шести календарных дней согласно Списку производств, цехов, профессий и должностей, перечню тяжелых работ, работ с вредными и (или) опасными условиями труда.

Дополнительные оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска предоставляются работникам, труд которых в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях подтвержден результатами аттестации производственных объектов по условиям труда.

В случае непроведения работодателем аттестации производственных объектов по условиям труда, а также по рабочим местам, которые не подлежат аттестации, дополнительные оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска предоставляются в полном объеме согласно Списку производств, цехов, профессий и должностей, перечню тяжелых работ, работ с вредными и (или) опасными условиями труда; инвалидам первой и второй групп продолжительностью не менее шести календарных дней.

Иным категориям работников предоставление дополнительного ежегодного отпуска и его продолжительность могут устанавливаться законами РК.

Трудовым, коллективным договорами работникам могут устанавливаться дополнительные оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска по-

ощрительного характера за длительную непрерывную работу, выполнение важных, сложных, срочных работ, а также работ иного характера.

Оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск работнику за первый и последующие годы работы по соглашению сторон предоставляется в любое время рабочего года. По соглашению между работником и работодателем оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск может быть разделен на части. При этом одна из частей оплачиваемого ежегодного трудового отпуска должна быть не менее двух календарных недель продолжительности отпуска, предусмотренного в трудовом договоре работника. Работникам, работающим по трудовому договору о работе по совместительству, оплачиваемые ежегодные трудовые отпуска предоставляются одновременно с отпуском по основной работе.

По соглашению сторон трудового договора на основании заявления работника ему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы.

Продолжительность отпуска без сохранения заработной платы определяется по соглашению между работником и работодателем.

На основании уведомления работника работодатель обязан предоставить отпуск без сохранения заработной платы до пяти календарных дней при: регистрации брака; рождении ребенка; смерти близких родственников; в иных случаях, предусмотренных трудовым, коллективным договорами.

Работникам, обучающимся в организациях образования, предоставляются учебные отпуска для подготовки и сдачи зачетов и экзаменов, выполнения лабораторных работ, подготовки и защиты дипломной работы (проекта), для прохождения программ подготовки военно-обученного резерва.

Беременным женщинам, женщинам, родившим ребенка (детей), женщинам (мужчинам), усыновившим (удочерившим) новорожденного ребенка (детей), предоставляются следующие отпуска в связи с рождением ребенка: отпуск по беременности и родам; отпуск работникам, усыновившим (удочерившим) новорожденного ребенка (детей); отпуск без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет.

Работодатель обязан предоставить отпуск без сохранения заработной платы работнику по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет по выбору родителей – матери либо отцу ребенка; родителю, одному воспитывающему ребенка; другому родственнику, фактически воспитывающему ребенка, оставшегося без попечения родителей, либо опеуну; работнику, усыновившему (удочерившему) новорожденного ребенка (детей).

В случае выхода на работу до истечения отпуска без сохранения заработной платы по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет работник обязан предупредить работодателя о своем намерении за месяц до начала работы.

СТАТЬЯ 25

1. Жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда. Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом.

2. В Республике Казахстан создаются условия для обеспечения граждан жильем. Указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в жилье, оно предоставляется за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

25.1. Право на неприкосновенность жилища является одним из основных личных прав человека. Оно закреплено в общепризнанных международных актах. Согласно статье 12 ВДПЧ, «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».

В соответствии со статьей 17 МПГПП, «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».

В более общем смысле неприкосновенность жилища является одним из проявлений неприкосновенности частной жизни, которая также охраняется Конституцией (п. 1 ст. 18).

Комментируемый принцип защищает интересы как лиц, являющихся собственниками жилища, так и иных лиц, владеющих и пользующихся жилищем на законном основании (арендаторов, жильцов и др.). Он призван пресекать любое незаконное и произвольное вмешательство в осуществление права на владение и пользование жилищем, как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и общественных организаций и граждан.

В Толковом словаре русского языка слово «неприкосновенный» трактуется как сохраняемый в целости, защищенный от всякого посягательства со стороны кого-либо¹.

Содержание рассматриваемого конституционного права включает возможность лица беспрепятственно пользоваться имеющимся у него на за-

¹ Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю., Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры; – 3-е изд., стереотипное – М.: АЗЪ, 1996. – С. 928.

конном основании жилищем, а также запрет кому-либо входить (проникать) и находиться в жилище против воли проживающих в нем лиц.

Данный принцип закреплен и в ст. 146 ГК РК (Общая часть), согласно которой гражданин имеет право на неприкосновенность жилища, то есть право пресекать любые попытки вторжения в жилище помимо его воли, кроме случаев, предусмотренных законодательными актами.

Неприкосновенность жилища также отнесена к принципам уголовного процесса. В статье 17 УПК РК закреплено, что жилище неприкосновенно. Проникновение в жилище против воли занимающих его лиц, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и порядке, установленных законом.

УК РК устанавливает ответственность за нарушение неприкосновенности жилища, объективная сторона которого выражается в незаконном вторжении в жилище против воли проживающего в нем лица (ст. 149).

В зарубежной практике выделяются и иные формы ограничения данного права. В решении по делу Лопез Остра против Испании, Европейский Суд по правам человека признал вмешательством со стороны государственных органов в осуществление этого права ввод в эксплуатацию предприятия по переработке отходов в непосредственной близости от жилища заявительницы, вследствие чего она была вынуждена его покинуть¹.

Положения п. 1 ст. 25 Конституции тесно связаны с нормами ст. 26 Основного Закона и взаимодополняют друг друга. Так, в п. 3 ст. 26 сказано, что никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. В п. 1 ст. 25 Конституции данная гарантия детализируется применительно к одному из важных видов объектов гражданских прав – жилища – «не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда».

В НПКС РК от 28 мая 2007 года № 5 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан» разъяснено, что имущество, в том числе, земельный участок и иная недвижимость, может быть принудительно изъято у правообладателя в исключительных случаях при соблюдении в совокупности следующих требований:

- 1) отчуждение имущества допускается лишь в целях его использования для государственных нужд;
- 2) перечень исключительных случаев отчуждения имущества для государственных нужд устанавливается законом;
- 3) отчуждение имущества для государственных нужд возможно при условии равноценного его возмещения;
- 4) принудительное отчуждение имущества для государственных нужд производится не иначе, как по решению суда.

¹ European Court on Human Rights, Lopez Ostra v. Spain, Judgment of 9 December 1994, 303-C.; para.51. Русский перевод цитируется по: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т.1. М., 2000, – С.73.

Основания принудительного прекращения права собственности на имущество, в том числе на жилище, перечислены в ГК РК (п. 2 ст. 249): реквизиция, конфискация, принудительное отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, национализация, продажа имущества с публичных торгов по решению суда в случае невозможности раздела общего имущества либо выдела доли из него и другие.

Виды и формы ограничения права на неприкосновенность жилища вытекают из нормы п. 1 ст. 39 Основного Закона, согласно которому 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. Гарантируя каждому право на неприкосновенность жилища, Конституция устанавливает исключения из данного принципа, – «Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом».

В тексте комментируемой статьи к таким ограничениям отнесены: проникновение в жилище, осмотр и обыск. Данный перечень не является исчерпывающим и может быть дополнен законами с учетом отмеченных и других конституционных требований. Уголовно-процессуальный кодекс содержит такие меры как наложение ареста на имущество (ст. 161), выемка (ст. 253) и другие, которые, так или иначе, связаны с исключениями из принципа неприкосновенности жилища.

В целях реализации конституционной нормы принят ряд законов, которые определяют порядок применения указанных мер.

Согласно п. 13 ст. 220 УПК РК осмотр жилого помещения производится только с согласия проживающих в нем совершеннолетних лиц или с санкции следственного судьи. 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. Следственный судья проверяет законность произведенного осмотра и выносит постановление о его законности или незаконности, которое приобщается к материалам уголовного дела.

Постановление о производстве обыска в жилище должно быть санкционировано следственным судьей. Выемка в жилом помещении против воли проживающих в нем лиц производится по правилам производства принудительного осмотра. В исключительных случаях, когда имеется реальное опасение, что разыскиваемый и (или) подлежащий изъятию объект может быть из-за промедления с его обнаружением утрачен, поврежден или использован в преступных целях либо разыскиваемое лицо может скрыться, обыск и выемка могут быть произведены без санкции следственного судьи, но с последующей проверкой судом их законности (статья 254 УПК РК).

Закон РК об оперативно-розыскной деятельности к специальным оперативно-розыскным мероприятиям относит оперативное проникнове-

ние, которое проводится исключительно с санкции уполномоченных государственных органов (пп. 5) п. 3 ст. 11 и п. 4 ст. 12).

Сотрудники органов внутренних дел наделены правом входить беспрепятственно, осматривать жилые и иные помещения, территории и земельные участки при преследовании подозреваемых в совершении уголовных или административных правонарушений, уклоняющихся от исполнения и отбывтия уголовного наказания и иных мер уголовно-правового воздействия, угрожающих безопасности физических лиц, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается уголовное или административное правонарушение, произошел несчастный случай, для обеспечения личной безопасности физических лиц и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках и применять другие ограничивающие меры (подпункты 25), 25-1) и 26) п. 2 ст. 6 Закона РК об органах внутренних дел Республики Казахстан).

В зоне проведения антитеррористической операции лица, участвующие в антитеррористической операции, имеют право беспрепятственно проникать в жилые и иные помещения, находящиеся в собственности или во владении и в пользовании физических и юридических лиц, и на земельные участки, принадлежащие им на праве частной собственности или праве землепользования, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей (пп. 8) ст. 15-1 Закона РК о противодействии терроризму).

В ходе проведения аварийно-спасательных и неотложных работ спасатели имеют право на беспрепятственный проход в жилище и иные помещения, на земельные участки, принадлежащие физическим и юридическим лицам, для принятия мер, направленных на спасение людей, проведение аварийно-спасательных работ (подпункт 2) пункта 3 статьи 33 Закона РК о гражданской защите).

Во всех случаях ограничения права на неприкосновенность жилища действия государственных органов и должностных лиц должны преследовать законно установленные цели, быть обоснованными и адекватными сложившейся ситуации, причинять минимум ущерба и подлежать судебной и иной проверке их законности.

Полноценная реализация рассматриваемого принципа зависит от правильного определения термина «жилище», которое представляет собой собирательное (родовое) понятие, объединяющее все те объекты (помещения), которые служат проживанию в них одного или нескольких лиц.

В действующем законодательстве оно раскрывается в ряде законодательных актов. Так, согласно пп. 28) ст. 2 Закона РК о жилищных отношениях, жилище – это 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.

В УПК РК дается несколько иное, более расширенное, определение жилища, – 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 (п.п. 49) ст. 7).

Следует отметить, что в практике международных правозащитных организаций данное понятие трактуется довольно широко. Европейский Суд по правам человека в ряде своих решений подчеркнул, что слово жилище («home» в английском тексте) распространяется и на служебные помещения. Суд отметил, что «такое толкование полностью созвучно французскому варианту текста, т.к. слово «domicile» имеет даже более широкое значение, чем «home», и может распространяться и на деловой офис типа адвокатского»¹.

25.2. Жилищные условия являются составной частью социального благополучия общества. Учитывая особую значимость, Основной Закон возводит жилище в ранг конституционного блага, устанавливая обязанность государства содействовать приобретению гражданами собственного жилья.

В отличие от советских конституций (ст. 44 Конституции СССР 1977 года; ст. 42 Конституции Казахской ССР 1978 года и др.) и конституций некоторых зарубежных стран, в частности, Российской Федерации (п. 1 ст. 40), Конституция Казахстана прямо не закрепляет право на жилище, которому корреспондировала бы обязанность государства по его предоставлению.

В комментируемой норме речь идет о создании государством условий для обеспечения граждан жильем.

В современных рыночных условиях жилищные вопросы решаются гражданами страны, как правило, самостоятельно путем строительства дома, покупки квартиры и другими способами. Жилищное законодательство не ограничивает размер и количество объектов жилья, которые могут находиться в частной собственности граждан и юридических лиц.

Казахстан, утверждающий себя социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, стремится к тому, чтобы все граждане были обеспечены жильем, бесплатно или за доступную плату.

В НПКС РК от 21 декабря 2001 года № 18/2 и от 29 апреля 2005 года № 3 подчеркивается, что норма п. 1 ст. 1 Конституции в части «Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством...» означает стремление Казахстана к выполнению роли социального государства в соот-

¹ European Court on Human Rights, Niemietz v. Germany, *ibid.*, para. 28. Русский перевод цитируется по: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т.1. М., 2000, – С. 771–772.

ветствии с его реальными возможностями. При этом законодатель вправе производить дифференциацию прав граждан по социально оправданным критериям.

В этой связи, жилищное законодательство исходит из необходимости предоставления жилья в первую очередь приоритетным категориям нуждающихся граждан, к числу которых отнесены инвалиды и участники Великой Отечественной войны, дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей; социально уязвимые слои населения; граждане, единственное жилище которых признано аварийным; и другие. Жилище из государственного жилищного фонда предоставляется в размере не менее пятнадцати квадратных метров и не более восемнадцати квадратных метров полезной площади на человека, но не менее однокомнатной квартиры или комнаты в общежитии (ст. 67, п. 1 ст. 75 Закона РК о жилищных отношениях).

Обеспечение населения жильем является задачей общенационального характера. Все эти годы в стране активно развивается жилищное строительство. Важнейшими инструментами решения данной социально-значимой задачи являются предоставление земельных участков и создание необходимой инфраструктуры, развитие механизмов кредитования, жилищных сбережений, привлечение частных инвестиций, стимулирование государственно-частного партнерства, индивидуального жилищного строительства, арендного жилья и т.д.

СТАТЬЯ 26

1. Граждане Республики Казахстан 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.

4. Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом. Недобросовестная конкуренция запрещается.

С принятием Конституции Республики Казахстан в 1995 году страна встала на путь развития демократического, светского, правового и социального государства. Согласно п. 2 ст. 1 Конституции: «Основополагающими

принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа». Эти понятия экономического развития и свободы, естественно, связаны с развитием понятия права частной собственности, которое не было известно для советских авторитарных правовых традиций и практики.

История развития прав собственности имеет далекие корни. Исходя из принципов римского права, юридические концепции частной собственности нашли свое место в правовых документах и положениях. Со временем она стала частью концепции прав человека. Конституция США и Билль о правах прямо предусматривают права собственности как одно из основных прав. Акцент на собственности как именно неотъемлемом праве человека не был проявлением чисто американского подхода. В первой французской Декларации прав человека и гражданина от 1789 года говорится, что «собственность является неприкосновенным и обеспеченным правом». Большинство мировых конституций либеральных демократий включают законопроекты о правах (часто вдохновляемые американцами и французами), в которых содержатся специальные положения о защите прав на частную собственность. Не случайно это право предусмотрено в статье 26 Конституции Казахстана, Разделе II – «Человек и гражданин», связанном с защитой прав человека.

Отцы-основатели демократических концепций 18-го века хорошо понимали, что правовая защита частной собственности от произвольного вмешательства является необходимым механизмом для осуществления других свобод – например, права на неприкосновенность частной жизни, достоинство, свободу выражения мнений, ассоциацию, религию и т. д. Это классическое либеральное понимание прав на собственность в основном подразумевает так называемое отрицательное обязательство государства защищать от произвольной экспроприации и регулирования частной собственности. Позже некоторые позитивные обязательства государства также разработали для определения сущности собственности.

Право частной собственности также имеет практические последствия для экономики и процветания. Существует много свидетельств того, что есть прямая связь между имущественными правами и процветанием стран. Например, все страны, входящие в первую десятку Международного индекса прав собственности (IPRI) 2010 года, являются развитыми странами с высоким ВВП на душу населения. В среднем страны, находящиеся в верхней части шкалы IPRI, в восемь раз выше, чем страны внизу. Этот тип связи между нищетой и отсутствием адекватной защиты прав собственности также является очень заметным в работе о представлении стран и институциональных оценках Всемирного банка за 2009 год. Небезопасность права собственности отрицательно влияет на экономическое развитие.

Советская история дает исторический пример результатов фактического отсутствия самого института и, соответственно, понятия частной собственности.

Говоря об экономических событиях, в практическом смысле Международное инвестиционное право говорит не только о собственности, но и об «инвестициях». Последнее не является объектом правовой защиты, а скорее является юрисдикционным требованием международного арбитража. Например, в Конвенции 1966 года об урегулировании инвестиционных обязательств между государствами и гражданами других государств, в статье 25 (1) предусматривается, что юрисдикция трибуналов, созданная в ее рамках, ограничивается спорами, «возникающими непосредственно из инвестиций». Инвестиции в этом смысле применяются также ко всем видам собственности, в том числе движимым, недвижимым, интеллектуальным и т.д.

Первым Всемирно признанным международным документом, в котором оговариваются имущественные права, является ВДЧП, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Париже 10 декабря 1948 года. В проекте, представленном представителями различных правовых и культурных слоев, впервые изложены основные права человека для обеспечения всеобщей защиты. Статья 17 ВДЧП дает гарантии прав собственности: «17. 1) Каждый человек имеет право владеть имуществом, как в одиночку, так и совместно с другими. 2) Никто не может быть произвольно лишен своих прав».

Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ) 1950 года предоставляет сильные гарантии права собственности, в частности в соответствии со статьей 1 Протокола I: «1) каждое физическое или юридическое лицо имеет право на мирное пользование своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в общественных интересах и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. 2) Предшествующие положения не должны каким-либо образом нарушать право государства обеспечивать соблюдение таких законов, которые оно считает необходимыми для контроля за использованием имущества в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других взносов или штрафов».

Исторически сложилось так, что право частной собственности и общественный характер собственности были юридической проблемой для всех либеральных и демократических систем – как сбалансировать уважение прав людей на частную собственность и общественные интересы. Чтобы привести пример Европы, Европейская конвенция по правам человека и Европейский суд по правам человека в Страсбурге признают право на мирное пользование имуществом, лишаящим имущества в соответствии с определенными строгими условиями, а также признает право государств балансировать право на мирное владение имуществом с общественными интересами. Государства имеют право ограничивать это право. Национальные власти имеют широкую свободу усмотрения в осуществлении социальной и экономической политики, которые влияют на вмешательство в право собственности. Страсбургский суд время от времени находит

в некоторых случаях, что государства превышают пределы усмотрения и устанавливают важные принципы (например, Споронг и Лоннрот против Швеции (1982 год), Генрих против Франции (1994 год), Ака против Турции (1998), Иммобилиар Саффи против Италии (1999 год), бывший король Греции против Греции (2000 год) и т. д.).

Европейская конвенция в статье 1 протокола I по имуществу подразумевает, безусловно, недвижимое и движимое имущество и другие, связанные с этим активы. Она предоставляет гарантии в случаях, если можно предъявить иск к соответствующему имуществу. Как и физические лица, так и юридические лица могут пользоваться такими гарантиями в соответствии с Конвенцией.

Права собственности также признаны в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года. Согласно статье 5 Конвенции каждый имеет право на равенство перед законом без различия расы, цвета кожи и национального или этнического происхождения, включая «право на наследство». Еще одна Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года также признает права собственности, в частности статья 16 предусматривает одинаковые права для обоих супругов на владение, приобретение, управление, ведение, пользование и распоряжение имуществом.

Понятие права собственности полностью закреплено в Конституции Казахстана. Положения ст. 26 непосредственно связаны с другими принципами и статьями Конституции. В частности, со ст. 6, в которой говорится, что «1. В Республике Казахстан 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 можно заметить, некоторые из положений, предусмотренных в ст. 26 Конституции, сопоставимы и синхронизированы с международными нормами и практикой, особенно с Европейской конвенцией о правах человека.

Эти положения Конституции Казахстана также предоставляют гарантии защиты прав собственности только в том случае, если они приобретены на законных основаниях. Это необходимое условие для защиты конституционных и правовых механизмов. То же самое предусмотрено в европейских и международных нормах и практике (например, терминология «пользуется мирным путем» применяется в соответствующей статье ЕКПЧ). Кроме того, п. 2 ст. 26 Конституции Казахстана предусматривает конституционную защиту также права наследования. Это связано как с пра-

вом человека оставлять волю (завещать) и право получателя на получение наследственного имущества. Это очень важное положение для включения такого права на конституционном уровне. Опять же, после негативного советского правового и практического опыта такие положения дают больше гарантий для всех видов прав собственности, включая право наследования, которое является одним из краеугольных камней всей концепции собственности.

Как и в международных документах, ст. 26 Конституции также предусматривает, что право на собственность не является абсолютным. Государство имеет какое-то усмотрение вмешиваться в осуществление этого права. Существует аналогичное международное законодательство и практика, когда такое вмешательство необходимо для общественного блага и интересов. Однако такое вмешательство связано с очень строгими конституционными и законодательными границами, чтобы не злоупотреблять правами собственности.

Статья 26 содержит некоторые из критериев защиты от злоупотреблений, в частности, для такого вмешательства должно быть: 1) четкая юридическая цель – только для общественного использования - это может быть связано с инфраструктурой и другими связанными с ней событиями (во многих странах такие потенциальные юридические цели определены подробно в законодательстве, действующим в мирное время, таком как Eminent Domain); 2) это должно быть сделано в исключительных случаях, предусмотренных законом – это означает, что такое вмешательство может быть выполнено только в случаях, определенных законодательством, а не каким-либо добровольным административным решением; и 3) только с условием эквивалентной компенсации. Эти критерии являются кумулятивными и очень важными для поддержания баланса между правом собственности и общественными интересами.

Еще одним важным элементом в соответствии с той же ст. 26 является возможность лишения имущества на основании решения суда. Это означает, что судебное решение необходимо для такого вмешательства государства. Остается открытым вопрос о том, является ли участие суда в качестве необходимой предпосылки наряду с другими кумулятивными критериями, упомянутыми выше для таких ограничений. В своем решении 2000 года № 6/2 Конституционный Совет Казахстана интерпретировал это положение так, чтобы не во всех случаях судебное решение было необходимо. Вместе с тем Совет подчеркнул, что внесудебное вмешательство должно строго следовать всем условиям, предусмотренным в п. 3 ст. 26 (в исключительных случаях, предусмотренных законом и справедливой компенсацией). В соответствии с международными нормами и практикой (особенно Страсбургского суда) и толкованиями Конституционного Совета, касающимися ограничения прав собственности, следует учитывать принципы и критерии, такие как правовая определенность, пропорциональность, определение общественных и/или общих интересов и т.д.;

Интересно отметить, что в соответствии с действующими положениями ст. 26 только граждане Казахстана пользуются правом собственности. В начале 2017 года Президент Казахстана инициировал конституционные поправки, которые были приняты 10 марта 2017 года после публичных и парламентских дискуссий, включая международное участие¹.

В соответствии с первоначальным проектом поправок к ст. 26 первые два пункта были переформулированы следующим образом: «1. Каждый может иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество. 2. Право собственности неприкосновенно. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом. Не допускается принятие законов и иных правовых актов, ограничивающих или лишающих права собственности на имущество, приобретенное законным путем, если иное не предусмотрено Конституцией.». Таким образом, проект предусматривал также право собственности лиц, не являющихся гражданами страны, а также больше гарантий неприкосновенности прав собственности. Согласно пояснительной записке к этому проекту положения, предоставленного Конституционной комиссией государства, целью было «гарантировать имущественные права иностранцев и лиц без гражданства, их равноправие, справедливость и улучшение инвестиционного климата ... включение этого положения о неприкосновенности прав собственности в Конституции значительно усиливают гарантии прав частной собственности, которые являются основой рыночной экономики, предпринимательской деятельности и в определенной степени определяют содержание других прав человека». Венецианская комиссия положительно оценила эти предлагаемые поправки в отношении права собственности. Как правило, мнение Венецианской комиссии (выраженное в некоторых мнениях) заключается в том, что государства и дискреционные полномочия национальных конституций определяют возможность того, чтобы иностранцы имели право собственности в конкретных странах в соответствии с национальными потребностями и интересами.

Закон РК 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана» представляет собой третью реформу Конституции Казахстана 1995 года. В окончательном варианте конституционных поправок упомянутое положение проекта касательно ст. 26 не было включено. После публичного обсуждения решено на данном этапе эту новеллу снять с рассмотрения ввиду неоднозначности реакции общественного мнения. Однако это не исключает вероятности возвращения к ней через некоторое время.

Пункт 4 ст. 26 Конституции устанавливает основу для свободы предпринимательства и свободной конкуренции. Эти положения гарантируют свободное предпринимательство и справедливую предпринимательскую

¹ См., например, мнение Венецианской комиссии [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD\(2017\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?PDF=CDL-AD(2017)010-e).

деятельность на уровне Конституции, что очень важно для устойчивого развития бизнеса и экономики. Важно отметить, что все граждане и лица, не являющиеся гражданами Казахстана, могут пользоваться этими гарантиями.

Конституционные положения ст. 26 детально истолковываются, регулируются и определяются в соответствующем законодательстве Казахстана, в частности – Гражданском кодексе, Законе РК о государственном имуществе, Земельном кодексе, Законе РК о конкуренции и т.д.

В то же время соответствующие решения и интерпретации Конституционного Совета играют очень важную роль для правильного понимания положений Конституции и разработки соответствующего законодательства в соответствии с принципами и нормами Конституции. Среди многочисленных НПКС РК можно назвать те, которые сыграли решающую роль в развитии конституционного понимания и толкования права собственности: от 2 декабря 1996 № 8; от 3 ноября 1999 года № 19/2; 16 июня 2000 № 6/2; от 1 июля 2005 года № 4; от 23 апреля 2008 № 4; от 20 августа 2009 № 5; от 7 декабря 2011 года № 5.

СТАТЬЯ 27

- 1. Брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства.**
- 2. Забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей.**
- 3. Совершеннолетние трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях.**

27.1. Исходя из того, что Республика Казахстан утверждает себя правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (ст. 1 Конституции), вопросам защиты и охраны брака и семьи, материнства, отцовства и детства уделено в Конституции и законодательстве Казахстана особое место. Рассматриваемая норма прямо закрепляет, что данные институты находятся под защитой государства. Это означает, что государство гарантирует обеспечение такой защиты, создавая необходимые экономические, социальные и правовые условия. Полагаем возможным выделить несколько комплексов правоотношений, подлежащих защите со стороны государства.

Брак и семья. Этот институт права содержит так называемые социальные права человека, к которым также относятся право на защиту материнства, отцовства и детства, право на минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение (ст. 28 Конституции), право на охрану

здоровья и получение медицинской помощи (ст. 29), право на образование (ст. 30) и др.

Названные нормы Конституции раскрываются, развиваются и реализуются различными отраслями законодательства РК.

Основным правовым актом, регулирующим семейно-брачные отношения, является Кодекс РК о браке (супружестве) и семье. Согласно п.п. 26) п. 1 ст. 1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, брак (супружество) – 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, Семья – 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 (пп. 29) п. 1 ст. 1 указанного Кодекса). Аналогичное определение понятию «семья» используется в пп. 4) ст. 1 Закона РК от 28 июня 2005 года «О государственных пособиях семьям, имеющим детей».

В целях дальнейшей защиты прав ребенка государство, в соответствии с Законом РК от 9 апреля 2016 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам защиты прав ребенка», дополнило Кодекс новыми институтами, такими как «гостевая семья» и «приемная семья».

Гостевая семья – семья, временно принявшая на воспитание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях всех типов (образовательные, медицинские и другие), в периоды, не связанные с образовательным процессом (каникулы, выходные и праздничные дни) (пп. 10-1) п. 1 ст. 1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье).

Приемная семья – форма устройства в семью, принявшую на воспитание не менее четырех и не более десяти детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в организациях образования для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (пп. 11-1) п. 1 ст. 1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье).

Правовое регулирование новых институтов раскрывается в новых главах Кодекса (17-1 «Приемная семья» и 18-1 «Гостевая семья»).

К иным формам воспитания можно отнести также патронат. Патронат – форма воспитания, при которой дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей (родителя), передаются на патронатное воспитание в семьи по договору, заключаемому органом, осуществляющим функции по опеке или попечительству, и лицом, выразившим желание взять ребенка (детей) на воспитание (пп. 31) п. 1 ст. 1 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье).

Институт патроната регулируется главой 18 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье. Почти аналогичное определение понятию «патронат»

используется в Законе РК о правах ребенка в Республике Казахстан (пп. 13) ст. 1). В указанном Законе в понятии «патронат» вместо слов «дети-сироты» используется слово «ребенок», что, на наш взгляд, расширяет субъектный состав, вместо слов «в семьи» используются слова «в семьи граждан», что исключает семьи иностранцев.

Согласно п. 1 ст. 11 Закона РК от 13 декабря 2000 года «О детских деревнях семейного типа и домах юношества», к иной форме принятия детей на воспитание также относится семья в детской деревне, определяемая как круг лиц (мать-воспитатель, воспитанники), связанных личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из новой формы воспитания детей, призванными способствовать укреплению семейных отношений и привитию навыков к труду, обучению и воспитанию.

Защита семьи государством обеспечивается как правовыми способами, так и иными, внеправовыми методами регулирования общественных отношений – экономическими, социальными, культурными, нравственными и т.д. Так, п. 1 ст. 10 МПЭСРП установлено, что «семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак.

Кроме норм Кодекса РК о браке (супружестве) и семье и актов международного права, правовая защита имущественных и личных неимущественных прав членов семьи, защита от посягательств административного и уголовно-правового характера, а также режим труда матери (отца), несовершеннолетнего и иные права обеспечиваются соответствующими положениями гражданского, административного, уголовного, трудового и иного законодательства РК.

Например, УК РК помимо общих составов преступлений (преступления против личности), также содержит отдельную главу 2 – «Преступления против семьи и несовершеннолетних». В УК РК содержится также не менее важный аспект – юридическая возможность отсрочки отбывания наказания или освобождения от отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, мужчинам, в одиночку воспитывающим малолетних детей (ст. 74). Кроме того, к обстоятельствам, смягчающим уголовную ответственность и наказание, признаются среди прочего несовершеннолетие виновного, беременность, наличие малолетних детей у виновного (ст. 53).

В целях защиты членов семьи и укрепления института семьи в Казахстане принят Закон РК от 4 декабря 2009 года «О профилактике бытового насилия». В целях профилактики правонарушений со стороны несовершеннолетних действует Закон РК от 9 июля 2004 года «О профилактике правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждении детской безнадзорности и беспризорности».

Помимо положений материального права, защита прав родителей и несовершеннолетних детей обеспечивается процессуальными нормами административного, гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства (возможность выступать в качестве частного обвинителя, гражданского истца, законного представителя и т.д.).

Международно-правовые акты, участником которых является Казахстан, обязывают государства придерживаться принципов брачно-семейных отношений, заложенных во ВДПЧ. В частности, в ее ст. 16 установлено, что «мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». Вышеназванные положения нашли свое отражение в принципах Кодекса РК о браке (супружестве) и семье (ст. 2). Иные нормы брачно-семейного (супружеско-семейного) законодательства не могут противоречить этим принципам. К имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным брачно-семейным законодательством Республики Казахстан, применяется гражданское законодательство Республики Казахстан, поскольку это не противоречит существу брачно-семейных (супружеско-семейных) отношений (ст. 5 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье).

В Казахстане 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) также не признается фактическое сожительство как мужчины и женщины, так и лиц одного пола (ст. 2 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье). Это обусловлено тем, что, в соответствии со ст. 29 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, права и обязанности супругов возникают со дня государственной регистрации заключения брака (супружества).

Кроме того, Кодексом РК о браке (супружестве) и семье (ст. 11) установлены обстоятельства, препятствующие заключению брака, он не может быть заключен: между лицами одного пола; между лицами, из которых хотя бы одно лицо уже состоит в другом зарегистрированном браке (супружестве); между близкими родственниками; усыновителями и усыновленными, детьми усыновителей и усыновленными детьми, а также между лицами, хотя бы одно из которых признано недееспособным вследствие психического заболевания или слабоумия по решению суда, вступившему в законную силу.

Брачный возраст установлен в восемнадцать лет, однако регистрирующий орган снижает брачный (супружеский) возраст на срок не более двух лет при наличии следующих уважительных причин: беременности либо рождении общего ребенка. При этом снижение этого возраста допускается только с согласия лиц, вступающих в брак (супружество). Брак (супружество) между лицами, не достигшими брачного 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 (ст. 10 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье). Супруги пользуются равными правами и несут равные обязанности.

Материнство и детство. На регулирование задач по охране материнства и детства направлено соответствующее законодательство, охватывающее различные отрасли права – брачно-семейное (супружеско-семейное), гражданское, трудовое, налоговое (ст. 156 Налогового кодекса РК – алименты на детей не подлежат налогообложению) и иное.

Во ВДПЧ (ст. 25) отмечено, что «материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой». Особенность самостоятельного, единого регулирования охранительными нормами вопросов материнства и детства определяется биологической целостностью женщины и ребенка при ее беременности, родах и начальном периоде социальной адаптации ребенка (кормление, воспитание). Такое регулирование осуществляется различными отраслями права. К примеру, статьей 25 Трудового кодекса РК устанавливаются гарантии равенства прав и возможностей при заключении трудового договора.

Трудовой кодекс РК предусматривает особенности регулирования труда женщин и иных лиц с семейными обязанностями. Согласно статье 54 названного Кодекса, не допускается расторжение трудового договора по инициативе работодателя (в случаях сокращения численности или штата работников, снижения объема производства, выполняемых работ и оказываемых услуг, повлекшего ухудшение экономического состояния работодателя) с беременными женщинами, женщинами, имеющими детей в возрасте до трех лет, одинокими матерями, воспитывающими ребенка в возрасте до четырнадцати лет (ребенка-инвалида до восемнадцати лет), иными лицами, воспитывающими указанную категорию детей без матери.

Устанавливаются Трудовым кодексом РК и другие меры по охране материнства и детства – особый режим труда (например, в ночное время), перерывы для кормления ребенка (ст. 82), установление неполного рабочего времени (ст. 70), недопущение беременных женщин к сверхурочной работе (ст. 77), запрет на применение труда женщин на тяжелых работах, работах с вредными и опасными условиями труда (ст. 26), отпуск без сохранения заработной платы работнику по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет (ст. 100) и иные гарантии.

Тем не менее, потенциал трудового законодательства в области охраны материнства далеко не исчерпан, в частности, в вопросах дальнейшего установления преференций для беременных женщин, с учетом продолжающегося развития научных знаний в области акушерства и гинекологии.

Тот факт, что, согласно Конституции, Казахстан утверждает себя социальным государством, в соответствии с ПКС РК от 21 декабря 2001 года № 18 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан» означает, «что Республика Казахстан стремится к выполнению роли социального государства в соответствии с реальными возможностями государства».

Защита прав ребенка. Нормы законодательства Республики Казахстан в области защиты прав ребенка основываются, также, на актах международного права – ВДПЧ, МПГПП (в меньшей степени), МПСЭКП (в большей степени). Кроме того, отношения, связанные с этой частью человеческого общества, урегулированы специальной Конвенцией о правах ребенка от 20 ноября 1989 года (далее – Конвенция).

8 июня 1994 года Верховным Советом РК была ратифицирована указанная Конвенция, в преамбуле которой отмечалось, что «дети имеют право на особую заботу и помощь», что «ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания», «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения». Конвенцией определены разнообразные направления правовой защиты детства, как по сферам законодательства (социальных, экономических, культурных прав), так и по предмету регулирования (выживание и здоровое развитие, право на всестороннее участие в культурной и творческой жизни общества).

Согласно Кодексу РК о браке (супружестве) и семье, ребенок (дети) – лицо, не достигшее восемнадцатилетнего возраста совершеннолетия (п.п. 8) п. 1 ст. 1), а детство – правовое состояние лиц, не достигших совершеннолетия (п.п. 11) п. 1 ст. 1).

Аналогичное определение понятия «ребенок» используется в Законе РК о правах ребенка в Республике Казахстан (п.п. 2) ст. 1) и Кодексе РК о здоровье народа (п.п. 11) п. 1 ст. 1).

В целях развития рассматриваемого конституционного требования и международных стандартов защиты прав ребенка, Законом РК о правах ребенка установлены следующие основные права ребенка: право на охрану здоровья; право на индивидуальность и ее сохранение; право на жизнь, личную свободу, неприкосновенность достоинства и частной жизни; право на свободу слова и совести, информацию и участие в общественной жизни; право на необходимый уровень жизни; иметь имущественные права; право на жилище; право на обеспечение сохранности жилища детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей; право на образование; право на свободу труда; на защиту от экономической эксплуатации; право на го-

сударственную помощь; права на государственные минимальные социальные стандарты; право на отдых и досуг и др. (ст. ст. 8-19).

Глава 10 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье устанавливает основополагающие права ребенка жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. Он также имеет право на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства (ст. 60). Этим правам, как и другим, корреспондирует обязанность государства, физических и юридических лиц обеспечить их.

Статья 19 Конвенции устанавливает обязанность государств-участников Конвенции принимать все необходимые меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или другого лица, заботящегося о ребенке.

Статьей 12 Конвенции закреплена обязанность государства обеспечить ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка. С этой целью ребенку, в частности, предоставляется возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка..., в порядке, предусмотренном процессуальными нормами национального законодательства. Право на выражение ребенком своего мнения в неполной мере было установлено ст. ст. 11 и 25 Закона РК о правах ребенка в Республике Казахстан. Свое разрешение это право нашло в ст. 62 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, которой установлено, что ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

Одним из важных институтов защиты прав ребенка является институт усыновления (удочерения). В соответствии с Кодексом РК о браке (супружестве) и семье «усыновление (удочерение)» – правовая форма передачи ребенка (детей) на воспитание в семью на основании судебного решения, в результате которой возникают личные неимущественные и имущественные права и обязанности, приравниваемые к правам и обязанностям родственников по происхождению (п.п. 9) п. 1 ст. 1).

Согласно ст. 87 названного Кодекса, дела об усыновлении детей рассматриваются судом в порядке особого производства, предусмотренном ГПК РК (глава 31). Дела об усыновлении детей рассматриваются судом с

обязательным участием самих усыновителей, представителей органа, осуществляющего функции по опеке и попечительству, а также прокурора.

В целях совершенствования национальной системы защиты прав ребенка в Казахстане Указом Президента РК от 10 февраля 2016 года № 192 был учрежден институт Уполномоченного по правам ребенка в Республике Казахстан.

В соответствии с Законом РК от 9 апреля 2016 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам защиты прав ребенка», Закон РК о правах ребенка в Республике Казахстан был дополнен новым институтом – институтом Уполномоченного по правам ребенка.

Согласно Закону РК о правах ребенка в Республике Казахстан, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Казахстан – лицо, назначаемое Президентом РК, на которого возлагаются функции по обеспечению основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановлению их нарушенных прав и свобод во взаимодействии с государственными и общественными институтами (п.п. 15) ст. 1).

Принципы деятельности и полномочия Уполномоченного по правам ребенка определены в статьях 7-1 и 7-2 указанного Закона.

Особо следует отметить защиту трудовых прав несовершеннолетних, закрепленную в законодательстве РК. Трудовое законодательство РК дает возможность заключения трудовых договоров несовершеннолетними.

1. Заключение трудового договора допускается с гражданами, достигшими шестнадцатилетнего возраста.

2. Трудовой договор может быть заключен также с:

1) гражданами, достигшими пятнадцати лет, в случаях получения ими основного среднего, общего среднего образования в организации среднего образования;

2) учащимися, достигшими четырнадцатилетнего возраста, для выполнения в свободное от учебы время работы, не причиняющей вреда здоровью и не нарушающей процесса обучения;

3) с лицами, не достигшими четырнадцатилетнего возраста, в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках для участия в создании и (или) исполнении произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию с соблюдением условий, определенных подпунктом 2) настоящего пункта. При этом в случаях, определенных пунктом 2 выше, наряду с несовершеннолетним трудовой договор должен подписываться одним из его родителей, опекуном, попечителем или усыновителем. (ст. 31 Трудового кодекса РК).

Согласно Трудовому кодексу РК, не допускается заключение трудового договора с гражданами, не достигшими восемнадцатилетнего возраста, на тяжелые работы, работы с вредными и (или) опасными условиями труда, а также на должности и работы, предусматривающие полную материальную ответственность работника за необеспечение сохранности имущества

и других ценностей работодателя, а также на работы, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных развлекательных заведениях, производство, перевозка и торговля алкогольной продукцией, табачными изделиями, наркотическими средствами, психотропными веществами и прекурсорами) (пп. 2) п. 1 ст. 26).

Также не допускается трудоустройство на работу по совместительству работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста (п.п. 5) п. 2 ст. 26 Трудового кодекса РК).

Кроме того, для работников, не достигших восемнадцатилетнего возраста, устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени:

1) для работников в возрасте от четырнадцати до шестнадцати лет – не более 24 часов в неделю;

2) для работников в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет – не более 36 часов в неделю (п.п. п.п. 1) и 2) п. 1 ст. 69 Трудового кодекса РК).

Несовершеннолетние не могут допускаться к сверхурочной работе (пп. 2) п. 3 ст. 77 Трудового кодекса РК).

Отцовство и детство. В отличие от названных международных актов (декларации, пактов, конвенции) Конституция РК наравне с материнством и детством прямо выделяет отцовство. Оно также находится под защитой государства, хотя и имеет свои особенности в правовом регулировании. Свое развитие отцовство нашло в Кодексе РК о браке (супружестве) и семье, трудовом и ином законодательстве.

Оно, в частности, характеризуется тем, что родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права) и тем, что в некоторых случаях отцы могут реализовать права, еще не так давно казавшиеся правами, исключительно принадлежащими матери.

Упоминанием отцовства Конституция РК придает важное значение влиянию отца на воспитание детей, его месте и роли в семейных отношениях, обеспечении прав ребенка. Так, трудовые отношения несовершеннолетнего, при определенных условиях, могут возникнуть лишь при согласии одного из родителей, в том числе отца, и трудовой договор подписывается наряду с несовершеннолетним родителем, опекуном, попечителем или усыновителем (ст. 31 Трудового кодекса РК).

Отцу, воспитывающему ребенка (детей) в возрасте до полутора лет без матери, предоставляются дополнительные перерывы для кормления ребенка, помимо перерывов для отдыха и приема пищи, с сохранением средней заработной платы (ст. 82 Трудового кодекса РК). Отец, имеющий ребенка (детей) в возрасте до трех лет, также вправе, по письменному заявлению работодателю, иметь режим неполного рабочего времени (ст. 70 Трудового кодекса РК).

Согласно статье 100 Трудового кодекса РК, работодатель обязан предоставить отпуск без сохранения заработной платы работнику (отцу) по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, если этим отпуском не

воспользовалась мать ребенка. Это правило применяется и в отношении усыновленных новорожденных детей, и в отношении родителя, который один воспитывает ребенка.

Отец имеет, также и процессуальные права, установленные ГПК РК, УПК РК и нормами КоАП РК. В частности, он может стать участником процесса в качестве законного представителя, представителя либо защитника, обладая всеми правами указанных субъектов.

27.2. Забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей. Согласно доктрине естественного права, оно возникает у человека от рождения и природы. Человек обладает неотъемлемыми естественными правами (на жизнь, равенство, свободу и др.), которые нельзя отменить или отнять у человека.

Пунктом 1 ст. 7 Конвенции установлено, что ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу. Право знать своих родителей подразумевает то обстоятельство, что родители необязательно должны проживать со своими детьми. Праву ребенка на заботу со стороны родителей корреспондирует обязанность родителей обеспечить эту заботу, независимо от того, состоят ли они в браке и проживают ли вместе.

Обязанность родителей по воспитанию детей и заботе о них нашла свое подтверждение и в нормах национального законодательства Республики Казахстан. Так, Кодексом РК о браке (супружестве) и семье установлено, что супруги обязаны строить свои отношения на основе взаимоуважения и взаимопомощи, содействовать благополучию и укреплению семьи, заботиться о здоровье, развитии своих детей и их благосостоянии (ст. 30).

Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу. Права и обязанности родителей и ребенка основываются на происхождении ребенка, удостоверенном в установленном законом порядке. Права и обязанности усыновителей и усыновленных основываются на вступившем в законную силу решении суда об усыновлении (ст. 46).

Правам ребенка, установленным главой 10 названного Кодекса, корреспондируют обязанности родителей не препятствовать их осуществлению. Кроме того, права и обязанности родителей определены главой 11 Кодекса. В частности, родители обязаны заботиться о здоровье своего ребенка; имеют право и обязаны воспитывать его; имеют преимущественное право на воспитание своего ребенка перед всеми другими лицами. Родители, воспитывающие ребенка, несут ответственность за обеспечение необходимых условий жизни для его физического, психического, нравственного и духовного развития. Родители обязаны обеспечить получение ребенком обязательного среднего образования. Родители, с учетом мнения ребенка, имеют право выбора организации образования и формы обучения ребен-

ка до получения им общего среднего образования (ст. 70). Очевидно, что указанные обязанности родителей корреспондируют не только с п. 2 ст. 27 Конституции, но и с п. 1 ст. 30 Конституции, гарантирующей гражданам бесплатное среднее образование и обязательность его получения. То есть наряду с обязанностью родителей по обеспечению среднего образования ребенка совместным субъектом выступает государство.

Законом РК об образовании вышеназванные положения Конституции развиваются и конкретизируются. Так, п. 1 статьи 8 Закона РК об образовании гласит, что право на образование обеспечивается государством путем развития системы образования, совершенствования правовой основы ее функционирования и создания необходимых социально-экономических условий для получения образования в соответствии с Конституцией.

Государство полностью или частично компенсирует расходы на содержание граждан Республики Казахстан нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования. К ним относятся дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями, дети из многодетных семей, дети из семей, имеющих право на получение государственной адресной социальной помощи, а также из семей, не получающих ее, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, другие нуждающиеся дети (п. 4 ст. 8 Закона об образовании).

Кодексом РК о браке (супружестве) и семье устанавливаются обязанности родителей по содержанию несовершеннолетних детей. Родители вправе заключить соглашение о содержании своих несовершеннолетних детей, также совершеннолетних детей, обучающихся в системе общего среднего, технического и профессионального, послесреднего образования, в системе высшего образования по очной форме обучения (соглашение об уплате алиментов) (ст. 138).

Кроме того, предусмотрено участие в дополнительных расходах родителей по содержанию совершеннолетних нетрудоспособных нуждающихся в помощи детей (ст. 144).

Вышеназванные обязанности родителей и государства отмечены также в МПГПП – в случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей. Родительские права, предусмотренные главой 11 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье, прекращаются по достижении детьми возраста восемнадцати лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак (супружество) (ст. 68). Вопросы материнства, отцовства, воспитания и образования детей, места жительства и пребывания супругов и другие вопросы жизни семьи решаются супругами совместно (ст. 30).

Законодательством Республики Казахстан определены различные меры юридической ответственности родителей, в том числе административная и уголовная. Кодексом о браке (супружестве) и семье главой 12 установлены

такие формы ответственности, как лишение и ограничение родительских прав в судебном порядке.

В числе оснований для лишения родительских прав устанавливаются: уклонение от выполнения обязанностей родителей; отказ без уважительных причин взять своего ребенка из родильного дома и иных организаций; злоупотребление своими родительскими правами; жестокое обращение с ребенком; злоупотребление родителями спиртными напитками или наркотическими средствами и иные (ст. 75).

Лишение родительских прав влечет за собой утрату всех прав, основанных на факте родства с ребенком, в том числе прав на получение от него содержания, а также на льготы и государственные пособия, установленные для граждан, имеющих детей (ст. 77). При этом названный Кодекс допускает возможность восстановления в родительских правах, по заявлению родителя (ст. 78).

Ограничение родительских прав осуществляется судом путем отобрания ребенка у родителей без лишения их родительских прав, при этом устройство ребенка производится органом, осуществляющим функции по опеке или попечительству (ст. 79). Последствия ограничения родительских прав выражаются, в частности, в утрате родителями права на личное воспитание ребенка. При этом родители не освобождаются от обязанности по содержанию ребенка (ст. 80).

При непосредственной угрозе жизни или здоровью ребенка, орган, осуществляющий функции по опеке или попечительству, вправе немедленно отобрать ребенка от родителей или от других лиц, на попечении которых он находится, с последующим обращением с иском в суд о лишении либо об ограничении родительских прав (ст. 82).

27.3. Пунктом 3 рассматриваемой статьи Конституции предусмотрена обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях. Свое развитие названная норма получила в статьях 145 и 146 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье.

Статья 145 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье уточняет статус нетрудоспособных родителей дополнением «нуждающихся в помощи», поскольку не все нетрудоспособные родители являются нуждающимися в посторонней помощи.

Данная статья закрепляет нормы о том, что трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них. При отсутствии соглашения об уплате алиментов алименты на нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей взыскиваются с трудоспособных совершеннолетних детей в судебном порядке. Однако дети могут быть освобождены от обязанности по содержанию родителей, если судом будет установлено, что родители ранее уклонялись от выполнения обязанностей родителей в отношении этих детей. Кроме того, дети освобождаются от уплаты алиментов родителям, лишенным родительских прав.

Статьей 146 Кодекса РК о браке (супружестве) и семье установлено участие совершеннолетних детей в дополнительных расходах на родителей. Укрепление института брака (супружества) и семьи, брачно-семейных (супружеско-семейных) отношений достигается также системой алиментных обязательств супругов и бывших супругов, алиментных обязательств других членов семьи по взаимному содержанию (сестер и братьев, дедушек, бабушек и внуков, воспитанников и лиц, их воспитавших, пасынков и падчериц, отчима и мачехи).

В заключении необходимо отметить, что принятые в реализацию статьи 27 Конституции РК законодательные акты РК укрепили институт брака и семьи, защиту прав детей особенно, оставшихся без родителей и установили минимальные социальные стандарты в этой сфере.

Особо следует выделить новый институт, введенный в 2016 году – институт Уполномоченного по правам ребенка, направленный на защиту прав детей и соответствующий международным стандартам. Появились также институты приемной и гостевой семьи.

Учитывая, что в соответствии со ст.1 Конституции РК утверждает себя социальным государством, в нашей стране данным вопросам и впредь будет уделяться особое внимание.

СТАТЬЯ 28

1. Гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям.

2. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

28.1. Пункт 1 ст. 28 Конституции РК в части прав граждан на социальное обеспечение в случае болезни следует понимать так, что реализация данного конституционного права гарантируется государством путем создания различных систем и осуществления других необходимых и доступных мер, в том числе посредством законодательного возложения этой обязанности на работодателей независимо от формы собственности.

В ПКС РК от 12 марта 1999 года № 3/2 «Об официальном толковании пункта 7 статьи 61 и пункта 1 статьи 28 Конституции Республики Казахстан содержится следующая правовая позиция: «Возведение конкретной разновидности прав или свобод до уровня конституционного и объявление в Конституции о ее гарантированности означает, что государство возлагает на себя обязанность через создаваемые им системы и структуры обе-

спечить реализацию этих прав и свобод. Конкретно право на социальное обеспечение, в том числе на случай болезни, может гарантироваться или за счет средств государственного социального страхования ... или за счет средств государственного бюджета ... либо посредством законодательного возложения этой обязанности на работодателей независимо от формы собственности».

Республика Казахстан относится к числу государств, установивших минимальный размер заработной платы на конституционном уровне. Это значит, что государство берет на себя обязательства по обеспечению того минимального предела социальных гарантий в сфере оплаты труда, который следует рассматривать как критерий социальной справедливости в распределительной системе.

Таким образом, минимальный размер месячной заработной платы является минимальным социальным стандартом в сфере труда в соответствии с Законом РК от 19 мая 2015 года «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» (*далее – Закон РК о минимальных стандартах*), а обеспечение права на вознаграждение за труд не ниже минимального размера заработной платы является основным принципом трудового законодательства Республики Казахстан.

Минимальный размер заработной платы – это 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 Трудовым кодексом РК, в месяц (п.п.3 п.1 ст.1 Трудового кодекса РК).

Он устанавливается ежегодно Законом РК о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и не должен быть ниже прожиточного минимума. Размер минимальной заработной платы не включает в себя доплат и надбавок, компенсационных и социальных выплат, премий и других стимулирующих выплат (п.1 ст. 104 Трудового кодекса РК).

Ориентиром исчисления минимального размера заработной платы является прожиточный минимум. В соответствии с Законом РК о минимальных стандартах, прожиточный минимум – это 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 продовольственной корзины и фиксированной доли расходов на непродовольственные товары и услуги.

Величина прожиточного минимума, определяемая в целом по Республике Казахстан является основой для установления минимального размера месячной заработной платы. В настоящее время в Республике Казахстан размер минимальной заработной платы и величина прожиточного мини-

мума полностью совпадают, и эти размеры устанавливаются ежегодно с учетом прогнозного уровня инфляции законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год. Следует иметь в виду, что минимальный размер заработной платы, прожиточный минимум – величины непостоянные, они, как правило, ежегодно изменяются синхронно в сторону увеличения.

Конституция РК гарантирует гражданам страны не только минимальный размер заработной платы, но и минимальный размер пенсии.

В социально-экономической, общественно-политической, финансово-бюджетной сфере Казахстана пенсионная система является главной составляющей не только социального обеспечения, но и всей социальной политики страны. Пенсионную систему следует рассматривать как систему материального обеспечения при достижении установленного законом пенсионного возраста.

Сегодня в Казахстане функционирует **многоуровневая пенсионная система**, в рамках которой:

– пенсионеры, состоявшие до 1998 года, – остались участниками государственной распределительной (солидарной) пенсионной системы, сохранив право на получение солидарных пенсий;

– лица, имеющие трудовой стаж (не менее 6 месяцев) до 1998 года, стали участниками и солидарной, и накопительной системы одновременно, имея право на получение и солидарной, и накопительной пенсии;

– лица, чей трудовой стаж берет свое начало с 1998 года, стали участниками только накопительной пенсионной системы.

Таким образом, участниками пенсионной системы являются государство, работники и работодатели.

Государство выплачивает базовую и солидарную пенсию. Работники отчисляют обязательные пенсионные взносы в размере 10% от своего дохода для формирования накопительной пенсии, работодатели уплачивают обязательные профессиональные пенсионные взносы в пользу работников, занятых на работах с вредными условиями труда, а с 2020 года они будут отчислять также 5%-ные обязательные пенсионные взносы за всех работников.

С учетом действующей схемы пенсионного обеспечения в подпункте 12) статьи 1 Закона РК о пенсионном обеспечении пенсия определена как совокупность государственной базовой пенсионной выплаты и (или) пенсионных выплат по возрасту и (или) пенсионных выплат за выслугу лет и (или) из единого накопительного пенсионного фонда, и (или) добровольного накопительного пенсионного фонда.

В этой связи при определении круга лиц, в отношении которых необходимо реализовать конституционные гарантии, следует исходить из следующего.

Минимальный размер пенсии устанавливается Законом РК о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год для получателей

пенсионных выплат по возрасту, то есть для участников солидарной пенсионной системы. При этом он гарантируется лицам, выработавшим по состоянию на 1 января 1998 года трудовой стаж: для мужчин не менее 25 лет, для женщин – не менее 20 лет.

Кроме того, каждому получателю пенсионных выплат по возрасту, пенсионных выплат за выслугу лет (до 1 января 2016 года) и накопительной пенсии представляется государственная базовая пенсия в зависимости от участия в пенсионной системе. При этом в стаж участия будет включаться стаж, выработанный в солидарной системе (*трудовой стаж на 1 января 1998 года*), а также периоды, за которые осуществлялась уплата обязательных пенсионных взносов (ОПВ). Ее размер в зависимости от стажа участия в пенсионной системе может достигать до 100 процентов величины прожиточного минимума.

При отсутствии трудового стажа, как до 1998 года, так и после, гражданам представляется государственная базовая пенсия в размере 54% от величины прожиточного минимума - как минимальный социальный стандарт, предусмотренный Законом о минимальных стандартах.

В комментируемой статье Конституции гражданину РК гарантируется также социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям.

На сегодня в Казахстане система социального обеспечения данной категории граждан, аналогично пенсионной, также является многоуровневой.

На первом базовом уровне государство гарантирует государственные базовые социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца. Размер пособий исчисляется из величины прожиточного минимума и не зависит от наличия трудового стажа, материального положения получателей.

Государственные социальные пособия по инвалидности назначаются в случае наступления 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.

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 восемнадцати лет и старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения восемнадцати лет, при этом братья, сестры и внуки при усло-

вии, если они не имеют трудоспособных родителей, пасынки и падчерицы – если они не получали алиментов от родителей: отец, мать (в том числе усыновители), жена, муж, 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 устанавливаются на весь период, в течение которого член семьи умершего считается нетрудоспособным, а членам семьи, достигшим возраста, дающего право на получение пенсионных выплат в соответствии с Законом РК о пенсионном обеспечении – пожизненно.

Лицом, имеющим одновременно право на государственное социальное пособие по инвалидности и государственное социальное пособие по случаю потери кормильца, назначается одно пособие по их выбору.

С 2005 года **введен второй уровень (обязательный)** – социальные выплаты из Государственного фонда социального страхования (далее – ГФСС).

Законом РК об обязательном социальном страховании устанавливаются правовые, экономические, организационные основы обязательного социального страхования как одной из форм социальной защиты граждан, осуществляемой государством. Обязательное социальное страхование – совокупность мер, организуемых, контролируемых и гарантируемых государством для компенсации части дохода в связи с утратой трудоспособности и (или) потерей работы, а также потерей кормильца, потерей дохода в связи с беременностью и родами по достижении им возраста одного года.

Государство гарантирует гражданам право на получение социальных выплат при наступлении случаев риска по видам обязательного социального страхования на условиях, установленных законом. Обязательное социальное страхование носит характер дополнительной социальной помощи и распространяется только на граждан, за которых уплачены социальные отчисления.

Обязательному социальному страхованию подлежат работники, самостоятельно занятые лица за исключением лиц, достигших пенсионного возраста. Иностранцы и лица без гражданства, подлежат обязательному социальному страхованию при условии постоянного проживания на территории Республики Казахстан и осуществлении деятельности, приносящей доход на территории Республики Казахстан.

Страховые выплаты из ГФСС 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.

Размеры социальных выплат зависят от стажа участия в системе социального 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), предшествующих социальному риску.

Третий уровень представлен страховыми выплатами из страховых организаций в случаях утраты трудоспособности, связанной с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием.

Выплаты из страховых организаций осуществляются только в том случае, если работодатель отчислял страховые взносы в пользу пострадавшего работника. Размер указанных выплат зависит от дохода работника, полученного до увечья и степени утраты профессиональной трудоспособности.

Социальные выплаты из ГФСС и иных страховых организаций выплачиваются гражданам до достижения пенсионного возраста.

В Республике Казахстан устанавливаются и другие государственные социальные пособия, в частности, государственные социальные пособия семьям, имеющим детей и по иным основаниям.

Одним из наиболее распространенных видов пособий, имеющих глубокие исторические корни, является пособие по временной нетрудоспособности. Его основное предназначение заключается в компенсации утраченного работником заработка при временном освобождении от работы в связи с болезнью или болезнью близких родственников, перечень которых установлен законодательством. Данное пособие назначается и выплачивается за счет средств работодателя в случаях временной нетрудоспособности, предусмотренных законодательством, по представлению соответствующих документов, удостоверяющих факт временной нетрудоспособности. Под временной нетрудоспособностью понимается состояние организма человека, обусловленное заболеванием или травмой, при котором нарушение функций сопровождается невозможностью выполнения профессионального труда в течение времени, необходимого для восстановления трудоспособности или установления инвалидности.

28.2. Конституцией поощряется добровольное социальное страхование, когда лицо по собственному волеизъявлению заключает страховой договор. Примером может служить договор пенсионного аннуитета, согласно которому страхователь (получатель пенсионных выплат) обязуется передать страховой организации сумму пенсионных накоплений, а страховая организация обязуется осуществить страховые выплаты в пользу страхователя (получателя пенсионных выплат) пожизненно или в течение определенного периода времени.

Основной Закон допускает и другие, дополнительные формы социального обеспечения, которые могут создаваться по мере расширения возможностей государства.

Поощряется также благотворительность – оказание на добровольной основе материальной помощи нуждающимся, как физическим, так и юридическим лицам.

СТАТЬЯ 29

1. Граждане Республики Казахстан имеют право на охрану здоровья.

2. Граждане Республики вправе получать бесплатно гарантированный объем медицинской помощи, установленный законом.

3. Получение платной медицинской помощи в государственных и частных лечебных учреждениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой, производится на основаниях и в порядке, установленных законом.

29.1. Право на охрану здоровья является одним из социальных прав граждан Республики Казахстан.

Согласно ПКС РК от 21 декабря 2001 года № 18/2, «Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства. Данное положение раскрывается в различных нормах Основного Закона страны таких, как: право граждан на охрану здоровья, на бесплатное получение гарантированного объема медицинской помощи, установленного законом (ст. 29)».

Право граждан на охрану здоровья также гарантируется нормами международно-правовых актов, которые согласно ст. 4 Конституции, являются составной частью действующего права в Республике Казахстан. В частности, в соответствии со ст. 25 ВДПЧ, каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.

Из выше приведенного следует, что право на охрану здоровья корреспондируется с обязанностью государства охранять здоровье граждан, путем создания соответствующих условий правового, социального, экономического, научного характера; развивать систему здравоохранения; содействовать в формировании здорового образа жизни, обеспечивать равенство граждан на получение безопасной, эффективной и качественной медицинской помощи, ее доступности, солидарной ответственности государства,

работодателей и граждан за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья и других мер.

Также для полной реализации этого права государством должны быть реализованы мероприятия, необходимые для обеспечения сокращения мертворождаемости, детской и материнской смертности, здорового развития ребенка; улучшение всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда; предупреждения и лечения эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними; создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Кроме того, право на охрану здоровья также обеспечивается путем реализации п. 1 ст. 31 Основного Закона, согласно которому государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

Важнейшим нормативным правовым актом, гарантирующим гражданам право на охрану здоровья является Кодекс РК о здоровье народа.

В реализацию конституционной нормы Кодекс РК о здоровье народа закрепляет, что государство гарантирует гражданам Республики Казахстан: равный доступ к медицинской помощи; качество медицинской помощи; доступность, качество, эффективность и безопасность лекарственных средств; проведение мероприятий по профилактике заболеваний, формированию здорового образа жизни и здорового питания; неприкосновенность частной жизни, сохранение сведений, составляющих врачебную тайну; свободу репродуктивного выбора, охрану репродуктивного здоровья и соблюдение репродуктивных прав; санитарно-эпидемиологическое, экологическое благополучие и радиационную безопасность.

Кроме этого, Кодекс РК о здоровье народа закрепляет права граждан. Эти права развивают и конкретизируют конституционную норму. В числе этих прав, получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Республики Казахстан; обеспечение лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, в том числе отдельных категорий граждан с определенными заболеваниями (состояниями) бесплатными или льготными лекарственными средствами и специализированными лечебными продуктами на амбулаторном уровне в соответствии с перечнем, утверждаемым уполномоченным органом; свободный выбор медицинской организации, качественную и своевременную медицинскую помощь; 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 и др.

Кодексом РК о здоровье народа также закрепляются отдельно права граждан на охрану материнства; лиц с расстройствами половой идентифи-

кации, кроме лиц с психическими расстройствами (заболеваниями); граждан, свобода которых ограничена, а также лицам, отбывающим наказание по приговору суда в местах лишения свободы, помещенным в специальные учреждения; иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Казахстан; беженцев, а также лиц, ищущих убежище.

Помимо прочего названный Кодекс определяет оказание медико-социальной помощи при определённых заболеваниях, таких как туберкулез, СПИД, психические расстройства, алкоголизм, наркомания, токсикомания, что является также гарантией со стороны государства на охрану здоровья, как самих больных, так и окружающих, т.е. общества в целом.

При этом, реализация гражданами своего конституционного права на охрану здоровья также порождает у них и обязанности, что является принципом солидарной ответственности государства, работодателей и граждан за сохранение и укрепление индивидуального и общественного здоровья. Так, указанный Кодекс закрепляет следующие обязанности граждан: заботиться о сохранении своего здоровья; соблюдать режим, действующий в организациях здравоохранения; проходить профилактические медицинские осмотры; выполнять относящиеся к индивидуальному и общественному здоровью предписания медицинских работников, органов и организаций здравоохранения; соблюдать меры предосторожности по охране собственного здоровья и здоровья окружающих, проходить обследование и лечение по требованию медицинских организаций, информировать медицинский персонал о своем заболевании при инфекционных заболеваниях и заболеваниях, представляющих опасность для окружающих.

Индивидуальные предприниматели и юридические лица также должны нести определенные обязанности.

В свою очередь, вопросы охраны здоровья регулируются не только нормами Кодекса РК о здоровье народа, но и гражданского, трудового, экологического, административного, уголовного и других отраслей права.

Среди правовых мер охраны здоровья, как одно из самых кардинально решающих вопросы защиты от посягательств на здоровье, следует указать уголовное законодательство, которое направлено на охрану физического и психического здоровья человека. Так, УК РК содержит главу 1 «Уголовные правонарушения против личности», которая содержит порядка 33 составов, связанных с причинением вреда здоровью человека. Также имеется отдельная глава 11 «Уголовные правонарушения против здоровья населения и нравственности». В целом, почти все составы Уголовного кодекса, так или иначе, связаны с причинением вреда здоровью.

В целом, конституционное право граждан на охрану здоровья гарантируется путем проведения профилактических мероприятий, создание условий для оказания квалифицированной медицинской помощи, создание благоприятных условий труда, создание условий для формирования здорового образа жизни, создание благоприятных экологических условий, охрана физического и психологического здоровья от преступных посягательств.

Право на охрану здоровья посредством оказания медицинской помощи реализуется путем: оказания медицинской помощи в рамках гарантированного государством объема бесплатной медицинской помощи; механизма солидарной ответственности государства, работодателей и граждан за здоровье – обязательное социальное медицинское страхование; получения платных услуг.

Право на охрану здоровья обеспечивается нормами законодательных и подзаконных нормативных правовых актов.

29.2. Право граждан на бесплатный гарантированный объем медицинской помощи нашло свое развитие в Кодексе РК о здоровье народа.

Согласно Кодексу РК о здоровье народа гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам Республики Казахстан, оралманам, а также иностранцам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории Республики Казахстан, за счет бюджетных средств и включает профилактические, диагностические и лечебные медицинские услуги, обладающие наибольшей доказанной эффективностью.

В гарантированный объем бесплатной медицинской помощи входят: скорая медицинская помощь и санитарная авиация; амбулаторно-поликлиническая помощь, включая первичную медико-санитарную помощь, консультативно-диагностическую помощь по направлению специалиста первичной медико-санитарной помощи и профильных специалистов до 1 января 2020 года (с 1 января 2020 года амбулаторно-поликлиническая помощь будет предоставляться только при социально значимых заболеваниях, а также при заболеваниях, представляющих опасность для окружающих); стационарная медицинская помощь по направлению специалиста первичной медико-санитарной помощи или медицинской организации в рамках планируемого количества случаев госпитализации, определяемых уполномоченным органом, по экстренным показаниям – вне зависимости от наличия направления; стационарозамещающая медицинская помощь по направлению специалиста первичной медико-санитарной помощи или медицинской организации; восстановительное лечение и медицинская реабилитация; паллиативная помощь и сестринский уход для категорий населения, установленных уполномоченным органом.

Кроме этого, при определённых условиях для оказания гарантированного объема бесплатной медицинской помощи предусмотрено обеспечение лекарственными средствами.

При этом, следует учесть, что согласно ПКС РК от 21 декабря 2001 года № 18/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан» пункт 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан в части слов «Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» означает, что Республика Казахстан стремится к выполнению

роли социального государства в соответствии с реальными возможностями государства.

С учетом этого, сам объем гарантированной медицинской помощи является величиной не постоянной.

Так, Постановлением Правительства РК от 15 декабря 2009 года № 2136 «Об утверждении перечня гарантированного объема бесплатной медицинской помощи» утвержден конкретный перечень гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

Согласно данному постановлению скорая медицинская помощь включает: оказание медицинской помощи по экстренным показаниям; доставку пациентов в медицинские организации по экстренным показаниям; медицинское обеспечение массовых мероприятий (общественные, культурно-массовые, спортивные и другие), районного, областного, республиканского значения по согласованию с уполномоченным органом в области здравоохранения или местным исполнительным органом. Санитарная авиация включает: предоставление экстренной медицинской помощи населению при невозможности оказания соответствующего уровня медицинской помощи из-за отсутствия необходимых ресурсов в медицинской организации по месту нахождения пациента; доставку квалифицированных специалистов к месту назначения либо транспортировку пациента в соответствующую медицинскую организацию средствами авиатранспорта и автотранспорта и т.д.

29.3. Получение платной медицинской помощи осуществляется по инициативе граждан в случае, когда оказываемый вид помощи не входит в гарантированный объем бесплатной медицинской помощи. Кроме этого, получение платной медицинской помощи также является правом выбора каждого, независимо от объемов и видов медицинской помощи, гарантированных государством.

Основания получения платных медицинских услуг предусмотрены в Кодексе РК о здоровье народа. Платные медицинские услуги оказываются государственными и частными медицинскими организациями, физическими лицами, занимающимися частной медицинской практикой, при соответствии профиля заболевания и лицензии на занятие медицинской деятельностью.

Пунктом 2 ст. 35 данного Кодекса установлены случаи, при которых предоставляются платные медицинские услуги.

Платные медицинские услуги оказываются на основании договора, заключаемого между пациентом и субъектом здравоохранения, предоставляющим данные услуги.

Договор на оказание платных медицинских услуг должен содержать следующие основные условия: виды и объем медицинской помощи; сроки оказания медицинской помощи; тарифы на медицинские и немедицинские услуги и порядок их оплаты; права и обязанности сторон; порядок внесения изменений, дополнений и прекращения действия договора; установле-

ние сторонами гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств.

Виды платных услуг и прейскурант цен на них доводятся до сведения населения через наглядную информацию в государственных, частных медицинских организациях и у физических лиц, занимающихся частной медицинской практикой.

В государственных организациях здравоохранения цены на платные услуги определяются с учетом всех видов затрат, связанных с оказанием медицинских, сервисных услуг, и иных дополнительных расходов и могут пересматриваться не чаще одного раза в полугодие.

Пациент имеет право на получение информации о своих правах и обязанностях, об оказываемых услугах, стоимости платных услуг, порядке их предоставления с учетом доступности для лиц с нарушениями зрения и (или) слуха. Информация о правах пациента должна быть размещена в местах наглядной агитации медицинских организаций (ст. 91 Кодекса РК о здоровье народа).

Организация здравоохранения несет ответственность за своевременное и качественное оказание платных медицинских услуг гражданам с момента их обращения в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

Средства, полученные за оказание платных услуг, являются одним из источников финансового обеспечения системы здравоохранения (ст. 23 Кодекса РК о здоровье народа).

СТАТЬЯ 30

1. Гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях. Среднее образование обязательно.

2. Гражданин имеет право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении.

3. Получение платного образования в частных учебных заведениях осуществляется на основаниях и в порядке, установленных законом.

4. Государство устанавливает общеобязательные стандарты образования. Деятельность любых учебных заведений должна соответствовать этим стандартам.

30.1. Конституционное право граждан на образование представляет собой композитное и многогранное выражение обязанности государства в обеспечении образованности его общества. Закрепление в Основном За-

коне указанного права выражает намерение Республики Казахстан в выполнении своих обязательств в отношении международного сообщества в контексте обеспечения права каждого на получение образования, направленного на полное развитие человеческой личности и укрепление уважения к правам человека и основным свободам¹.

Право на образование обеспечивается государством путем развития системы образования, совершенствования правовой основы ее функционирования и создания необходимых социально-экономических условий для получения образования, в соответствии с Конституцией².

Право граждан на получение образования, независимо от его уровня, не является абсолютным; оно 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 (п. 1 ст. 39 Конституции).

В НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 отмечено, что «защита конституционного строя, охрана общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения могут обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей»³. В результате, одним из важнейших критериев для установления ограничений в отношении прав человека является критерий законности. При этом Конституционный Совет неоднократно подчеркивал, что «закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости, тем самым исключая возможность произвольной интерпретации и применения положений закона»⁴.

30.2. Государством гарантируется право на получение бесплатного среднего образования. При этом устанавливается обязанность граждан в получении среднего образования. Обязанность граждан в получении среднего образования закреплена в конституциях большинства развитых демократических государств мира⁵. Указанная обязанность относится ко всем физическим лицам, находящимся под юрисдикцией данного государства, независимо от их гражданства⁶. В результате, такая обязанность возлагает-

¹ См. п. 2 ст. 26 ВДПЧ.

² См. п. 1 ст. 8 Закона РК об образовании.

³ НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области».

⁴ НПКС РК от 31 января 2011 года № 2 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан».

⁵ В. Banaszak. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. – Zakamycze 2004. – S. 277.

⁶ Ibidem, S. 278.

ся не только на граждан Республики Казахстан, но и на иностранцев и лиц без гражданства, постоянно пребывающих на территории Республики.

При этом иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, а также въехавшие в Республику с целью воссоединения семьи, имеют равные с гражданами Республики права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном уполномоченным органом в области образования¹.

Вместе с тем, порядок, установленный МОН РК должен обеспечивать минимальные гарантии доступа в получении иностранцами и лицами без гражданства бесплатного начального образования в государственных учебных заведениях. Указанное регламентировано как ВДПЧ², так и МПЭСКП³. В свою очередь, среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным как для граждан, так и для иностранцев и лиц без гражданства путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования⁴.

В положении п. 1 ст. 30 Конституции РК конкретизирована обязанность государства в обеспечении получения гражданами бесплатного среднего образования. Республикой гарантируется реализация такого права лишь в государственных учебных заведениях. Получение гражданами среднего образования в негосударственных учебных заведениях может быть осуществлено на платной основе. В государственных же организациях среднего образования (общеобразовательных школах, малокомплектных школах, гимназиях, лицеях или профильных школах) введение любых сборов и оплат, независимо от их наименования и цели, противоречит конституционным гарантиям прав граждан на получение бесплатного среднего образования.

30.3. В Республике Казахстан получение гражданами высшего образования не является обязанностью. Гражданин имеет право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении. Однако, указанное не означает, что гражданин не может получить бесплатного высшего образования в частном высшем учебном заведении. Подобным образом, конституционные гарантии права граждан на получение высшего образования не умаляют права этих же граждан в получении платного высшего образования в частном высшем учебном заведении.

Высшее образование приобретается гражданами, имеющими общее среднее или техническое и профессиональное, или послесреднее образование⁵. В результате, правом на получение высшего образования как в госу-

¹ См. п. 2 ст. 8 Закона РК об образовании.

² См. п. 1 ст. 26 ВДПЧ.

³ См. п. 2а ст. 13 МПСЭКП.

⁴ Ibidem, п. 2b ст. 13.

⁵ См. п. 1 ст. 35 Закона РК об образовании.

дарственном, так и в частном высшем учебном заведении обладают лишь лица, имеющие среднее или послесреднее образование.

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 Республики Казахстан¹. Так, к примеру, в соответствии с Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в области образования, казахстанская сторона обеспечивает гражданам Исламской Республики Афганистан гарантии получения высшего образования в высших учебных заведениях Республики по выбранным специальностям².

В свою очередь, в Соглашении о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года предусмотрены гарантии государств-участников СНГ в обеспечении всех лиц, проживающих на их территориях, равных прав на образование и его доступность, независимо от национальной принадлежности или иных различий. Кроме того, лица, постоянно проживающие на территории одного из государств-участников и имеющие гражданство другого государства-участника, получают образование на всех уровнях, а также ученые степени и звания, на условиях, установленных для граждан государств-участников, на территории которого они постоянно проживают.

В консультативном заключении от 31 мая 2013 г.³ Экономический Суд СНГ определил, что в отношении лиц, проживающих на территориях государств-участников, установлен национальный режим, который в сфере получения образования распространяется на обе формы обучения, как бесплатную, так и платную. При этом данный режим означает предоставление гражданам государств-участников Соглашения таких же прав на получение образования, как и гражданам государства-участника, на территории которого они постоянно проживают. Соответственно в отношении лиц, постоянно проживающих на территории одного из государств-участников Соглашения и имеющих гражданство другого государства-участника, не должны устанавливаться условия, отличные от национального режима, которые могли бы ограничить доступ лиц названной категории к получению образования или поставить их в неравное положение с гражданами государства, где они постоянно проживают. В дополнение, формулировка «на всех уровнях», по мнению Экономического Суда СНГ, свидетельствует о намерении каждого государства-участника Соглашения сделать оди-

¹ См. п. 2 ст. 8 Закона РК об образовании.

² См. ст. 5 Соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Исламской Республики Афганистан о сотрудничестве в области образования, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 15 июля 2010 г.

³ См. Консультативное заключение Экономического Суда СНГ от 31 мая 2013 г. № 01-1/1-13 «О толковании части первой статьи 1 Соглашения о сотрудничестве в области образования от 15 мая 1992 года», <<http://adilet.zan.kz/rus/docs/H13S0000001>>.

наково доступными для граждан других государств-участников, постоянно проживающих на его территории, все виды образования: дошкольное, среднее, среднее специальное и высшее.

Лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан, предоставляется право на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного высшего и послевузовского образования, если образование каждого из этих уровней они получают впервые, за исключением военных, специальных учебных заведений¹.

30.4. Получение платного образования в частных учебных заведениях осуществляется на основаниях и в порядке, установленных Законом РК об образовании. Конституцией гарантируется доступ граждан Республики, иностранцев и лиц без гражданства к получению платного образования в частных учебных заведениях. Принцип платности образования не означает понижения внимания государства к обеспечению качества такого образования. В этой связи, лицам, находящимся под юрисдикцией Республики, гарантируется определение порядка получения платного образования в частных учебных заведениях на уровне закона, а не подзаконного нормативного правового акта. Тем самым, основания и порядок получения такого образования не могут быть определены постановлением Правительства Республики или приказом Министерства образования и науки Республики. В результате, акты исполнительных органов, ограничивающие право граждан на получение платного образования в частных учебных заведениях, могут быть признаны не соответствующими Конституции Республики.

Обеспечение качества образования, независимо от его уровня, несомненно, невозможно без установления государством общеобязательных стандартов образования. Вместе с тем, утверждение и последующее применение таких стандартов должно обеспечивать гарантии достижения обучающимися компетенций, соответствующих требованиям современного общества и отраженных в Национальной и отраслевых рамках квалификаций. При этом целью государственных стандартов должно быть обеспечение качества образовательных программ, а не только соответствие техническим параметрам, предъявляемым к помещениям учебных заведений. Ведь, качество образования определяется также качеством государственных стандартов, позволяющих учебным заведениям самостоятельно разрабатывать и внедрять конкурентоспособные основные (Major) и дополнительные (Minor) программы образования.

В положении п. 4 ст. 30 Конституции определено также, что деятельность любых учебных заведений должна соответствовать этим стандартам. Указанное означает невозможность освобождения учебных заведений от применения к ним единых общеобязательных стандартов образования на основе законодательного или подзаконного нормативного правового акта.

¹ См. п. 2 ст. 8 Закона РК об образовании, Казахстанская правда от 15 августа 2007 г. № 127 (25372), Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2007 г., № 20 (2501), – С. 151.

СТАТЬЯ 31

1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

2. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

Благоприятная окружающая природная среда представляет собой такое состояние окружающей природной среды, которое не оказывает негативного воздействия на здоровье и жизнедеятельность человека, животных, растений и других живых организмов. Учитывая эту важную социальную сторону для каждого гражданина в Республике Казахстан, с первых дней обретения независимости государством разработана целая система мер – законодательных, институциональных, экономических, идеологических, – направленных на сохранение качества природы, благоприятной для граждан Республики Казахстан и их последующих поколений.

Принципиальные направления государственной экологической политики Казахстана определены в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы, одобренной Указом Президента РК от 3 декабря 2003 года № 1241. Названный документ является методологической базой, в которой нашли отражение основные приоритеты экологической политики Республики, разработаны долгосрочные природоохранные мероприятия, которые должны найти отражение в действующем законодательстве Республики Казахстан и системе государственного экологического управления.

9 января 2007 года в Республике Казахстан был принят Экологический кодекс.

Данный нормативный акт реализовал положительную природоохранную практику нашего государства и передовой опыт охраны природы и рационального использования природных ресурсов мирового сообщества, а также кодифицировал экологические законы и подзаконные акты Казахстана, приведя существующее экологическое законодательство нашего государства в систему. Экологический кодекс РК раскрывает содержание экологических прав граждан, закрепленных в Конституции РК, подробно регламентирует компетенции государственных органов в области охраны природы, применение экологического механизма рационального природопользования, международное сотрудничество по охране окружающей среды, содержит широкий перечень экологических требований к деятельности иностранных и национальных природопользователей. В Республике также приняты ряд кодексов и законов, регулирующих права и обязанности граждан в области охраны и использования земельных, водных, лесных ресурсов, животного и растительного мира, полезных ископаемых.

На сегодняшний день Министерство энергетики РК, Министерство сельского хозяйства РК, Министерство национальной экономики РК осу-

шествуют значительные функции по защите экологических прав граждан. Это проведение мониторинга состояния окружающей среды, установление системы нормативов качества природной среды и отдельных природных ресурсов, система государственного экологического контроля за состоянием окружающей среды и исполнение природоохранного законодательства, экологического аудита и экологической экспертизы, разрешительный характер деятельности хозяйствующих субъектов по использованию природных ресурсов. Министерство осуществляет планирование государственных мероприятий по охране окружающей среды, предотвращение экологически вредных последствий, государственное экологическое страхование граждан, создание государственных и общественных экологических фондов. В плане обеспечения экологических прав граждан Министерство энергетики РК, Министерство сельского хозяйства РК, Министерство национальной экономики РК обязывают природопользователей периодически уведомлять население о проводимых природоохранных мероприятиях, реализовывать социально-экологические программы, заслушивают результаты общественной экологической экспертизы и общественного экологического мониторинга, оказывают содействие в деятельности неправительственным экологическим организациям, которых в Республике Казахстан на сегодняшний день насчитывается свыше 320 организаций и около 180 экологических фондов.

Республика Казахстан присоединилась к многочисленным международным договорам и соглашениям в области охраны природы и рационального природопользования, ратифицировала важнейшие экологические конвенции, среди которых в плане защиты и обеспечения экологических прав граждан следует выделить Орхусскую Конвенцию о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию, касающимся окружающей среды.

Согласно данной конвенции, любой государственный орган, частные экономические структуры, природопользователи обязаны предоставить неправительственным экологическим организациям и гражданам достоверную экологическую информацию по их обращению, каждый гражданин Республики Казахстан имеет право на возмещение ущерба, нанесенного его здоровью в результате загрязнения окружающей среды.

Согласно Конституции РК государство создает необходимые условия по соблюдению права граждан на здоровую окружающую природную среду.

СТАТЬЯ 32

Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

История свидетельствует, что еще не так давно права и свободы личности регулировались исключительно внутригосударственным правом. Господство права, фундаментальные права и свободы служат основой нового мирового порядка и поэтому находятся в центре внимания международного сообщества наций. Возрастание роли международного права находит свое проявление во все более детальной разработке и конкретизации международных принципов и норм, в создании международных органов по контролю за выполнением государствами взятых на себя обязательств. В условиях происходящих в мире изменений фактически и юридически обозначены права и свободы личности из сферы внутригосударственного регулирования на новый вектор международного права. Всё активней происходит сращивание внутригосударственного и международного права.

Имплементация норм международного права в сферу национальной компетенции государства детерминирована императивами современного мирового сообщества. Большинство государств признали, что важно не только широкое признание и конституционное закрепление этих прав и свобод, но и фактическая реализация их в различных сферах жизни общества – правовой, политической, экономической, социальной и духовной.

Сегодня права человека являются одной из ключевых научных проблем и изучаются с самых разнообразных позиций. Применяя право на проведение публичных мероприятий человек, безусловно, действует в обществе, подчиняясь его требованиям. Правовое демократическое государство, воплощая идею обеспечения прав человека, достигает целей уважения достоинства и защиты прав каждого члена общества путем развития законодательства о правах и свободах человека и гражданина.

Права человека приобрели юридическую форму и рассматриваются демократическими государствами как основа конституционализма. Во многих конституциях в формулировках наблюдается существующее различие между правами человека и правами гражданина. В отдельных конституциях упоминается право на какую-либо свободу, но чаще имеет место право свободно что-либо делать или не делать.

В то же время, ограничение демократии влечет за собой негативные последствия для прав граждан, а их нарушение неизбежно подрывает демократический режим власти. Разделяются права, свободы и обязанности на индивидуальные и коллективные. Индивидуальное право может осуществляться коллективно, в тоже время коллективные права по своей природе индивидуально осуществляться не могут. Регулирование и обеспечение права на свободу мирных собраний для большинства государств является очень сложным процессом. В то же время, необходимо понимать, что это право может быть реализовано отдельными людьми, группами, а защита свободы мирных собраний будет способствовать дальнейшему укреплению казахстанского толерантного общества.

В настоящее время многими государствами механизм конституционно-правового регулирования свободы собраний разработан в недостаточной

степени. Хотя следует признать, что большинство современных конституций закрепляют такие формы политической активности граждан, как: свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Такие права закреплены в Законе Финляндии о публичных собраниях (1999 года, поправки 2011 года, раздел 11, 5), Законе Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2008 года) ст.13, пп 4-5; Конституции Румынии (1991 года, поправки 2003 года), ст.39; Законе о публичных собраниях Республики Молдова (2008 года) ст.10, ст.20; Закон РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (2004 года), ст.18; Законе Республики Азербайджан «О свободе собраний» (1998 года); Законе Болгарии «О собраниях, митингах и демонстрациях» (1990 года), ст.2; Законе Нидерландов о публичных собраниях (1998 года), раздел 5; Законе Польши «О собраниях» (1990 года), ст.6; Декрете о публичных собраниях Мальты (1931 года) ст.5/3; Законе о публичных шествиях Северной Ирландии (1998 г.) раздел 6(2)(b); Законе о собраниях и демонстрациях Республики Грузия (1997 года, поправки 2009 года), ст.14(2); Законе Республики Кыргызстан «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» (2002 года) ст.7 и др.

Отдельного внимания заслуживает документ «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» (далее Руководящие принципы) (Страсбург, 2010 г.) подготовленный экспертами Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ и европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы, в котором даны следующие определения:

1. *Презумпция в пользу проведения собраний.* Суть, которой, заключается в том, что в законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний, а также, что не запрещено законом, следует считать разрешенным, в связи с чем не требуется получения разрешения на то, чтобы провести собрание.

2. *Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите.* Согласно данному принципу, государство обязано создать все необходимые механизмы и процедуры, которые позволят обеспечить осуществление право на мирные собрания.

3. *Законность.* Согласно данному принципу, необходимо понимать, что если имеются ограничения, то они должны быть основаны на нормах действующего законодательства и международного права в области прав человека, где закон должен соответствовать международным стандартам.

4. *Пропорциональность.* В соответствии с чем, что органы власти не накладывали автоматически ограничения, следовательно, любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными.

5. *Недискриминация.* Органы власти обязаны не допускать дискриминацию ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц.

6. *Надлежащая администрация.* Суть данного принципа заключается в том, что в законодательстве должен быть четко прописан орган, кото-

рый отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний и общественность должна быть проинформирована об этом.

7. *Ответственность административного органа.* Согласно которому, административный орган несет ответственность за любые процедурные невыполнения или по существу¹.

Право на свободу собраний и право каждого человека на свободу как таковую гарантируется основными международно-правовыми и региональными документами, такими как: ВДПЧ (ст.20/1); МПГПП (ст.21); Американской конвенцией о правах человека (ст.15); Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ст.5/d); Конвенцией о правах ребенка (ст.15); Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека - основополагающий документ Совета Европы в сфере прав человека на территории его стран-членов (далее Конвенция, ЕКПЧ) (ст.11) и др.

Так, например, права гарантируемые статьей 11 Конвенции, связаны с политическими и социальными ценностями демократического общества. Безусловно, в большей степени они представляют собой углубление и расширение прав на свободу мысли, совести и вероисповедания в соответствии со ст. 9 и право на свободу выражения своего мнения в соответствии со ст. 10. Согласно п.2 ст.11 свобода собраний не относится к числу абсолютных прав и может быть ограничена. Ограничения признаются допустимыми, если они «установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности; и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц». Следует отметить, что в ст. 11 наряду с общими ограничениями предусматриваются и дополнительные специальные меры, касающиеся осуществления данной свободы лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Европейская комиссия сформулировала ряд правовых позиций, связанных с применением п. 2 ст.11 Конвенции. Она признала, что временный запрет на проведение любой демонстрации является приемлемым, если существует реальная опасность, что в случае ее проведения может возникнуть угроза государственной безопасности или общественному спокойствию. В подобных случаях правительственные запреты на проведение демонстраций, как правило, носят краткосрочный характер и распространяются лишь на определенные районы.

Европейский Суд по правам человека рассматривал ограничение свободы мирных собраний в деле Эзелин против Франции. Из материалов дела следует, что были применены меры дисциплинарного воздействия в отношении принявшего участие в демонстрации заявителя (адвоката) в связи тем, что он не отделялся от других ее участников, выражавших не-

¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний (2-е издание, Thomas Bull, Nina Belyeva, Страсбург, 2010. – С.16.

довольство деятельностью полиции и судебных органов, и не осудил такое поведение, что несовместимо с его профессией.

Суд признал, что термин «ограничения», используемый в п. 2 ст. 11 (свобода собраний) и в п.2 ст. 10 (свобода выражения мнения) Конвенции, не может толковаться как исключаящий меры карательного характера, принятые после собрания. Тем самым он отклонил позицию правительства Франции, по мнению которого заявитель не пострадал от вмешательства в осуществление свободы мирных собраний и свободы выражения мнения, поскольку был привлечен к дисциплинарной ответственности после демонстрации в связи с поведением, не совместимым с обязательствами, налагаемыми его профессией.

Суд счел, что вмешательство было осуществлено в соответствии с законом и преследовало цель предотвращения беспорядков. Вместе с тем он отметил, что принцип соразмерности требует обеспечения баланса между требованиями, связанными с целями, перечисленными в п. 2 Конвенции и с теми, что связаны с выражением собственного мнения – словами, жестами или просто молчанием – теми лицами, которые проводят собрания в общественных местах. Стремление к установлению справедливого баланса между этими требованиями не должно приводить к тому, чтобы адвокаты воздерживались от четкого выражения собственного мнения в подобных ситуациях, опасаясь дисциплинарных санкций. Согласившись с тем, что наказание, которому подвергся заявитель, было минимальным и оказывало преимущественно моральное воздействие, поскольку не предполагало каких-либо ограничений, суд подчеркнул, что, однако, даже такая санкция не являлась необходимой в демократическом обществе¹. Исходя из позиции Европейского Суда, установившего нарушение ст. 11 Конвенции в данном деле, следует ряд заключений. Во-первых, лицо, принявшее участие в незапрещенной демонстрации, не может быть впоследствии обвинено в том, что эта демонстрация не носила мирный характер; во-вторых, любой участник собрания находится полностью под охраной ст.11 Конвенции, если его поведение носит правомерный характер².

Приведем еще один пример, в деле «Platform “ Artze fur das Leben”» Суд рассмотрел вопрос о позитивном обязательстве государства обеспечивать защиту группам населения, которые осуществляют свое право на мирные собрания. В этом случае правительство выдало разрешение на проведение в одном конкретном месте демонстрации сторонников борьбы с абортами; позднее сторона – заявитель попросили разрешение перенести место проведения демонстрации в район, где труднее было контролировать поведение толпы, и получила такое разрешение. Власти уведомили организаторов данной демонстрации о том, что полиция, возможно, будет не в состоянии обеспечить надлежащую защиту

¹ Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан РФ на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий, пикетирования. – М. 2005 г.

² См.: Van Dijk P., van Hoof G.J.H. Theory practice of the European Convention on Human Rights. The Hague, 1998, P. 600.

от участников контрдемонстрации, что фактически и произошло. Такие же трудности возникли при проведении второй демонстрации. Сторона-заявитель направила в Страсбург претензию в отношении того, что правительство Австрии нарушило положение ст.11, когда оно не смогло принять адекватные меры для обеспечения проведения демонстрации без каких-либо эксцессов.

Суд счел, что государство несет обязанность по обеспечению защиты групп населения, осуществляющих свое право на проведение мирных собраний. В этой связи Суд указал следующее: «... Та или иная демонстрация может вызвать недовольство или же являться оскорбительной для лиц, возражающих против тех идей или требований, на пропаганду которых наделена данная демонстрация. Вместе с тем, участники должны иметь возможность провести эту демонстрацию, не опасаясь того, что они будут подвергнуты физическому насилию со стороны их оппонентов; такие опасения могут препятствовать ассоциациям или другим группам, разделяющим общие идеи или интересы, открыто высказывать свою точку зрения по весьма спорным вопросам, затрагивающим общество. В условиях демократии право на проведение контрдемонстрации не может распространяться на установление запрета на осуществление права проводить демонстрации. В связи с чем, подлинная, реальная свобода мирных собраний не может сводиться лишь к обязанности государства воздерживаться от вмешательства: чисто негативная концепция была бы несопоставима с целью и задачей статьи 11. Аналогично в статьях 8, 11 иногда требует принятия позитивных мер, даже в случае отношений между частными лицами, если в этом возникает необходимость»¹.

Таким образом, в странах Совета Европы, присоединившихся к ЕКПЧ и выполняющих решения Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), право на свободу мирных собраний гарантируется каждому, кто имеет намерение организовать мирную демонстрацию. Возможность контрдемонстрации с применением насилия или же возможность того, что к данной демонстрации присоединятся экстремисты, имеющие намерение применить насилие, которые не являются членами ассоциации, организующей ее, не может сама по себе отменить это право.

Необходимо иметь в виду, что ряд из приведенных выше документов не носит для Республики Казахстан обязательного характера. В настоящем комментарии их положения приведены в качестве определенных ориентиров в дальнейшем совершенствовании казахстанского законодательства.

На первый план все больше выходят международные нормы и механизмы. Так, например, МПГПП закрепляет право каждого человека «на свободное выражение своего мнения (ч. 2 ст. 19). Это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или по-

¹ Решение по делу «Platform “Artze fur das Leben”», Series A, No. 159, p.12, para 32.

средством печати, или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

Комментируемая ст. 32 Конституции РК провозглашает право на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, а именно права, которые гарантируются нормами национального и международного права. Право на свободу мирных собраний регулируется Законом РК о порядке организации и проведения мирных собраний, который включает в себя 12 статей, где достаточно обстоятельно изложен порядок организации и проведения таковых мероприятий. Однако, указанный закон не включает в свое содержание понятий публичных мероприятий (мирные собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации) с необходимым их правовым толкованием, как например, это имеет место в отдельных международно-правовых документах.

Основополагающие международно-правовые акты называют право на проведение публичных мероприятий «свободой собраний» и закрепляют это право за любым человеком независимо от его гражданства. Анализ юридической литературы позволяет определить отдельные правовые категории мирных собраний в следующем толковании: *Собрание* означает намеренный или временный мирный сбор граждан, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в определенном общественном месте с целью выражения общих интересов, а также для их совместного обсуждения и принятий решений по разным вопросам гражданского общества. *Митинг* – массовое мирное собрание граждан под открытым небом, проводимое с целью выражения коллективного или общественного мнения с использованием (или без такового) технических и визуальных средств, после которого принимается резолюция с какими-либо требованиями к власти или призывом граждан.

Демонстрация – это мирное движение масс людей с использованием технических и визуальных средств, с целью выразить свою позицию по каким-либо общественным вопросам, а также привлечения внимания к определенным вопросам. Практикуется проведение «стоячих» демонстраций (демонстрации, держась за руки; демонстрации образующее кольцо и т.п.). Демонстрация может начаться или завершиться митингом. *Шествие* – это мирное движение, передвижение, прохождение по улицам и дорогам граждан, а также иностранных граждан и лиц без гражданства с использованием технических и визуальных средств с целью привлечения внимания к определенным проблемам и вопросам, имеющих большое значение для общества. Разновидностью шествий являются *марши* – мирные шествия через населенные пункты, через всю страну или через несколько стран.

Пикетирование – это мирный сбор у конкретного объекта небольшой группы людей (возможно одного человека) с использованием технических и визуальных средств, с целью выражения мнения по вопросам общественного мнения. В последнее время в некоторых странах применяются пикеты в форме организации палаточного городка.

Помимо общепринятых понятий, формой выражения общественных интересов, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и, как было отмечено, пикетирование. Для проведения вышеназванных мероприятий подается заявление в местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (городского областного значения) в письменной форме не позднее 10 дней до намеченной даты их проведения. В заявлении сторона – организатор должна указать цель, форму, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, количество участников, фамилии и имена организаторов и лиц, ответственных за соблюдением общественного порядка и т.д.

Статья 32 Закона РК о порядке организации и проведения мирных собраний включает в себя нормы, ограничивающие рассматриваемое право в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Согласно ст. 5 Закона РК о порядке организации и проведения мирных собраний стороне-организатору запрещается препятствовать движению транспорта и пешеходов, устанавливать юрты, палатки и т.п. без согласования с местными исполнительными органами, наносить ущерб зеленым насаждениям, малым архитектурным формам; иметь при себе холодное, огнестрельное оружие, вмешиваться в любой форме в деятельность представителей государственных органов, обеспечивающих общественный порядок. Кроме того, сторона-организатор в установленном законом порядке несет ответственность за нарушение вышеназванных норм.

Согласно законодательству Республики Казахстан устанавливается ответственность за материальный ущерб, причиненного во время проведения собраний, митингов, пикетов и демонстраций их участниками гражданам, общественным объединениям, государству (ст. 9 Закона РК о порядке организации и проведения мирных собраний). В тоже время законодательство устанавливает, что порядок организации и проведения собраний не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством в закрытых помещениях. Кроме того, данные правоотношения в Республике Казахстан регулируются отраслевым законодательством (трудовым, административным, уголовным).

Таким образом, ст. 32 Основного Закона гарантирует политические права гражданам РК, определяя формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, ограничивая эти права, в соответствии с п.1 ст. 39 Конституции, «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.».

СТАТЬЯ 33

1. Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

2. Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме.

3. Не имеют право избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

В пункт 4 ст. 33 внесены изменения в соответствии с Законом от 7 октября 1998 г.

33.1. Право участвовать в управлении делами государства принадлежит только гражданам Республики Казахстан и реализуется ими как непосредственно, так и через своих представителей. Непосредственными формами участия граждан в управлении делами государства являются участие граждан в республиканском референдуме, а также реализация их права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Законодательство о республиканском референдуме и выборах обеспечивает самые широкие гарантии реализации этих прав граждан. Референдум и выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется путем их воздействия на деятельность представительных органов власти – депутатов, через формирование общественного мнения о политических лидерах, о направлениях государственной политики, связанных с удовлетворением потребностей общества. Важным условием демократизации государственного управления является привлечение специалистов, представителей различных социальных слоев и групп населения для предварительного обсуждения важных проблем общества. Это позволяет организовать разработку проектов государственных решений, проведение действенной внешней экспертизы, аккумулировать знания и опыт представителей научного сообщества и государственных органов при решении сложных задач общественной значимости. Привлечению граждан в управлении государством

важная роль отводится сформировавшейся в стране эффективной системе представительства интересов, взаимодействию государственных органов с общественными объединениями, политическими партиями, СМИ, другими институтами гражданского общества. Через различные формы представительства интересов происходит воздействие общества на государственное управление, обеспечивается соблюдение баланса интересов в обществе, происходит коррекция государственных решений, учитываются интересы тех, кого они затрагивают.

Глава государства Н.А. Назарбаев, выступая на очередном съезде партии «Нұр Отан» 11 марта 2015 года, сформулировал пять институциональных реформ для укрепления государственности. В пятой институциональной реформе «Транспарентное и подотчетное государство» Президент выдвинул тезис о необходимости перехода Казахстана к следующему этапу государственного строительства – построению открытого, подотчетного населению государства. Для реализации данной реформы разработан комплекс мер, предусматривающих расширение практики отчетности руководителей государственных органов; обеспечение прозрачности процесса принятия решений; внедрение гражданского бюджетирования; укрепление системы обжалования; обеспечения широкого внедрения саморегулирования в обществе. Определена задача поэтапного сокращения зоны ответственности государственных органов, передавая полномочия, связанные с оказанием социально значимых государственных услуг, институтам гражданского общества.

По реализации пятой реформы в Плане нации «100 конкретных шагов» определены и реализованы конкретные мероприятия. Принят Закон РК о доступе к информации, который позволяет сделать доступной любую информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов, за исключением отнесенной к государственной тайне и иной информации, охраняемой законодательством. В Указе Президента РК от 5 февраля 2016 года №190 «О проведении встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных вузов» определен порядок ежегодных публичных выступлений руководителей государственных органов перед населением о достижении ключевых показателей стратегических планов и программ развития территорий, руководителей национальных вузов перед учащимися, работодателями, представителями общественности и СМИ. Все это способствует оперативной информированности населения о проводимых в стране социально-экономических и политических реформах, обмену мнениями по комплексу важных проблем, затрагивающих интересы и потребности различных социальных групп и каждого гражданина.

Особой формой участия граждан в осуществлении власти на местном уровне является местное самоуправление. В Послании Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» сказано: «Общество и граждане должны быть непосредственно вовлечены

в процесс принятия государственных решений и их реализацию. Через органы местного самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения». В Плане нации «100 конкретных шагов» предусмотрены меры по расширению возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного управления. На уровне сельского округа, аула, села, поселка, города районного значения будет внедряться самостоятельный бюджет местного самоуправления.

Эффективной формой участия граждан в управлении делами государства являются общественные советы как консультативно-совещательные, наблюдательные органы, образуемые при государственных органах и акиматах. Правовой статус, порядок формирования и организация деятельности общественных советов, направленной на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечению широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней определен в Законе РК об общественных советах. В статье 5 данного Закона раскрыт широкий круг полномочий общественных советов на республиканском и местном уровнях государственного управления.

Важным правом граждан является свободное обращение в государственные органы и органы местного самоуправления по вопросам личного и общественного характера. Наиболее распространенными формами обращений являются: предложение, заявление, жалоба, ходатайство. Каждый из этих обращений имеет свою специфику, особый порядок рассмотрения и различные правовые последствия. Органы государственной власти, местного самоуправления обязаны своевременно отреагировать на поступившее обращение граждан и в случае нарушения тех или иных прав принять меры для их восстановления. Законодательством Республики установлены правила приема граждан в центральных и местных государственных органах. Это способствует повышению ответственности руководителей государственных органов за рассмотрение и разрешение индивидуальных и коллективных обращений граждан.

33.2. Конституция право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме предоставляет только гражданам Республики Казахстан. Законодательство Республики о выборах обеспечивает самые широкие гарантии реализации права граждан Республики избирать и быть избранными, а также участвовать в референдуме. Право избирать и быть избранным является конституционной возможностью гражданина участвовать в формировании и деятельности выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Активное избирательное право – право граждан Республики участвовать в голосовании на выборах по достижению восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства

или любых иных обстоятельств. Пассивное избирательное право – право граждан Республики быть избранными Президентом РК, депутатом Парламента, маслихата или органа местного самоуправления. Порядок выборов Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, маслихатов и членов органов местного самоуправления регулируется Конституционным законом РК о выборах.

Выборы основываются на свободном осуществлении гражданином Республики своего права избирать и быть избранным. Выборы Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, членов органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы депутатов Сената Парламента – на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. В их избрании участвуют выборщики – граждане Республики, являющиеся депутатами маслихатов.

При проведении республиканского референдума, равно как и выборов, гражданам предоставлены все возможности для активного участия во всех стадиях его подготовки, в процессе голосования и подсчета голосов. В Республике Казахстан проводится только республиканский референдум-всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по наиболее важным вопросам государственной жизни страны. Гражданам принадлежит инициатива о назначении референдума. Инициативой обладают не менее чем двести тысяч граждан Республики, обладающих правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Республики и города республиканского значения, которые обращаются с инициативой к Президенту Республики.

33.3. Конституция и законы устанавливают ограничения права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме. Этого права лишены граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Не может быть кандидатом в Президенты РК, в депутаты Парламента Республики, в том числе по партийным спискам, маслихатов, а также кандидатом в члены иных органов местного самоуправления лицо, имеющее судимость, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке (п. 4 ст. 4 Конституционного закона РК о выборах). Не может быть выдвинут кандидатом в члены органов местного самоуправления гражданин, не проживающий на территории данного сельского или городского местного сообщества

Пункт 3 ст. 33 Конституции указывает на то, кто из граждан Республики и по каким причинам исключается из состава избирательного корпуса, т.е. не обладает ни активной, ни пассивной избирательной правосубъектностью и в выборах не участвует.

В этой конституционной норме активное избирательное право (право участвовать в голосовании на выборах) и пассивное избирательное право (право быть избранным) взяты в правовом состоянии единства, которого изначально не могут иметь и потому не имеют, по Конституции, граждане,

признанные судом недееспособными, а также те, кто содержится в местах лишения свободы по приговору суда.

33.4. Равное право на доступ к государственной службе означает право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации по признаку расовой, половой, национальной принадлежности, имущественного положения, отношения к религии и других требований. Речь идет о равных возможностях каждого гражданина Республики поступить на государственную службу при наличии вакансий и необходимой профессиональной подготовки. Конституционное право граждан 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 госслужащих.

Вопросы поступления на государственную службу Республики, ее прохождения, прекращения, правового положения, материального обеспечения и социальной защиты государственных служащих регулируются Законом РК о госслужбе и актами Президента Республики. Законодательством о государственной службе установлены основные условия поступления на политическую и административную государственную службу. На государственную службу принимаются граждане Республики, 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 пенсионного возраста. Кроме того, кандидат на занятие должности в государственном аппарате проходит испытательный срок, специальную проверку и принимает присягу. В Законе РК о госслужбе определен исчерпывающий перечень ограничений для поступления на государственную службу.

Глава государства основной из первых институциональных реформ нового этапа развития страны определил – «Формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата, обеспечивающего качественную реализацию экономических программ и предоставление государственных услуг». По словам Президента Республики, профессиональная государственная служба и верховенство закона создают условия для реализации комплекса экономических реформ для ускоренного формирования среднего класса.

Предложенный Президентом РК комплекс мер по кардинальному реформированию государственной службы получил закрепление в Плате нации «100 конкретных шагов», а затем в Законе РК о госслужбе и Законе РК о противодействии коррупции. Приоритетными являются: переход от текущей позиционной к карьерной модели государственной службы; дальнейшее укрепление принципа меритократии; модернизация процедуры поступления на государственную службу; внедрение новой системы оплаты труда государственных служащих; законодательное закрепление системы

регулярного обучения госслужащих; внедрение новых этических правил; усиление борьбы с коррупцией; распространение нового законодательства о государственной службе на служащих всех государственных органов, в том числе и правоохранительных и ряд других.

СТАТЬЯ 34

1. Каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц.

2. Каждый обязан уважать государственные символы Республики.

К основным конституционным обязанностям граждан относится соблюдение норм Конституции и законодательства Республики Казахстан, а также уважение прав, свобод, чести и достоинства других лиц.

Конституция имеет прямое действие и применяется на всей территории Казахстана, данное требование распространяется на всех граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на ее территории.

34.1. В п. 1 ст. 34 Конституции РК закреплена обязанность каждого соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан. Уважение прав, свобод, чести и достоинства других лиц является обязанностью каждого человека.

Предусмотренные Конституцией РК права, свободы и обязанности дифференцированы по признаку гражданства. В частности в Основном Законе употребляются термины «каждый», «все», «никто», «гражданин Республики Казахстан», «иностранцы», «лица без гражданства» и др. При этом употребление в Конституции понятия «гражданин Республики Казахстан» конкретизирует субъекта, на которого распространяется соответствующая норма Конституции, то есть исключительно на гражданина нашей страны.

Остальные обезличенные слова как то «каждый», «все», «никто», «никому» соответствуют устоявшейся в международных правовых актах терминологии и означают, что норма, в которой они используются, распространяется на любого человека, независимо от гражданства.

Таким образом, ст. 34 Конституции РК содержит обязанности «каждого», то есть гражданина Республики Казахстан, иностранного гражданина и лица без гражданства.

Под правами человека следует понимать естественные возможности индивида, обеспечивающие его жизнь, человеческое достоинство и свободу деятельности во всех сферах общественной жизни.

Свободы человека – это возможности человека и гражданина выбирать тот или иной вариант поведения по своему усмотрению (путем совершения активных действий или воздержания от них).

Честь – нравственная категория, которая связывается с оценкой личности в глазах окружающих и отражает конкретное общественное положение человека, род его деятельности и признание его моральных заслуг¹.

Достоинство человека – признание за человеком его ценности со стороны общества, уважительное отношение человека к самому себе².

Под уважением понимается позиция одного человека по отношению к другому, признание его достоинств как личности. Уважение предполагает не причинять другому человеку вреда, ни физического, ни морального.

Соблюдение Конституции и законодательства Республики Казахстан необходимо для поддержания общественного порядка, исполнения государством своих социальных, политических, экономических функций, обеспечения верховенства права в стране. Соблюдению Конституции и законодательства Республики Казахстан способствует правоохранительная деятельность государства, реализация которой возложена на правоохранительные органы Республики Казахстан.

Нарушения положений Конституции и законодательства Республики Казахстан в зависимости от степени тяжести и формы вины влечет уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность.

34.2. Пункт 2 ст. 34 Конституции обязывает каждого уважать государственные символы Республики Казахстан.

Признаком любого суверенного государства является наличие государственной символики.

Государственные символы устанавливаются Конституцией и специальными законами, закрепляя отличительные знаки конкретного государства.

Государственными символами Республики Казахстан в соответствии со ст. 9 Конституции РК являются: Государственный Флаг Республики Казахстан, Государственный Герб Республики Казахстан, Государственный Гимн Республики Казахстан.

Их описание и порядок официального использования определяется Конституцией РК, Конституционным законом РК о государственных символах.

Государственные символы являются олицетворением независимости и суверенитета государства. Они отображают общечеловеческие ценности и традиции народа. Законодательный порядок официального использования государственных символов Республики Казахстан содействует формированию у граждан уважительного отношения к символике государства, развитию чувства казахстанского патриотизма.

Запрещается использование изображения Государственного Герба Республики Казахстан на бланках, печатях и других реквизитах негосудар-

¹ Новый юридический словарь / Под ред. А.Н.Азрилияна – 2-е изд. доп. – М.: Институт новой экономики, 2008. – С.1138.

² Там же. – С. 198.

ственных организаций и их должностных лиц. Государственный Герб не может быть использован в качестве геральдической основы гербов общественных объединений и других организаций.

Изображение Государственного Герба может быть использовано на знаках различия и форменной одежде, установленных для лиц, состоящих на воинской или иной государственной службе, в качестве элемента или геральдической основы государственных наград Республики Казахстан, а также на спортивных костюмах спортсменов и других спортивных принадлежностях.

Обязанность уважать государственные символы Республики – конституционное требование к поведению каждого лица проявлять почтение к официальным эмблемам страны.

Нарушение законодательства РК, регулирующего изготовление и использование государственных символов Республики Казахстан, влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан. В частности, статья 372 УК РК устанавливает уголовную ответственность за надругательство над государственными символами, а в статье 458 КоАП РК предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка использования Государственного Флага Республики Казахстан, Государственного Герба Республики Казахстан, а также использования и исполнения Государственного Гимна Республики Казахстан.

В то же время уважение к государственным символам формируется не только посредством установленной законом ответственности, но и на основе морально-нравственного формирования личности в духе патриотического воспитания при поддержке семьи, гражданского общества и государства.

СТАТЬЯ 35

Уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого.

Конституционная обязанность платить налоги и сборы носит всеобщий характер и распространяется на всех физических и юридических лиц – независимо от гражданства и места создания организации.

Это положение соответствует ст. 29 ВДПЧ, которая признает, что каждый человек имеет обязанности перед обществом.

Во всех странах налоги являются мощным инструментом государственного регулирования экономики.

На сегодняшний день, налог представляет собой обязательный безвозмездный взнос денежных средств в законодательно установленных размерах и сроки.

Самым массовым налогом является подоходный налог. Он используется, как и все налоги и сборы, в качестве источника формирования бюджета, а также регулятора доходов разных социальных групп.

Налогоплательщик обязан своевременно и в полном размере уплачивать налоги, вести бухгалтерский учет, представлять налоговым органам отчеты, документы, сведения, выполнять требования налоговых органов и др.

Обязанность по уплате налога прекращается, как правило, уплатой налога.

Граждане платят разнообразные налоги и сборы в зависимости от размеров получаемых доходов, наличия у них в собственности земли, строений, совершения сделок и др.

При этом, для них введена обязанность декларировать имущество и полученные доходы путем ежегодного предоставления в налоговые органы соответствующих деклараций.

Срок их подачи определен – 30 марта.

Под сбором обычно понимаются обязательные отчисления в бюджет, вносимые предприятиями, организациями, учреждениями и физическими лицами.

Как правило, они взимаются за услуги, оказываемые государственными органами или органами местного самоуправления.

К ним отнесены 7 видов сборов – за выдачу и (или) продление разрешения на привлечение иностранной рабочей силы; регистрационный; за проезд автотранспортных средств по территории страны; с аукционов; лицензионный за право занятия отдельными видами деятельности; за выдачу разрешения на использование радиочастотного спектра телевизионным и радиовещательным организациям; за сертификацию в сфере гражданской авиации.

Налоги и сборы возвращаются в конечном счете населению в виде бесплатного образования и здравоохранения, материальной помощи и других видов социальной помощи.

Действующая налоговая система направлена на обеспечение социальной защищенности инвалидов, детей, студентов, многодетных и других категорий граждан.

Комментируемая статья Конституции защищает интересы всех налогоплательщиков.

Уплата налогов и сборов обеспечивается Комитетом государственных доходов Министерства финансов РК.

Его деятельность служит целям своевременного и правильного взыскания налогов, неналоговых платежей и сборов.

Обеспечению законности содействуют органы прокуратуры и суды.

В случае несвоевременной уплаты налогов либо уклонения от их уплаты действует механизм принудительного взыскания налоговой задолженности.

При этом, за уклонение от налогов, сокрытие доходов и за другие нарушения налогового законодательства плательщики несут ответственность –

финансовую (уплата пени), административную (уплата штрафов) и в некоторых случаях – уголовную (статьи 244, 245 УК РК предусматривающие наказание вплоть до лишения свободы).

Наряду с карательными мерами, для налогоплательщиков предусмотрены льготы, они также вправе знакомиться с материалами налоговых проверок, обжаловать их решения.

Поэтому весьма актуально формировать и развивать налоговую культуру казахстанского общества как высокой ответственности за выполнение обязанностей вносить свою долю в государственные расходы, как долг каждого гражданина в укреплении мира и процветания страны.

В статье «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» Глава государства Н.А. Назарбаев, особо отметил, что модернизация общественного сознания, не просто дополнит политическую и экономическую модернизацию – она выступит их сердцевинной.

Оптимально построенная налоговая система должна не только обеспечивать финансовыми ресурсами потребности государства, но и не снижать, а наоборот повышать стимулы налогоплательщика для производственной и деловой активности.

Проведенное по поручению Президента Республики реформирование системы налогообложения значительно стимулировало предпринимательство, развитие бизнеса и международной торговли.

Однако, вопросы совершенствования налоговой системы всегда являются актуальными.

Так, в Стратегии «Казахстан-2050» поставлена задача ввести благоприятный налоговый режим для объектов налогообложения, занятых в области производства и новых технологий, упростить налоговую отчетность, а также обеспечить социальную направленность налоговой политики.

Необходимость принятия мер по оптимизации действующих налоговых режимов предусмотрена также Планом нации «100 конкретных шагов».

В послании «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» в рамках его третьего приоритета «макроэкономическая стабильность» Президент Республики поставил перед Правительством ключевую задачу по приведению налогово-бюджетной политики к новым экономическим реалиям, по стимулированию выхода бизнеса из «тени» и расширению налоговой базы в несырьевом секторе.

Успешное выполнение поставленных задач должно основываться на целенаправленной комплексной работе государственных структур и остальных субъектов казахстанской системы налогообложения.

Как видно, государство придает важное значение вопросу уплаты законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей.

Поэтому данное требование закреплено в главном правовом документе государства – Конституции РК в качестве долга и обязанности каждого.

СТАТЬЯ 36

1. Защита Республики Казахстан является священным долгом и обязанностью каждого ее гражданина.

2. Граждане Республики несут воинскую службу в порядке и видах, установленных законом.

36.1. Защита своей Родины является священным долгом и обязанностью каждого ее гражданина независимо от национальности и социального происхождения, места жительства, имущественного и должностного положения, расы, языка, образования, отношения к религии, рода и характера занятий, политических и иных убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Под понятием «долг» понимается, прежде всего, нравственная обязанность человека перед обществом – защищать суверенитет и территориальную целостность государства, а также обеспечивать безопасность своей Отчизны.

В понятие «обязанность» вкладывается и юридический смысл. Законом РК об обороне и Вооруженных Силах, Законом РК о воинской службе и статусе военнослужащих, Законом РК от 16 февраля 2012 года «О воинской обязанности и воинской службе» устанавливаются круг прав и обязанностей граждан и организаций в сфере обороны страны.

Таким образом, понятие «долга» подкрепляется не только нравственными требованиями, но и закреплением воинской обязанности, а также соответствующей юридической ответственности.

Воинская обязанность предусматривает:

- обязательную подготовку к военной службе;
- воинский учет;
- призыв на военную службу, ее прохождение;
- пребывание в запасе;
- призыв на военные сборы и их прохождение в период пребывания в запасе.

Исполнение этой обязанности обеспечивается в пределах полномочий: центральными и местными исполнительными органами.

Основной формой осуществления воинской обязанности является прохождение воинской службы по призыву. Также возможно добровольное поступление на воинскую службу по контракту. При этом, каждый гражданин, впервые поступающий на военную службу, принимает военную присягу.

Принимая присягу, военнослужащий клянется соблюдать Конституцию и законы государства, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников. Он также обязуется достойно выполнять воинский долг, мужественно и смело защищать Родину и государственные интересы независимого Казахстана.

Сегодня защита Родины – это такой же священный долг и обязанность каждого, как и много лет и веков назад. Она основана на героических боевых традициях старших поколений. Имена героев казахстанцев, золотыми буквами вписанные в историю нашего народа, призывают нас к патриотизму и мужеству. Защита Родины – это и высокая цель, и большая честь.

36.2. В соответствии с Законом 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 Республики Казахстан.

К другим войскам и воинским формированиям относятся Служба государственной охраны РК, Национальная Гвардия РК, пограничные войска КНБ РК.

В соответствии с п. 2 ст. 20 Закона об обороне и Вооруженных Силах Вооруженные Силы комплектуются:

1) военнослужащими путем призыва граждан на воинскую службу и путем добровольного поступления на воинскую службу в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;

2) гражданским персоналом в соответствии с трудовым законодательством и законодательством о государственной службе.

Призыв граждан на воинскую службу включает:

1) призыв граждан на срочную воинскую службу;

2) призыв на воинскую службу офицеров запаса;

3) призыв на воинские сборы;

4) призыв по мобилизации, при военном положении и в военное время.

Призыв граждан на воинскую службу организуют и обеспечивают местные исполнительные органы.

Порядок организации и проведения призыва граждан на воинскую службу определяется Правительством РК.

Призыв граждан на срочную воинскую службу проводится два раза в год на основании Указа Президента РК и постановления Правительства РК.

Призыву на срочную воинскую службу подлежат граждане в возрасте от восемнадцати до двадцати семи лет, не имеющие права на отсрочку или освобождение от призыва, в количестве, необходимом для комплектования Вооруженных Сил РК.

Офицеры запаса в возрасте до двадцати девяти лет, годные к воинской службе, призываются в мирное время на основании постановления Правительства Республики Казахстан для прохождения воинской службы на должностях офицерского состава по заявкам уполномоченных органов.

Военнообязанные призываются на воинские сборы в рамках республиканских мероприятий по мобилизационной подготовке, проводимых цен-

тральными исполнительными органами, на основании приказа Министерства обороны РК.

Призыв граждан по мобилизации, при военном положении и в военное время проводится на основании Указа Президента РК.

В предусмотренных указанным Законом случаях граждане могут получить отсрочку либо быть освобождены от призыва.

Так, отсрочка от призыва на воинскую службу предоставляется гражданам по решению районной (города областного значения) призывной комиссии по следующим основаниям:

- 1) по семейным обстоятельствам; 2) для продолжения образования;
- 3) по состоянию здоровья; 4) по другим причинам.

Отсрочка от призыва на воинскую службу по другим причинам предоставляется:

1) преподавателям организаций образования, расположенных в сельской местности, имеющим послесреднее или высшее педагогическое образование и работающим по специальности, на весь период работы;

2) врачам, имеющим соответствующее образование, постоянно работающим по специальности в сельской местности, на весь период работы в организациях здравоохранения;

3) депутатам Парламента РК или местных представительных органов на срок их депутатских полномочий;

4) лицам, в отношении которых ведется дознание, предварительное следствие или уголовные дела рассматриваются судами, соответственно до окончания дознания, следствия или вступления в силу приговора суда;

5) членам летных экипажей гражданских воздушных судов, инженерам, механикам и техникам гражданской авиации, имеющим соответствующее образование, на весь период работы в организациях гражданской авиации;

6) членам экипажей судов, имеющим соответствующее образование, на весь период работы в организациях водного транспорта.

Гражданам, зачисленным в запас с присвоением воинского звания офицерского состава, предоставляется отсрочка от призыва на воинскую службу по семейным обстоятельствам, по состоянию здоровья, для продолжения послевузовского профессионального образования и по другим причинам.

Отсрочка от призыва на воинские сборы не предоставляется.

Отсрочка граждан при призыве на воинскую службу по мобилизации, при военном положении и в военное время приостанавливается, за исключением отсрочки по состоянию здоровья.

От призыва на воинскую службу в мирное время освобождаются граждане:

1) признанные не годными к воинской службе по состоянию здоровья;

2) не призванные на законных основаниях на срочную воинскую службу, по достижении двадцати семи лет;

3) у которых один из родственников (отец, мать, брат или сестра) погиб, умер или стал инвалидом первой или второй группы при исполнении служебных обязанностей в период прохождения воинской службы;

4) прошедшие воинскую (альтернативную) службу в другом государстве;

5) имеющие ученую степень;

6) священнослужители зарегистрированных религиозных объединений.

От призыва на воинские сборы освобождаются:

1) лица, работающие в государственных органах Республики Казахстан на должностях, связанных с обеспечением обороны, безопасности и правопорядка;

2) авиационный персонал государственной, гражданской и экспериментальной авиации;

3) лица, работающие в сельском хозяйстве и в организациях по ремонту сельскохозяйственной техники, на период посевных и уборочных работ;

4) педагогические работники организаций образования очной формы обучения на период учебного года;

5) обучающиеся в организациях образования очной формы обучения;

6) военнообязанные-женщины;

7) военнообязанные в течение двух лет после увольнения в запас;

8) лица, имеющие трех и более детей в возрасте до восемнадцати лет;

9) лица, в отношении которых ведется дознание, предварительное следствие или уголовное дело рассматривается судом;

10) военнообязанные, избранные (назначенные) депутатами Парламента РК или местных представительных органов.

От призыва на воинскую службу по мобилизации, при военном положении и в военное время освобождаются граждане, признанные не годными к воинской службе по состоянию здоровья.

Граждане, имеющие право на освобождение от призыва на воинскую службу, могут быть призваны на воинскую службу по их желанию при предоставлении соответствующих нотариально засвидетельствованных документов от заинтересованных лиц и заявления.

Призыву на воинскую службу в мирное время не подлежат граждане, имеющие судимость.

Военнослужащие, проходящие воинскую службу по призыву, – граждане Республики Казахстан, призванные на воинскую службу в Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования Республики Казахстан на срок, определяемый Законом.

Срочная воинская служба – воинская служба граждан мужского пола, основанная на их призыве в Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования на воинские должности рядового и сержантского составов.

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 организациях Министерства обороны по программе подготовки военно-обученного резерва.

Призыву на срочную воинскую службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от восемнадцати до двадцати семи лет, приписанные к призывным участкам местных органов военного управления районов (городов областного значения) и не имеющие права на отсрочку или освобождение от призыва. Основания для отсрочки от призыва предусмотрены законом.

Военнослужащие принимают военную присягу на верность народу Республики Казахстан. Военнообязанные, ранее не принимавшие военную присягу, принимают ее при призыве на воинские сборы и по мобилизации.

Граждане, призванные на воинские сборы, считаются исполняющими обязанности воинской службы. Воинские сборы – мероприятия, проводимые органами военного управления, уполномоченными государственными органами по военной подготовке в целях приобретения и совершенствования военных знаний военнообязанными и гражданами, а также в иных случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.

К воинской службе по контракту относятся:

1) воинская служба военнослужащих, проходящих воинскую службу по контракту на должностях составов солдат (матросов), сержантов (старшин) и офицеров;

2) воинская служба и обучение курсантов и слушателей военных учебных заведений.

Военнослужащие, проходящие воинскую службу по контракту, – граждане Республики Казахстан, добровольно поступившие на воинскую службу в Вооруженные Силы на срок, определяемый Законом. Контракт о прохождении воинской службы заключается гражданином Республики Казахстан с уполномоченным должностным лицом Вооруженных Сил.

Требования, предъявляемые к лицам, поступающим на воинскую службу по контракту, закреплены в статье 38 Закона о воинской службе и статусе военнослужащих.

Контракт о прохождении воинской службы заключается:

1) на три года – для лиц, впервые поступающих на воинскую службу по контракту;

2) на пять лет;

3) на десять лет;

4) до достижения предельного возраста состояния на воинской службе;

5) для курсантов, кадетов и военных интернов - на срок обучения в военном учебном заведении и на десять лет воинской службы после его окончания (для курсантов летного состава - на пятнадцать лет воинской службы после его окончания);

6) для слушателей, магистрантов, докторантов, адъюнктов – на срок обучения и на пять лет воинской службы после окончания военного учебного заведения либо до достижения предельного возраста состояния на воинской службе.

Предельные возрасты военнослужащих на воинской службе устанавливаются:

- 1) военнослужащим солдатского и младшего сержантского составов – сорок пять лет;
- 2) военнослужащим старшего сержантского состава и офицерского состава до майора (капитана третьего ранга) включительно – сорок семь лет;
- 3) подполковникам – сорок восемь лет;
- 4) военнослужащим высшего сержантского состава и полковникам (капитанам первого ранга) – пятьдесят пять лет;
- 5) генерал-майорам (контр-адмиралам), генерал-лейтенантам (вице-адмиралам) – шестьдесят лет;
- 6) генерал-полковникам, адмиралам и генералам армии – шестьдесят три года.

Военнослужащие, достигшие предельного возраста, подлежат увольнению в запас или отставку в порядке, установленном Правилами прохождения воинской службы.

Военнослужащим, достигшим предельного возраста, осуществляющим преподавательскую, научную деятельность и имеющим академическую степень магистра, ученые степени или звания, по их рапорту руководителями уполномоченных органов продлевается срок воинской службы путем заключения с ними нового контракта до пяти лет.

СТАТЬЯ 37

Граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

На территории Казахстана сохранились с древнейших времен памятники истории и культуры народов, населявших этот обширный регион. Историческое и культурное наследие является ценнейшим духовным богатством народа Казахстана. Его использование и сохранение для настоящих и будущих поколений граждан Республики Казахстан является важным условием развития культуры народа. Поэтому Конституция возлагает на граждан Республики, независимо от национальности, заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Данное конституционное положение всесторонне конкретизируется и регламентируется в законодательстве РК. После провозглашения государственной независимости Республики Казахстан Верховный Совет РК принял 2 июля 1992 года Закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия».

По мере укрепления государственности, положительных изменений в экономике и расширения финансовых возможностей, в стране начали осуществляться масштабные мероприятия по проведению научных исследований, археологических изысканий, по предоставлению широких возможностей для всех в ознакомлении с памятниками истории и культуры степи и традициями населяющих ее народов.

В рамках Государственной программы «Мәдени мұра» («Культурное наследие») был осуществлен комплекс мероприятий, результатом которых стали открытие новых памятников истории и культуры, консервация, реставрация и реконструкция значимых историко-культурных объектов, создание базы для целостной системы изучения культурного наследия страны. Аналогичная работа осуществлялась на местах в соответствии с принятыми областными маслихатами региональными программами «Культурное наследие».

Проведена масштабная инвентаризация отечественных памятников истории и культуры, утверждены государственные списки памятников истории и культуры республиканского (231 памятников) и местного (более 11 000) значения.

В рамках уникальных проектов «Қазақтың дәстүрлі мың күйі», «Қазақтың дәстүрлі мың әні» и «Батырлар жыры» систематизированы лучшие образцы народного творчества.

По линии международного сотрудничества Казахстан ратифицировал основные конвенции ЮНЕСКО в сфере культуры: Конвенцию 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта; Конвенцию 1972 года «Об охране всемирного культурного и природного наследия»; Конвенцию 2003 года «Об охране нематериального культурного наследия», Конвенцию 1970 года «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности».

В Список всемирного наследия ЮНЕСКО включены памятники культуры мавзолеев Ходжа Ахмеда Яссауи и петроглифы археологического ландшафта Тамгалы, а также объект природного наследия «Сарыарка – степи и озера Северного Казахстана». Восемь казахстанских объектов Семиреченского отрезка Шелкового пути: Талгар, Каялык, Карамерген, Актобе «Степнинское», Орнек, Кулан, Костобе, археологический комплекс «Акыртас» вошли в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в составе серийной транснациональной номинации «Шелковый путь: сеть маршрутов Чанань – Тянь-Шанского коридора».

Казахстаном в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества ЮНЕСКО внесены следующие виды нематериального культурного наследия казахского народа:

- 1) национальная номинация «Искусство исполнения традиционного домбрового кюя»;
- 2) многонациональная номинация «Традиционные знания и навыки изготовления казахской и кыргызской юрт»;

- 3) многонациональная номинация «Айтыс – искусство импровизации»;
- 4) национальная номинация «Қазақша күрес»;
- 5) многонациональная номинация «Наурыз»;
- 6) многонациональная номинация «Охота с ловчими птицами»;
- 7) многонациональная номинация «Традиция изготовления тонкого хлеба».

Центральной доминантой, определенной в Стратегии «Казахстан–2050» новой культурной политики, является выдвинутая Елбасы Н.А. Назарбаевым национальная идея «Мәңгілік Ел», призванная консолидировать казахстанский народ с его богатым культурным наследием и творческим потенциалом на успешное достижение цели вхождения Казахстана в число 30-ти самых развитых стран мира.

Сегодня развитие культуры и культурного потенциала относится к числу ключевых приоритетов эволюции многих народов и государств мира. Одним из важнейших критериев успеха выступают уровень развития культуры, наличие эффективно работающей инфраструктуры культурных институтов и механизмов, обеспечивающих сохранение и обогащение национального и мирового культурного наследия, создание, трансляцию и потребление качественных культурных ценностей, плодотворный культурный обмен и духовно-творческую самореализацию личности.

Культурная политика успешного государства направлена на обеспечение устойчивого развития общества на основе формирования созидательных ценностных ориентиров и является качественным измерением развития всех важных аспектов жизнедеятельности общества и государства. Ее долгосрочная стратегия разработана в целях реализации Послания Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 17 января 2014 года «Казахстанский путь – 2050: единая цель, единые интересы, единое будущее». Свое системное воплощение в единстве методологических, правовых, финансовых, организационных и институциональных составляющих она получила в Указе Президента РК от 4 ноября 2014 года № 939 «О Концепции культурной политики Республики Казахстан». Кроме того, постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 апреля 2013 года №408 была одобрена Концепция об охране и развитии нематериального культурного наследия в Республике Казахстан.

Большой общественный резонанс и огромный импульс научному поиску ученых придала изложенная в Послании Президента РК народу Казахстана от 11 ноября 2014 года «Нурлы жол – путь в будущее» инициатива Н.А. Назарбаева о праздновании в 2015 году 550-летия образования Казахского ханства.

В рамках празднования 550-летия Казахского ханства в Казахстане и зарубежом проведены свыше 700 крупных культурных мероприятий, из них 70 научно-практических конференций.

Пополнилась ценными для исторической науки уникальными письменными материалами и экспонатами, найденными во время научно-

исследовательских работ в Казахстане и зарубежом и археологических исследований памятников страны.

Также, в рамках юбилея изданы книги, посвященные истории Казахского ханства, среди них – исторический труд Махмуда Хайдара Дулати «Тарих-и-Рашиди» на казахском, русском и английском языках, трилогия И. Есенберлина «Кочевники», книги Б. Карибаева «Қазақ хандары», Б. Габдуллина «Великое кочевье» и другие.

В Актюбинской области установлены мемориальный комплекс Абулхаир хану, в городе Шымкент монумент, в Улытауском районе Карагандинской области стела и другие новые памятники в честь юбилейной даты.

Выпущены такие имиджевые кинопродукции, как историко-драматический телесериал, документальный фильм, многосерийный анимационный фильм, посвященные истории Казахского ханства.

Также, в рамках программной статьи Главы государства «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» в целях укрепления в сознании народа Казахстана общенациональных святынь принимаются масштабные меры по историко-культурным объектам.

Законом РК о культуре культурное наследие народа Республики Казахстан определяется в качестве совокупности культурных ценностей, имеющих государственное значение, исключительно принадлежащих Республике Казахстан без права их передачи иным государствам (п.п. 3) ст. 1).

В указанный закон вносились концептуальные изменения в рамках законов Республики Казахстан от 28 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам культуры и историко-культурного наследия» и от 5 мая 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам культуры».

Основными принципами государственной политики Республики Казахстан в области культуры являются: государственная поддержка культуры, сохранение и развитие культурного наследия народа Казахстана; охрана исторического и культурного наследия и обеспечение преемственности в их развитии; создание правовых гарантий для сохранения исторического наследия казахского народа и этнических диаспор, развития и воспроизводства творческого потенциала общества и ряд других (ст. 3).

Согласно комментируемой норме Конституции, статьей 11 названного Закона на граждан в области культуры возложены следующие обязанности: соблюдать требования законодательства Республики Казахстан в области культуры; заботиться о сохранении культурных ценностей; уважать национальную культуру, обычаи, традиции казахского народа и этнических групп, государственный язык и другие языки. За умышленное уничтожение, разрушение или порчу объектов и предметов национального культурного достояния физические и юридические лица несут ответственность в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

В главе 6 Закона РК о культуре объединены статьи, посвященные культурным ценностям и национальному культурному достоянию: уста-

новлены перечень объектов культурных ценностей (ст. 32) и обязанность по внесению объектов национального культурного достояния в Государственный реестр (ст. 33); регламентирован особый режим объектов национального культурного достояния (ст. 34), порядок вывоза и ввоза культурных ценностей (ст. 35); а также порядок и условия временного вывоза культурных ценностей (ст. 36).

Законом РК от 21 июля 2007 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам охраны и использования историко-культурного наследия», а также вышеуказанными законами от 28 октября 2015 года и от 5 мая 2017 года в Закон РК от 2 июля 1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» были внесены существенные изменения. Изменения были связаны с определением целей, задач и правовых основ в области охраны и использования исторического и культурного наследия, регулированием деятельности в сфере новых сооружений монументального искусства на территории Республики Казахстан, и разграничения полномочий в отношении объектов историко-культурного наследия.

Целями государственной деятельности являются: определение объектов историко-культурного наследия, их охраны и использования; закрепление статуса памятника истории и культуры за объектами историко-культурного наследия; регламентация прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере сохранения объектов историко-культурного наследия; разграничение компетенции государственных органов в области охраны объектов историко-культурного наследия; установление мер ответственности за нанесение ущерба объектам историко-культурного наследия.

Изменениями и дополнениями закона к историческому и культурному наследию отнесены все виды археологических объектов, сооружения и предметы, связанные с историческим прошлым народа, развитием обществ и государств, историко-культурные ландшафты, уникальные объекты природы, являющиеся редкие геологические образования. К историческому и культурному наследию относятся также произведения материальной и духовной культуры, имеющие историческую, научную и художественную ценность. В силу такого значения объекты, признанные историческими и культурными ценностями являются достижением народа Казахстана и подлежит защите и сохранению. Долг каждого гражданина – беречь указанные объекты с тем, чтобы они служили нынешним и будущим поколениям.

Признание объектов историко-культурного наследия памятниками истории и культуры закрепляется утверждением их в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения. Собственниками памятников могут быть государство, граждане, юридические лица. Все памятники, независимо от субъекта собственности, подлежат государственному учету и находятся под охраной государства. Республика Казахстан в лице соответствующих государственных органов обеспечивает защиту, сохранение и использование

памятников истории и культуры. Эта деятельность включает систему следующих мер: 1) выявление, исследование, пропаганду объектов историко-культурного наследия; 2) закрепление за объектами историко-культурного наследия статуса памятников истории и культуры; 3) обеспечение защиты от уничтожения, даже собственником (гражданином, юридическим лицом), актов вандализма, фальсификации, мистификации, искажения, внесения необоснованных изменений, изъятия из исторического контекста; 4) возрождение и сохранение путем проведения археологических и научно-реставрационных работ; 5) содержание в соответствии с нормами, обеспечивающими их сохранность.

Лица, виновные в нарушении законодательства об охране объектов историко-культурного наследия, выраженном в действии или бездействии, несут ответственность в соответствии с казахстанскими законами (ст. 145 КоАП 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 – возместить причиненные убытки в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан. Восстановление памятника истории и культуры или его охранной зоны осуществляется под контролем уполномоченного органа. УК РК предусматривается уголовная ответственность за 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, а также незаконное проведение археологических работ на объекте историко-культурного наследия (ст. 203).

Контроль за реализацией и соблюдением законодательства об охране исторического и культурного наследия осуществляют правоохранительные органы, уполномоченный орган по охране и использованию объектов историко-культурного наследия, центральные и местные государственные архивы, Министерство образования и науки, местные органы государственного управления и местного самоуправления.

СТАТЬЯ 38

Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

Важное значение для народа Республики Казахстан имеет сохранение природы качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Эта важнейшая социальная задача – бережные отношения к природе и ее ресурсам – является конституционной обязанностью не только для

граждан Казахстана, но и для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, природопользователей, НПО.

В статье 7 Экологического кодекса РК выделяются следующие объекты правовой охраны: земля, внутренние и внешние воды, недра, атмосферный воздух, леса и иная растительность, животный мир, климат и озоновый слой земли.

Так же следует выделить, как объекты правовой охраны, особо охраняемые природные территории, заповедники, заказники, национальные парки, ботанические сады. Так как они имеют высшую экологическую ценность.

Конституция РК обязывает гражданина бережно относиться и использовать природные ресурсы. Данная конституционная норма нашла свое законодательное закрепление в Земельном кодексе РК, в Водном кодексе РК, в Лесном кодексе РК, в Законе РК о недрах и недропользовании, в Законе РК об охране, воспроизводстве и использовании животного мира.

В Республике Казахстан имеется ряд систем государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью природопользователей и граждан по соблюдению и исполнению норм законодательства по охране природы и рациональному природопользованию. В Экологическом кодексе РК как в ряд других кодифицированных актов имеется Особенная часть, в которой закреплены экологические предписания к хозяйственной, организационной и иной деятельности, соблюдать которые обязаны как юридические лица, иностранцев так и граждане Казахстана.

Охрана от загрязнения, порчи, пожаров, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного нерационального и бесхозяйственного использования земли, недр, воды, воздушного пространства, растительного и животного мира, памятников природы и природных ресурсов - задача первостепенной важности.

Разнообразная человеческая деятельность представляет серьезную экологическую опасность, угрозу вероятности разрушения, изменения состояния окружающей среды.

По этому обязанность граждан охранять окружающую природную среду обеспечивается нормами уголовного, административного, гражданского, трудового и экологического законодательства.

Учитывая особую важность борьбы с уголовными правонарушениями в области охраны окружающей среды, в УК РК включена самостоятельная глава 13 «Экологические уголовные правонарушения».

КоАП РК также содержит самостоятельную главу 21 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов».

Гражданская правовая ответственность заключается в возложении на граждан обязанности возместить нанесенный материальный или экологический ущерб.

Возмещение экологического вреда производится добровольно либо по решению суда по утвержденным таксам и методикам исчисления размера

вреда, а при их отсутствии – по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей природной среды с учетом понесенных убытков.

Постановлением Правительства РК от 4 сентября 2001 года были утверждены размеры возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об охране, воспроизводстве и использовании животного мира, а также было принято Постановление Правительства РК от 31 мая 2007 года «Об утверждении базовых ставок для исчисления размеров вреда, причиненного нарушением лесного законодательства Республики Казахстан».

Следующим видом экологической ответственности является дисциплинарная ответственность, которая в данном случае представляет собой обязанность правонарушителя, совершившего экологический проступок в связи со своей трудовой, служебной и иной деятельностью, претерпевать неблагоприятные последствия личного, организационного характера.

Помимо применения мер ответственности, экологическое законодательство большое внимание уделяет формированию активной жизненной позиции граждан и экологической культуре в обществе. Именно с этой целью для повышения ответственности и исполнения обязанностей граждан по охране окружающей среды в Экологический кодекс включены нормы, регламентирующие процессы экологического образования, экологического просвещения и повышения квалификации специалистов в области охраны окружающей среды.

На сегодняшний день в программу обучения в средних учебных заведениях и в высших учебных заведениях включены учебные курсы по вопросам экологического образования. Так, для студентов юридических факультетов преподается курс «Экологическое право». В качестве общих дисциплин преподаются курсы «Естествознания», «Концепция экологии», «Общая теория экологии», многочисленные спецкурсы «Экономическая экология», «Экологический контроль» и другие.

Указанный комплекс государственных мер способствует повышению экологического правосознания и конституционной обязанности граждан охранять окружающую среду.

СТАТЬЯ 39

1. 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.

2. Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие.

Пункт 2 ст. 39 дополнен Законом от 10 марта 2017 г.

3. 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 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции.

Пункт 3 ст. 39 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

39.1. Гарантируя права и свободы человека и гражданина, Конституция Республики не исключает возможности их ограничения, одновременно обозначая допустимые пределы такого ограничения. Это сделано для того, чтобы человек, реализуя принадлежащие ему права и свободы, не вторгнулся в сферу законных интересов других лиц, общества и государства. Такие ограничения вполне оправданы и согласуются с основополагающими международными актами в области прав человека.

В соответствии со ст. 29 ВДПЧ «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Провозглашенные в Конституции права человека и гражданина не могут быть изъяты или ограничены без указания правовых оснований такого ограничения. Конституционная основа для возможного ограничения прав и свобод человека в государственных и общественных интересах содержится в ряде норм Основного Закона, в частности, в статьях 12, 15, 16, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 32.

Конституция РК предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека только законом. Несоблюдение данного конституционно-правового условия, выразившееся в ограничении прав и свобод нормативным правовым актом меньшей юридической силы, является нарушением Основного Закона и может стать основанием для признания соответствующего нормативного правового акта неконституционным.

По этой причине Конституционный Совет признал несоответствующими Конституции принятые Парламентом законы о средствах массовой информации, о деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан, о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций и о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Респуб-

лики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека¹ и некоторые другие.

В Послании Конституционного Совета от 29 мая 2007 года «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» внимание обращено на неправомерность регламентации порядка содержания граждан, помещенных в медицинские вытрезвители, центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних, приемники-распределители, подзаконными нормативными правовыми актами, отметив, что любое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина должно устанавливаться исключительно в законах.

В целях недопущения произвольного ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, Основной Закон в п. 1 комментируемой статьи устанавливает ряд других требований, соблюдение которых является обязательным как в законотворческой сфере, так и в правоприменении.

Во-первых, права и свободы могут ограничиваться лишь в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Таким образом, Конституция закрепляет исчерпывающий перечень ценностей, для защиты которых допускается ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Во-вторых, ограничение прав и свобод допустимо лишь в той мере, в какой это необходимо для достижения перечисленных выше целей. Тем самым, Конституция устанавливает требование о соразмерности ограничений как гарантию от чрезмерных, неоправданных ограничений прав и свобод во всех сферах общественных отношений.

Проверяя по обращению Капшагайского городского суда конституционность ст. 361 УК РК 1997 года, Конституционный Совет указал, что «защита конституционного строя, охрана общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения могут обусловить ограничение прав и свобод, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей». Нормы данной статьи УК были при-

¹ См.: ПКС РК от 21 апреля 2004 года № 4 «О проверке Закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации» на соответствие Конституции Республики Казахстан»; ПКС РК от 23 августа 2005 года № 6 «О проверке законов Республики Казахстан «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций» на соответствие Конституции Республики Казахстан» и ПКС РК от 13 июля 2006 года № 4 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека» на соответствие Конституции Республики Казахстан».

знаны не отвечающими критериям ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина, не соответствующими требованиям п. 1 ст. 39 Конституции РК и не обусловленными изложенными в нем конституционными целями¹.

Аналогичным образом Конституционный Совет обратил внимание на нарушение требований Основного Закона относительно соблюдения условий ограничения прав и свобод человека и гражданина в принятом Парламентом Законе «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатуры». Признав его несоответствующим Основному Закону, Конституционный Совет подчеркнул, что содержащееся в этом нормативном правовом акте ограничение права на свободу объединений не было обусловлено целями, указанными в п. 1 ст. 39 Конституции².

39.2. Законом РК от 10 марта 2017 г. данный пункт об особой защите межнационального согласия дополнен межконфессиональным согласием, что также свидетельствует о максимально высоком внимании государства к гарантированию свободы совести, обеспечению спокойствия в сфере религиозной толерантности.

Конституция провозглашает в качестве основополагающих принципов деятельности Республики общественное согласие и политическую стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм. В условиях многонационального состава населения Казахстана особое значение приобретает фактор межнационального согласия, основой которого является мирное сосуществование различных наций и народов, населяющих страну. Политическая модернизация общества создала возможности для обеспечения равенства всех казахстанских этносов, возрождения и развития их культуры и языков, что способствует утверждению толерантности в обществе и гармонизации межэтнических отношений. В связи с этим, как сказано в Концепции правовой политики «будет возрастать роль правовых механизмов в сохранении и укреплении межнационального согласия, обеспечении единства многонационального народа Казахстана».

Усилия государства будут направлены, во-первых, на обеспечение верховенства закона и равенства прав и свобод человека и гражданина, независимо от его расы, национальности, отношения к религии и принадлежности к социальным группам.

Во-вторых, на предупреждение деятельности, направленной на разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни.

¹ См. НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области».

² См. ПКС РК от 14 февраля 2007 года № 2 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатуры» на соответствие Конституции Республики Казахстан» (отменено НПКС РК от 27 апреля 2011 года №4).

Придавая чрезвычайно важное значение укреплению межэтнических отношений, толерантности и доверия в казахстанском обществе, Основной Закон Республики объявляет неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное и межконфессиональное согласие.

В ряде его норм прямо закреплены положения, главной целью которых является недопущение дестабилизации межэтнических отношений в Республике.

В частности, запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание расовой, национальной, религиозной и родовой розни (п. 3 ст. 5), дискриминация по мотивам национальности, языка и расовой принадлежности (п. 2 ст. 14), пропаганда или агитация расового, национального и родового превосходства (п. 3 ст. 20).

Конституционно-правовые запреты дополняются мерами уголовной и административной ответственности за правонарушения в сфере межэтнических отношений. УК РК, например, предусматривает ответственность за возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни (ст. 174), за умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества по мотивам социальной, национальной, расовой или религиозной вражды (ч. 2 ст. 202), за надругательство над телами умерших и местами их захоронения по мотиву национальной, расовой или религиозной ненависти либо вражды (ч. 2 ст. 314), за создание общественного объединения, провозглашающего или на практике реализующего расовую, национальную, родовую, социальную, сословную или религиозную нетерпимость или исключительность, призывающего к насильственному ниспровержению конституционного строя, подрыву безопасности государства или посягательствам на территориальную целостность Республики Казахстан, а равно руководство таким объединением (ст. 404).

Аналогичным образом, в КоАП РК включены нормы, устанавливающие ответственность за изготовление, хранение, ввоз, перевозку и распространение на территории Республики Казахстан продукции, содержащей сведения и материалы, направленные на разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни (ст. 453), за действия, провоцирующие нарушение правопорядка или разжигающие национальную и религиозную рознь, совершенные в местности, где объявлено чрезвычайное положение (ст. 478) и др.

39.3. Допуская возможность ограничения прав и свобод личности, Конституция особо выделяет случаи, когда такое ограничение является недопустимым.

Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Провозгласив в Республике идеологическое и политическое многообразие, Конституция наделяет граждан большим объемом прав и свобод, позволяющим им участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными, объединяться в политические партии, проводить собрания митинги и демонстрации, свободно получать и распространять ин-

формацию, выражая тем самым свои политические взгляды, мнения и предпочтения. Сама по себе такая деятельность, согласно п. 3 ст. 39 Основного Закона, не может служить основанием для ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. В то же время, политический плюрализм не является безграничным, поскольку он базируется на юридической основе, и каждый гражданин, реализуя свои права и свободы, должен соблюдать Конституцию и законы страны.

Также, в соответствии с п. 3 комментируемой статьи, ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 11, 13-15, п. 1 ст. 16, ст. 17, ст. 19, ст. 22, п. 2 ст. 26 Конституции.

Между тем, в практике конституционного контроля встречались случаи несоблюдения указанных норм Основного Закона при разработке и принятии отдельных законов.

Рассматривая по обращению суда № 2 города Костаная конституционность отдельных норм Закона о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, Конституционный Совет пришел к выводу, что отказ в приеме документов на государственную регистрацию, вследствие пропуска срока их подачи, неправомерно ограничивает право каждого на признание его правосубъектности (п. 1 ст. 13 Конституции). Поскольку указанное конституционное право, в силу п. 3 комментируемой статьи, не может быть ограничено ни в каких случаях, эта норма закона была признана неконституционной¹.

Такое же решение было принято по результатам проверки на соответствие Основному Закону принятого Парламентом Республики Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений». Анализируя данный закон, Конституционный Совет констатировал, что некоторые нормы этого нормативного правового акта ущемляют конституционное право на свободу совести (п. 1 ст. 22 Конституции), которое согласно п. 3 ст. 39 Основного Закона также не подлежит ограничению ни в каких случаях.

¹ См. НПКС РК от 23 апреля 2008 года № 4 «О проверке конституционности пункта 3 статьи 9 и под-пункта 6) пункта 1 статьи 25 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» по обращению суда № 2 города Костаная Костанайской области».



Раздел III
ПРЕЗИДЕНТ

СТАТЬЯ 40

1. Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

2. Президент Республики – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

3. Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

40.1. Фундаментальное значение статьи 40 Конституции заключается в том, что она определяет политико-правовой статус важнейшего государственного института, каковым является в Республике Казахстан институт Президента. Ведь Казахстан, согласно пункту 1 статьи 2 Конституции, это государство с президентской формой правления. Это означает, что верховная власть в нашей стране принадлежит всенародно избранному Президенту, который является главой государства, его высшим должностным лицом.

Закрепленный в статье 40 Конституции высочайший статус и предназначение поста Президента Республики раскрываются в последующих статьях Конституции, Конституционном законе РК «О Президенте Республики Казахстан» и других законодательных актах.

Таким образом, в рассматриваемой статье Конституции определен статус Президента как системообразующего государственного института.

Поэтому данная статья является одной из главных в нашей Конституции. Можно с полным основанием считать, что статья 40 Основного Закона страны является определяющей для государственного устройства Казахстана как президентской республики.

Реальное конкретно-историческое воплощение и реализация высочайшего политико-правового статуса Президента Республики Казахстан,

предусмотренного статьей 40 Конституции, прежде всего определяется масштабом исторической личности Первого Президента Казахстана.

Огромный потенциал, заложенный в данной конституционной норме, блестяще реализован Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым – фигурой мирового масштаба, который основал и возглавляет казахстанское государство со дня его основания.

Наш Первый Президент является основоположником государственности, вдохновителем и организатором успехов и достижений Казахстана в условиях государственной независимости страны.

Еще 1 декабря 1991 года на первых всенародных президентских выборах с почти стопроцентной поддержкой граждан, принявших участие в голосовании, Н.А. Назарбаев был избран Президентом суверенного Казахстана. Тем самым, народ, впервые приняв такое историческое решение, вверил свою судьбу и будущее страны Лидеру Казахстанской Нации.

Именно наш Первый Президент - Елбасы в силу своей исторической миссии и конституционных прерогатив обеспечивает единство и прогресс страны, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина, является автором казахстанского конституционализма и идеологом казахстанского патриотизма, гарантом гражданского, межнационального и межконфессионального согласия.

Исходя из этой исторической миссии Елбасы, в пункте 2 статьи 91 Конституции Республики закреплено, что основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус не могут быть изменены.

Следует отметить, что действующий политико-правовой статус Президента страны, который закреплен Конституцией, оформился и установился в Казахстане не сразу.

Институционализация президентской формы правления берет начало с апреля 1990 года, когда впервые была учреждена должность Президента Республики.

Конституционный закон РК о государственной независимости РК уже определял статус Президента как главы государства и его исполнительной власти.

В последующем, в Конституции РК 1993 г. также был предусмотрен двуединый статус Президента Республики как главы государства и единой системы исполнительной власти.

Однако практика государственного строительства, потребности динамичного развития страны вызвали необходимость дальнейшего укрепления и совершенствования института президентской власти.

Поэтому с принятием в августе 1995 года на референдуме действующей Конституции была окончательно определена фундаментальная роль института президентства и его основные параметры.

В результате, произошел переход от модели, когда Глава государства совмещал функции собственно Главы государства с функциями главы исполнительной власти, к модели, когда Президент Республики возвышается над ветвями власти и дистанцируется от них, в том числе от системы исполнительной власти.

Освобождение Президента страны от статуса главы исполнительной власти позволило сосредоточиться на решении стратегических задач, на исполнении функций, присущих Главе государства.

По итогам конституционной реформы 2017 года отдельные, прежде всего законодательно установленные полномочия Президента в сфере социально-экономического регулирования, были переданы на нижестоящие уровни государственного управления. При этом данный процесс не касался полномочий Президента, определяющих его конституционный статус как Главы государства.

В таких условиях, когда Глава государства окончательно дистанцируется от присущих исполнительной власти хозяйственных функций, приоритетами в деятельности Президента Республики стали еще большая концентрация на стратегических задачах, вопросах внешней политики, национальной безопасности и обороноспособности, соблюдения режима законности в стране.

При этом нынешний конституционный статус Президента содержит в себе институциональные возможности стратегически-целеполагающего воздействия на ветви государственной власти практически на всех стадиях их функционирования, начиная с этапа формирования, без вмешательства в их текущую, оперативную деятельность.

Таким образом, Президент обладает всеми важнейшими рычагами по управлению делами государства, в том числе имеет рычаги решающего влияния на исполнительную власть. И будучи Главой государства вправе осуществлять функции верховного арбитра и координатора отношений между ветвями власти.

Именно в этом состоят основные черты и особенности казахстанской модели президентской формы правления.

Следует обратить внимание и на статутное конституционное положение о том, что Президент – высшее должностное лицо государства.

Данная системная характеристика очень важна и дает четкое представление об институте президентства в Казахстане, в том числе и с точки зрения его главенствующей роли и места в иерархии государственных должностей и в системе государственного управления вообще.

Глава государства, занимая высшее место в должностной иерархии страны, не только руководит нижестоящими должностными лицами, но и во многом определяет систему взаимоотношений между ними. При этом иные должностные лица, особенно относящиеся к исполнительной власти, занимают по отношению к Президенту Республики нижестоящее и подчиненное положение. Согласно компетенции и установленным про-

цедурам Президент РК назначает и освобождает их от должности, дает им обязательные к исполнению установки и поручения, заслушивает их отчеты о проделанной работе.

При этом статус Главы государства и его высшего должностного лица предопределяет исключительную компетенцию Президента принимать имеющие обязательную силу на всей территории Республики акты – указы и распоряжения. При этом указы по значимости решаемых государственных вопросов восходят на уровень законодательных актов, а нередко и превосходят их.

Указами Президента РК, наряду с иными вопросами, отнесенными к его компетенции, осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов. При этом Указы Главы государства в иерархии подзаконных нормативных правовых актов обладают высшей юридической силой.

Согласно п. 1 ст. 40 Конституции Президент Республики определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

Это важнейшие статутные полномочия Президента РК, определяющие его стратегическую, целеполагающую роль как Главы государства, находящегося на вершине властной «пирамиды».

Формы и методы реализации статутных полномочий Главы государства определены Конституцией, принятыми на основе и в ее исполнение законами и иными актами государства.

Так, в целях определения и реализации основных направлений внутренней и внешней политики Глава государства: обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана (п.п. 1) ст. 44); согласовывает утверждаемые Правительством государственные программы Республики (п.п. 1) ст. 66); подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования (п.п. 2) ст. 44) и др. Кроме того, Президент Республики обладает правом законодательной инициативы.

Будучи Главой государства, Президент РК также осуществляет представительские функции, то есть представляя Казахстан, согласно Конституции, внутри страны и в международных отношениях. При этом, будучи всенародно избранным, Президент представляет весь народ Казахстана и выражает его интересы, которые воплощаются в определяемой Президентом политике государства.

Внешнеполитическая деятельность также является важнейшей прерогативой президентской власти. В этом контексте Глава государства ведет переговоры и подписывает международные договоры Республики; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные

грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представительств иностранных государств (п.п. 11) ст. 44 Конституции); назначает на должность и освобождает от должности Министра иностранных дел (п.п. 3) ст. 44 Конституции); назначает и отзывает чрезвычайных и полномочных послов Республики Казахстан, постоянных представителей Республики Казахстан при международных организациях и др.

40.2. Об особом статусе и главенствующей роли Президента Республики в конституционном поле страны свидетельствует п. 2 ст. 40 Основного Закона, согласно которому Президент – символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Конституционная характеристика Президента как символа единства народа и власти свидетельствует об интегративной, системообразующей роли Президента в казахстанском обществе и государстве.

Именно в Первом Президенте Казахстана как главном символе государственности и в исторической, грандиозной по масштабам личности Елбасы концентрируется все лучшее и прогрессивное, что есть в нашей стране. Высшее символическое значение поста Президента есть одна из составляющих казахстанского патриотизма – как одного из конституционных принципов деятельности Республики Казахстан.

Обеспечение единства народа крайне важно в условиях многонационального и многоконфессионального Казахстана.

Гражданское, политическое, межнациональное и межконфессиональное единство казахстанского народа, равенство прав и свобод человека и гражданина, недопущение дискриминации по любым основаниям являются главными приоритетами деятельности Елбасы – Первого Президента страны. Благодаря его усилиям Казахстан во всем мире признан страной, осуществляющей последовательную и взвешенную внутреннюю и внешнюю политику, направленную на достижение высоких целей и задач, соответствующих стандартам современной цивилизации.

Еще в 1992 году на первом Форуме народа Казахстана Президентом страны была оглашена идея создания Ассамблеи народа Казахстана, а институционально статус и роль Ассамблеи были определены в 1995 году, когда Указом Главы государства от 1 марта 1995 года в целях укрепления общественной стабильности и межнационального согласия была образована данная Ассамблея.

В ходе конституционной реформы в 2007 году по инициативе Главы государства Ассамблее народа Казахстана впервые был придан конституционный статус. Учитывая особую роль Ассамблеи, ее возглавляет лично Первый Президент – Елбасы Н.А. Назарбаев.

Высочайший статус и особая роль Президента Республики выражаются в том, что именно он является главным гарантом законности в стране, прав и свобод человека и гражданина.

Это особенно важно в условиях конституционной установки о том, что Республика Казахстан утверждает себя в качестве правового государства.

В нашем государстве признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Право на жизнь, на личную свободу, на неприкосновенность частной жизни, личную семейную тайну, защиту чести и достоинства, на равенство перед законом и судом и другие права принадлежат в Казахстане каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

Президент, будучи Главой государства, гарантирует неукоснительную реализацию данных положений Конституции не только своими конституционными прерогативами, но и всеми возможностями и потенциалом государственных институтов, несущих перед Президентом ответственность.

Определяющее влияние на состояние законности оказывается Президентом Республики, в том числе посредством следующих полномочий:

1) активного влияния на законотворческий процесс, в процессе которого Глава государства имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов. Кроме того, Глава государства подписывает принятые Парламентом законы либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования;

2) обращения в Конституционный Совет в случаях, предусмотренных ст. 72 Конституции, в том числе о рассмотрении в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции;

3) отмены или приостановления полностью или частично действия актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;

4) подотчетности Генерального прокурора и руководителей иных правоохранительных органов Президенту Республики Казахстан.

На судебную власть, от которой во многом зависит состояние законности в стране, Глава государства, не вмешиваясь в отправление правосудия, оказывает влияние, прежде всего, посредством решения ее кадровых вопросов. Кроме того, Верховный Суд информирует Главу государства о состоянии дел в судебной системе.

Стабильность и конституционная законность в стране обеспечивается также и установленным Конституцией особым порядком внесения поправок в Конституцию, где решающая роль также принадлежит Главе государства.

40.3. Согласно п. 3 ст. 40 Конституции Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Данная конституционная норма наделяет Президента РК необходимыми статутными полномочиями, позволяющими оказывать арбитражно-координирующее и контрольно-корректирующее воздействие на государственную деятельность по реализации Конституции, причем на всю систему государственной власти.

Благодаря координирующей, арбитражной роли Главы государства обеспечиваются согласованные и гармоничные действия между всеми ветвями власти, между «центром» и «регионами», создаются условия для поступательного, прогрессивного, бесконфликтного развития Казахстана.

Таким образом, данные статус и полномочия Президента позволяют реализовать в комплексе принцип единства государственной власти и разделения властей, включая механизм сдержек и противовесов, эффективное взаимодействие между государственными органами, и Глава государства, при необходимости, может выступать верховным арбитром в отношениях между ветвями власти.

При этом, как уже отмечалось, итогом проведенной в 2017 году конституционной реформы стало ярко выраженное дистанцирование Президента страны от реализации функций, присущих исполнительной власти. Глава государства, будучи равноудален от ветвей власти, обеспечивает ответственность органов власти перед народом. В данном случае в первую очередь речь идет о политической ответственности органов государственной власти.

Вместе с тем, такое дистанцирование Главы государства сопровождается сохранением и совершенствованием системы определяющего влияния Президента Республики на состояние дел в стране.

Механизм такого влияния Главы государства в отношении ветвей власти также определен Конституцией.

Так, например, Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента (ст. 63).

Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. При этом освобождение от должности Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства (п. 7 ст. 70).

Глава государства может после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента досрочно прекратить полномочия местных представительных органов – маслихатов (п. 5 ст. 86), а также по своему усмотрению освобождать акимов от должностей (п. 4 ст. 87).

То есть полномочия Президента Республики об обеспечении ответственности органов власти перед народом распространяются на все уровни управления и на все ветви государственной власти в условиях унитарной организации государства и президентской республики, каковой является Казахстан.

При этом право досрочного прекращения полномочий государственных органов и должностных лиц, как механизм обеспечения политической ответственности, можно расценивать скорее как экстраординарную прерогативу, к которой Президент страны прибегает весьма редко. И практика государственного строительства свидетельствует как раз об этом, что является показателем стабильности и устойчивости казахстанского государственно-властного механизма в целом.

Кроме того, одним из рычагов, обеспечивающих законность и порядок в стране, являются надзорные функции подотчетных Главе государства органов прокуратуры.

Таким образом, Главе государства, как гаранту незыблемости Конституции, принадлежит ключевая роль в деле обеспечения верховенства и непосредственного действия Конституции, защите основ конституционного строя.

СТАТЬЯ 41

1. Президент Республики Казахстан избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

В пункт 1 ст. 41 внесены изменения в соответствии с Законом от 21 мая 2007 г.

2. Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин Республики по рождению, не моложе сорока лет, свободно владеющий государственным языком, проживающий в Казахстане последние пятнадцать лет и имеющий высшее образование. Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики.

Пункт 2 ст. 41 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

3. Очередные выборы Президента Республики проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики.

3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом.

Статья 41 дополнена пунктом 3-1 в соответствии с Законом от 2 февраля 2011 г.

4. Исключен Законом от 7 октября 1998 года.

5. Кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считается избранным. В случае, если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов. Избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В пункт 5 ст. 41 внесены изменения в соответствии с Законом от 7 октября 1998 г.

41.1. Положения п. 1 ст. 41 Конституции детализируются в Конституционном законе РК о выборах. Принципы избирательного права, на основе которых избирается Президент Республики, закреплены в статьях 4, 5, 6 и 8 этого Конституционного закона. Принцип всеобщего избирательного права означает право казахстанских граждан участвовать в голосовании на президентских выборах по достижении ими 18 лет. Это право осуществляется независимо от происхождения гражданина, его социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, любых других обстоятельств без какой бы то ни было дискриминации. Принцип равного избирательного права предусматривает, что граждане Республики Казахстан в качестве избирателей участвуют в выборах Президента страны на равных основаниях: каждый из них имеет один голос на один избирательный бюллетень, а кандидаты обладают равными правами и равными условиями участия во всех выборных процедурах. Принцип прямого избирательного права означает, что Президент страны избирается гражданами непосредственно, которые не делегируют никому свое право избирать. Еще один принцип обеспечения тайны голосования означает, что голосование на президентских выборах является тайным, что исключает какую бы то ни было возможность контроля за волеизъявлением избирателей. Президент Казахстана в соответствии с п. 1 комментируемой ст. 41 избирается сроком на 5 лет. На такой же пятилетний срок избирают глав более 90 государств мира.

Следует отметить, что среди 193 стран-членов ООН институт президентства имеется в 142 государствах: в 107 из них президенты избираются на основе всеобщего и прямого избирательного права, в 35 – избираются на основе косвенного избирательного права.

41.2. Закрепленные в п. 2 ст. 41 Конституции требования к кандидатам в Президенты Республики Казахстан в тех или иных случаях аналогичны нормам конституционного права зарубежных стран по электоральным вопросам. К примеру, требование о том, чтобы кандидат имел гражданство по рождению, сформулировано в нормах Конституций Аргентины, Греции, Мексики, США, Финляндии, Эстонии.

Вначале возраст кандидата в Президенты Республики Казахстан был установлен от 35 до 65 лет. В 1998 году ценз возраста был увеличен до 40 лет, а верхний предел возраста был исключен. Требование о достижении кандидатом в Президенты возраста 40 лет и выше закреплено в Конституциях Болгарии, Германии, Греции, Латвии, Македонии, Турции, Чехии, Эстонии. В ст. 84 Конституции Италии записано, что возраст кандидата в Президенты должен составлять не менее 50 лет.

Предписание о свободном владении кандидатом в Президенты государственным языком отражено не только в Конституции Республики Казахстан, но и в нормах Конституций Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Такое конституционное требование появилось потому, что в советское время национальные языки этих государств не развивались

в должной мере. Сформулированное в Конституции требование о необходимости свободного владения кандидатом в Президенты государственным (казахским) языком стало одним из стимулов овладения гражданами республики государственным языком.

ПКС РК от 9 октября 1998 года № 9/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» определил понятие «свободно владеющий государственным языком» как умение кандидата в Президенты «грамотно читать, писать, легко, без затруднений излагать свои мысли и публично выступать на казахском языке». Конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» установил, что «процедура установления свободного владения кандидатом государственным языком определяется постановлением Центральной избирательной комиссии в соответствии с решением Конституционного Совета Республики об официальном толковании пункта 2 статьи 41 Конституции». При этом в этом же Конституционном законе сказано, что «процедура установления свободного владения кандидатом государственным языком не распространяется на действующего Президента Республики, кандидатура которого повторно выдвинута на следующий срок полномочий».

Если ранее постоянный срок проживания в Казахстане кандидата в Президенты составлял 15 лет, то в 2007 года была внесена норма о необходимости проживания кандидата в Республике Казахстан в течение последних 15 лет. «При этом факт проживания последние пятнадцать лет в Республике Казахстан кандидата в Президенты, – говорится в Конституционном законе РК от 15 июня 2017 г., – устанавливается Центральной избирательной комиссией». Требование о постоянном проживании кандидатом на территории страны в течение определенного периода установлено в Конституциях США, Албании, Армении, Македонии.

Следует подчеркнуть, что Законом РК от 10 марта 2017 г. в п.2 ст. 41 Конституции было внесено дополнение о том, что Президентом Республики Казахстан «может быть избран гражданин Республики», который должен соответствовать не только целому ряду вышеприведенных требований, но и должен иметь высшее образование. Действующий Президент имеет не только высшее образование, но и обладает ученой степенью доктора наук. Введенная норма предписывает, чтобы все последующие президенты имели высшее образование. Уже на стадии выдвижения в кандидаты в Президенты претенденты должны будут представлять в Центральную избирательную комиссию документы об окончании высшего учебного заведения. Требование о том, чтобы Президент страны имел высшее образование, закреплено в Конституциях Азербайджанской Республики и Республики Таджикистан. Изучение биографий президентов многих стран показывает, что практически все они имели, имеют высшее образование.

Кроме того, Законом РК от 10 марта 2017 г. в п. 2 ст. 41 Конституции внесена норма о том, что «Конституционным законом могут устанавливаться дополнительные требования к кандидатам в Президенты Республики». В пп. 7 п. 1 ст. 1 Конституционного закона от 15 июня 2017 г. сказано о дополнительных требованиях, предъявляемых к кандидату в Президенты Республики в рамках видоизмененной статьи 54 Конституционного закона РК о выборах: «Для избрания Президентом гражданин должен удовлетворять требованиям, установленным пунктом 2 статьи 41 Конституции, иметь опыт работы на государственной службе или на выборных государственных должностях, составляющий не менее 5 лет, а также обладать активным избирательным правом в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 Конституции и настоящим Конституционным законом».

Подпунктом 11 п. 1 ст. 1 рассматриваемого Конституционного закона РК в ст. 59 Конституционного закона РК о выборах вводится подпункт 2-1, который является еще одним дополнительным требованием к кандидату в Президенты: «Для подтверждения отсутствия у кандидата в Президенты заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики, проводится его медицинское освидетельствование, итоги которого оформляются соответствующим медицинским заключением о состоянии здоровья. Требования к медицинскому заключению и перечень заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей Президента Республики, устанавливаются совместным нормативным правовым актом Центральной избирательной комиссии и уполномоченного органа в области здравоохранения».

Таким образом, все предусмотренные Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий дополнительные требования, предъявляемые к кандидатам в Президенты Республики Казахстан, должны быть ими реализованы. Таково требование, изложенное в п. 2 ст. 41 действующей Конституции РК.

41.3. В пунктах 3 и 3-1 ст. 41 Конституции РК приведены сроки и основания для назначения и проведения очередных и внеочередных выборов Президента. После принятия 30 августа 1995 года действующей Конституции выборы Президента проводились в нашей стране 4 раза, в том числе очередные выборы 10 января 1999 года и 4 декабря 2005 года, внеочередные выборы – 3 апреля 2011 года и 26 апреля 2015 года.

Согласно п. 3 данной конституционной статьи, очередные выборы Президента Республики Казахстан проводятся «в первое воскресенье декабря». В ПКС РК от 19 августа 2005 года № 5 «Об официальном толковании пунктов 1 и 3 статьи 41 и пункта 1 статьи 94 Конституции Республики Казахстан» сказано, что при определении даты очередных выборов Президента Республики надо исходить из даты проведения предыдущих выборов Президента. В ст. 51-1 Конституционного закона РК о выборах говорится, что «последующие вслед за внеочередными очередные выборы Президен-

та объявляются через пять лет в сроки, установленные настоящим Конституционным законом».

В соответствии с п. 1-1 ст. 4 Конституционного закона РК о Президенте, полномочия Президента страны, избранного на внеочередных выборах, завершаются в момент вступления в должность Президента, избранного на очередных выборах. При этом очередные выборы должны быть проведены через пять лет после внеочередных выборов.

Особое внимание следует обратить на то, что очередные выборы Президента Республики не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента Республики. Такая норма о раздельном по срокам проведения президентских и парламентских выборов закреплена в законодательстве ряда зарубежных государств (многие страны СНГ, Болгария Франция, например).

41.3-1. Закон РК от 2 февраля 2011 г. дополнил ст. 41 Конституции пунктом 3-1, содержание которого сводится к следующему: «3-1. Внеочередные президентские выборы назначаются решением Президента Республики и проводятся в порядке и сроки, установленные конституционным законом». После внесения Парламентом Республики Казахстан 3 февраля 2011 года необходимых изменений и дополнений в Конституционный закон РК о выборах, 3 апреля 2011 года были проведены внеочередные выборы Президента Республики Казахстан.

В феврале 2015 года Ассамблеей народа Казахстана была выдвинута инициатива о необходимости проведения внеочередных выборов Президента страны в 2015 году. Эта инициатива была одобрена и поддержана гражданским обществом и Парламентом Республики.

Конституционный Совет по обращению Председателя Сената Парламента Республики в своем НПКС РК от 24 февраля 2015 года № 2 «Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан» представил следующее официальное толкование: «1. Норму пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан следует понимать таким образом, что Президент Республики Казахстан имеет исключительное право единолично назначать внеочередные президентские выборы. 2. Конституция Республики не предусматривает какие-либо условия и ограничения при принятии Главой государства решения о назначении внеочередных президентских выборов. При принятии решения о назначении таких выборов подлежит учету предусмотренное пунктом 3 статьи 41 Конституции Республики Казахстан правило о недопустимости совпадения по срокам выборов Президента Республики с выборами нового состава Парламента Республики Казахстан».

Проведя консультации с Председателем Конституционного Совета, Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, Президент Республики Казахстан подписал Указ от 25 февраля 2015 г. № 1018 «О назначении внеочередных выборов Президента Республики Казахстан».

41.4. Читателю будет интересно узнать, какие положения функционировали в п. 4 ст. 41 Конституции до исключения их 7 октября 1998 года. В этом пункте статьи 41 Конституции говорилось: «Внеочередные выборы Президента Республики проводятся в случаях и сроки, установленные пунктом 1 статьи 48 Конституции». В статье 48 Конституции прописаны срок и особые случаи проведения внеочередных выборов Президента Республики Казахстан. Пункт 4 ст. 41 Конституции был отсылочной нормой по отношению к ст. 48 Конституции. Пунктом 2 Закона РК от 7 октября 1998 г. п. 4 ст. 41 Конституции был исключен.

41.5. В соответствии с содержанием п. 5 ст. 41 Конституции, Президент избирается посредством мажоритарной системы абсолютного большинства с возможным проведением второго тура. Примерно такая же избирательная система функционирует в 82 государствах – членах ООН.

Следует подчеркнуть, что выборы Президента РК проводятся на альтернативной основе (п. 5 ст. 55 Конституционного закона РК о выборах). Это означает, что кандидатов в Президенты Республики должно быть не менее двух человек. В упомянутом п. 5 ст. 55 Конституционного закона РК о выборах зафиксировано: «В случае на день окончания срока регистрации кандидатов зарегистрировано менее двух кандидатов в Президенты, Центральная избирательная комиссия продлевает срок выдвижения кандидатов не более чем на двадцать дней». На очередных выборах Президента страны 10 января 1999 года и внеочередных выборах 3 апреля 2011 года принимали участие четыре кандидата, на очередных выборах 4 декабря 2005 года – пять кандидатов: претендентов на начальной стадии было гораздо больше. По результатам выборов Н.А. Назарбаев в свою поддержку получил 79,78 процентов голосов избирателей от числа, принявших участие в голосовании на выборах в 1999 году, 91,15 процентов - в 2005 году, 95,55 процентов – в 2011 году. На внеочередных выборах 26 апреля 2015 года на пост Президента Республики Казахстан претендовали три кандидата, при этом за Н.А. Назарбаева свои голоса отдали 97,75 процента казахстанских граждан, принявших участие в голосовании: их явка составила 95,22 процента.

Процедуры выборов Президента РК детально прописаны в Конституционном законе РК о выборах. Особенности этого вида выборов изложены в главе 10 данного закона (статьями 51-68), а вопросы организации выборов, наблюдения за ними отечественными и международными наблюдателями, создания избирательных участков, регистрации граждан-избирателей, форм предвыборной агитации, финансирования выборов из разных источников, процедур голосования, подсчета голосов, подведения итогов выборов, гарантий обеспечения свободы выборов получили отражение в многочисленных статьях, расположенных в 2-9 главах Конституционного закона РК о выборах.

СТАТЬЯ 42

1. Президент Республики Казахстан вступает в должность с момента принесения народу следующей присяги: «Торжественно клянусь верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Казахстан».

2. Присяга приносится во вторую среду января в торжественной обстановке в присутствии депутатов Парламента, членов Конституционного Совета, судей Верховного Суда, а также всех бывших Президентов Республики. В случае, предусмотренном статьей 48 Конституции, лицом, принявшим на себя полномочия Президента Республики Казахстан, присяга приносится в течение одного месяца со дня принятия полномочий Президента Республики.

В пункт 2 ст. 42 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

3. Полномочия Президента Республики прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента Республики, а также в случае досрочного освобождения или отрешения Президента от должности либо его кончины. Все бывшие Президенты Республики, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-Президента Республики Казахстан.

4. Исключен Законом РК от 7 октября 1998 г.

5. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд.

Настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан.

Пункт 5 ст. 42 дополнен частью второй в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

42.1. Президент Республики вступает в должность с момента принесения народу присяги. Президент присягает на Конституции. Текст присяги произносится Президентом Республики на государственном языке. После принесения присяги исполняется Государственный гимн Республики Казахстан. Председатель ЦИК РК вручает Президенту удостоверение, нагрудный знак, штандарт Президента Республики Казахстан и орден «Алтын Қыран» («Золотой Орел»). В случае, если лицо избрано Президентом РК на второй срок полномочий, нагрудный знак, штандарт Президента Республики Казахстан и орден «Алтын Қыран» ему повторно не вручаются.

42.2. Присяга приносится во вторую среду января в торжественной обстановке. При этом присутствуют депутаты Парламента, члены Конституционного Совета, судьи Верховного Суда, а также все бывшие Президенты.

денты Республики. В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти лицом, принявшим на себя полномочия Президента, присяга приносится в течение одного месяца со дня принятия полномочий Президента Республики.

Законом РК от 2 февраля 2011 г. в текст Конституции были внесены положения о внеочередных Президентских выборах. На основе этого были дополнены и изменены конституционные законы РК о выборах и о Президенте, согласно которым, в случае избрания Президента на внеочередных выборах либо принятия полномочий Президента в случае, предусмотренном статьей 48 Конституции, присяга приносится в течение месяца со дня опубликования итогов президентских выборов либо принятия полномочий Президента Республики. День принесения присяги определяется ЦИК РК.

Присяга также приносится в торжественной обстановке в присутствии депутатов Парламента, членов Конституционного Совета, судей Верховного Суда, а также всех бывших Президентов Республики.

42.3. Полномочия Президента прекращаются в нескольких случаях:

1. Президент Республики избирается сроком на пять лет. Закон не говорит, что полномочия Президента прекращаются по истечении пятилетнего срока. И в этом есть определенный смысл. В силу объективных факторов может возникнуть необходимость в продлении полномочий Президента, например до вступления в должность нового Президента.

В соответствии с Конституционным законом о выборах ЦИК РК назначает повторные выборы Президента, если:

– на выборах Президента баллотировался один кандидат и он не был избран;

– выборы Президента были признаны несостоявшимися или недействительными;

– повторное голосование не позволило определить избранного Президента. Повторные выборы проводятся не позднее чем в двухмесячный срок после первоначальных выборов.

Если выборы состоялись в предусмотренные Конституцией сроки, то полномочия действующего Президента прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента Республики.

2. В предусмотренных Конституцией случаях Президент может быть досрочно освобожден от должности. В соответствии с п. 1 ст. 47 Конституции Президент Республики может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. В результате освобождения от должности полномочия Президента прекращаются.

3. В случае отрешения Президента от должности его полномочия также прекращаются. В Конституции Республики, в Конституционном законе

о Президенте конкретно не установлено, с какого момента прекращаются полномочия Президента в случае досрочного освобождения его по болезни или в результате отрешения. Этот вопрос может быть предметом толкования Конституционного Совета. Но можно высказать предположение, что день принятия решения на совместном заседании Мажилиса и Сената о досрочном освобождении или об отрешении может считаться днем прекращения полномочий Президента.

42.4. Исключен Законом РК от 7 октября 1998 г.

42.5. В соответствии с Конституцией возможность пребывания в должности Президента Республики ограничивается определенным сроком. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом Республики более двух раз подряд. Это означает, что лицо, избранное Президентом подряд два раза, не может быть выдвинуто кандидатом в Президенты в третий раз после истечения второго срока полномочий Президента. Конституционное ограничение пребывания на посту Президента РК в течение двух сроков подряд не означает, что лицо, дважды избравшееся подряд в Президенты, не может в дальнейшем претендовать на эту должность.

В 2007 году по инициативе депутатов Парламента Законом РК от 21 мая 2007 г. была внесена поправка, согласно которой данная норма не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан.

СТАТЬЯ 43

1. Президент Республики Казахстан не вправе быть депутатом представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности и осуществлять предпринимательскую деятельность.

2. Исключен Законом РК от 21 мая 2007 г.

43.1. Конституция Республики устанавливает ограничения, связанные с пребыванием в должности Президента Республики.

Президент Республики не вправе быть депутатом представительного органа. Ни в Конституции РК, ни в Конституционном законе РК о Президенте не уточняется, депутатом какого представительного органа Президент не вправе быть. Хотя этот вопрос также относится к компетенции Конституционного Совета, можно предположить, исходя из возможных ситуаций, что Президент не вправе быть депутатом как Парламента, так и местного представительного органа – маслихата. Ведь вполне возможно, что кандидатом в Президенты может быть выдвинут как депутат Парламента, так и депутат маслихата.

Президент не вправе занимать «иные оплачиваемые должности». Хотя в Конституции не конкретизировано, какие это должности, можно предположить, что речь идет о любой должности, как в государствен-

ной, так и негосударственной структуре, за выполнение которой полагается вознаграждение. Вместе с тем Конституция прямо не запрещает Президенту Республики занимать неоплачиваемые должности, то есть должности на общественных началах, например неоплачиваемую должность в политической партии.

Президент не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность. Это ограничение обусловлено свойством высокой должности Президента, обязывающей его отказаться от забот о собственном материальном благополучии на время исполнения обязанностей Главы государства. В Конституции не определены юридические гарантии соблюдения этих ограничений.

Президент не может быть отрешен от должности за их нарушение. Однако ответственность в таких случаях может быть морально-этического или политического характера.

43.2. Исключен Законом РК от 21 мая 2007 г.

СТАТЬЯ 44

Президент Республики Казахстан:

1) обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики;

2) назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики и его Палаты; созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана; созывает внеочередную сессию Парламента; подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования;

Подпункт 2) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

3) после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает от должности Премьер-Министра Республики; по представлению Премьер-Министра определяет структуру Правительства; по представлению Премьер-Министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, назначает на должности членов Правительства; самостоятельно назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел; освобождает от должностей членов Пра-

вительства; принимает присягу членов Правительства; при необходимости председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы;

Подпункт 3) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

4) с согласия Сената Парламента назначает на должности Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора и Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан; освобождает их от должностей;

Подпункт 4) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

5) образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей;

Подпункт 5) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

6) назначает и отзывает глав дипломатических представительств Республики;

7) назначает на должности сроком на пять лет Председателя и двух членов Центральной избирательной комиссии, Председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

Подпункт 7) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

8) *Законом РК от 10 марта 2017 года настоящий подпункт исключен.*

9) *Законом РК от 10 марта 2017 года настоящий подпункт исключен.*

10) принимает решение о проведении республиканского референдума;

10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан;

Статья 44 дополнена подпунктом 10-1) в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г.

11) ведет переговоры и подписывает международные договоры Республики; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств;

12) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил;

13) награждает государственными наградами Республики, присваивает почетные, высшие воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги, квалификационные классы;

14) решает вопросы гражданства Республики, предоставления политического убежища;

15) осуществляет помилование граждан;

16) 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, 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;

17) в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит на всей территории Республики или в отдельных ее местностях военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом Парламент Республики;

18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;

Подпункт 18) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

19) назначает на должность и освобождает от должности Государственного секретаря Республики Казахстан, определяет его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента Республики;

20) образует Совет Безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший Судебный Совет;

Подпункт 20) ст. 44 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

21) осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики.

В ст. 44 Конституции закреплена компетенция Президента Республики, то есть конкретные полномочия Главы государства в различных сферах: в его взаимоотношениях с народом – единственным источником государственной власти; по отношению к законодательной, исполнительной и судебной ее ветвям; регламентации личного статуса граждан; в условиях экстраординарных ситуаций – чрезвычайного и военного положения и других областях жизнедеятельности страны.

Анализируя данную статью в целом, весьма важно видеть следующее:

во-первых, все полномочия высшего должностного лица непосредственно проистекают из декларированных в ст. 40 Основного Закона конституционных функций Президента Республики;

во-вторых, права и обязанности казахстанского Главы государства имеют единоличный характер и могут осуществляться только самим Президентом страны;

в-третьих, механизмы использования подавляющего большинства правомочий Главы государства подробно регламентированы принятыми Парламентом законами, что подтверждает совместность деятельности Президента Республики и Парламента на важнейших направлениях формирования, утверждения и реализации государственной политики, а также участие законодателей в отправлении президентской власти;

в-четвертых, каждое полномочие имеет свое предназначение и историю: одни из них рассчитаны на каждодневное применение, другие представляют собой меры по обеспечению конституционной законности, нормального функционирования механизма сдержек и противовесов, пребывают в разряде резервных и не применялись ни разу за всю историю независимости Казахстана, в том числе – на протяжении действия Конституции 1995 г.;

в-пятых, полномочиям Президента Республики посвящены и иные нормы Конституции, расположенные в других разделах Основного Закона.

Именно распределение компетенции между Президентом Республики, Парламентом и Правительством и их взаимовлияние друг на друга в значительной степени создают функциональную основу казахстанской президентской формы правления, в которой, начиная с октября 1998 года, постепенно усиливается парламентская составляющая, что получило свое поступательное продолжение в мае 2007 года.

Благодаря произошедшим в обществе и государстве в 2007-2016 годах знаковым позитивным переменам, накоплению опыта эффективной деятельности и конструктивного взаимодействия высших государственных органов, возникли объективные предпосылки для преобразований в части модернизации президентской формы правления посредством требуемых конституционных новелл.

Суть проведенной в 2017 году реформы состоит в серьезном перераспределении властных полномочий, демократизации политической систе-

мы в целом. Для Президента Республики в новых условиях приоритетами стали стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти. Глава государства сконцентрирует внимание также на внешней политике, национальной безопасности и обороноспособности страны. При этом Правительство наделяется дополнительными исполнительными полномочиями.

В Законе РК от 10 марта 2017 г. был подтвержден избранный еще в 1998 году стратегический курс на укрепление самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства.

В реализацию масштабных конституционных изменений Парламентом приняты разработанные по поручению Президента Республики законы: Конституционный закон от 15 июня 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан Конституционный закон Республики Казахстан»; Конституционный Закон РК от 3 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти», Закон РК от 3 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти» и Закон РК от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан».

Подписанные Главой государства данные законы вступили в юридическую силу и введены в действие (см. также комментарий к п.п. 21) ст.44 Конституции).

В ходе реализации третьей конституционной реформы Указом Президента РК от 5 мая 2017 года № 471 «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Республики Казахстан», скорректированы всего 28 актов Главы государства.

В связи с изменением норм Основного Закона, Конституционным Советом было отменено в целом 6 и в части 21 ранее принятое нормативное постановление¹.

Необходимо четко видеть, что проводимая в Казахстане стратегия и тактика перераспределения частей единого цельного властного ресурса государства между Президентом Республики, Парламентом и Правительством не затрагивает основ государственности и несущих конструкций президентской формы правления.

44.1. Обращение Главы государства с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики является важнейшей формой реализации

¹ НПС КСРК от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан».

функций представительства народа и государства, гаранта Конституции, политических координаций, контроля и арбитража, закрепленных в ст. 40 Конституции. Именно через обращения с ежегодным посланием Президент Республики, олицетворяющий целостное государство и представляющий Казахстан внутри страны и за его пределами, вступает в конституционно-правовые отношения с народом – единственным источником государственной власти и главным субъектом конституционно-правовых отношений (п. 1 ст. 3 Конституции).

В ежегодных посланиях Президент Республики информирует всех казахстанцев о состоянии развития общества и государства, ставит задачи общенационального масштаба, которые предстоит решать совместными усилиями государственных органов и институтов гражданского общества, всей казахстанской нации в единстве ее многочисленных и разнородных элементов. Соответственно, в последующих ежегодных посланиях Глава государства сообщает народу о результатах реализации задач и достижений целей, поставленных в предыдущих посланиях.

За период действия Конституции РК Президент страны более двадцати раз обращался с ежегодными посланиями к народу Казахстана. В каждом из них определялись содержательные приоритеты в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, центральных и местных органов.

При всей важности каждого послания, принципиальная значимость в эпохальных преобразованиях страны отведена двум.

В Послании «Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» (октябрь, 1997 г.) был очерчен собственный путь Казахстана. Данное Послание выступило важнейшим мировоззренческим маяком, средством организующего начала и высшей политической координации усилий народа и власти. Реализация Стратегии Казахстан – 2030 обеспечила осуществление в Республике Казахстан тройной модернизации: построение государства и прорыв в рыночную экономику, формирование основ социального государства и прорыв в общественном сознании.

Послание Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства (14 декабря 2012 г.) концентрирует направления дальнейшего гармоничного развития выполненной по основным показателям Стратегии «Казахстан – 2030» на новом этапе, в концентрированном виде определяет новый политический курс Нации до 2050 г. Его осуществление призвано обеспечить достижение к 2050 году главной цели – вхождение Казахстана в число 30 самых развитых стран мира.

В Послании Президента Республики «Нұрлы жол – путь в будущее» (11 ноября 2014 г.) в ответ на стоящие перед страной вызовы и угрозы Елбасы объявил о Новой Экономической Политике Казахстана «Нұрлы Жол», имеющей контрциклический характер и направленной на продолжение структурных реформ в экономике.

Конституционной реформе 2017 года предшествовало Послание Президента Республики «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» (31 января 2017 г.), в котором очерчены общественно-политические предпосылки изменений и дополнений Конституции. Их реализация выведет страну на новый уровень в мировом лидерстве.

В силу общенационального масштаба ежегодных посланий Главы государства представляется обоснованным избрание в Конституции 1995 г. в качестве непосредственного адресата Послания именно народа Казахстана. В некоторых странах таковым выступает лишь парламент, что не способствует вовлечению всех граждан и негосударственных институтов в общий процесс созидания.

Воля Президента Республики в обращении к народу может быть выражена устно или письменно, а само послание может быть оглашено на сессии Парламента (п.п. 1) ст. 19 Конституционного закона РК о Президенте).

Организационные методы осуществления Президентом Республики – Елбасы Н.А. Назарбаевым предусмотренных Конституцией функций Главы государства значительно богаче и объемнее сугубо правовых форм.

Ярким примером направляющего и координирующего воздействия верховной власти, консолидирующего начала общества и государства на новом этапе развития страны является выдвинутая Н.А. Назарбаевым Национальная патриотическая идея – «Мәңгілік Ел». Пути ее реализации воплощены в пяти президентских институциональных реформах: формирование современного государственного аппарата; обеспечение верховенства закона; индустриализация и экономический рост, основанный на диверсификации; Нация единого будущего; транспарентное и подотчетное государство. В их развитие осуществлен План нации «100 конкретных шагов».

Масштабностью конституционных ценностей, системностью, конкретностью и ясностью целей и задач характеризуются программные выступления Елбасы в средствах массовой информации. К таковым относится обращенная к народу программная статья «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» (2017 г.), ставшая отправной точкой фундаментальных идеологических преобразований. Повышенной социальной значимостью выделяется также статья «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» (2012 г.), на основании которой был принят ряд решений и осуществляется деятельность государственных органов.

Создан эффективный организационно-правовой механизм исполнения включенных в обращения к народу идей и поручений Главы государства, являющихся основой для корректировки документов Системы государственного планирования¹ (см. также комментарий к п.п. 8) ст. 44 Конституции).

¹ См. Указ Президента РК от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан».

44.2) Традиционно в странах с парламентарной и смешанной формами правления глава государства наделяется определенными полномочиями по отношению к парламенту. Они связаны с формированием высшего представительного органа, обеспечением его деятельности в рамках конституции с соблюдением требований принципа разделения властей и механизма сдержек и противовесов.

Ресурс конституционных полномочий Президента РК направлен на обеспечение эффективной деятельности высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть – Парламента, на реализацию Главой государства функций политической координации и политического арбитража и ни в коей мере не ограничивает самостоятельности и независимости Парламента Республики при осуществлении им законодательной власти и выражении депутатами воли своих избирателей. В условиях демократической модернизации, становления и укрепления парламентаризма Глава государства наделяется отдельными дополнительными возможностями по корректировке направленности и повышения уровня законотворческой работы, сотрудничества с Правительством. По мере укрепления государственности, в целом, и законодательной ветви власти, в частности, список подобных резервных полномочий Президента Республики сокращается (см. также комментарий к статьям 49, 50, 51, 58, 59, 61 и 63 Конституции).

Президент Республики принимает участие в формировании Парламента: назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики и его Палаты в соответствии с Конституцией (п. 1-3 ст. 51 Конституции) и Конституционным законом о выборах. Ими четко установлены основания для назначения выборов и сроки проведения избирательных кампаний – требования, которые обязан соблюдать Президент Республики при назначении очередных или внеочередных выборов.

Обеспечивая преемственность законодательной ветви власти, Глава государства созывает первую сессию Парламента не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов. Общество заинтересовано в том, чтобы вновь избранный депутатский корпус приступил к работе как можно скорее и исполнял свои функции максимально эффективно¹.

Полномочия Парламента очередного созыва начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента следующего созыва; именно на первой сессии Парламента на совместном заседании его Палат депутаты приносят народу Казахстана присягу. Ее принятие осуществляется Президентом Республики и проводится в торжественной обстановке в присутствии членов Правительства, Конституционного Совета, судей Верховного Суда, экс-президентов страны; в ходе первой сессии Парламента избираются председатель Сената и председатель Мажилиса, формируются рабочие органы Парламента.

Очередные сессии Парламента проводятся раз в год в сроки, закрепленные Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депута-

¹ См. ПКС РК от 14 июля 1999 г. № 13/2.

тов, они открываются, как правило, Президентом Республики на совместных заседаниях Сената и Мажилиса.

Только Президентом Республики по собственной инициативе, по предложениям председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента может быть созвана внеочередная сессия и проведена только в период между сессиями. При этом на ней могут рассматриваться лишь те вопросы, которые послужили основанием для ее созыва.

Предусмотренное Конституцией активное участие Главы государства выступает неременной предпосылкой легитимации Парламента.

Обеспечивая согласованное функционирование ветвей государственной власти, Президент Республики осуществляет и ряд других конституционных полномочий в области законотворческой деятельности Парламента и её главного продукта – закона.

Особое внимание Главы государства именно к закону определяется его ролью в системе действующего права Казахстана. Законом регулируются важнейшие общественные отношения, в силу чего от качества законов и их применения на практике в целом зависит функционирование казахстанского государства и общества. Перед подписанием принятого Парламентом закона он проверяется со многих позиций: соответствия Конституции и обязательным для страны международно-правовым актам, изложения с соблюдением требований Закона о правовых актах, адекватности текстов на государственном и русском языках, соотношения с иными действующими законами (предмета регулирования и содержания), прогнозируемой исполняемости, соблюдения должной процедуры прохождения законопроекта и пр. В случае подписания Главой государства закон обнародуется (доводится до сведения населения различными средствами), вступает в юридическую силу, вводится в действие, то есть начинает выполнять свою главную миссию, – практически регулировать общественные отношения.

В случае обнаружения каких-либо обстоятельств, препятствующих включению закона в систему действующего права, Глава государства отказывает в его подписании и возвращает закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования. Конституцией (*см. также комментарий к п.п. 2) п. 2 ст. 54 Конституции*) и Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов (ст. 20) закреплён порядок рассмотрения Парламентом возражений Президента Республики. Вето Главы государства носит относительный характер: подтвердив ранее принятый закон или согласившись с аргументами Главы государства, Парламент сохраняет свое верховенство в сфере законодательной власти.

Конституционным Советом дано официальное толкование ряда норм Конституции, регулирующих различные стадии законодательного процесса, на которых реализуются закреплённые в п.п. 2) ст. 44 полномочия Главы государства¹.

¹ ПКС РК от 29 октября 1999 года № 20/2 и от 13 мая 2003 г. № 6 (отменено НПКС РК от 27 апреля 2011 года №4).

44.3. Осуществляя конституционные функции, Президент Республики взаимодействует со всеми ветвями государственной власти. При этом наиболее тесно – с исполнительной. Ведь на практике именно она повседневно и повсеместно реализует положения Конституции, законов и установок Главы государства, обеспечивает права и свободы граждан, управление государственной собственностью, содействует развитию бизнеса, обладая для этого значительным властным потенциалом и корпусом профессиональных государственных служащих. Функционирование казахстанской государственности во многом зависит от эффективного, конструктивного и взаимно уважительного взаимодействия равных по своей общественной ценности и востребованности органов законодательной и исполнительной властей, обеспечение которого в качестве функции входит в прерогативы Президента Республики.

В сфере исполнительной власти Глава государства обладает рядом существенных полномочий, которые значительно шире в сравнении с его возможностями по отношению к власти законодательной. Их объем и механизмы реализации также меняются в процессе укрепления гражданского общества и партийной системы, трансформации президентской формы правления.

Непрерывной составляющей эволюции казахстанской государственности на протяжении всех лет независимости выступает постоянная работа по созданию оптимального и эффективного аппарата управления.

В 90-х годах XX века много сил было направлено на восстановление и сохранение управляемости страны «по вертикали» и «по горизонтали», формирование отвечающей глубоким экономическим реформам системы отраслевых и территориальных исполнительных органов, их сосуществование с системой Советов народных депутатов. А после принятия действующей Конституции – адаптации к функционированию в условиях единой и разделенной государственной власти.

В первое десятилетие XXI века проведена масштабная административная реформа, в ходе которой осуществлена ревизия функций органов исполнительной власти. Они переориентированы на новые правила бюджетирования, основанного на стратегическом планировании и сфокусированы на достижении конкретных целей, на оказание государственных услуг населению, широкое внедрение информационных технологий посредством электронного правительства, на вовлечение потребителей в оценку эффективности госорганов. Проведена реорганизация государственной службы. 2012-2016 годы стали особо значимыми этапными в дальнейшем развитии местного государственного управления и самоуправления. Состоялись выборы местных акимов, реорганизация центральных органов исполнительной власти, децентрализация множества функций с передачей их в регионы и на места вместе со штатами и финансами упраздненных центральных госструктур.

Многовекторная модернизация управленческого аппарата проводится согласно Плану Нации «100 конкретных шагов».

Конституционные полномочия Президента Республики в отношении Правительства охватывают области его легализации, включая формирование, начало и прекращение деятельности; определение приоритетов; функционирование в рамках конституционного принципа единства и разделенности государственной власти; а также построение действенной системы органов исполнительной власти Республики (см. также комментарий к статьям 53, 54, 61, 63, 64-70 Конституции).

Наиболее существенным с 2007 г. стало возведение в ранг конституционной обязанности Главы государства практики предварительного обсуждения во фракциях представленных в Мажилисе политических партий кандидатуры Премьер-Министра Республики. Лишь после соблюдения этой процедуры кандидатура Премьер-Министра может быть внесена в Мажилис для получения согласия и последующего назначения Указом Президента Республики (освобождение действующего Премьер-Министра от должности Главой государства осуществляется по своему усмотрению). Узловая роль Мажилиса в этом ключевом назначении обусловлена превращением данной Палаты в место сосредоточения партийного представительства, являющегося результатом прямого волеизъявления электората.

Именно со стратегией эволюции государственности связаны изменения порядка формирования состава Правительства и назначения его членов. Определение структуры Правительства, назначение на должности его членов, образование, упразднение и реорганизация не входящих в состав Правительства центральных исполнительных органов осуществлялось Президентом страны по представлению Премьер-Министра. Однако при назначении членов Правительства – министров иностранных дел, обороны, внутренних дел и юстиции представление Премьер-Министра не требовалось. Это объясняется особой важностью для страны и общества сфер внешней политики, обороны, внутренних дел и юстиции, приближенностью их к конституционным функциям Президента Республики.

Конституционная реформа 2017 года пошла дальше и Парламент получил дополнительный доступ к святой-святым Правительства. Теперь Премьер-Министр обязан предварительно консультироваться с Мажилисом по кандидатурам членов Правительства и лишь потом – вносить их Главе государства для назначения. Данные консультации проводятся «с Мажилисом в его соответствующих профильных постоянных комитетах... По итогам консультаций соответствующий комитет выносит заключение по каждой кандидатуре, носящее консультативный (рекомендательный) характер», – закреплено в пунктах 1 и 3 новой статьи 22-1 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов (в редакции Конституционного закона РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий).

Данная процедура не затрагивает руководителей трех министерств – министров иностранных дел, обороны и внутренних дел, которых Президент назначает на должности самостоятельно. Ныне министр юстиции

исключен из данного списка и переведен «в полное ведение» Премьер-Министра и Мажилиса.

Обеспечивая стратегическое единство исполнительной ветви власти, Глава государства был вправе председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам (в первую очередь, при определении главных приоритетов в деятельности исполнительной ветви власти, заслушивании отчетов о деятельности Правительства, необходимости мобилизации усилий при противодействии мировому экономическому кризису, а также новых задачах и кардинальном изменении форм работы в свете реализации Стратегии «Казахстан-2050» и др.); мог поручать Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента. Осуществляя контроль за деятельностью Правительства, Глава государства был вправе отменять либо приостанавливать полностью или частично действие актов Правительства и Премьер-Министра, акимов областей, городов республиканского значения и столицы. При этом президентский контроль, имея в своей основе значительную политическую составляющую, распространялся как на законность, так и на целесообразность актов и действий Правительства, Премьер-Министра и акимов регионов.

Законом РК от 10 марта 2017 г. из компетенции Президента Республики исключены следующие полномочия: образовывать, упразднять и реорганизовывать центральные исполнительные органы Республики, не входящие в состав Правительства; поручать Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента.

Особо подчеркнем, что исключено ранее действовавшее полномочие Президента Республики по отмене либо приостановлению действия актов Правительства и Премьер-Министра. И это весьма показательно. Ранее его применение Главой государства могло быть обусловлено не только незаконностью актов, но и их нецелесообразностью. Нынешнее решение подтверждает курс на усиление самостоятельности и ответственности Правительство во главе с Премьер-Министром (*см. также комментарий к статьям 64–70 Конституции*).

Между тем сохранено право Главы государства, предоставленное п.п. 13) ст. 10 Конституционного закона о Президенте: «своими актами возлагать на Правительство осуществление исполнительных функций, кроме тех, что установлены Конституцией и законами Республики». Данное полномочие подтверждено и в Конституционном законе РК о Правительстве, которое «выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Казахстан». Однако теперь оно подчеркивает не столько особые взаимоотношения казахстанского высшего должностного лица с исполнительной ветвью власти, сколько выступает одним из механизмов реализации функции обеспечения Главой государства согласованного функционирования единой и разделенной государственной власти.

44.4. Участие парламентариев в президентских назначениях выступает одной из традиционных форм совместных действий Президента Рес-

публики и Парламента, а также депутатского контроля за соответствием предлагаемых персоналий высоким требованиям. Перераспределением полномочий, реализуемых в совместном заседании Палат Парламента, в их раздельном заседании и тех, которые осуществляются каждой палатой самостоятельно, вызвана передача Законом РК от 21 мая 2007 г. от Парламента Сенату – палате, в которой партийные фракции не образуются, – полномочия по даче согласия Президенту Республики на назначение Председателя Нацбанка РК. Такой подход отвечает принципу самостоятельности Нацбанка при реализации денежно-кредитной политики государства. Назначение Генерального прокурора страны и Председателя КНБ РК ранее осуществлялось Главой государства также с согласия Сената.

При этом перечисленные в настоящем подпункте должностные лица освобождаются от должности Главой государства по своему усмотрению.

Напомним, что Законом РК от 10 марта 2017 г. ст. 55 Конституции дополнена п.п. 1-1), определившим порядок избрания на должность Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан сроком на пять лет Сенатом по представлению Президента Республики. С момента учреждения Указом Главы государства от 19 сентября 2002 года № 947 данной весьма важной должности назначения на нее производились Президентом Республики.

44.5. В механизме казахстанского государства в качестве одной из его подсистем особое место занимают государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики. В настоящее время к таковым относятся: Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, КНБ РК, Нацбанк РК, Служба внешней разведки РК «Сырбар», Служба государственной охраны РК, Счетный комитет РК, ГП РК, а также АП РК и Управление делами Президента РК.

В зависимости от конкретных обстоятельств, в первую очередь, характеристики области управления государством, необходимости ее ускоренного развития или ограждения от влияния кого бы ни было, Главой государства ранее принималось на себя руководство использованием стратегических ресурсов, стратегическим планированием, ограничением монополистической деятельности и развитием конкуренции, финансовым контролем и некоторыми иными сферами. В последующем, после придания стабильности и поступательности эволюции конкретной отрасли или сферы деятельности, функция и соответствующая государственная структура переподчинялась Правительству или реформировалась в иной государственный орган.

Соответственно, на сегодня перечень государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики, сократился до необходимых государственных инструментов реализации предусмотренных статьей 40 Конституции конституционных функций Главы государства в области внешней политики, национальной безопасности и обороноспособности страны, охраны Конституции, прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения деятельности самого Главы государ-

ства. Естественно, существуют сферы совместной ответственности Президента Республики и Правительства, что накладывает отпечаток на статус отдельных госорганов, например, МВД РК и МИД РК.

Президенту Республики предоставлен ряд полномочий в отношении данных органов, включая их образование, реорганизацию и упразднение; утверждение положений о них, структуры и штатной численности; образование, упразднение и реорганизацию ведомств указанных государственных органов, заслушивание отчетов руководителей и ряд других.

Показательно, что полномочия руководителей данных государственных органов прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики.

Основы правового статуса большинства из названных государственных органов установлены принятыми Парламентом законами РК, например, о госслужбе; Бюджетным кодексом РК (ранее – Закон РК от 29 января 2002 года «О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов»); от 21 декабря 1995 года «Об органах национальной безопасности»; «О Службе государственной охраны РК» от 3 октября 1995 года, с последующим развитием в президентских положениях, что также свидетельствует о совместной деятельности Главы государства и депутатов Парламента.

До 21 мая 2007 года правовой основой этих государственных органов являлся Конституционный закон РК о Президенте. Дополнение ст. 44 Конституции новым п.п. 5) устранило сложившиеся на практике отдельные правовые и организационные нестыковки между данными органами, Правительством и министерствами.

Руководство Главой государства отдельными принципиально значимыми областями через образуемые им структуры представляет собой один из компонентов президентской формы правления.

44.6. Данной нормой регламентированы полномочия Президента Республики, реализуемые им в рамках функции представительства Казахстана в международных отношениях посредством назначения на должности высшего звена дипломатической службы страны.

Выступая 3 июля 2017 года на встрече с главами дипломатических миссий и представительств международных организаций, аккредитованных в Казахстане, Н.А. Назарбаева отметил, что этот год является юбилейным для внешнеполитической сферы страны, поскольку 25 лет назад был подписан Указ Президента РК о создании казахстанской дипломатической службы.

«В первые годы Независимости мы не имели опыта взаимодействия с другими государствами, у Казахстана не было своей дипломатической службы. Остро чувствовался дефицит дипломатических кадров, – сказал Н.А. Назарбаев. – В короткие сроки был создан дипломатический корпус, мы стали иметь возможность направлять своих дипломатов в зарубежные страны. По истечении четверти века я могу заявить, что отечественная внешняя политика сформировалась».

Дипломатический корпус Казахстана отправляют исключительно ответственные функции. В их числе разработка концепции и основных направлений внешней политики Казахстана и представление соответствующих предложений Президенту Республики и Правительству; разработка для Президента Республики предложений по внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии страны и реализации международных инициатив Главы государства; реализация внешнеполитического курса Республики Казахстан, содействие осуществлению внешнеэкономической политики и укреплению международного авторитета Республики Казахстан; обеспечение дипломатическими средствами и методами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности и нерушимости границ Республики Казахстан, ее политических, торгово-экономических и иных интересов во взаимоотношениях с другими государствами и на международной арене и другие функции.

Казахстанские дипломаты принимают участие в защите прав и интересов граждан и юридических лиц Республики Казахстан за рубежом; реализации дипломатическими средствами и методами усилий Республики Казахстан по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности; осуществлении дипломатических и консульских отношений Казахстана с иностранными государствами, международными организациями; координации международной деятельности других государственных органов в целях обеспечения проведения единых внешнеполитического, внешнеэкономического курса и инвестиционной политики Республики Казахстан в отношениях с иностранными государствами и международными организациями в порядке, утверждаемом Президентом страны; координации деятельности государственных органов и иных организаций в сфере официальной помощи развитию. Также дипломаты ведут все официальные дела с дипломатическими представительствами, представительствами международных организаций, а также консульскими учреждениями, аккредитованными в Республике Казахстан; анализируют политическое и социально-экономическое положения в мире, внешнюю и внутреннюю политику иностранных государств, деятельность международных организаций и обеспечивают центральные государственные органы необходимой информацией.

Предметом деятельности дипломатов выступает также разработка предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в области международных отношений, приведению его в соответствие с международно-правовыми обязательствами страны.

Органы и сотрудники дипломатической службы выполняют также иные ответственные функции и решают сложные задачи и (см. также комментарий к ст. 8 и п.п. 11) настоящей ст. Конституции).

Законом РК о дипломатической службе Главе государства предоставлены следующие полномочия: назначение и освобождение от должности Министра иностранных дел РК, чрезвычайных и полномочных послов, по-

стоянных представителей Казахстана при международных организациях; определение порядка организации деятельности чрезвычайных и полномочных послов Республики Казахстан по совместительству и чрезвычайных и полномочных послов Республики Казахстан с местом дислокации в Республике Казахстан (ст. 9); по представлению Министра иностранных дел присвоение дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника I и II классов (ст. 11); утверждение Консульского устава РК (ст. 1) и некоторые другие.

Таким образом, при регламентации основных вопросов дипломатической службы Парламентом Республики посредством принятия закона, кадровые (и иные персональные) вопросы возложены на Главу государства.

44.7. В целях обеспечения самостоятельности и независимости ЦИК РК и Счетного комитета РК, вывода их из-под влияния различных групп давления, эффективного осуществления возложенной на них миссий, Конституцией РК установлено совместное участие Главы государства и Парламента в формировании ЦИК РК и Счетного комитета РК.

ЦИК РК в соответствии с Конституционным законом РК о выборах организует подготовку и проведение выборов Президента Республики и депутатов Мажилиса Парламента; руководит организацией и проведением выборов депутатов Сената Парламента; рассматривает вопрос о допуске политических партий к участию в выборах части депутатов Мажилиса Парламента, избираемых по партийным спискам; осуществляет руководство избирательными комиссиями по выборам Президента Республики и депутатов Парламента. ЦИК РК возглавляет единую систему избирательных комиссий страны; осуществляет контроль за исполнением законодательства о выборах, обеспечивает его единообразное применение; принимает в пределах своей компетенции решения, обязательные к исполнению на всей территории страны; осуществляет иные функции и полномочия (статьями 11, 12 Конституционного закона РК о выборах).

Счетный комитет РК является высшим органом государственного аудита и финансового контроля, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту РК. Он осуществляет в соответствии с Законом РК о госаудите и финконтроле внешний государственный аудит и финансовый контроль. В соответствии с Конституцией РК и указанным Законом Счетный комитет РК осуществляет аудит эффективности и аудит соответствия деятельности объектов государственного аудита по использованию средств республиканского бюджета и национальных ресурсов, а также выполняет ряд иных значимых для общества и государства функций и полномочий (ст. 12 данного Закона РК).

В течение 1995 – 2006 годов существовал иной порядок формирования ЦИК РК и Счетного комитета. Избрание и освобождение от должности Председателя, Заместителя председателя, секретаря и членов ЦИК РК в соответствии с п.п. 3 ст. 57 Конституции осуществлялось Мажилисом Парламента по представлению Президента Республики. Глава государства на-

значал на должность сроком на пять лет Председателя Счетного комитета РК. На этот же срок двух членов назначала каждая из Палат Парламента, и четырех членов – Правительство РК.

В ходе конституционной реформы 2007 года порядок формирования ЦИК РК и Счетного комитета РК был изменен. На пятилетний срок Председатель и два члена ЦИК РК назначаются Главой государства и по двое членов – Сенатом и Мажилисом Парламента. Председатель и два члена Счетного комитета РК назначаются Главой государства, по три члена – каждой из Палат Парламента (см. комментарий к ст. 57 Конституции).

Такой паритетный с позиций Главы государства и Парламента порядок в большей мере отвечает современным требованиям, особенно в условиях укрепления многопартийности, а лишение Правительства права на участие в формировании Счетного комитета РК – принципу единства и разделенности государственной власти в сфере контроля за правомерным и рациональным использованием финансовых ресурсов общества.

44.8. Законом РК от 10 марта 2017 г. п.п. 8) исключен.

Ранее в нем было закреплено полномочие Главы государства по утверждению государственных программ. Аналогичное правило включено в Конституционный закон РК о Правительстве, которое на основании п.п. 2) ст. 9 «по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение». Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий ст. 10 Конституционного закона о Президенте дополнена п.п. 5-1) о том, что Глава государства «согласовывает государственные программы». Причем Правительство обязано получить мнение Главы государства, до утверждения документа (новая редакция п. 3 ст. 12 Конституционного закона РК о Правительстве).

Напомним, что государственная программа является одним из элементов Системы государственного планирования, документом общенационального, межотраслевого характера, определяющим стратегию, стратегические направления, цели, задачи и ожидаемые результаты развития определенной сферы деятельности с указанием необходимых ресурсов.

Указом Президента РК от 19 марта 2010 года № 957 утвержден Перечень госпрограмм, включающий 9 документов: Государственная программа инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015–2019 годы, Государственная программа индустриально-инновационного развитию Республики Казахстан на 2015–2019 годы, Государственная программа «Информационный Казахстан – 2020, Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму, Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016–2019 годы, Государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016–2019 годы, Государственная программа развития и функционирования языков в Республике Казахстан, Государственная программа развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017–2021 годы.

В целом, созданная в соответствии с Указом Президента Республики от 18 июня 2009 года № 827 Система государственного планирования является одним из принципиальных достижений Н.А. Назарбаева и имеет ключевое значение для управления страной. Она представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от года до 5 лет) и краткосрочный (до 1 года) периоды. Государственное планирование охватывает деятельность государственных органов, нацкомпаний и иных участников процесса развития страны, направленную на повышение уровня социально-экономического развития Казахстана, рост благосостояния граждан и укрепление безопасности страны.

По поручению Президента Республики был разработан и реализован ряд концепций (т.е. документов, которые отражают видение развития определенной сферы, отрасли, обоснование соответствующей государственной политики и включают основные принципы и общие подходы этой политики) и доктрин (в них определяются система воззрений, совокупность политических принципов по определенному вопросу). При этом концепции утверждаются или одобряются Президентом Республики или Правительством, а доктрины – Президентом Республики.

Практическое исполнение названного Указа Президента РК позволило выстроить эффективную организацию управления страной на основе единого планирования и впоследствии, с учетом полученного опыта, сформировать стабильные правила и нормы с их включением в принятый Парламентом Закон РК от 3 июля 2013 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Системой государственного планирования Республики Казахстан».

Положительный эффект от четко организованного государственного планирования просматривается во всех сферах жизнедеятельности страны.

Наиболее последовательно, выверено и динамично, исходя из видения Президента Республики, развивается действующее право страны, являющееся одним из важнейших компонентов в общественном устройстве модернизирующегося Казахстана. Указом Президента Республики от 24 августа 2009 года № 858 была утверждена действующая в настоящее время Концепция правовой политики до 2020 года (Указом Президента РК от 16 января 2014 года № 731 в нее внесены изменения и дополнения в соответствии со Стратегией «Казахстан-2050»). Она выступает основой для разработки соответствующих программ в области правовой политики государства, перспективных и ежегодных планов законопроектных работ Правительства Республики, проектов правовых актов Республики. Данная Концепция подготовлена в качестве преемницы Концепции правовой политики Республики Казахстан (Указ Президента Республики от 20 сен-

тября 2002 года № 949). В свою очередь, началом формирования преемственной деятельности государства по утверждению современного казахстанского права на базе общепризнанных цивилизационных ценностей и национально-культурных особенностей общества стала «Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан», утвержденная Постановлением Президента Республики 12 февраля 1994 года № 1569.

Ранее в Конституционном законе РК о Президенте (п.п. 2) ст. 19) было закреплено, что Глава государства «определяет порядок разработки стратегических планов, республиканского бюджета и отчета о его исполнении, утверждает государственные программы и стратегические планы».

На основании данной нормы и Бюджетного кодекса РК Главой государства был детализирован ряд процедур разработки республиканского бюджета, подготовки отчета об исполнении главного финансового документа страны и деятельности Республиканской бюджетной комиссии. Указами Президента РК были утверждены «Правила разработки проекта республиканского бюджета» (от 26 августа 2009 года № 861), «Правила составления и представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета» (от 16 сентября 2009 года № 871), Положение о Республиканской бюджетной комиссии и ее состав (соответственно, Указ от 1 апреля 2009 года № 780 и Распоряжение от 6 апреля 2005 года № 537), Стандарты государственного финансового контроля (от 7 апреля 2009 года № 788) и иные документы, действующие на стыке ветвей власти и сфер ведения госорганов.

Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий приведенный выше п.п. 2) ст. 19 изложен в следующей редакции: «вправе утверждать стратегические планы государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан».

Конституционным законом РК от 3 июля 2017 г. Правительству были переданы следующие полномочия Президента по регулированию экономических процессов (см. также комментарий к п.п. 21) настоящей статьи, а также к статье 66 Конституции).

44.9. Законом РК от 10 марта 2017 г. п.п. 9) исключен.

Установленное им полномочие Президента Республики по утверждению единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета Республики, передано Правительству.

Определении единой системы финансирования и оплаты труда данной категории работников должно основываться на четком видении конституционных статусов государственных органов и государственных служащих, твердой воле по экономии средств государственного бюджета, за формирование и исполнение которого несет ответственность Правительство Казахстана. Поэтому ранее решение Президента Республики основывалось на представлении Премьер-Министра Республики. Теперь данное решение

будет приниматься Правительством по согласованию с Президентом Республики¹.

44.10. Только Президент Республики правомочен принять решение о проведении республиканского референдума в силу своего конституционного статуса Главы государства и конституционной роли народа – единственного источника государственной власти и главного субъекта конституционно-правовых отношений. Через республиканский референдум осуществляется непосредственное народовластие².

Именно прямым волеизъявлением народа на республиканском референдуме принята действующая Конституция страны, в нее могут быть внесенные изменения и дополнения, решены другие важнейшие вопросы, включая разногласия между ветвями государственной власти и государственными органами (*см. также комментарий к статьям 3 и 91 Конституции*).

Наряду с Главой государства инициатива назначения референдума принадлежит Парламенту Республики и Правительству. Конституционным законом о республиканском референдуме предусмотрена также народная инициатива. Не менее чем двести тысяч граждан Республики, обладающие правом на участие в республиканском референдуме, в количественном отношении в равной мере представляющие все области, столицу республики и города республиканского значения, могут обратиться с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики (статьями 11–16 Конституционного закона РК о республиканском референдуме).

По поступившей инициативе о назначении референдума Президент Республики принимает одно из следующих решений: 1) о назначении референдума; 2) о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию, принятия конституционного закона, закона или иного решения по вопросу (вопросам), предлагаемому (предлагаемым) в качестве предмета референдума, без его проведения; 3) об отклонении инициативы о назначении референдума.

Решение о назначении референдума выносится Главой государства путем издания указа, в котором устанавливаются: дата проведения референдума; формулировка выносимого (выносимых) на него вопроса (вопросов); решаются иные вопросы, связанные с проведением референдума.

Президент Республики с согласия инициаторов референдума до его проведения вправе уточнить формулировку вопроса (вопросов), выносимого (выносимых) на референдум, для более точного выражения волеизъявления его инициаторов. Указ Президента Республики о назначении референдума, тексты проектов Конституции, конституционного закона, закона, внесения в них изменений и дополнений публикуются в СМИ.

¹ Соответственно, отменено в целом НПКС РК от 12 ноября 2001 года № 14/2 "Об официальном толковании подпункта 9) статьи 44 Конституции Республики Казахстан".

² См. напр.: ПКС РК от 1 декабря 2003 года № 12, НПКС РК от 31 января 2011 года № 2.

Референдум проводится в срок не ранее одного и не позднее трех месяцев со дня принятия решения о его назначении. В исключительных случаях Главой государства могут быть установлены иные сроки проведения референдума.

В Республике Казахстан референдумы проводились дважды. 29 апреля 1995 года по инициативе Ассамблеи народа Казахстана решением референдума был продлен срок полномочий Президента РК. 30 августа 1995 года по инициативе Н.А. Назарбаева на референдуме была принята действующая Конституция РК.

44.10-1. *Законом РК от 10 марта 2017 г. ст. 44 дополнена п.п. 10-1), закрепившая следующее новое полномочие Президента Республики:*

«10-1) в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан;».

Данное дополнение Конституции имеет принципиально важное значение.

Во-первых, оно подтверждает общую стратегию развития страны в качестве демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. В системе методов государственного руководства политические средства постепенно заменяются на правовые, а в осуществлении контроля проверка целесообразности – на анализ конституционности (правомерности).

Во-вторых, его целевая направленность – защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности, суверенитета и целостности государства. Только в этих, конкретно перечисленных в конституционной норме случаях, Глава государства вправе обратиться в Конституционный Совет.

В-третьих, усилена защита Конституции и особо охраняемых ею, исключительно значимых для страны общенациональных ценностей. Теперь Президент Республики будет обращаться в Конституционный Совет на предмет дачи заключения в случае, предусмотренном п. 3 ст. 91 Конституции РК, то есть при внесении изменений и дополнений в Основной Закон.

В-четвертых, установлена дополнительная гарантия конституционности всей системы действующего права. В норме четко сказано о возможности инициирования Главой государства проверки на соответствие Основному Закону уже вступившего в силу закона или иного правового акта (в том числе, к примеру, постановления Правительства, которое отныне Президент Республики самостоятельно отменить не вправе). Ранее такая проверка проводилась только по обращениям судов и лишь в случае наличия усмотрения суда в том, что подлежащий применению по делу акт ущем-

ляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина (см. комментарий к ст. 78 Конституции).

В-пятых, осуществляя данное полномочие, Президент Республики может приостановить действие оспариваемого правового акта, за исключением конституционного закона, кодекса и закона. С одной стороны, такая мера способствует оперативности изменения ущербной правовой ситуации, с другой – создает гарантию для Парламента в качестве высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

В-шестых, введен дополнительный инструмент Главы государства по реализации его функций, закрепленных ст. 40 Конституции РК, а также усиливается роль Конституционного Совета в обеспечении конституционной законности. Следствием данных мер станет повышение ее уровня, защищенности и эффективности действия Основного Закона.

Соответствующие изменения Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. внесены в Конституционный закон РК о Конституционном Совете (см. также комментарий к статьям 71–74 Конституции).

44.11. Посредством заключения международного договора Республика Казахстан выражает согласие на вытекающие из него для страны обязательства. Поэтому на всех стадиях прохождения международного договора «от имени Республики Казахстан» необходима весьма ответственная, профессиональная, кропотливая и строго централизованная работа¹. Она содержательно вписывается в функции Президента Республики – верховного представителя страны – определяющего основные направления внешней политики государства и представляющего Казахстан в международных отношениях (см. также комментарий к ст. 4 Конституции).

В соответствии со ст. 10 Закона РК о международных договорах Президент Республики вправе совершать все акты, относящиеся к заключению международных договоров, без дополнительных полномочий. Это означает, что Глава государства представляет Республику Казахстан, осуществляет действия по принятию текста международного договора или установлению его аутентичности; по подписанию международного договора; по выражению согласия Республики Казахстан на обязательность для нее международного договора; по совершению иного акта, относящегося к договору без каких-либо предварительных решений должностных лиц или компетентного органа Республики Казахстан. Все остальные должностные лица Республики Казахстан могут осуществлять данные действия по специальному уполномочию.

Статьей 8 настоящего Закона введено принципиальное правило: в отношении международных договоров, заключаемых от имени Республики Казахстан, решения о парафировании, принятии текстов и подписании

¹ Более подробно см. НПКС РК от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов.

международных договоров, а также о наделении полномочиями на совершение этих актов принимаются в виде соответствующего акта Президентом Республики. Подобный акт о подписании международного договора не принимается, если международный договор подписывается Президентом Республики или право на подписание этого международного договора делегируется Президентом Казахстана, в том числе в устной форме, другому должностному лицу непосредственно перед его подписанием.

Предложения о подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров и о присоединении к ним должны содержать следующие позиции: в зависимости от случая проекты соответствующих актов Президента Республики, Парламента и Правительства; обоснование целесообразности их подписания, ратификации, утверждения, принятия и присоединения к ним, включая определение соответствия проектов международных договоров законодательству и международным договорам РК; оценку возможных политических, правовых, финансово-экономических и иных последствий заключения международных договоров; результаты научной экспертизы по международным договорам, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также по проектам международных договоров, подлежащим ратификации, а также ряд других (в ст. 5 данного Закона приведено всего тринадцать позиций).

Предложения о подписании, ратификации, утверждении, принятии международных договоров и о присоединении к ним от имени Республики Казахстан направляются Президенту Республики. Предварительно они согласовываются с заинтересованными в пределах их компетенции центральными государственными органами Республики Казахстан, а также с МИД РК.

В ст. 11 Закона РК о международных договорах установлен перечень подлежащих ратификации международных договоров. Международные договоры, предусматривающие проведение внутригосударственных процедур, не подлежащие ратификации, подписанные от имени Республики Казахстан, подлежат утверждению, принятию Президентом Республики.

Главе государства представляются предложения о присоединении к международным договорам от имени Республики Казахстан (ст. 16). Им принимаются решения о присоединении Республики Казахстан к международным договорам в отношении не подлежащих ратификации международных договоров, присоединение к которым осуществляется от имени Республики Казахстан (ст. 17).

Каждый действующий международный договор РК подлежит обязательному и добросовестному выполнению Казахстаном. Президент Республики и Правительство принимают меры по обеспечению выполнения международных договоров Республики Казахстан. Центральные государственные органы в пределах своей компетенции обеспечивают выполнение обязательств, принятых по международным договорам Республикой Казахстан. Общее наблюдение и контроль за выполнением международных договоров РК осуществляет МИД РК.

Данным Законом установлены процедуры внесения предложения и принятия решений о приостановлении действия или денонсации международных договоров (статьи 29 и 30).

Согласно комментируемой норме Конституции Президент Республики принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств.

Дипломатический представитель считается приступившим к выполнению своей миссии с момента вручения верительной грамоты. Она подписывается главой направляющего государства и адресуется Президенту РК. В документе указывается имя и фамилия дипломатического представителя, а также его дипломатический ранг, определяемый по соглашению между МИД РК и дипломатическим ведомством иностранного государства; подтверждаются полномочия представлять интересы его государства в Казахстане; содержится просьба верить его действиям и словам.

Отзывная грамота направляется Президенту РК руководителем страны, дипломатический представитель которого отзывается. В отзывной грамоте Президент Казахстана уведомляется о факте отзыва дипломатического представителя; в ней выражается мнение о том, что его деятельность содействовала поддержанию и развитию отношений между Республикой Казахстан и представляемой данным дипломатом страной.

Указом Президента РК от 12 октября 2006 г. № 201 утвержден Государственный протокол Республики Казахстан, которым определен порядок вручения верительных грамот Главе государства (пункты 198–209). Принятие верительных грамот от послов иностранных государств, аккредитованных в Республике Казахстан по совместительству, Главой государства возложено на Государственного секретаря РК.

Ежегодно проводится встреча Президента Республики с главами дипломатических миссий иностранных государств и международных организаций.

44.12. В реализации многообразной деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, защите Конституции, конституционного строя, суверенитета и независимости страны принимают участие государственные органы – Парламент, Правительство, Конституционный Совет, суды и прокуратура. Вместе с тем, лишь на Президента Республики выходят все рычаги и инструменты государственного руководства, включая силовые министерства, органы национальной безопасности, Вооруженные Силы РК.

Законом РК об обороне и Вооруженных Силах установлены полномочия Президента РК в области обороны (ст. 5).

Являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РК, Глава государства: определяет основные направления военной политики Республики Казахстан; утверждает Военную доктрину РК, концепцию строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также концепции по вопросам военной безопасности и

обороны; утверждает Правила применения Вооруженных Сил и Правила оперативного оборудования территории Республики Казахстан; утверждает план применения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, план оперативного оборудования территории Республики Казахстан в интересах обороны, план строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, план обороны Республики Казахстан, директивы Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РК, а также мобилизационный план государства; осуществляет общее руководство Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями; принимает решения о применении Вооруженных Сил для выполнения задач, предусмотренных п. 2 ст. 18 названного Закона, с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики; вносит на рассмотрение совместного заседания палат Парламента предложение об использовании Вооруженных Сил для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности; в случаях, предусмотренных Конституцией РК, вводит на всей территории Казахстана или в отдельных ее местностях чрезвычайное или военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом Парламент Республики.

Президент Республики осуществляет строительство Вооруженных Сил: утверждает структуру, лимит штатной численности Вооруженных Сил; утверждает текст военной присяги, общевоинские уставы, правила прохождения воинской службы, воинские символы, образцы военной формы одежды и знаки различия Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.

Глава государства регулирует и решает кадровые вопросы: присваивает высшие воинские звания; назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил; принимает решение о призыве граждан республики на срочную воинскую службу и увольнении в запас военнослужащих срочной службы, на воинскую службу по мобилизации, в военное время, а также о призыве военнообязанных на специальные сборы.

Указанный Закон оставляет открытым перечень полномочий Верховного главнокомандующего Вооруженными Силами РК. В соответствии с п.п. 14) он «осуществляет иные полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан» (см. также комментарий к ст. 36 Конституции).

44.13., 44.14. и 44.15. Президент Республики наделен рядом полномочий по регулированию личного статуса конкретного человека: по осуществлению награждения государственными наградами; по решению вопросов гражданства Республики Казахстан, по предоставлению политического убежища; по осуществлению помилования. Во всех трех случаях Президент страны представляет Республику Казахстан и выступает от ее имени.

Удовлетворяя просьбу о принятии в гражданство Республики Казахстан, Президент тем самым порождает изменение статуса иностранца

или лица без гражданства и возникновение у человека новых устойчивых политико-правовых отношений с Республикой Казахстан, появление новых прав, свобод и обязанностей.

Наделение именно Главы государства полномочиями в области личного статуса граждан не случайно. Действуя строго индивидуально, руководствуясь высшими интересами Казахстана и человека, принципами гуманности и справедливости, скрупулезно взвешивая все аргументы профессионалов и общественников, применяя общие для всех нормы закона (о государственных наградах, о гражданстве, УК РК), Президент Республики выносит окончательные решения в отношении судеб людей.

В соответствии с Законом РК от 12 декабря 1995 года «О государственных наградах Республики Казахстан» граждане в знак признания их заслуг перед Республикой, за плодотворную государственную, общественную, творческую деятельность, трудовые и ратные подвиги награждаются государственными наградами. Государственными наградами Республики Казахстан могут быть также награждены иностранные граждане и лица без гражданства, имеющие заслуги перед Казахстаном.

Награждение государственными наградами осуществляется только Президентом Республики. Конституционный Совет подтвердил, что «право награждения государственными наградами Республики Казахстан принадлежит исключительно Президенту Республики Казахстан»¹.

Государственными наградами Республики Казахстан являются знаки высшей степени отличия – орден «Алтын Қыран», звания «Халық Қаһарманы», «Қазақстанның Еңбек Ері», а также другие ордена, медали, почетные звания и Почетная грамота Республики Казахстан (статусы конкретных наград определены статьями 8–30 названного Закона).

Наряду с осуществлением персональных награждений Президентом Республики:

утверждаются описание государственных наград, образцы книжек ордена «Алтын Қыран», «Халық Қаһарманы», «Қазақстанның Еңбек Ері», орденских книжек, удостоверений к медалям и о присвоении почетных званий, порядок представлений к государственным наградам и вручения их, другие документы и правила;

определяются кандидатуры для награждения орденом «Алтын Қыран». Представления к награждению иными государственными наградами вносятся Президенту Республики Парламентом, Правительством, министерствами, государственными комитетами, иными центральными и местными исполнительными органами, творческими союзами и другими организациями. Кандидатуры для награждения могут рассматриваться и выдвигаться трудовыми коллективами. Представления к награждению иностранных граждан производится МИД РК, другими министерствами и иными центральными исполнительными органами. Для предварительного рассмотре-

¹ НПКС РК от 30 июня 1999 года № 10/2 «Об официальном толковании подпункта 13) статьи 44, статьи 53 и подпункта 4) статьи 54 Конституции Республики Казахстан»

ния и подготовки предложений по наградам при Президенте Республики функционирует Комиссия по государственным наградам. Состав Комиссии и Положение о ее деятельности утверждаются Президентом Республики;

производится лишение государственных наград Республики Казахстан в случае осуждения награжденного за преступление – по представлению суда на основании и в порядке, установленных законодательством. Лишение государственных наград Республики Казахстан влечет за собой возврат и документов к ним Президенту Республики Казахстан. Вместе с тем, гражданам, незаконно осужденным и реабилитированным полностью, по решению суда восстанавливаются на государственные награды Президентом Республики (статьи 40 и 41 Закона).

Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения соответствующего законопроекта вначале в Мажилисе, а затем в Сенате учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики.

Глава государства принимает решения о приеме в гражданство Республики Казахстан, сохранении и выходе из него, восстановлении в гражданстве Республики. «Гражданство Республики Казахстан приобретает и прекращается в соответствии с законом ...», – закреплено в п.1 ст. 10 Конституции. Таковым является Закон РК о гражданстве. В развитие ряда его норм Указом Главы государства от 10 октября 2006 года № 198 утверждено Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РК, в котором нашли конкретизацию процедуры решения вопросов гражданства и получения политического убежища (см. также комментарий к ст. 10 Конституции).

Регламентируя личный статус гражданина, Президент Республики также осуществляет помилование граждан. В соответствии со ст. 78 УК РК, акт о помиловании индивидуально определенного лица, в отношении которого обвинительный приговор вступил в законную силу, а равно лица, отбывающего либо отбывшего на территории Республики Казахстан наказание, назначенное по приговору суда иностранного государства, издается Президентом РК. При помиловании лицо, осужденное за преступление, может быть освобождено от дальнейшего отбывания наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такое лицо может быть освобождено от дополнительного вида наказания. С лица, отбывшего наказание или освобожденного от дальнейшего его отбывания, актом помилования может быть снята судимость.

В целях качественного отправления права помилования Указом Президента Республики от 5 июля 2006 года № 140 утверждено Положение о Комиссии по вопросам помилования при Президенте РК.

44.16. и 44.17. Практика демократий, особенно в странах, пребывающих в состоянии политической модернизации, дает немало примеров, подтверждающих следующий общий вывод. На кризисных этапах, грозящих

массовыми нарушениями Конституции, прав и свобод граждан, на первый план выходит единоличный лидер-президент. Именно пользующийся доверием своего народа глава государства вправе при определенных условиях с соблюдением конституционных процедур, пользуясь точной формулировкой французских государствоведов, устанавливать «диктатуру общественного спасения». Такой подход проистекает из положения п. 3 ст. 3 Конституции РК.

Конституцией закреплены полномочия Президента Республики по введению в целом по стране или в отдельных местностях чрезвычайного либо военного положения, исчерпывающим образом регламентированы основания принятия этого решения. Подчеркнем, что Главой государства чрезвычайное положение может быть введено после предварительных официальных консультаций с Премьер-Министром (исполнительной ветвью власти) и председателями Палат Парламента Республики (законодательной ветвью власти) и с незамедлительным информированием об этом Парламента Республики. Военное положение, в силу необходимости моментального реагирования, Главой государства вводится самостоятельно, однако с незамедлительным информированием Парламента.

Правовое регулирование этих отношений детализировано в Законе РК о чрезвычайном положении, которым установлены основания, сроки, порядок введения и действия чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях, правовой режим чрезвычайной ситуации социального характера; в Законе РК о военном положении, регулирующем правовые отношения граждан Республики Казахстан и других лиц, проживающих на территории Республики Казахстан, а также государственных органов, органов военного управления и организаций независимо от форм собственности в период военного положения.

Целями введения этих двух особых правовых режимов деятельности государственных органов и организаций являются следующие: чрезвычайного положения – устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Республики Казахстан; военного положения – создание условий для предотвращения или отражения агрессии против Республики Казахстан.

Законами уточняются и конкретизируются названные в комментируемых нормах Конституции основания и обстоятельства введения чрезвычайного или военного положения, содержание соответствующих указов Президента Республики, создание специальных государственных органов управления, сроки (период), гарантии прав и ответственность физических и юридических лиц, особенности компетенции и деятельности отдельных государственных органов. Главе государства, осуществляющему в данных условиях «диктатуру общественного спасения», предоставлено право в рамках установленных Конституцией и законами порядке самостоятельно избирать подлежащие применению основные меры и временные ограни-

чения (меры военного положения) вплоть до использования Вооруженных Сил. Все они должны быть перечислены в указе о введении чрезвычайного либо военного положения.

44.18. Законом РК от 10 марта 2017 г. данный подпункт изложен в следующей редакции: «18) формирует подчиненную ему Службу государственной охраны;». Ранее поименованные в комментируемой норме Конституции и действовавшие ранее Служба охраны Президента РК и Республиканская гвардия имели много общих черт: обладали статусом непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики специального государственного органа, относящегося к силам обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан; являлись воинскими формированиями; их задачи и функции в целом были связаны с осуществлением охранных мероприятий вне зависимости от «властной принадлежности» должностных лиц и объектов; правовую основу деятельности составляли Конституция, законы, и утвержденные Главой государства положения.

Данные обстоятельства, а также опыт их деятельности послужили основанием для принятия Главой государства решения о создании Службы государственной охраны Республики Казахстан.

Действовавший Закон РК от 3 октября 1995 г. «О Службе охраны Президента Республики Казахстан» подвергся изменениям и дополнениям. Он переименован в Закон «О Службе государственной охраны Республики Казахстан», по всему тексту Закона название «Служба охраны Президента Республики Казахстан» заменено на «Служба государственной охраны Республики Казахстан», а также дополнен рядом новых норм.

В статье 1 данного Закона РК Служба государственной охраны РК определена в качестве непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики специального государственного органа, относящегося к силам обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан, выполняющего функции Службы охраны Президента РК и Республиканской гвардии РК и осуществляющего в пределах установленной законодательством Республики Казахстан компетенции охранные мероприятия по обеспечению безопасности охраняемых лиц и объектов.

Президентом Республики утверждено Положение о Службе государственной охраны.

Таким образом, Служба государственной охраны восприняла предназначение и функции действовавших ранее двух государственных органов, сохранив общие организационно-правовые основы.

Соответственно, Закон от 5 декабря 1995 г. «О Республиканской гвардии Республики Казахстан» с 1 января 2015 года утратил силу.

Ныне, согласно пункту 1 статьи 31 Конституционного закона РК о Президенте (в редакции Конституционного закона РК от 15 июня 2017 года) «1. Охрана Президента Республики возлагается на соответствующее подразделение Службы государственной охраны».

44.19. Необходимость эффективного исполнения функций и полномочий Президента Республики требует качественной деятельности институционального механизма содействия Главе государства. Такими инструментами формирования и проведения политики, разработки проектов и реализации принятых решений, обеспечения президентского контроля и взаимодействия Президента Республики с иными государственными органами и субъектами гражданского общества, главами иностранных государств и руководителями международных организаций выступают соответствующие должностные лица и государственные органы.

Государственный секретарь РК и Администрация Президента имеют конституционный статус, непосредственно поименованы в Основном Законе.

Государственный секретарь РК является должностным лицом Республики Казахстан, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Президентом Республики, и осуществляет свою деятельность под непосредственным руководством Главы государства, ему подотчетен и подконтролен.

Правовую основу деятельности Государственного секретаря РК составляют Конституция, законы, Указ Президента РК от 13 августа 2007 года № 379 «О статусе и полномочиях Государственного секретаря Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными указами Президента РК от 18 апреля 2014 года № 806; от 18 ноября 2014 года № 960; от 5 мая 2017 года № 471) и иные акты Президента Республики.

Государственный секретарь РК осуществляет следующие полномочия: 1) вырабатывает для Президента Республики предложения по основным направлениям внутренней и внешней политики; 2) по поручению Главы государства представляет его интересы: в отношениях с Парламентом и его палатами, другими государственными органами, общественными объединениями; в международных отношениях; 3) координирует деятельность: по вопросам социально-гуманитарного развития, семейно-демографической политики, культуры, физической культуры и спорта; консультативно-совещательных органов при Главе государства: Комиссии по правам человека, Комиссии по вопросам противодействия коррупции; Комиссии по государственным наградам; Комиссии по присуждению Государственной премии мира и прогресса Первого Президента РК – Елбасы, Республиканской комиссии по государственным символам; Республиканской комиссии по подготовке кадров за рубежом; Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике; Ассамблеи народа Казахстана; 4) принимает верительные грамоты от послов иностранных государств, аккредитованных в Республике Казахстан по совместительству; 5) осуществляет иные полномочия в соответствии с поручениями Президента Республики.

В целях реализации полномочий Государственный секретарь РК вправе: издавать распоряжения; давать поручения центральным и местным ис-

полнительным органам; присутствовать на заседаниях Парламента и его палат, Правительства, консультативно-совещательных органов при Главе государства; запрашивать и получать необходимую информацию, документы и другие материалы от государственных органов и должностных лиц по вопросам, относящимся к его компетенции; создавать межведомственные рабочие группы для разработки проектов актов Президента Республики по вопросам, входящим в его компетенцию, а также для решения иных задач, поставленных Главой государства. Организационно-правовое, информационно-аналитическое и иное обеспечение деятельности Государственного секретаря осуществляется Администрацией Президента.

Предметы ведения Государственного секретаря нередко меняются Президентом Республики в связи с необходимостью концентрации его внимания на тех или иных конкретных участках эволюции страны.

Более того, Главой государства дважды проводилось совмещение должностей Государственного секретаря и Министра иностранных дел: «О назначении Саудабаева К.Б. Государственным секретарем Республики Казахстан – Министром иностранных дел Республики Казахстан» (Указ от 4 сентября 2009 года № 865) и «О назначении Токаева К.К. Государственным секретарем Республики Казахстан-Министром иностранных дел Республики Казахстан» (Указ от 29 января 2002 года № 775).

Администрация Президента является государственным органом, формируемым Президентом Республики, непосредственно ему подчиненным и подотчетным. Администрация – юридическое лицо в организационно-правовой форме государственного учреждения. Структура и штатная численность Администрации определяются Президентом Республики.

В развитие нормы п.п. 19) Конституции статьей 32 Конституционного закона РК о Президенте определено, что Администрация Президента Республики выступает государственным органом, на который возлагается: 1) обеспечение деятельности Президента Республики; 2) своевременное и полное информирование Президента Республики о положении дел в стране; 3) безусловное и исчерпывающее выполнение решений Президента Республики и контроль за их исполнением; 4) осуществление иных полномочий, устанавливаемых Главой государства.

Указом Президента РК от 11 марта 2008 года № 552 утверждено действующее «Положение об Администрации Президента Республики Казахстан» (в редакции Указа от 28 декабря 2010 года № 1129, в которое, исходя из конкретных условий и видения Главы государства вносились изменения и дополнения указами от 8 апреля 2012 года № 295, от 29 августа 2014 года № 900, от 23 декабря 2015 года № 137, от 5 октября 2016 года № 349 и от 5 мая 2017 года № 471).

Миссией Администрации является качественное и своевременное информационно-аналитическое, правовое, протоколно-организационное, документационное и иное обеспечение деятельности Президента Республики. Соответственно определены: 1) обеспечение реализации полномочий Президента; 2) обеспечение деятельности Государственного секретаря

РК, Ассамблеи народа Казахстана и консультативно-совещательных органов при Президенте; 3) иные задачи, установленные законодательством Республики Казахстан и (или) определяемые Президентом. Исходя из миссии Администрации и ее задач, в третьем разделе Положения определены ее функции в перечисленных сферах.

Администрацию возглавляет Руководитель Администрации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Республики, работающий под его непосредственным руководством.

В состав Администрации кроме Руководителя Администрации также входят Секретарь Совета Безопасности РК, заместители Руководителя Администрации, помощники Президента Республики, начальник Канцелярии Президента Республики, советники Президента Республики, руководители структурных подразделений и иные сотрудники Администрации.

Положением определены права и обязанности каждого из сотрудников, которые являются государственными служащими, наделенными полномочиями по решению задач, стоящих перед Администрацией.

Для реализации функций Администрации предоставлены определенные права: давать поручения перечисленным в Положении государственным органам (при этом введены соответствующие гарантии, например, поручения Верховному Суду РК, Генеральной прокуратуре РК, КНБ РК, Агентству по делам государственной службы и противодействию коррупции могут быть даны только по вопросам, не связанным соответственно с отправлением правосудия, осуществлением функций уголовного преследования, дознания, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности); запрашивать и получать необходимую информацию, документы и иные материалы от государственных органов и должностных лиц; координировать и контролировать деятельность соответствующих государственных органов и должностных лиц, организовывать соответствующие проверки исполнения актов и поручений Главы государства и его Администрации, в том числе на предмет соответствия акимов и иных должностных лиц государства Конституции, законам и актам Президента Республики; требовать устранения выявленных нарушений и недостатков в ходе исполнения законов Республики, актов и поручений Главы государства; разрабатывать рекомендации по устранению выявленных нарушений, фактов несоблюдения законов, актов Президента Республики и неисполнения его поручений; заслушивать устные и истребовать письменные объяснения соответствующих должностных лиц; систематически докладывать Президенту Республики о результатах проводимых Администрацией проверок.

Причем данные полномочия строго распределены по должностям между Руководителем АП РК, его заместителями, Секретарем Совета Безопасности РК, Председателем ВСС РК, помощниками Президента, начальником Канцелярии Президента Республики, советниками Главы государства, руководителями структурных подразделений АП РК, государственных инспекторов АП РК.

Контроль за деятельностью Администрации осуществляет Президент Республики.

Финансовое, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение деятельности Главы государства и ряда других должностных лиц государственных органов возложено на Управление делами Президента Республики (ст. 30 Конституционного закона РК о Президенте).

К инструментам власти Главы государства относятся и иные институты (см. также комментарий к пунктам 5), 18) и 20) настоящей статьи Конституции).

44.20. Ранее данный подпункт регламентировал полномочие Президента Республики по образованию только консультативно-совещательных органов. После изменения Законом РК от 21 мая 2007 года статуса АНК и ВСС, в сферу его регулирования включены также учреждения и организации при Президенте Республики.

Общим предназначением консультативно-совещательных органов, учреждений и организаций при Президенте Республики, которое закреплено ст. 33 Конституционного закона РК о Президенте, является то, что они образуются в целях осуществления конституционных полномочий Президента Республики и обеспечения его деятельности. Единоличный статус и персональная ответственность казахстанского Главы государства, а также размещение указанной ст. 33 в главе V «Обеспечение деятельности Президента Республики Казахстан» названного Конституционного закона, позволяют видеть в этих органах только инструменты содействия Главе государства, но, ни в коей мере, не самостоятельные органы, которые реализуют полномочия Президента Республики или, тем более, обязывают его совершать какие-то действия посредством давления «большинством голосов», или институты контроля за Главой государства.

В отношении консультативно-совещательных органов, учреждений и организаций при Президенте Республики Глава государства наделен следующими полномочиями: определяет состав Совета Безопасности и иных консультативно-совещательных органов, а также АНК, ВСС, образует иные учреждения и организации при Президенте Республики; назначает руководящих должностных лиц консультативно-совещательных органов, АНК, ВСС, иных учреждений и организаций при Президенте Республики; утверждает положения о Совете Безопасности и иных консультативно-совещательных органах, об АНК, иных учреждениях и организациях при Президенте Республики; ежеквартально заслушивает отчеты Секретаря Совета Безопасности и руководящих должностных лиц иных консультативно-совещательных органов о работе этих органов, а также отчеты Председателя ВСС.

Президентом Республики сформирована система консультативно-совещательных органов, позволяющих верховной власти выявлять интересы и потребности различных институтов гражданского общества; обеспечивать связь с политическими партиями, НПО, СМИ и гражданами; привлекать к разработке проектов важнейших решений Главы государства

представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также специалистов требуемого профиля; согласовывать деятельность различных органов и обеспечивать контроль за исполнением изданных актов.

При Президенте Республики действуют следующие комиссии: Комиссия по правам человека; Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике; Комиссия по присуждению званий лауреатов премии Президента Республики «Алтын сапа» и званий дипломантов республиканского конкурса-выставки «Лучший товар Казахстана»; Комиссия по присуждению Государственной премии Республики Казахстан в области науки и техники; Комиссия по присуждению Государственной премии Республики Казахстан в области литературы и искусства; Комиссия по высшим воинским и иным званиям, классным чинам; Комиссия по присуждению государственной премии мира и прогресса Первого Президента – Елбасы; Комиссия по государственным наградам при Президенте Республики Казахстан; Республиканская комиссия по подготовке кадров за рубежом; Комиссия по вопросам модернизации экономики Республики Казахстан; Национальная комиссия по модернизации; Республиканская комиссия по вопросам государственных символов и геральдики ведомственных и иных, приравненных к ним, наград; Комиссия по вопросам гражданства; Комиссия по вопросам противодействия коррупции; Комиссия по вопросам помилования; а также Комиссия по вопросам нераспространения оружия массового уничтожения при Президенте Республики Казахстан.

При Президенте Республики функционируют следующие советы: Архитектурный совет столицы; Нефтегазовый совет; Совет Безопасности РК; Совет иностранных инвесторов; Совет по молодежной политике; Совет по финансовой стабильности и развитию финансового рынка; Совет по управлению национальным фондом; Совет национальных инвесторов и Совет по правовой политике.

Полномочия, установленные подпунктами 13), 14) и 15) ст. 44 Конституции, Президент Республики осуществляет после предварительного рассмотрения соответствующих вопросов Комиссией по государственным наградам при Президенте РК, либо Комиссией по вопросам помилования при Президенте РК или Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РК.

Над проектом Конституции РК 1995 года работал Экспертно-консультативный совет. Конституционная реформа 2007 года была осуществлена по результатам деятельности Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ в Республике Казахстан при Президенте Республики и ее предшественницы – Национальной комиссии по вопросам демократии и гражданского общества.

В настоящее время единственным консультативно-совещательным органом при Президенте Республики, непосредственно поименованным в Конституции, является Совет Безопасности РК.

В Законе РК о национальной безопасности содержатся нормы, посвященные Совету Безопасности. Так, в ст. 10 в числе полномочий Президента Республики закреплено, что Глава государства образует и возглавляет Совет Безопасности, определяет его задачи и полномочия.

Статья 11 именуется «Полномочия Совета Безопасности Республики Казахстан» и состоит из двух пунктов: 1. Совет Безопасности Республики Казахстан является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики; 2. Полномочия, организация и порядок деятельности Совета Безопасности определяются Президентом Республики.

Указом Президента РК от 20 марта 1999 года № 88 утверждено Положение «О Совете Безопасности Республики Казахстан» (с изменениями, внесенными Указами Президента РК от 6 июня 2006 года № 131; от 21 января 2009 № 728; от 22 сентября 2010 № 1066; от 22 июля 2011 № 124; от 13 июля 2012 № 355; от 29 августа 2014 года № 900 и от 29 декабря 2015 года № 158).

Совет Безопасности РК в соответствии с п.п. 20) ст. 44 Конституции является консультативно-совещательным органом, образуемым Президентом Республики для выработки решений и содействия реализации Главой государства полномочий по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности, сохранению государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности Республики Казахстан, поддержанию социально-политической стабильности в стране, защите конституционных прав и свобод граждан.

Основными задачами Совета Безопасности являются определение основных направлений защиты национальных интересов, выявление, анализ, оценка и прогнозирование угроз национальной безопасности, выбор средств и методов по обеспечению национальной безопасности страны; разработка основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности страны; внесение предложений и рекомендаций Президенту Республики для принятия решений по вопросам внутренней, внешней и военной политики в области обеспечения национальной безопасности и мерам по реализации этих решений, а также по повышению эффективности деятельности государственных органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства, а также подготовка рекомендаций по заключению, исполнению и денонсации международных договоров Республики Казахстан, затрагивающих национальные интересы.

Председателем Совета Безопасности является Президент Республики. Совет Безопасности формируется Президентом Республики и состоит из постоянных членов и членов Совета Безопасности. Постоянными членами Совета Безопасности по должности являются: Премьер-Министр, Государственный секретарь, Руководитель АП РК, помощник Президента-Секретарь Совета Безопасности, Председатель КНБ РК, Министр иностранных дел РК и Министр обороны РК. Членами Совета Безопасности по должно-

сти являются: Председатели Мажилиса и Сената Парламента, Генеральный Прокурор, Министр внутренних дел, Директор Службы внешней разведки «Сырбар», первый заместитель Министра обороны-Начальник штаба Вооруженных Сил РК. При необходимости, Президент Республики может дополнительно назначить членами Совета Безопасности иных должностных лиц по представлению Руководителя АП РК с учетом предложений помощника Президента-Секретаря Совета Безопасности.

Нормами, объединенными в разделах V Положения, определяется порядок работы Совета Безопасности и обеспечения его деятельности, VI – полномочия Секретаря Совета Безопасности.

Решения Совета Безопасности принимаются простым большинством голосов от общего количества участвующих в заседании постоянных членов и членов Совета Безопасности, являются обязательными к исполнению государственными органами. В случае необходимости решения Совета Безопасности могут реализовываться актами Президента Республики или Правительства. Важнейшие вопросы предварительно обсуждаются на рабочих совещаниях, которые проводятся под руководством помощника Президента-Секретаря Совета Безопасности.

Вторая часть предложения п.п. 20) ст. 44 Конституции, начинающаяся со слов «а также» имеет принципиальное значение.

Законом РК от 21 мая 2007 г. изменен статус двух ранее консультативно-совещательных органов – Ассамблеи народа Казахстана и Высшего судебного совета РК.

Резко усилена роль АНК. Будучи непосредственно поименованной в п.п. 20) ст. 44 Конституции, она возвышена на конституционный уровень.

АНК была образована Указом Президента Республики от 1 марта 1995 года в качестве консультативно-совещательного органа при Главе государства. С того времени она превратилась в один из главных институтов развивающейся казахстанской демократии. Аналогов АНК нет ни в одной зарубежной стране¹.

Деятельность АНК направлена на решение без преувеличения жизненных задач казахстанского полиэтнического общества: формирование и распространение идей духовного единства, укрепление и сохранение дружбы между народами и межэтнического согласия; предупреждение негативных тенденций в сфере межэтнических отношений посредством создания единой системы взаимодействия АНК с государственными органами и общественными объединениями; организация работы по анализу ситуации в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, выработка на их основе практических рекомендаций, обеспечивающих консолидацию

¹ Более подробно см., напр., Нурсултан Назарбаев: идея мира и общественного согласия /Е.Л. Тугжанов, А.А. Абдакимов, Н.П. Калашникова, В.Г. Коченов, С.В. Селиверстов, А.М. Али, Н.Ж. Шаймерденов. – Астана: «Жасыл Орда», 2014; Ассамблея народа Казахстана в истории страны /Под общ. ред. заместителя Председателя АНК, д-ра полит. наук Е.Л. Тугжанова. – Алматы, «КАЗакпарат», 2015.

общества; содействие обеспечению учета многообразных национальных интересов в проводимой государством национальной политике; поддержка национальных СМИ и театров, народного творчества; создание программ и проектов по укреплению межэтнических отношений, гражданского мира и согласия.

В поздравлении Главы государства с 20-летием Ассамблеи народа Казахстана Президент Республики-Елбасы высказал следующую оценку АНК. «Ассамблея народа Казахстана – это главный и прочный фундамент мира, согласия и дружбы всех этносов, живущих на благословенной земле нашей Родины. Она сыграла важнейшую роль в истории становления и укреплении Независимости, всенародном принятии Конституции Республики Казахстан, 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. Своей кропотливой повседневной работой она формирует у граждан страны высокую ответственность и гордость за нашу вечную Родину – Мәңгілік Ел, за нашу общую принадлежность к уникальной и дружной семье казахстанцев»¹.

За прошедшие годы Президентом Республики неоднократно предпринимались действенные меры по повышению авторитета и эффективности деятельности Ассамблеи. Указом Президента Республики от 26 апреля 2002 года были утверждены «Стратегия Ассамблеи народов Казахстана» и Положение об Ассамблее.

Между тем формирование казахстанской идентичности, участие АНК в процессах демократизации общества и совершенствование ее как института межэтнических отношений потребовало дополнительной мобилизации государственных и общественных ресурсов. 23 апреля 2005 года Глава государства издает еще один Указ «Об укреплении института Ассамблеи народов Казахстана». Расширены функции и полномочия АНК за счет обеспечения ею гармонизации межэтнических отношений, укрепления толерантности и доверия в отношениях между представителями различных этносов; интеграции усилий этнокультурных объединений для достижения поставленных целей. Исходя из данного Указа, осуществлено закрепление прав и обязанностей членов АНК и малых ассамблей, повышение статуса рабочих органов АНК и малых ассамблей.

В 2007 году Ассамблея народов Казахстана получила конституционный статус и была переименована в Ассамблею народа Казахстана.

В развитие данной конституционной новеллы впервые Парламентом принят и 20 октября 2008 года Президентом РК страны подписан Закон «Об Ассамблее народа Казахстана», которым определен статус, порядок

¹ Казахстанская правда, 2015, 3 марта.

формирования и организация работы АНК, направленные на реализацию государственной национальной политики, обеспечение общественно-политической стабильности в Республике Казахстан и повышение эффективности взаимодействия государственных органов и гражданских институтов общества в сфере межэтнических отношений.

В данном Законе АНК была определена учреждением без образования юридического лица, образуемым Президентом Республики, способствующим разработке и реализации государственной национальной политики. Она осуществляет свою деятельность на всей территории Казахстана.

АНК координирует деятельность региональных ассамблей, которые также по статусу являются учреждениями без образования юридического лица при акимах областей (города республиканского значения, столицы).

Целью АНК являлось обеспечение межэтнического согласия в Казахстане 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.

Основными задачами АНК согласно ст. 4 вышеназванного Закона выступали: 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, поддержка и развитие общественного консенсуса по основополагающим ценностям казахстанского общества; оказание содействия государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе и стремлениям, направленным на ущемление прав и свобод человека и гражданина; формирование политико-правовой культуры граждан, опирающейся на демократические нормы; 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.

Принципами деятельности АНК (ст. 5) являются: 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина; 2) приоритет интересов народа и государства; 3) равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам; 4) равноправие и персональная ответственность членов АНК за деятельность в ее составе; 5) гласность. Ст. 6 регламентированы основные направления деятельности АНК (таковых всего пятнадцать, причем их перечень оставлен открытым: «16) иная деятельность, содействующая межэтническому согласию и не противоречащая законодательству Республики Казахстан»).

В отношении АНК Президент Республики обладает следующими полномочиями: 1) образует и реорганизует АНК; 2) определяет направления деятельности АНК; 3) назначает и освобождает от должности руководящих

должностных лиц АНК; 4) созывает Сессию АНК; 5) осуществляет иную деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики. Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы принадлежит право пожизненно возглавлять Ассамблею народа Казахстана.

Во второй главе Закона объединены статьи, устанавливающие структуру и органы управления АНК, членство в АНК, полномочия членов АНК, порядок прекращения полномочий члена АНК и депутата Мажилиса Парламента, избранного АНК. Третья глава посвящена источникам финансирования деятельности АНК и ассамблей областей (города республиканского значения, столицы).

Состав АНК формируется ее Председателем из числа представителей государственных органов, этнокультурных и других общественных объединений, а также иных лиц, с учетом их авторитета среди населения и общественно-политической активности.

Структура Ассамблеи имеет две составляющие – государственную и общественную. Высшим органом является сессия, которая проходит под председательством Президента страны. Все ее решения являются обязательными для рассмотрения, как государственными органами, так и институтами гражданского общества.

Механизм управления межэтническими отношениями встроен в структуру исполнительной вертикали государственной системы управления. Рабочий орган АНК – Секретариат входит в состав АП РК. Секретариаты Ассамблеи областей, гг. Астаны и Алматы входят в структуру областных акиматов.

В целом Ассамблея консолидирует более 1330 этнокультурных объединений, руководители которых входят в ее состав, а также в состав региональных ассамблей. Именно в этом русле происходит постепенный процесс интеграции этнокультурных объединений, как носителей определенных особых групповых интересов, в общественную жизнь республики, в субъектов государственно-правовых отношений¹.

Конституционная реформа 2007 г. закрепила авторитет и политический вес Ассамблеи. Она стала полноценным конституционным органом и получила право избирать 9 депутатов в Мажилис Парламента РК.

Тем самым обеспечено гарантированное представительство Ассамблеи в Мажилисе Парламента РК, где реализуется право законодательной инициативы, а депутатская группа АНК стала выполнять роль механизма межпартийного сотрудничества.

Важно подчеркнуть, что депутаты от Ассамблеи выступают не как представители отдельных этносов. Они выражают интересы всей совокупности этнических групп.

¹ Более подробно см.: Этнокультурные объединения // Электронная база данных этнокультурных объединений. Официальный сайт Ассамблеи народа Казахстана: <http://www.assembly.kz> См. также: Народ Казахстана: Энциклопедия /ред. Ж.Н. Тойбаева. – Алматы «Қазақ энциклопедиясы, 2016.

Сегодня инфраструктура АНК включает свыше 1300 этнокультурных объединений по всей стране, 192 этнопросветительских комплекса. Под эгидой АНК работает 52 этнокультурных СМИ на 15 языках этносов Казахстана.

Во всех регионах функционирует 39 Домов Дружбы, которые являются своеобразными центрами социальных инициатив и общественного согласия, ресурсного и методического обеспечения этнокультурных объединений, местом проведения культурно-массовых мероприятий и реализации приоритетных социальных проектов, организации работы воскресных школ по изучению государственного и английского, а также языков этносов.

В рамках поручения Президента создано 2866 советов общественного согласия АНК всех регионов страны и на всех уровнях вплоть до сельских округов, а также на крупных предприятиях.

Практика показала огромную социальную потребность общества в деятельности этих Советов.

Они стали всеобъемлющей диалоговой площадкой государства и общества по решению актуальных социальных и других проблем населения в любых возможных форматах.

При Ассамблее важную воспитательную функцию выполняют 2141 совет матерей.

Создано 16 кабинетов и 13 центров медиации во всех регионах. Их работа направлена на содействие в урегулировании различных конфликтных ситуаций и споров в досудебном порядке.

В широкую гражданскую сеть АНК входит ряд таких специализированных общественных структур: Научно-экспертный совет АНК; Клуб журналистов и экспертов по вопросам межэтнических отношений при АНК; Ассоциация кафедр АНК; ОФ «Фонд АНК»; Ассоциация предпринимателей АНК и др.

Научно-экспертный совет АНК действует с 2009 года, в его составе 35 докторов и 10 кандидатов наук, 8 общественных деятелей.

Во всех регионах созданы 16 научно-экспертных групп, в составе 183 человек, включая 52 докторов и 73 кандидатов наук.

В Ассоциацию кафедр АНК входит 22 кафедры и центры, созданные на базе ведущих вузов страны.

Создан Центр по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений в Академии государственного управления при Президенте РК.

Силами наших ученых систематизированы и научно обоснованы термины и понятия сферы межэтнических отношений казахстанской политики и практики, обеспечивается научно-экспертное сопровождение реформ по направлению «Идентичность и единство».

Только в 2016 году, в рамках Года АНК, было проведено 2 крупных социологических исследования по вопросам казахстанской идентичности и единства, продвижения общенациональной идеи «Мәңгілік Ел».

По поручению Главы государства изданы книги «Ассамблея народа Казахстана: история двух десятилетий» и «Ассамблея народа Казахстана

в истории страны». По линии Научно-экспертного совета также изданы 12 научных работ на 3-х языках (казахском, русском и английском). В регионах проведено 28 комплексных исследований, издано 18 монографий, 10 учебников и пособий, подготовлено 29 методических разработок, опубликовано 123 статьи. Проведено 4 международных научно-практических конференции высокого уровня.

Сложилась устойчивая практика деятельности АНК. Каждая из сессий – это событие в жизни казахстанцев, ведь на них анализируются злободневные проблемы жизни государства, принимаются судьбоносные решения. Содержащиеся в них рекомендации и предложения по государственной национальной политике, направленные государственным органам и должностным лицам, подлежат обязательному рассмотрению. В силу их особой важности по завершении сессии, как правило, специальным правительственным постановлением определяются конкретные меры по практическому исполнению принятых решений.

В апреле 2010 года Глава государства одобрил Доктрину национально-го единства Казахстана. 7 сентября 2011 года Указом Президента РК № 149 было утверждено новое Положение об АНК.

Уже трижды – в 2007, 2012 и 2016 годах – Ассамблеей проводились выборы девяти депутатов Мажилиса Парламента. Действует парламентская депутатская группа «Ассамблея народа Казахстана» из мажилиسمенов, представителей всех партийных фракций, основную часть которой составили депутаты, избранные от АНК. Она играет роль механизма организации межпартийного сотрудничества в Парламенте по вопросам, требующим общенационального консенсуса, независимо от политических взглядов и предпочтений (независимость, единство народа, общность ценностей, общественное согласие).

Исходя из положений Стратегии «Казахстан-2050» с учетом нарабатанного опыта, высказанных на сессиях АНК предложений Президент Республики Указом от 18 апреля 2013 года № 552 утвердил Концепцию развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2020 года).

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. Его рабочий орган – Центр по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений в центрально-азиатском регионе, созданный на базе Академии государственного управления при Президенте РК. Основной научно-исследовательский и образовательный потенциал на сегодня составляют также научно-экспертные группы в регионах и объединенные в Ассоциацию кафедр и центры АНК в ведущих вузах страны.

В Национальной академической библиотеке РК есть депозитарий АНК, доступный в том числе через электронный каталог.

В комплекс обеспечения деятельности АНК также входят институты при Ассамблее и меры сопровождения: финансового (Общественный фонд

«Фонд АНК», Ассоциация предпринимателей АНК, президентские гранты руководителям этнокультурных объединений, бюджетом охвачены национальные театры, издание учебников с преподаванием на национальных языках и пр.), медийно-информационного (официальный сайт <http://www.assembly.kz>, журнал «Достык – Дружба», Клуб журналистов и экспертов по вопросам межэтнических отношений при АНК) и обучающего (Академия мира и дружбы, Методический центр инновационных технологий обучения языкам «Тілдарын»).

Деятельность АНК обеспечивают учрежденное Главой государства 17 июня 2014 г. республиканское государственное учреждение «Қоғамдық келісім» при Президенте РК и 16 коммунальных государственных учреждений «Қоғамдық келісім» при аппаратах акимов областей и гг. Астана и Алматы. «Қоғамдық келісім» («Общественное согласие») – некоммерческая организация, обладающая статусом юридического лица, в организационно-правовой форме государственного учреждения при Главе государства. Предмет его деятельности составляет организационное и материально-техническое обеспечение работы Ассамблеи: организация научно-экспертного, информационного, аналитического сопровождения деятельности Ассамблеи; поддержки этнокультурным и другим общественным объединениям и организациям в работе, направленной на реализацию задач Ассамблеи.

Созданные во всех регионах Дома дружбы стали центрами социальных инициатив и общественного согласия, ресурсного и методического обеспечения этнокультурных объединений, местом проведения культурно-массовых мероприятий и реализации приоритетных социальных проектов, организации работы воскресных школ по изучению государственного и английского, а также языков этносов.

Инициированная и постоянно стимулируемая Елбасы устойчивая и многоплановая государственная политика в области межэтнических отношений постепенно сформировалась в одну из главных функций Республики Казахстан. Она имеет под собой прочную политико-правовую основу в форме соответствующих норм Конституции, текущего законодательства, норм этики, морали и нравственности. Эффективной государственно-общественной организационно оформленной структурой, постоянно повышающей свой мощный ресурс, является АНК.

30 августа 2014 года в поздравлении народа Казахстана, говоря о предстоящем праздновании 20-летия принятия на республиканском референдуме Конституции страны, Президент Республики-Елбасы Н.А. Назарбаев сделал особый акцент: «Юбилей Основного Закона будет отмечаться на общегосударственном уровне вместе с 20-й годовщиной Ассамблеи народа Казахстана. Эти два великих события составляют единую связь в нашей летописи»¹.

¹ Официальный сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>

Законом РК от 27 октября 2015 г. внесены изменения и дополнения в Закон РК об АНК, принципиально расширившие сферу ее ведения. Ассамблея народа Казахстана определена в качестве образуемого Президентом Республики учреждения, способствующего разработке и реализации государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства. Соответственно скорректированы основные задачи, организация и направления деятельности АНК.

Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена новая Концепция развития Ассамблеи Казахстана (до 2025 года), обозначившая новые институциональные направления работы: развитие системы советов общественного согласия и активизация их работы в сфере общественного контроля; развитие медиации и содействие развитию благотворительности в стране.

В списке конкретных мер: осуществление системного мониторинга, а также координация деятельности государственных органов по обеспечению укрепления казахстанской идентичности и единства, контроля своевременного и качественного исполнения поручений Президента Республики – Председателя АНК; дальнейшее совершенствование организационной структуры и механизмов работы АНК, госучреждений Қоғамдық келісім»; модернизация деятельности научно-экспертного совета АНК и его научно-экспертных групп в регионах, кафедр и центров АНК; усиление экспертно-го сопровождения реализуемых проектов АНК.

Законом РК от 21 мая 2007 года в разряд учреждений при Президенте Республики переведен еще один ранее консультативно-совещательный орган при Главе государства – Высший Судебный Совет РК. В пунктах 1 и 2 ст. 82 Конституции Республики уже были определены функции ВСС, а также состав ВСС. Впервые специальный Закон «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» был принят 28 мая 2001 года.

После внесения изменений и дополнений в Конституцию в 2007 году новым Законом от 17 ноября 2008 года «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» определяется статус и организация работы ВСС. ВСС – учреждение без образования юридического лица, создаваемое в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности. Правовой основой деятельности Совета являются Конституция, Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей, Закон РК о Высшем судебном совете и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан. Обеспечение деятельности ВСС РК осуществляется аппаратом Совета, работники которого являются сотрудниками Администрации Президента.

Компетенция и организация деятельности ВСС РК претерпела существенные изменения в связи с объединением в одном органе функций и полномочий ВСС (Закон от 28 мая 2001 года) и республиканской Квалификационной коллегии юстиции (Закон от 11 июля 2001 года), а также по-

следующими изменениями и дополнениями, внесенными в 2010, 2012 и 2014 годах.

Статьей 2 названного Закона установлены полномочия ВСС по обеспечению гарантий независимости и неприкосновенности судей в части отбора кандидатов на вакантные должности судьи (председателей соответствующих судов и коллегий) с последующей рекомендацией Президенту Республики избранного кандидата; рассмотрения вопросов прекращения полномочий судей (председателей судов и судебных коллегий) по установленным в Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей основаниям; представления Президенту РК заключения для решения вопроса о даче согласия на арест судьи, его приводе, применении к нему мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, привлечении судьи к уголовной ответственности.

Ряд полномочий ВСС РК связан с деятельностью по улучшению качественного состава судейского корпуса, совершенствованию системы подготовки и повышению квалификации судей; по организацией приема квалификационных экзаменов у претендентов на судейские должности; по ведению учета лиц, сдавших квалификационные экзамены для занятия должности судьи, прошедших стажировку в судах и получивших заключения пленарных заседаний областных и приравненных к ним судов, а также лиц, окончивших специализированную магистратуру. При ВСС РК действует квалификационная коллегия.

Еще одна сфера деятельности ВСС – разработка и внесение Президенту Республики предложений по совершенствованию судебной системы и законодательства; рассмотрение вопроса о даче согласия на установление общей штатной численности судей, количества судей каждого местного и другого суда.

В реализацию пяти институциональных реформ, выдвинутых Н.А. Назарбаевым, 4 декабря 2015 года был принят новый Закон РК о Высшем Судебном Совете Республики Казахстан.

Указом Президента РК от 3 февраля 2016 года № 188 был образован ВСС в составе его Председателя, действующих судей и судей в отставке, заведующего кафедрой Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, советника председателя Республиканской коллегии адвокатов, а также входящих в Совет по должности Председателя Верховного Суда РК, Генерального Прокурора РК, Министра юстиции РК, руководителя уполномоченного органа по делам государственной службы, Председателя Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента РК и Председателя Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК.

В ходе третьей конституционной реформы были изменены и дополнены нормы о ВСС Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей и Закона РК о Высшем Судебном Совете.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что практически все материальные отношения в части гарантий независимости, прав и ответственности судей, заложенные в Закон РК о Высшем Судебном Совете, основаны на положениях Конституции и Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей. Постоянное повышение требований Главы государства к судебной системе по улучшению качества реализации правосудия требует от ВСС четкости в части выполнения его функций по обеспечению независимости и ответственности судов и судей (см. также комментарий к ст. 82 Конституции).

44.21. Перечень прав и обязанностей Главы государства является открытым и, как было показано выше, корректируется Парламентом путем издания конституционных и обычных законов. Подобный способ (в отличие от закрытого перечня полномочий Парламента) политически и юридически оправдан.

Во-первых, конституционную базу президентских полномочий составляет принцип единства государственной власти и разделения ее на ветви. Во-вторых, законодатель, воля которого в этих условиях является первичной, сознательно определяет содержание и объем дополнительной к установленной Основным Законом компетенции Президента Республики. В-третьих, это позволяет довольно оперативно решать не только стратегические, но и тактические вопросы.

Вместе с тем, формально-юридическое требование о возможности предоставления Главе государства полномочий законом не означает вероятности безграничного расширения правомочий Президента Республики. Предметными ограничителями здесь выступают общие положения Конституции, установленная ею компетенция Парламента и Правительства.

В ходе подготовки и осуществления третьей конституционной реформы Правительством были проанализированы 11 конституционных законов, 20 кодексов и 298 законов. Нормы, которые устанавливают полномочия Президента, содержались в 11 кодексах и 80 законах.

Главой государства инициирован и Парламентом 15 июня 2017 года принят Конституционный закон РК о перераспределении полномочий, которым внесены необходимые коррективы в конституционные законы РК о Президенте Республики Казахстан, о Первом Президенте Елбасы, о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов, о Правительстве Республики Казахстан, о Конституционном Совете Республики Казахстан, о судебной системе и статусе судей, о выборах и о республиканском референдуме.

Значительная часть установленных законами полномочий Президента Республики по регулированию социально-экономических процессов, включая управление экономикой, финансами, государственным имуществом, полномочия, связанные с решением отдельных вопросов административно-территориального устройства, были переданы Правительству и другим исполнительным органам. В этих целях 3 июля 2017 года Президентом подписаны разработанные по его поручению и принятые Парламентом

Конституционный закон РК о перераспределении полномочий и Закон РК о перераспределении полномочий.

Конституционный закон РК от 3 июля 2017 г. предусматривает перераспределение законодательно установленных полномочий Президента Республики, не требующих поправок в Конституцию. Правительству переданы следующие полномочия Президента РК по регулированию экономических процессов: образование Республиканской бюджетной комиссии, утверждение положения о ней, определение его состава; по согласованию с Президентом определение системы государственного планирования; определение порядка составления и представления годового отчета об исполнении республиканского бюджета. Также исключено полномочие Президента по определению порядка участия Правительства в разработке республиканского бюджета и его изменениях, представлении Парламенту республиканского бюджета и отчета о его исполнении и другие.

Законом РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий внесены поправки в 4 кодекса РК (Земельный, Водный, Бюджетный, Предпринимательский) и 22 закона, предусматривающие передачу ряда полномочий Президента Республики Правительству по вопросам, экономики, социального развития и имеющим организационный характер.

В частности, в сфере регулирования экономических процессов Правительству переданы такие полномочия Президента, как: определение приоритетных секторов экономики в области поддержки индустриально-инновационной деятельности; определение порядка разработки проекта республиканского бюджета; установление порядка составления и представления отчета о реализации стратегического плана; создание специальных экономических зон; введение специального валютного режима на основе совместного представления Национального Банка и соответствующих уполномоченных органов; определение перечня объектов, которые не могут быть переданы для целей государственно-частного партнерства.

Кроме того, Правительство по согласованию с Президентом Республики или Администрацией Президента будет осуществлять функции по: определению Системы госпланирования; принятию решений о приостановлении проверок субъектов частного предпринимательства на определенный срок; утверждению типового положения о госоргане; утверждению перечня объектов, находящихся в государственной собственности и в собственности субъектов квазигосударственного сектора, не подлежащих отчуждению и другие.

По вопросам, имеющим социальное значение, Правительству переданы полномочия по утверждению перечня праздничных дат и, по согласованию с Администрацией Президента, определению порядка выплаты бонусов государственным служащим.

Законом РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий также Правительству переданы организационные полномочия Президента по определению границ областей и городов республиканского значения, определению перечня водохозяйственных сооружений, имеющих особое стра-

тегическое значение, утверждению по согласованию с Администрацией Президента Правил применения оружия и боевой техники по воздушным судам-нарушителям воздушного пространства и др.

Полномочия Президента по определению порядка проведения специальной проверки иностранных работников при приеме на работу в госорганы переданы КНБ РК, который будет осуществлять данную функцию совместно с Агентством по делам государственной службы и противодействию коррупции.

Законом РК от 11 июля 2017 г. о перераспределении полномочий внесены изменения и дополнения в Налоговый кодекс РК, УК РК, УПК РК, КоАП РК и ГПК РК и ряд других законов (всего 54 закона).

Масштабная работа по приведению правовых актов в соответствие с Конституцией продолжается на подзаконном уровне.

СТАТЬЯ 45

1. Президент Республики Казахстан на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

2. Исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.

3. 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.

45.1. Юридическое оформление реализации Президентом Республики функций или конкретных полномочий имеет исключительно важное значение, поскольку, в отличие от политического, правовое поле имеет более четкие границы и правила.

В настоящее время принципиальные начала юридических форм осуществления Президентом Республики правомочий закреплены Конституцией. Статьей 45 установлены формы актов Президента Республики: указы и распоряжения, которые издаются Президентом Республики на основе и во исполнение Конституции и законов, имеют обязательную силу на всей территории страны.

Конституционные основы построения казахстанской правовой системы (см. также комментарий к ст. 4 Конституции) находят свое развитие и конкретизацию в Законе РК о правовых актах, в ст. 10 которого закреплена иерархия нормативных правовых актов.

Нормативные («обычные») указы Президента Республики поставлены на шестое место вслед за, в том числе, законами и нормативными постановлениями Парламента и его Палат. Следовательно, «обычный» указ

Президента Республики не может противоречить нормативным правовым актам Парламента и его Палат. Весьма значимым является принципиальное положение о том, что нормативный правовой характер могут носить только президентские указы, которые относятся к категории «подзаконные нормативные правовые акты».

В статье 61 Конституции установлен исчерпывающий набор общественных отношений, которые регулируются законами. «Все иные отношения регулируются подзаконными актами» (см. также комментарий к п. 2 ст. 61 Конституции).

Вместе с тем, Конституционным законом РК о Президенте (п.п. 3) п. 1 ст. 22) установлено следующее правило: указами Президента Республики «осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов».

Как видим, возникающий вакуум на стыке парламентского и президентского секторов единого нормативно-правового пространства был передан Парламентом в ведение Президента Республики. Таким образом, наряду с законодательным верховенством Парламента предусмотрена возможность как бы параллельного верховенства Президента Республики в сфере, которая не отрегулирована законом. В такой ситуации при издании акта Глава государства обязан руководствоваться лишь Конституцией.

Например, Указом Президента РК от 18 июня 2009 года № 827 на основании обобщения накопленного ранее опыта в Казахстане была учреждена Система государственного планирования. В течение нескольких лет она апробировалась и подвергалась корректировке. А 3 июля 2013 года Парламентом был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения их в соответствие с Системой государственного планирования Республики Казахстан». В настоящее время конституционной реформой правовое регулирование Системы государственного планирования передано в ведение Парламента и Правительства.

Конечно, ныне, в сравнении с серединой 90-х годов прошлого века, в начале XXI века в результате продуктивной законотворческой деятельности Парламента поле для подобных актов Президента значительно сузилось. Тем не менее, издание указа, по юридической силе равного закону, в сфере установленных статьей 40 Конституции функций Президента Республики, является его полномочием, которым казахстанский Глава государства может воспользоваться «по праву» на основании действующего Основного Закона (см. также комментарий к ст. 40 Конституции).

Конституционным законом РК о Президенте установлены определенные требования, предъявляемые к указам и распоряжениям Главы государства.

В соответствии со ст. 21 Конституционного закона о Президенте, посредством издания указов Президентом Республики: осуществляются конституционные полномочия Главы государства, требующие издания акта

Президента Республики; решаются вопросы обеспечения согласованного функционирования всех ветвей государственной власти, установленной Конституцией и законами ответственности органов власти перед народом Казахстана; осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента, а также не относящихся к установленной законами компетенции Правительства и других государственных органов; принимаются решения по стратегическим вопросам экономического и социально-политического развития Республики Казахстан.

Распоряжения Президентом Республики издаются на основе и во исполнение Конституции, законов и указов Президента. Распоряжениями осуществляется решение вопросов административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера; в соответствии с компетенцией Президента Республики назначаются и освобождаются от должности лица, не обладающие конституционным статусом.

В необходимых случаях Президент Республики при осуществлении своих полномочий может самостоятельно определить, в форме какого акта, указа или распоряжения будут осуществляться соответствующие его полномочия (ст. 20 Конституционного закона РК о Президенте).

Достаточно четко определены требования, предъявляемые к технологии подготовки, движению указов на всех стадиях работы с документом.

Указы нормативного характера вводятся в действие на всей территории Казахстана одновременно по истечении десяти календарных дней после дня их первого официального опубликования, если иное не будет установлено Президентом Республики. Акты ненормативного характера вступают в силу с момента их подписания, если иное не будет установлено Главой государства. Акты Президента Республики публикуются в официальных органах печати, установленных Законом РК о правовых актах. Они могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, телефаксу, разосланы соответствующим государственным органам, а также организациям и их должностным лицам. Не подлежат публикации акты Президента Республики, содержащие государственные секреты Республики или иную охраняемую законом тайну. Содержание названных актов может излагаться в средствах массовой информации в установленном порядке.

45.2. Законом РК от 10 марта 2017 г. п. 2 ст. 45 исключен.

Ранее, в конкретных исторических условиях, казахстанская модель президентской формы правления позволяла, исходя из сложившихся объективных обстоятельств, в соответствии с Конституцией Республики и волеизъявлением Президента и Парламента Республики, проводить временное перераспределение между ними законодательных полномочий, а также – Президенту Республики издавать указы, имеющие силу закона (*см. также комментарий к п.п. 3) ст. 53 и п. 2 ст. 61 Конституции*).

Конституцией 1995 года был впервые регламентирован институт делегированного законодательства. В связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию Законом РК от 21 мая 2007 г., Конституционным Сове-

том Республики Казахстан было дано официальное толкование п. 2 ст. 45, подпунктов 3) и 4) ст. 53 Конституции¹ относительно возможности делегирования Президенту Республики законодательных правомочий, пределов их осуществления и других деталей.

Необходимо иметь в виду, что за двадцать лет действия Конституции 1995 года, несмотря на различные острые ситуации и наличие формальных оснований, Президент страны ни разу не воспользовался конституционными полномочиями по изданию закона или указа, имеющего силу закона. В итоге данные фактически резервные полномочия Главы государства и их юридические формы были исключены из Конституции.

Напомним, что право Президента Республики по уполномочию парламента издавать указы, имеющие силу конституционного закона и «обычного» закона, возникло в конкретных условиях и имеет под собой прочные научное обоснование и юридические основания.

Истории государственной независимости известны два случая делегирования Верховным Советом РК Президенту Республики законодательных полномочий.

1) Верховный Совет Казахской ССР XII созыва своим Постановлением от 28 октября 1993 года «О некоторых мерах по защите экономики Республики Казахстан» предоставил Президенту Республики возможность в случае безотлагательной необходимости в период между сессиями, реализовать свое полномочие, предусмотренное п.п. 6) ст. 78 Конституции с последующим внесением соответствующего проекта Закона согласно п.п. 6) ст. 64 Конституции на рассмотрение парламента (имеется в виду введение казахстанской денежной единицы – тенге).

2) Верховный Совет XII Законом о временном делегировании Президенту РК и главам местных администраций дополнительных полномочий Президенту Республики на срок до начала работы первой сессии вновь избранного Верховного Совета было предоставлено право издавать, на основе и во исполнение Конституции, акты, имеющие силу закона, которые действуют до принятия соответствующих законов². Дополнительным определением от 11 марта 1995 года Конституционный Суд Республики подтвердил правомочие Президента страны издавать указы, имеющие силу конституционного закона³.

За счет этого в марте 1995 – январе 1996 гг. казахстанской правовой системой был сделан без преувеличения рывок, она пополнилась блоками указов Президента Республики, имеющих силу конституционного и обычного законов в государственной, экономической и других сферах. В короткое время было издано 134 указа, имеющих силу закона и более 60 указов о ратификации Казахстаном международных договоров. Указы, имеющие силу

¹ НПКС РК от 26 июня 2008 года № 5 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 45, подпунктов 3) и 4) статьи 53 Конституции Республики Казахстан» (отменено НПКС РК от 17 апреля 2011 года №2).

² Ведомости Верховного Совета РК 1993. № 23–24. – С. 513.

³ Казахстанская правда, 1995, 16 марта.

законов «по сути стали фундаментом будущих экономических достижений Казахстана. Страна получила соответствующие мировым стандартам законы, заставившие повернуть экономику в совершенно новое русло»¹.

Среди указов, имеющих силу конституционного закона, принятых в 1995 году: от 28 сентября о выборах, от 16 октября о Парламенте и статусе его депутатов, от 2 ноября о республиканском референдуме, от 18 декабря о Правительстве, от 26 декабря о Президенте, от 29 декабря о Конституционном Совете и другие.

В ряду указов, имеющих силу закона: от 3 октября о страховании, от 3 октября о внесении изменений и дополнений в Закон о гражданстве Республики Казахстан, от 5 октября о производственном кооперативе, от 20 октября о судах и статусе судей, от 21 декабря о прокуратуре, от 23 ноября о лекарственных средствах, от 21 декабря об органах национальной безопасности, от 22 декабря о земле, от 23 декабря об ипотеке недвижимого имущества, от 23 декабря об электроэнергетике, от 25 декабря о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, от 26 декабря о государственной службе и другие. Все они после вступления в действие Конституции 1995 года с различными изменениями и дополнениями обновлены Парламентом и в настоящее время имеют форму конституционного или обычного закона.

Используя право издавать указы, имеющие силу закона, Президент Республики весной 1995 года уберег от развала правовую систему Казахстана. Дело в том, что известное решение Конституционного Суда «по делу Т. Квятковской» от 6 марта 1995 года породило возникновение острой и сложнейшей проблемы. За время своей деятельности с 19 апреля 1994 года по 6 марта 1995 года Верховным Советом XIII созыва с соблюдением требуемой процедуры было введено в действие 314 актов, в том числе 24 закона. На их основе возникли многообразные правоотношения. Принятые признанным нелегитимным Верховным Советом законы и постановления в одночасье лишились юридической основы. В результате оказались поставленными под сомнение реальные соглашения, договоренности, приговоры, решения многочисленных государственных органов. В этой исключительной ситуации Глава государства – гарант Конституции и законности – 13 марта образовал комиссию из руководителей юридических ведомств во главе с первым заместителем Министра юстиции. Комиссия проанализировала принятые акты, провела необходимые консультации с учеными-юристами. В результате Комиссия внесла Президенту Республики предложения касательно каждого документа.

Глава государства, руководствуясь Законом РК о временном делегировании Президенту дополнительных полномочий, 23 марта 1995 года издал Указ, имеющий силу Закона «Об актах Верховного Совета Республики

¹ Урал Мухамеджанов, Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан. «Время испытаний, успехов и надежд». – Казахстанская правда, 2009, 9 декабря; Касымбеков М.Б. Лидер и независимость. – Алматы, «Қазақ энциклопедиясы, 2010. – С. 20.

Казахстан». В нем все акты Верховного Совета были условно поделены на 5 групп. Первая – это законы и постановления об их введении в действие. Затем – постановления, реализация которых направлена на решение ряда хозяйственных задач и предполагает финансирование из бюджета. Далее – постановления о ратификации международных договоров, соглашений и присоединении к конвенциям и постановления по решению кадровых вопросов. В заключении – постановления, которые не подпадают под условные характеристики предыдущих групп. Данным Указом Президента РК они были признаны действующими и обладающими юридической силой со дня введения в действие. Вместе с тем не были признаны обладающими таковой 186 актов, касающиеся организации и обеспечения работы самого Верховного Совета.

Подобным неординарным шагом Президента Республики была обеспечена стабильность власти и режим законности.

Между тем, в действующее право исторически входит еще одна большая группа актов Президента Республики – указы, имеющие силу конституционного либо обычного законов, изданные ранее, в периоды вынужденного единовластия Президента Республики (март 1995 – январь 1996 годов). В соответствии с п. 3 ст. 92 Конституции они были изменены, дополнены или отменены в порядке, предусмотренном для изменения, дополнения или отмены законов. Работа эта практически завершена в краткосрочный период после вступления в силу новой Конституции, и на сегодня данный опыт рассматривается преимущественно в его научном контексте.

45.3. Институт контрассигнации, то есть предварительного визирования соответствующими должностными лицами проектов подписываемых Главой государства документов, и несущих за них ответственность, существует в государствах с полупрезидентской и парламентарной формами правления. Он корреспондируется с конституционно-правовой ответственностью Главы государства, наступающей, как правило, только в случае совершения им государственной измены.

Норма п. 3 ст. 45 Конституции Республики непосредственно связана с положениями п. 2 ст. 47 (*см. также комментарий п. 2 ст. 47 Конституции*).

Акты Парламента, подписываемые Президентом Республики, предварительно скрепляются подписями Председателя Сената и Председателя Мажилиса Парламента. Акты Президента Республики, издаваемые по инициативе Правительства, предварительно скрепляются подписью Премьер-Министра.

Юридическую ответственность за законность актов Парламента, подписываемых Главой государства, несут председатели Палат Парламента, а за законность актов Президента Республики, издаваемых по инициативе Правительства, – Премьер-Министр.

Данную позицию определил Конституционный Совет: «Употребленный в данной конституционной норме грамматический оборот «ответственно подписью Председателя каждой из Палат Парламента либо Премьер-Министра» означает, что акты Парламента, перед их подписа-

нием Президентом Республики, скрепляются только подписями Председателей Палат Парламента, а Премьер-Министр скрепляет своей подписью только акты Президента (указы, распоряжения), издаваемые по инициативе Правительства».

Необходимость предварительного скрепления подписью Премьер-Министра актов Парламента перед их подписанием Президентом Республики не вытекает и из других норм Конституции. Так, согласно п. 4 ст. 61 Конституции принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. В соответствии с п.п. 2) ст. 44 Конституции Президент Республики «...подписывает представленный Сенатом Парламента закон...»¹.

Если Правительство Республики придет к выводу, что принятый Парламентом закон не соответствует Конституции, считает Конституционный Совет, оно вправе довести об этом до сведения Президента Республики, правомочного возвратить закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования. Либо Премьер-Министр в соответствии с п. 1 ст. 72 Конституции может обратиться в Конституционный Совет.

В такой форме институт контрассигнации является одной из особенностей казахстанской президентской формы правления.

СТАТЬЯ 46

1. Президент Республики Казахстан, его честь и достоинство неприкосновенны.

2. Обеспечение, обслуживание и охрана Президента Республики и его семьи осуществляются за счет государства.

3. Положения настоящей статьи распространяются на экс-Президентов Республики.

4. Статус и полномочия Первого Президента Казахстана определяются Конституцией Республики и конституционным законом.

Статья 46 дополнена пунктом 4 в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

Президент Республики Казахстан является Главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Президент Республики

¹ ПКС РК от 29 мая 1997 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 45 и подпункта 2) статьи 44 Конституции Республики Казахстан в части круга должностных лиц, обязанных скреплять своими подписями акты Парламента перед их подписанием Президентом Республики».

есть символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина (*см. также комментарий к статьям 40 и 44 Конституции*).

Максимально ответственное несение исторической миссии Президента Республики Казахстан, уверенное и эффективное осуществление его конституционных функций и полномочий, а также безукоризненное отправление обязанностей требует от государства и общества закрепление на конституционном уровне и обеспечение на практике организационно-правовых условий и средств защиты всех составляющих его государственного статуса и личности.

Определенные гарантии предоставляются для лиц, оставивших пост Главы государства.

Особого внимания требует установление конституционных начал института Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаева, выступающего системообразующей ценностью действующей Конституции, государственного и общественного строя независимой Республики Казахстан.

Нормы комментируемой статьи 46 решают данные задачи.

Необходимо иметь в виду, что подобные гарантии в той или иной форме и объеме предусмотрены в зарубежных странах.

46.1. Согласно пункту 1 статьи 46 Конституции Президент Республики Казахстан, его честь и достоинство неприкосновенны.

В УК РК имеется специальная статья 375 «Посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности», которая состоит из трех частей:

часть 1 – публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан;

часть 2 – публичное оскорбление или иное посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан, совершенное с использованием средств массовой информации или сетей телекоммуникаций;

часть 3 – воздействие в какой бы то ни было форме на Президента Республики Казахстан или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению им своих обязанностей.

За указанные деяния виновный привлекается к уголовной ответственности.

От уголовно наказуемого деяния, посягающего на честь, достоинство Президента Республики, отличаются критические высказывания в адрес Главы государства. В УК РК есть специальное примечание к статье 375 о том, что выступления, содержащие критические высказывания о проводимой Президентом политике, не влекут уголовной ответственности по вышеуказанной статье.

46.2. Положение пункта 2 статьи 46 предусматривает, что обеспечение, обслуживание и охрана Президента Республики и его семьи осуществляются за счет государства. Соответствующие меры конкретизированы Конституционным законом РК о Президенте (в статьях 28–33 главы V «Обеспечение деятельности Президента Республики Казахстан»).

Обеспечение, обслуживание и охрана Президента Республики и его семьи осуществляются за счет республиканского бюджета (ст. 28).

Заработная плата Президента Республики определяется в порядке, установленном законодательством. Президенту Республики предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск сроком сорок пять календарных дней (ст. 29).

На период пребывания на посту Президента Республики лицо, избранное на эту должность, обеспечивается резиденциями на территории Республики, служебной квартирой в столице Республики и государственной дачей.

Президент Республики обеспечивается транспортом специального назначения.

Жилищное и транспортное, медицинское и санаторно-курортное обслуживание Президента Республики и членов его семьи обеспечивается Управлением делами Президента, а также в соответствии с их компетенцией Службой государственной охраны и КНБ РК.

Обслуживание Президента Республики и членов его семьи обеспечивается Управлением делами Президента Республики Казахстан.

Обеспечение специальными средствами связи осуществляется Службой государственной охраны.

На весь период деятельности Президента Республики образуется и формируется личная библиотека и личный архив Президента Республики (ст.30).

Охрана Президента Республики возлагается на соответствующее подразделение Службы государственной охраны РК. Охране подлежат супруга (супруг) Президента Республики и другие совместно проживающие с Президентом члены семьи (ст.31).

Статьями 32 и 33 Конституционного закона РК о Президенте учрежден институциональный механизм содействия Президенту Республики в осуществлении его функций и компетенции, включающий Администрацию Президента Республики, консультативно-совещательные органы, учреждения и организации при Главе государства (*см. также комментарий к ст. 44 Конституции*).

46.3. Статья 46 Конституции распространяет на экс-президентов Республики положения о неприкосновенности чести и достоинства Президента Республики, об обеспечении и охране Президента Республики и его семьи за счет государства.

В Конституционном законе РК о Президенте определен статус бывших Президентов Республики. Все бывшие Президенты Республики, кроме отпущенных от должности, имеют звание экс-Президента Республики Казахстан.

Экс-Президенты Республики являются по праву пожизненными членами Конституционного Совета РК; могут присутствовать на совместных заседаниях палат Парламента Республики, торжественных заседаниях, посвященных вступлению в должность Президента Республики, государственным праздникам Республики и иных проводимых государством мероприятиях.

Экс-Президент Республики, его честь и достоинство неприкосновенны. Посягательство на честь и достоинство экс-Президента Республики преследуется по закону (ст. 34).

Обеспечение, обслуживание и охрана экс-Президента Республики осуществляется за счет государства.

Экс-Президенту Республики пожизненно:

– решением Президента РК устанавливается пенсия в размере восьмидесяти процентов от должностного оклада Президента Республики. При этом пенсия экс-Президента Республики, установленная на условиях Конституционного закона о Президенте, повышается с учетом роста должностного оклада Президента Республики;

– предоставляются квартира и государственная дача с необходимым обслуживанием, личная охрана, персональный автомобиль с водителями, бесплатный проезд по стране, медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение;

– материалы личного архива и личной библиотеки Президента Республики Казахстан по завершении служебной деятельности в качестве Президента Республики находятся в собственности экс-Президента Республики Казахстан (ст. 35).

Также закреплены гарантии личной неприкосновенности экс-Президента Республики, который не может нести ответственность за действия, связанные с исполнением им полномочий Президента Республики, за исключением случаев совершения государственной измены (ст. 36).

46.4. Согласно комментируемому пункту 4 статьи 46 статус и полномочия Первого Президента Казахстана Республики определяются Конституцией РК и конституционным законом. Необходимые политико-правовые предпосылки для этого сформировались объективно.

На рубеже XX и XXI столетий, благодаря реализации Конституции 1995 г. и проводимой Президентом Республики стратегии глубоких преобразований, состоянию политической стабильности и общественного согласия страна вышла из глубокого кризиса. Наступил период устойчивого роста. Стали видны конкретные знаковые результаты внутренней и внешней политики Н.А. Назарбаева.

В целях обеспечения преемственности основных направлений внутренней и внешней политики Казахстана, дальнейших социально-экономических и демократических преобразований в стране, Конституционным законом РК от 27 июня 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан» были определены политическое и правовое положение Первого Президента Республики Казахстан, как одного из основателей нового независимого государства Казахстан, лидера народа Казахстана, обеспечившего его единство, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Перед подписанием данного конституционного закона Президент Республики направил его в Конституционный Совет РК для проверки на соответствие Основному Закону.

Согласно ПКС РК от 3 июля 2000 года № 16/2 «О соответствии Конституции Республики Казахстан Конституционного закона Республики

Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан», названный Конституционный закон детализирует установленные Конституцией для экс-Президентов гарантии неприкосновенности и обеспечения применительно к особой роли и вкладу в строительство нового независимого государства Первого Президента Республики Казахстан.

Получив положительное решение Конституционного Совета, Президент Республики подписал названный Конституционный закон.

Посредством принятия Парламентом Закона РК от 21 мая 2007 г. в часть вторую п. 5 ст. 42 Основного Закона включено понятие «Первый Президент Республики Казахстан», а ст. 46 дополнена п. 4, согласно которому «Статус и полномочия Первого Президента Казахстана определяются Конституцией Республики и Конституционным законом». Таким образом, в Казахстане Конституцией страны и Конституционным законом «О Первом Президенте Республики Казахстан» был регламентирован особый статус Первого Президента Республики.

Конституционным Законом РК от 14 июня 2010 г. были внесены изменения и дополнения в три конституционных закона по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан.

Статус «Первый Президент Республики Казахстан» дополнен словами «Лидер Нации».

В тот же день был также принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации».

Однако Глава государства отказался подписывать названные конституционный и обычный законы.

В своем Обращении к народу в связи с неподписанием законов Н.А. Назарбаев разъяснил свое решение.

«Прежде всего я глубоко признателен депутатам за решение законодательно наделить меня статусом Лидера Нации. От всего сердца благодарю соотечественников – граждан многонационального Казахстана, которые прислали мне десятки тысяч обращений с просьбой принять этот статус...

В тоже время я считаю, что статус Лидера Нации нельзя обрести лишь на основании буквы закона, декретов и других правовых актов...

В связи с вышеизложенным прошу вас, уважаемые депутаты Сената и Мажилиса, правильно понять мою позицию об отказе подписать направленные мне законы»¹.

Позже, в НПКС РК от 31 января 2011 г. № 2 было закреплено: «Введение в пункт 5 статьи 42 и пункт 4 статьи 46 Конституции понятия «Елбась» логично вытекает из конституционно-правового статуса Первого Президента Республики – Лидера Нации и соответствует положениям и нормам Основного Закона».

¹ Первый Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев. Хроника деятельности. 2010 год. – Астана: Деловой Мир Астана. – С. 259–260.

14 декабря 2011 года Парламентом законодательно установлен государственный праздник – День Первого Президента Республики Казахстан.

Законом РК от 10 марта 2017 г. впервые закреплён статус Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы в качестве особо охраняемой конституционной ценности. Пункт 2 ст. 91 изложен в следующей 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 Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными».

Как видим, эволюция казахстанского политико-правового института Елбасы за 17 лет прошла от предусмотренного Конституционным законом статуса «Первого Президента Республики» к закреплённому Конституцией «Первому Президенту Республики Казахстан – Лидеру Нации» и ныне возведённой в наивысший ранг конституционной ценности – «Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы».

Такое развитие статуса представляется научно обоснованным.

Все законы инициированы парламентариями, представляющими позиции своих избирателей и политических партий. Часть их прошла экспертизу в Конституционном Совете и была признана соответствующими Основному Закону. Не подписанные Главой государства законы полностью легитимны. Будучи скрепленными подписями Председателя Сената Парламента и Премьер-Министра, согласно статье 19 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов, они считаются подписанными, вступили в юридическую силу и введены в действие.

В ходе обретения суверенитета, формирования всех составляющих государственной независимости, превращения Республики Казахстана в состоявшееся современное уважаемое во всем мире государство, Первый Президент Республики Н.А. Назарбаев выступил не только конституционным Главой государства. Его выдающаяся роль не ограничивалась лишь рамками Конституции и сферой права.

Нурсултан Абишевич в прямом общении с народом, партиями и другими общественными объединениями, средствами массовой информации постепенно вошел в политическую систему в качестве ее объединительного центра, консолидирующего государство и общество.

Исходя из воли казахстанцев и в единстве с ними Елбасы инициировал принятие действующей Конституции и стимулирует последовательное утверждение конституционализма, выдвигает стратегии развития страны.

Непосредственно через государственный аппарат и институты гражданского общества он проводит их в жизнь, лично контролирует работу по их исполнению в центральных государственных органах и во всех регионах страны, в том числе и посредством постоянного общения с простыми людьми. При этом максимально использует свои превосходные харизматические качества Человека и Руководителя казахстанского и Мирового масштаба.

В переломный рубеж в истории Казахстана именно на плечи Н.А. Назарбаева легли задачи жизненного кардинального переустройства страны. Их решение потребовало концентрации усилий органов государственной власти и общества, которым, в свою очередь, еще предстояло пройти путь и обрести качества современных государства и развитого гражданского общества.

Преодоление вызовов и угроз, победы и успехи страны дополняют новыми гранями конституционную ценность Первого Президента Республики – Елбасы, укрепляют его защиту со стороны общества и государства.

Реализуя закрепленные в Основном Законе компетенцию, действуя на вершине государства и общества, Н.А. Назарбаев символизирует Новый Независимый Казахстан. Совершенно обоснованным является стремление казахстанцев создать условия для максимального долгого и полного использования мощнейшего потенциала своего Елбасы.

Далеко не во многих странах главы государств выполняют столь масштабную по меркам истории миссию, постоянно поддерживают тонус преобразований и уверенность в будущем всего общества, имеют настолько напряженный ежедневный рабочий график, ежечасно персонально подтверждая необходимость для каждого чиновника и патриота отдавать силы на благо Казахстана.

В зарубежных странах благодарными нациями отдаются особые знаки почета и уважения своим народным лидерам, руководившим странами на переломных этапах жизни народов. Их имена присваиваются странам, столицам, библиотекам, научным и учебным заведениям, музеям, знаковым архитектурным комплексам, национальным валютам... Соответствующие статьи включаются в тексты конституций. Учреждаются государственные праздники, награды, премии и гранты...

В статье 1 Конституционного закона РК о Первом Президенте Республики - Елбасы закреплено реально сложившееся в казахстанском обществе положение о том, что Первый Президент Республики Казахстан, стоящий у истоков создания казахстанской государственности и внесший выдающийся вклад в развитие суверенного Казахстана как демократического, светского, правового и социального государства, является Елбасы.

Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право:

1) обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами;

2) выступать перед Парламентом РК и его Палатами, на заседаниях Правительства Республики при обсуждении важных для страны вопросов; возглавлять Ассамблею народа Казахстана; входить в состав Конституционного Совета и Совета Безопасности Республики.

На Первого Президента Республики – Елбасы не распространяется ограничение права быть избранным в Президенты Республики Казахстан.

Разрабатываемые инициативы по основным направлениям внутренней и внешней политики государства согласовываются с Елбасы.

Воспрепятствование законной деятельности Елбасы, публичное оскорбление или иное посягательство на его честь и достоинство, а также оскорбление изображений не допускаются и преследуются по закону.

Данным Конституционным законом закреплены и иные правовые, организационные и материальные гарантии Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы по завершении его деятельности в качестве казахстанского Главы государства.

В НПКС РК от 9 марта 2017 года № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан» содержится правовая позиция: «Ценности Конституции и основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан заложены Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы. Они обладают первостепенной 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 в качестве независимого, сильного и успешного государства с развитым гражданским обществом есть утверждение современных конституционных ценностей, вписанных в Основной Закон рукой Н.А. Назарбаева основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан и их последующее воплощение в жизнь.

СТАТЬЯ 47

1. Президент Республики Казахстан может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. В этом случае Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур.

2. Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены и может быть за это отрешен от должности Парламентом. Решение о выдвижении обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной

трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат при наличии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента Республики отклоненным. Отклонение обвинения Президента Республики в совершении государственной измены на любой его стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

3. Вопрос об отрешении Президента Республики от должности не может быть возбужден в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента Республики или Мажилиса Парламента.

Пункт 3 ст. 47 дополнен в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

47.1. Единственным основанием освобождения Президента РК от должности является его устойчивая неспособность осуществлять свои обязанности по болезни. В данном случае термин «обязанности» Президента следует понимать широко, в смысле всех полномочий. Ведь на Президента Республики возлагаются не только обязанности, но и предоставляется широкий комплекс прав для того, чтобы он мог реализовать функции главы государства.

При наступлении устойчивой неспособности осуществлять обязанности Президента РК по болезни в Конституции предусмотрена особая процедура разрешения этого вопроса. Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета. Комиссия Парламента составляет заключение о состоянии здоровья Президента и о степени его способности осуществлять обязанности Президента Республики. Конституционный Совет дает заключение о соблюдении конституционных процедур при подготовке вопроса о досрочном освобождении Президента от должности в связи с устойчивой неспособностью его выполнять из-за болезни возложенные функции: правильно ли создана комиссия Парламента;

представлены ли в комиссии депутаты Палат поровну; включены ли специалисты соответствующих областей медицины, то есть представлены ли специалисты по той (тем) болезни (болезням), которой (которыми) страдает Президент; соблюден ли комиссией порядок деятельности комиссии Палат, предусмотренный Регламентом Парламента.

Важная особенность решения данного вопроса состоит в том, что для принятия решения о досрочном освобождении Президента Республики по болезни устанавливается такая же процедура голосования, как при принятии решения о внесении изменений и дополнений в Конституцию: за него должно проголосовать не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат.

47.2. Конституция РК устанавливает только одно основание для привлечения Президента Республики к уголовной ответственности – государственную измену. Уголовное законодательство Республики Казахстан не делит преступления на уголовные и политические. Государственная измена считается уголовным преступлением. УК РК в п. 1 ст. 175 дает следующее определение государственной измены: «Государственная измена, то есть умышленные деяния гражданина Республики Казахстан, 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 Республики Казахстан».

За совершение государственной измены при исполнении своих обязанностей Президент РК может быть отрешен от должности только Парламентом. В данном случае речь идет только об отрешении от должности Президента, но не о привлечении его к уголовной ответственности.

Вопрос о лишении права на неприкосновенность Президента, отрешенного Парламентом от должности, Конституцией прямо не урегулирован и поэтому, при необходимости, должен быть решен Конституционным Советом.

В Конституции РК предусмотрена сложная процедура постановки и решения вопроса об отрешении Президента от должности. Решение о выдвижении обвинения в государственной измене и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Следовательно, выдвижение обвинения против Президента Республики в совершении государственной измены относится к исключительному ведению Мажилиса.

Решение Мажилиса о выдвижении обвинения Президента в совершении государственной измены и его расследовании передается Сенату Парламента. Сенат рассматривает этот вопрос на основе и в соответствии с установленными конституционными процедурами. Регламентом Сената этот вопрос не регулируется. В соответствии с Конституцией расследование обвинения организуется Сенатом. В Законе РК о комитетах и комиссиях Парламента указывается, что в целях осуществления полномочий Сената, предусмотрен-

ных п. 2 ст. 47 Конституции РК, Сенат образует специальную временную комиссию. Эта комиссия проводит расследование обвинения Президента в государственной измене. Результаты работы специальной временной комиссии передаются Сенату. Сенат рассматривает результаты работы комиссии и решает вопрос по существу. Если большинством голосов от общего числа депутатов Сената результаты работы комиссии принимаются, то они передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. Конституция не предусматривает возможность передачи материала об обвинении Президента на рассмотрение совместной комиссии Палат Парламента. Поэтому материалы рассматриваются на совместном заседании депутатов Палат Парламента. Парламент может принимать решение по данному вопросу при наличии: а) заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения; б) заключения Конституционного Совета о соблюдении конституционных процедур. Если Верховный Суд даст отрицательное заключение, то есть заключение о необоснованности обвинения, то Парламент не может принимать решение об отрешении Президента от должности. То же самое – если Конституционный Совет представит отрицательное заключение о нарушении конституционных процедур, Парламент также не может принимать решение об отрешении Президента РК от должности.

Если Верховный Суд представит заключение об обоснованности обвинения и Конституционный Совет – о соблюдении установленных конституционных процедур, тогда Парламент может принимать решение. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат. Если такое решение принимается, то Президент считается отрешенным от должности.

Согласно Конституции, окончательное решение должно быть принято в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения.

Если в течение указанного срока не будет принято окончательное решение, тогда обвинение против Президента будет считаться отклоненным даже при наличии положительных заключений Верховного Суда.

Таким образом, в Конституции РК предусмотрены четыре возможных случая отклонения обвинения против Президента: 1) если Парламент не примет решение о совершении государственной измены и об отрешении Президента от должности, в том числе – по причине отрицательного заключения Верховного Суда или Конституционного Совета; 2) если истечет срок принятия окончательного решения по вопросу обвинения и отрешения; 3) если инициатива не менее чем одной трети депутатов Мажилиса о выдвижении обвинения против Президента и его расследовании не будет поддержана большинством от общего числа депутатов Мажилиса; 4) если Сенат не примет результаты работы специальной временной комиссии по расследованию обвинения Президента большинством голосов от общего числа депутатов Сената.

Отклонение обвинения Президента Республики в совершении государственной измены в любом случае на любой его стадии влечет за собой

досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса.

47.3. По Конституции запрещается возбуждать вопрос об отрешении Президента РК от должности в период, когда Президент рассматривает вопрос о досрочном прекращении полномочий Парламента или Мажилиса Парламента. Как уже отмечалось, в предусмотренных Конституцией случаях Президент вправе рассматривать вопрос о роспуске Парламента или Мажилиса Парламента. Вполне вероятно, что часть депутатов Парламента с целью недопущения досрочного прекращения их полномочий Президентом может инициировать вопрос об отрешении Президента от должности. Конституционное запрещение возбуждения вопроса об отрешении Президента от должности является гарантией конституционного права Президента РК распустить Парламент или Мажилис Парламента в случаях, предусмотренных Конституцией. Такой запрет к тому же предотвращает возможный политический кризис.

СТАТЬЯ 48

1. В случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента Республики Казахстан, а также его смерти полномочия Президента Республики на оставшийся срок переходят к Председателю Сената Парламента; при невозможности Председателя Сената 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. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента Республики, складывает с себя соответственно полномочия Председателя Сената, Председателя Мажилиса, Премьер-Министра. В этом случае замещение вакантных государственных должностей осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией.

2. Лицо, принявшее на себя полномочия Президента Республики Казахстан, по основаниям и в порядке, предусмотренными пунктом 1 настоящей статьи, не вправе инициировать изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан.

Статья 48 изложена в редакции Закона РК от 7 октября 1998 г.

48.1. В ст. 48 Конституции, в редакции Закона РК от 7 октября 1998 г., существенно расширены основы организации высших государственных органов.

В ней указаны высшие должностные лица, к которым переходят полномочия Президента Республики в предусмотренных в Конституции случаях. Это, прежде всего, – Председатель Сената Парламента. Если по какой-либо причине Председатель Сената не может принять на себя полномочия Пре-

зидента РК, они переходят к Председателю Мажилиса Парламента. Если по какой-либо причине Председатель Мажилиса не может принять на себя полномочия Президента, они переходят к Премьер-Министру. Указанные положения имеют глубокий политический смысл, обращены к народу и повышают ответственность Президента Республики.

Народ должен весьма ответственно подходить к выдвижению, обсуждению и избранию депутатов в Парламент. Ведь потенциально каждый депутат может быть избран Председателем Сената или Мажилиса и в таком случае имеет конституционную возможность получить полномочия Президента РК.

Усиливается ответственность Президента Республики за выбор кандидатуры Премьер-Министра. Если Председатель Сената и Председатель Мажилиса прямо или опосредованно являются избранниками народа, то Премьер-Министр – назначаемое лицо. Поэтому возрастают требования, предъявляемые к кандидатуре Премьер-Министра.

В этой связи также возникает необходимость урегулирования на законодательном уровне вопроса о том, должны ли к кандидатам на должности Председателя Сената, Председателя Мажилиса и Премьер-Министра обязательно предъявляться такие же требования, как к кандидату в Президенты.

Если полномочия Президента Республики переходят к одному из вышеуказанных должностных лиц, то оно складывает с себя соответствующие полномочия. Освободившееся место замещается в соответствии с порядком, предусмотренным Конституцией. Лицо, к которому переходят полномочия Президента, осуществляет их до окончания срока полномочий Президента Республики, избранного народом.

48.2. В связи с возможностью перехода полномочий Президента РК к лицам, непосредственно не избранным народом на высший государственный пост, в Конституции предусмотрено ограничение одного из существенных полномочий лица, к которому переходит должность Президента без избрания. Такое лицо не вправе инициировать изменения и дополнения в Конституцию, то есть не может поставить перед Парламентом или вынести на республиканский референдум вопрос об изменениях и дополнениях в Конституцию.

Однако Парламент и Правительство могут по собственной инициативе внести указанному лицу соответствующие предложения, касающиеся внесения изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае лицо, принявшее на себя полномочия Президента, теоретически должно принять одно из трех решений:

1) передать вопрос на рассмотрение Парламента; 2) вынести вопрос на республиканский референдум; 3) отклонить предложение о внесении поправок в Конституцию.

Тем не менее, поскольку в самой Конституции такая ситуация прямо не предусмотрена, то окончательное решение о возможности или невозможности внесения в Конституцию поправок во время исполнения обязанностей Президента Республики лицами, перечисленными в п. 1 ст. 48 Конституции, должен быть решен Конституционным Советом посредством официального толкования Основного Закона.



Раздел IV
ПАРЛАМЕНТ

СТАТЬЯ 49

1. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть.

Пункт 1 ст. 49 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

2. Полномочия Парламента начинаются с момента открытия его первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии Парламента нового созыва.

В пункт 2 ст. 49 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

3. Полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией.

4. Организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются конституционным законом.

49.1. В законодательстве Республики Казахстан термин «Парламент» впервые был введен рассматриваемой Конституцией, заложившей фундамент для самостоятельной законодательной ветви власти с двухпалатной структурой, состоящей из равноправных палат – Сената и Мажилиса.

За более чем двадцатилетний период действия Основного Закона Парламент Республики Казахстан проделал огромную работу по приведению действовавшего на момент его образования законодательства в соответствии с Конституцией, разработке и принятию законов по широкому кругу общественных отношений.

Прямое закрепление Парламента в качестве высшего представительного органа власти в системе государственных органов в Конституции определяет демократическую основу его организации, которая достигается на основе всеобщего, равного, прямого и косвенного избирательного права его депутатов.

Выборность депутатов Парламента обеспечивает условия для представления интересов всего народа и его различных социальных слоев, проживающих в разных регионах республики. Как высший представительный орган Парламент выступает выразителем интересов и воли всего народа Казахстана.

В целях перераспределения власти в рамках действующей формы правления и совершенствования механизмов взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей государственной власти в существующих конституционно-правовых условиях в 2017 году в Республике была проведена очередная конституционная реформа, получившая отражение в изменениях и дополнениях, внесенных в Конституцию.

Законом РК от 10 марта 2017 г. путем внесения изменения в пункт 1 рассматриваемой статьи и с учетом установленного Основным Законом принципа разделения государственной власти был уточнен статус Парламента как высшего представительного органа Республики, осуществляющего законодательную власть.

Законодательная власть осуществляется Парламентом Республики путем принятия законов, что является главной его функцией в системе разделения властей. В результате принятия законов формируется правовая система государства, обеспечивающая посредством создания законодательства правовое регулирование важнейших общественных отношений, возникающих в процессе развития общества и государства.

В пункте 3 ст. 61 Конституции перечисляется круг важнейших общественных отношений, основополагающих принципов и норм, регулируемых и устанавливаемых на уровне законов, издаваемых Парламентом. Законодательные полномочия Парламента регламентируются нормами Конституции, Конституционного закона о Парламенте и статусе его депутатов, Закона о комитетах и комиссиях Парламента, а также Регламентами Парламента и его Палат.

49.2. По Конституции (п. 2 ст. 59) первая сессия Парламента созывается Президентом Республики не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов. Очередные сессии Парламента проводятся раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня.

Конституция, Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов и другие законодательные акты не раскрывают понятие «сессия». Содержание данного понятия можно выявить путем сопоставления и анализа норм Конституции и действующего законодательства, согласно которым сессия Парламента представляет собой период времени, в течение которого Палаты Парламента вправе в установленном порядке проводить заседания Палат и принимать решения в соответствии со своей компетенцией. Во время сессии проходят заседания Палат и их комитетов и комиссий, а также проводятся парламентские слушания, осуществляется работа депутатов как в Парламенте, так и с избирателями.

Сессия Парламента открывается Президентом Республики и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса. На открытии сессии Глава государства определяет приоритеты работы Парламента в предстоящей сессии.

Следует отметить, что и в зарубежных странах открытию сессии Парламента придается особое значение. Например, в Великобритании Короле-

ва Елизавета II выступает с тронной речью на празднестве открытия новой сессии британского Парламента.

Сессия является условием легитимности полномочий как Парламента в целом, так и его Палат в отдельности на тот или иной срок. Сессия определяет очередность созыва Мажилиса. Созыв Мажилиса, в свою очередь, определяет созыв всего Парламента.

49.3. Полномочия Парламента могут быть прекращены досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией (*см. также комментарий к ст. 63 Конституции*).

49.4. Настоящим пунктом комментируемой статьи устанавливается, что организация и деятельность Парламента, правовое положение его депутатов определяются Конституционным законом РК о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов.

Следует отметить, что исходя из юридической силы и места в иерархии нормативных правовых актов, Конституция, как Основной Закон, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны, устанавливает исчерпывающий перечень полномочий Парламента и его Палат, регулирует порядок созыва сессий Парламента, структуру и состав как Парламента, так и его Палат, статус депутатов и другие вопросы.

Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов конкретизирует компетенцию Парламента и его Палат, а также организационные формы ее осуществления, вопросы законодательного процесса, порядок формирования координационных, рабочих и консультативно-совещательных органов, регламентирует порядок избрания Председателей Палат, устанавливает их организационно-распорядительные полномочия. В нем шире раскрываются конституционный статус депутата, его деятельность в Палатах, иных рабочих органах, взаимоотношения депутатов с другими должностными лицами и избирателями.

Процессуальные вопросы депутатской деятельности и правила депутатской этики подробно детализированы в Регламентах Парламента и его Палат.

СТАТЬЯ 50

1. Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе.

2. Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства

в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества.

Пункт 2 ст. 50 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

3. Мажилис состоит из ста семи депутатов, избираемых в порядке, установленном конституционным законом.

Пункт 3 ст. 50 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

4. Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат.

5. Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет, срок полномочий депутатов Мажилиса – пять лет.

Статья 50 дополнена пунктом 5 в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

50.1. Устанавливая двухпалатную структуру Парламента как высшего представительного органа, законодатель преследовал цель обеспечить наиболее полное представительство в Парламенте многонационального народа, поскольку именно народ согласно п. 1 ст. 3 Конституции является единственным источником государственной власти. Тем самым имеет место постоянно действующий механизм формирования и выражения воли народа в осуществлении законодательной власти. Именно двухпалатный Парламент показал свою актуальность и жизнеспособность в казахстанской действительности. С учетом отечественного опыта и казахстанского пути развития закреплённые конституционные нормы – принципы прошли проверку временем и практикой в течение 22 лет с момента принятия действующего Основного Закона.

Конституционное положение о деятельности Парламента на постоянной основе означает, что он работает непрерывно, за исключением периода времени между сессиями. Положение п.п. 5) ст.55 Конституции, где предусмотрено, 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», также подтверждает целесообразность двухпалатной структуры Парламента и постоянный характер его деятельности. Состав и структура Парламента Республики также предусмотрены статьей 4 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов.

Парламент действует на постоянной основе еще и потому, что согласно Закону РК от 10 марта 2017 г., которым внесены изменения в ст.49 Конституции, которая теперь закрепляет, что Парламент РК является не только высшим представительным органом, но и органом, осуществляющим законодательную власть. Это абсолютно обоснованно в системной связи с п.4 ст.3 Конституции, согласно которому государственная власть в Республике едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на зако-

нодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

50.2. Количественный и качественный состав Палат, а также порядок их формирования различаются между собой. В количественном отношении Сенат образуют депутаты, избранные в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики. Половина избираемых депутатов Сената переизбираются каждые три года.

Из конституционной природы Парламента как высшего представительного органа власти, неразрывной частью которого является Сенат, равно как и из содержания возлагаемых на него конституционных полномочий, вытекает и необходимость адекватной легитимации его депутатов как полноправных представителей регионов. В связи с чем кандидаты в депутаты Сената обретают свою легитимность через выборщиков, являющихся депутатами маслихатов. Именно избиратели-выборщики на своих совместных заседаниях депутатов, представляющих все маслихаты соответственно области, маслихат города республиканского значения или столицы Республики, голосуют за избрание того или иного кандидата. Таким образом, избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании.

Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Под иными значимыми интересами общества, на наш взгляд, следует понимать дальнейшее развитие демократии, поддержание общественного согласия и политической стабильности, повышение созидательной активности населения, модернизацию общественного сознания, выражение значимых интересов всех групп и слоев населения.

50.3. Мажилис состоит из ста семи депутатов. Их избрание осуществляется в соответствии с главой 12 Конституционного закона РК о выборах.

Девяносто восемь депутатов Мажилиса избираются от политических партий по партийным спискам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избирается Ассамблеей народа Казахстана.

Такой подход усиливает конкурентоспособность партий, поскольку во время электорального периода граждане выбирают наиболее социальную, актуальную и отвечающую интересам наибольших слоев населения предвыборную программу партии.

Необходимо особо отметить парламентскую квоту для представителей Ассамблеи народа Казахстана как уникальной национальной модели укрепления межнационального и межконфессионального согласия. Этот беспрецедентный конституционный инструмент межнационального согла-

сия состоялся и служит во имя общественного согласия и стабильности в обществе. За все время действия Конституции РК он превратился в конституционную ценность. Зарубежные конституционалисты не раз отмечали уникальность такого подхода к сфере межнациональных и межэтнических отношений, тем более на уровне Основного Закона страны.

50.4. Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат. Это и логично, учитывая разные способы формирования и различные конституционные полномочия Мажилиса и Сената. Соответственно и способы избрания (назначения), сроки полномочий депутатов Сената и Мажилиса различаются. В соответствии со ст. 61 Конституции право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилисе. В этой связи нужно особо отметить разные правовые последствия итогов законотворческой работы. Так, законопроект, рассмотренный и одобренный Мажилисом, передается в Сенат, только после принятия Сенатом становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись.

50.5. Срок полномочий депутатов Сената составляет шесть лет, срок полномочий депутатов Мажилиса – пять лет.

Согласно п. 1 ст. 24 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов полномочия депутата Парламента начинаются с момента его регистрации в качестве депутата Парламента Центральной избирательной комиссией Республики. Депутаты приносят народу Казахстана следующую присягу: «Клянусь верно служить народу Казахстана, укреплять целостность и независимость Республики Казахстан, строго подчиняться ее Конституции и законам, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности депутата». Принятие присяги осуществляется Президентом в порядке, им определяемом.

В соответствии с ПКС РК от 11 февраля 2003 года «Об официальном толковании пункта 5 статьи 50, пункта 5 статьи 51, пунктов 4 и 5 статьи 52 Конституции Республики Казахстан» срок полномочий депутатов Сената и Мажилиса, установленный настоящим пунктом ст. 50 Конституции, является предельным сроком полномочий депутатов Парламента. Он устанавливается и для депутатов, избранных на внеочередных выборах.

Этот срок полномочий распространяется и на депутатов Сената, назначаемых Президентом Республики. Очередное назначение этих депутатов осуществляется по истечении срока их полномочий через каждые шесть лет. Если в течение этого срока у кого-то из назначенных депутатов полномочия прекращаются досрочно по решению Президента либо в соответствии с п.5 ст.52 Конституции, то назначенному на его место лицу полномочия будут предоставлены на срок, оставшийся до истечения шестилетнего периода.

СТАТЬЯ 51

1. Избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Очередные выборы депутатов Мажилиса проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока полномочий действующего созыва Парламента.

Пункт 1 ст. 51 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

2. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года. При этом их очередные выборы проводятся не позднее чем за два месяца до окончания срока их полномочий.

В пункт 2 ст. 51 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

3. Внеочередные выборы депутатов Парламента или Мажилиса Парламента проводятся в течение двух месяцев со дня досрочного прекращения полномочий соответственно Парламента или Мажилиса Парламента.

Пункт 3 ст. 51 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

4. Депутатом Парламента может быть лицо, состоящее в гражданстве Республики Казахстан и постоянно проживающее на ее территории последние десять лет. Депутатом Сената может быть лицо, достигшее тридцати лет, имеющее высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающее на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы Республики не менее трех лет. Депутатом Мажилиса может быть лицо, достигшее двадцати пяти лет.

Пункт 4 ст. 51 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

5. Выборы депутатов Парламента Республики регулируются конституционным законом.

Пункт 5 ст. 51 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

6. Депутат Парламента приносит присягу народу Казахстана.

51.1. С момента принятия Конституции РК 1995 г. вся социально-экономическая и общественно-политическая структура Республики Казахстан основывается на ее положениях. Следует отметить, что в тексте Конституции РК имеются положения, которые могут уточнять, корректировать и имплементировать правовые механизмы, позволяющие использовать лучшие достижения мирового сообщества в сфере демократического государственного строительства.

Первоначально Конституция РК 1995 г. устанавливала мажоритарную избирательную систему при избирании депутатов Мажилиса Парламента. После внесения поправок в Конституцию в 1998 году Мажилис стал формироваться на основе смешанной избирательной системы: 67 его депутатов избирались по одномандатным избирательным округам на базе мажоритарной избирательной системы, а 10 - по партийным спискам на основе пропорциональной избирательной системы.

В соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г. 98 депутатов Мажилиса Парламента стали избираться на базе пропорциональной избирательной системы по партийным спискам. По этой системе проводились выборы 18 августа 2007 года, 15 января 2012 года и 20 марта 2016 года.

В целях гарантирования национальным меньшинствам их избирательных прав, обеспечения их представительства в законодательном органе страны, обязательство по которому содержится в пункте 31 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) от 29 июня 1990 года, Ассамблее народа Казахстана было предоставлено право избирать девять депутатов Мажилиса Парламента. Этим правом Ассамблея народа Казахстана пользовалась на выборах 20 августа 2007 года, 16 января 2012 года и 21 марта 2016 года.

Можно провести некоторые аналогии между Ассамблеей народа Казахстана и практикой решения электоральных прав национальных меньшинств в Хорватии и Словении. Так, национальным меньшинствам в парламенте Хорватии предоставлено 8 депутатских мандатов, а в Национальной ассамблее (парламенте) Словении для итальянцев и венгров, являющихся национальными меньшинствами в этой стране, зарезервированы 2 депутатских места.

Конституционный закон РК от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» ввел механизм гарантированного формирования Мажилиса Парламента с участием не менее двух политических партий. Этот механизм был введен в связи с тем, что на выборах 2007 года только одна партия преодолела семипроцентный порог, которая и получила все 98 депутатских мандатов.

На последующих выборах ряду партий удалось преодолеть этот барьер. На выборах в Мажилис Парламента 15 января 2012 года участвовали семь политических партий, из которых три партии, преодолевшие семипроцентный барьер, получили места в Мажилисе Парламента. Так, партия «Нұр Отан» получила 80,99 процента голосов избирателей: на этой основе ей вручили 83 депутатских мандата, партия «Ақ жол» получила 7,47 процента, что позволило ей иметь 8 мандатов, а Коммунистическая народная партия Казахстана, которая набрала 7,19 процента голосов избирателей, получила 7 депутатских мандатов. Состоявшиеся 20 марта 2016 года выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан показали, что высший законодательный орган страны вновь стал многопартий-

ным. ЦИК РК установила и опубликовала итоги этих выборов, согласно которым за партию «Нұр Отан» голосовали 6 183 757 граждан или 82,20 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании; за партию «Ақ жол» – 540 406 граждан или 7,18 процента от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании; за Коммунистическую Народную партию Казахстана – 537 123 избирателя или 7,14 процента от общего числа все тех избирателей, которые приняли участие в голосовании в день выборов. Согласно предписаниям статей 43-46 Конституционного закона РК о выборах, партии «Нұр Отан» были вручены 84 мандата депутатов Мажилиса Парламента, 7 мандатов получила партия «Ақ жол», также 7 депутатских мандатов получила Коммунистическая народная партия Казахстана.

В течение периода с начала действия Конституции РК 1995 г. по настоящее время в стране были проведены 6 избирательных кампаний по выборам в Мажилис Парламента РК.

51.2. Согласно нормам Конституционного закона РК о выборах (статьи 69–84), выборы депутатов Сената Парламента основываются на косвенном избирательном праве при тайном голосовании. Из этого права вытекает, что депутаты Сената избираются не на прямых выборах, где голосуют избиратели, а выборщиками, которыми являются депутаты маслихатов всех уровней. Граждане избирают депутатов маслихатов непосредственно, а на выборах в Сенат реализуют предоставленные им полномочия на участие в выборах депутатов Сената Парламента Республики.

Выборы в Сенат должны проходить на альтернативной основе, то есть на одно место в Сенате должны претендовать не менее двух кандидатов. Выборы проводятся на совместном заседании выборщиков – депутатов маслихатов областей, городов Астана и Алматы. В помещении, где проводится совместное заседание, открывается пункт для голосования.

Голосование признается правомочным, если в нем принимают участие более 50 процентов от общего числа всех депутатов маслихатов. Соответствующая областная, городская (города республиканского значения и столицы республики) избирательная комиссия проводит подсчет голосов и устанавливает результаты голосования.

Центральная избирательная комиссия РК не позднее чем в семидневный срок со дня проведения выборов устанавливает итоги выборов депутатов Сената в целом по стране. Кандидат, набравший более 50 процентов голосов принявших участие в голосовании выборщиков, или кандидат, который при повторном голосовании набрал большее число голосов выборщиков по сравнению с другим кандидатом, считается избранным. ЦИК РК избранных депутатов Сената на основании протоколов областных, городских (города республиканского значения и столицы страны) избирательных комиссий.

Как видим, Сенат образуют депутаты, избранные в предусмотренном Конституционным законом РК о выборах порядке по два человека от каж-

дой области, города республиканского значения и столицы республики. Каждые три года переизбирается половина избираемых депутатов Сената (16 депутатов). Последний раз половина депутатов Сената избиралась 28 июня 2017 года. На 16 депутатских мест претендовали 38 кандидатов. По результатам выборов победили 9 кандидатов из числа самовыдвиженцев и 7 кандидатов – от выдвинутых местными маслихатами. Особенностью этих выборов в Сенат было то, что впервые в масштабе всей страны была использована электронная система регистрации выборщиков и представления информации о количестве голосов, поданных за каждого кандидата по всем регионам страны. Граждане Республики Казахстан и все желающие за пределами страны имели возможность наблюдать за ходом регистрации выборщиков и подведения итогов голосования в режиме реального времени.

Следует также отметить, что очередные выборы депутатов Сената проводятся не позднее, чем за два месяца до окончания срока их полномочий. Согласно Конституционному закону РК о Парламенте и статусе его депутатов, полномочия депутата Парламента начинаются со дня его регистрации в качестве депутата Парламента Центральной избирательной комиссией, а заканчиваются с момента начала работы первой сессии Парламента следующего созыва.

Со времени принятия ныне действующей Конституции в Республике Казахстан были проведены 9 избирательных кампаний по выборам депутатов Сената Парламента.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов, полномочия депутата Парламента начинаются со дня его регистрации в качестве депутата Парламента ЦИК РК, и соответственно заканчиваются с момента регистрации избранных депутатов Сената.

51.3. Досрочный роспуск палаты Парламента является основанием для проведения внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента.

В отношении Сената Парламента внеочередные выборы возможны в случае досрочного прекращения полномочий депутата, лишения мандата, в случае смерти депутата. В случае досрочного прекращения полномочий депутата Сената ЦИК РК назначает выборы депутата Сената вместо вышедшего не позднее двух месяцев со дня прекращения полномочий депутата.

В соответствии со ст. 83 Конституционного закона РК о выборах, внеочередные выборы депутата Сената проводятся согласно правилам, установленным для очередных выборов. При этом сроки проведения избирательной кампании определяются ЦИК РК.

Президент Казахстана вправе назначать внеочередные выборы как в целом в Парламент, так и отдельно в Мажилис. В соответствии с Конституцией, Сенат, в отличие от Мажилиса, не может быть распущен. Вместе с тем, Конституция допускает одновременный роспуск двух палат Парламента. В таком случае, на внеочередных выборах, проводимых после

ропуска Парламента, половина депутатов Сената в соответствии с п. 2 ст. 51 Конституции избирается на трехлетний срок. Со времени принятия Конституции РК 1995 г. внеочередные выборы депутатов Мажилиса Парламента проводились трижды: 18 августа 2007 года, 15 января 2012 года и 20 марта 2016 года.

51.4. Для избрания депутатом Мажилиса и Сената Парламента кандидат должен обладать гражданством Республики Казахстан. Наличие гражданства для избрания в Парламент является конституционным требованием почти во всех странах мира.

Другим требованием к депутату Парламента РК является постоянное проживание на территории страны последние десять лет. Схожие требования к кандидату прописаны, например, в законодательстве Аргентины, Польши, США. Это вызвано тем, что депутат Парламента РК должен знать социальные, экономические, политические, культурные и другие потребности общества, что является обязательным условием для профессионального участия депутата в законодательной работе в интересах всего казахстанского общества.

Законодательство Казахстана содержит ряд возрастных ограничений для кандидатов в депутаты Парламента: 30 лет для депутата Сената и 25 лет для депутата Мажилиса. Похожие цензы имеются в законодательствах многих государств мира. Например, более высокий возрастной ценз для сенаторов установлен в Италии, Чехии, Чили. В этих странах кандидату должно быть не менее 40 лет.

Кандидат в депутаты Сената Парламента обязан иметь высшее образование и стаж работы не менее пяти лет. Образовательный ценз для сенаторов предусмотрен также в Египте, Филиппинах и Таиланде. Этот ценз устанавливается в связи с тем, что законодательная работа требует определенного образовательного уровня, а также соблюдения юридической техники. Кандидат в депутаты Сената Парламента Республики должен постоянно проживать на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы государства не менее трех лет. Это требование продиктовано особенностью деятельности Сената, в состав которого входят 32 депутата от всех регионов страны. Интересы регионов депутаты Сената должны продвигать с учетом общегосударственных интересов.

51.5. Пункт 5 ст. 51 Конституции РК гласит: «Выборы депутатов Парламента Республики регулируются конституционным законом». Этим законом является Конституционный закон РК о выборах, в статьях 1–50 которого регулируются общие отношения, касающиеся подготовки и проведения любых выборов, в том числе выборов депутатов Парламента. Эти статьи содержат принципы избирательного права, прописывают систему и полномочия избирательных комиссий, порядок составления списков избирателей (выборщиков), проведения предвыборной агитации, финансирования выборов, процедуры голосования и подведения итогов выборов, гарантии свободы выборов.

Глава 11 Конституционного закона РК о выборах, в которую входят ст.ст. 69–84, регламентирует процедуру назначения выборов депутатов Сената, устанавливает требования к кандидатам, устанавливает размеры избирательных фондов, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, а также подведения и опубликования итогов выборов депутатов Сената Парламента Республики Казахстан, а также проведения повторного голосования и повторных выборов.

Глава 12 Конституционного закона РК о выборах, состоящая из статей 85–100, регулирует процедуры проведения выборов в Мажилис Парламента, включая назначение выборов, выдвижение и регистрацию кандидатов, оплату избирательного взноса, размеры избирательных фондов политических партий, проведение повторного голосования, а также повторных выборов. В этой же главе прописаны положения о проведении сессии Ассамблеи народа Казахстана по избранию 9 депутатов Мажилиса, в том числе подсчет голосов, подведение итогов голосования, повторное голосование.

51.6. В соответствии с положениями Конституции депутаты Парламента дают присягу народу Казахстана. Конституционный закон о Парламенте и статусе его депутатов, предписывает, что присяга приносится депутатами на первой сессии Парламента в ходе совместного заседания палат. Так, в п. 1 ст. 24 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов говорится, что депутаты обязуются верно служить народу Казахстана, обеспечивать целостность и независимость Республики, соблюдать нормы Конституции и законов, добросовестно выполнять обязанности депутата. Присяга дается в торжественной обстановке с участием высших должностных лиц страны и депутатов Парламента. Присяга возлагает на депутатов Мажилиса высокие этические и профессиональные обязательства, честное исполнение депутатского долга перед избирателями.

СТАТЬЯ 52

1. Исключен Законом РК от 21 мая 2007 г.

2. Депутаты Парламента обязаны принимать участие в его работе. Голосование в Парламенте осуществляется депутатом только лично. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях Палат и их органов более трех раз как и передача права голоса, влечет за собой применение к депутату установленных законом мер взыскания.

3. Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммер-

ческой организации. Нарушение настоящего правила влечет за собой прекращение полномочий депутата.

В пункт 3 ст. 52 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

4. Депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

5. Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку, его смерти, признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим и иных предусмотренных Конституцией и конституционным законом случаях.

Депутат Парламента лишается своего мандата при:

1) его выезде на постоянное место жительства за пределы Казахстана;

2) вступлении в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда;

3) утрате гражданства Республики Казахстан.

Депутат Мажилиса Парламента лишается своего мандата при:

1) выходе или исключении депутата из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран;

2) прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом депутат избран.

Полномочия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента Республики.

Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса Парламента прекращаются в случаях роспуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента.

Пункт 5 ст. 52 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

6. Подготовка вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими требований пункта 3 настоящей статьи, правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности, возлагается на Центральную избирательную комиссию Республики Казахстан.

52.1. Согласно п. 1 ст. 52 Конституции Казахстана депутат Парламента не может быть связан императивным мандатом. Эта норма была в тексте Конституции до внесения в нее изменений Законом РК от 21 мая 2007 г.,

которым данный пункт был исключен. При этом авторы закона обосновывали это введением пропорциональной системы голосования, а также тем, что депутаты Мажилиса, избранные по партийным спискам, должны отстаивать интересы партии, от которой они избраны.

52.2. Конституция Казахстана учредила, что власть осуществляется народом через свободные выборы, посредством которых народ делегирует осуществление власти свои представителям, в том числе депутатам Парламента Республики. Парламент как выборный орган состоит из депутатов, избираемых гражданами непосредственно или опосредованно через своих представителей (выборщиков). В этой связи депутат должен лично реализовывать полномочия, делегированные ему народом, и не вправе передавать свой голос другому лицу в ходе принятия решения.

Депутаты Парламента как высшего представительного органа страны, осуществляющего законодательные функции, в процессе своей работы принимают важные государственные решения, оказывающие влияние на долгосрочные задачи, развитие страны. Поэтому, их отсутствие на заседаниях без уважительных причин неприемлемо.

За такие действия к депутатам предусмотрены меры взыскания, которые прописаны в статье 33 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов. В частности, в п. 1 ст. 33 данного Конституционного закона говорится, что отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях Палат и их органов более трех раз влечет за собой отказ в выплате заработной платы за дни отсутствия. Пункт 2 ст. 33 устанавливает, что передача депутатом своего голоса другому депутату также влечет за собой отказ в выплате заработной платы за день, в который была допущена передача голоса. Повторная передача голоса влечет отказ в выплате месячной заработной платы.

52.3. Конституция РК допускает, чтобы депутат Парламента мог заниматься преподавательской, научной или иной творческой деятельностью. Другие виды деятельности, которые могут приносить доход, запрещены. Ограничение права депутата Парламента занимать должность депутата другого представительного органа и иных оплачиваемых должностей, а также заниматься предпринимательским делом, прописаны в Конституции Казахстана в целях недопущения конфликта интересов при выполнении государственных функций. Работа депутатов должна преследовать целью решение государственных задач, а не личных интересов. В этой связи сложение с себя обязанностей, несовместимых согласно Конституции и законам со статусом депутата, обязательно перед регистрацией избранных депутатов Парламента.

52.4. Депутатская неприкосновенность, установленная данной статьей Конституции, является одной из важнейших гарантий деятельности депутата Парламента. Исходя из высокого статуса депутата, Конституция предусматривает особый порядок юридической ответственности депутатов за совершение административных правонарушений и уголовных преступле-

ний. Пункт 4 ст. 52 Конституции детально раскрывается статьей 32 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов, которая так и озаглавлена: «Депутатская неприкосновенность». В ней, в частности, закреплено, что «Депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжкого или особо тяжкого преступления».

Для того, чтобы получить согласие «на привлечение депутата к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, Генеральный Прокурор вносит представление в Сенат либо Мажилис, которое направляется Палатами в Центральную избирательную комиссию для подготовки его рассмотрения на заседании соответствующей Палаты». При этом «представление Генерального Прокурора и заключение Центральной избирательной комиссии рассматриваются не позднее чем в двухнедельный срок со дня их поступления», соответствующая Палата может «потребовать от соответствующих должностных лиц предоставления дополнительной информации». После этого «Палата принимает мотивированное решение и в течение трех рабочих дней направляет его Генеральному Прокурору и руководителю государственного органа Республики, осуществляющего дознание и предварительное расследование». У депутата есть право «участвовать в рассмотрении Палатой вопроса о его неприкосновенности».

В пункте 3 ст. 32 рассматриваемого Конституционного закона сказано: «После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебных расследований досудебное расследование может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора». Также нужно иметь в виду, что в тех случаях, «когда депутат Парламента задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток». Генеральный прокурор осуществляет надзор за законностью в процессе осуществления расследования дела по существу. Центральной избирательной комиссии предоставлено право запрашивать «в соответствующем суде, принявшем решение по делу, информацию о результатах рассмотрения дела по обвинению депутата Парламента и, в случае вступления в законную силу в отношении его обвинительного приговора», вносить «представление в соответствующую Палату о лишении депутатского мандата».

52.5. Срок полномочий депутата Мажилиса Парламента составляет пять лет, а Сената Парламента – шесть лет. Однако возможно досрочное

прекращение полномочий депутатов Парламента. В п. 5 ст. 52 Конституции прописаны основания досрочного прекращения полномочий депутатов Парламента, лишения депутатских мандатов, регламентируются условия досрочного прекращения полномочий депутатов Сената, назначенных Президентом Республики.

Согласно ПКС РК от 12 мая 2003 года №5 «Об официальном толковании пунктов 3 и 5 статьи 52 Конституции Республики Казахстан» прекращение депутатских полномочий и лишение мандата различаются не по последствиям, а по характеру оснований, повлекшие выбытие депутата из Палаты Парламента. Утрата депутатского мандата в форме прекращения полномочий может быть следствием объективных оснований, например, отставка, смерть депутата, признание судом его недееспособности, умершим или безвестно отсутствующим. Лишение мандата является следствием признания судом его вины за совершение правонарушения или преступления, либо в случае выезда на постоянное место жительства в другую страну, при утрате гражданства.

Лишение мандата депутата Мажилиса Парламента дополнены такими основаниями, как выход или исключение депутата из политической партии, прекращение деятельности политической партии, от которой он был избран. Введение данных оснований в Конституцию Казахстана продиктовано тем, что депутаты Мажилиса представляют интересы политических партий, от которых они избраны.

Пункт 2 ст. 50 Конституции Казахстана устанавливает, что 15 депутатов Сената назначаются Главой государства с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Полномочия данных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены Президентом Республики.

Касательно досрочного прекращения полномочий Парламента или Мажилиса Парламента в связи с роспуском Парламента или Мажилиса Парламента, необходимо отметить, что роспуск Парламента или Мажилиса Парламента надо понимать как досрочное прекращение полномочий депутатов Парламента в целом либо Мажилиса Парламента соответственно.

Согласно п. 1 ст. 63 Конституции Глава государства может распустить Парламент или Мажилис Парламента при обязательном соблюдении такой конституционной процедуры, как проведение консультаций с председателями палат Парламента и Премьер-Министром Казахстана. Это значит, что Президент страны наделен исключительным правом роспуска Парламента или Мажилиса Парламента. Пункт 2 статьи 63 Конституции гласит, что Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, в течение одного года после предыдущего роспуска.

52.6. Пункт 5 ст. 51 Конституции закрепляет, что выборы депутатов Парламента Республики регулируются Конституционным законом РК выборах, п. 2 ст. 12 которого говорит, что ЦИК РК организует подготовку и

проведение выборов депутатов Мажилиса Парламента, а также руководит организацией и проведением выборов депутатов Сената Парламента. Пункт 6 ст. 52 Конституции Казахстана устанавливает, что поскольку ЦИК РК наделен полномочиями по организации выборов депутатов Парламента, на него также возлагаются полномочия по проработке вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими ограничений, связанных с депутатской деятельностью, правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности. Пункты 5 и 6 ст. 52 Конституции получили развитие в пунктах 3 и 4 ст. 33 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов» в которой сказано, что подготовку вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, «осуществляется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан». Действия ЦИК РК в этом направлении регламентированы его Постановлением от 22 июня 2016 г. № 40/137 «Об утверждении Положения по подготовке к рассмотрению Парламентом Республики Казахстан вопросов, связанных с применением к депутатам мер взыскания, соблюдением ими ограничений, связанных с депутатской деятельностью, правил депутатской этики, а также прекращением полномочий депутатов, лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности» (пункты 9-16 Положения).

СТАТЬЯ 53

Парламент на совместном заседании Палат:

- 1) по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию;**
- 2) 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;**
- 3) исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.;**
- 4) решает вопросы войны и мира;**
- 5) принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности;**
- 6) заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике;**
- 7) образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий;**

8) осуществляет иные полномочия, возложенные на Парламент Конституцией.

Статья 53 изложена в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

53.1. Парламент на совместном заседании Палат по предложению Президента Республики вносит изменения и дополнения в Конституцию. Это означает, что единственным конституционным субъектом, уполномоченным на инициирование закона о внесении изменений и дополнений в Основной Закон страны, является Глава государства. Необходимо отметить, что такие конституционные изменения имели место в 1998, 2007, 2011 и 2017 годах. И каждое из перечисленных конституционных изменений двигало наше государственное строительство вперед, поскольку Основной Закон всегда должен обеспечивать необходимое правовое поле для дальнейшего развития нашей Республики в сторону утверждения демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Важной вехой в развитии конституционализма в Республике Казахстан является конституционная реформа, проведенная по инициативе Президента Республики Казахстан - Елбасы Н.А.Назарбаева, основные приоритеты которой впервые были озвучены им в его Обращении к народу Казахстана по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти 25 января 2017 года. Согласно Распоряжению Президента РК от 25 января 2017 года проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» был вынесен на всенародное обсуждение в период с 26 января до 26 февраля 2017 года. Итогом этого всенародного обсуждения стал Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятый Парламентом РК на совместном заседании Палат Парламента в двух чтениях 3 и 6 марта 2017 года, поскольку проведение не менее двух чтений по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию обязательно.

Указанный закон был публично подписан Президентом 10 марта 2017 года после положительного заключения Конституционного Совета РК от 9 марта 2017 года.

Здесь важно отметить, что п. 2 ст. 91 Конституции РК содержит четко обозначенные ограничения для законодателя в вопросах внесения изменений в Основной Закон страны. В соответствии с проведенной конституционной реформой данная норма также претерпела изменения. Согласно действующей редакции п. 2 ст. 91 Конституции «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его

статус являются неизменными». Это и обоснованно, так как сейчас время глобальных трансформаций и перемен, которые несут в себе новые вызовы.

Поэтому для того, чтобы конституционно закрепить незыблемость не только территориальной целостности и унитарности государства, но и независимость нашего государства, законодатель включил его в этот перечень неизменных конституционных ценностей.

Касательно незыблемости основополагающих принципов деятельности Республики, то они установлены в п. 2 ст.1 Конституции, к ним относятся 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. Теперь эти принципы признаны неизменными, поскольку за все время действия Основного Закона они прошли проверку временем в законотворчестве и правоприменении, именно следование этим принципам привело к выдающимся результатам в развитии государственности в нашей стране. Учитывая, что именно Первый Президент – Елбасы Н.А. Назарбаев является автором этих конституционных принципов, конституционный законодатель счел необходимым это подчеркнуть, что является абсолютно обоснованным. Также согласно п. 2 ст. 91 незыблемым является статус Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, эта норма закреплена законодателем как норма-принцип, свидетельствующий о выдающемся вкладе Первого Президента независимого Казахстана, с именем которого неотрывно связаны все достижения Республики Казахстан. Указанное конституционное изменение нашло свое отражение и в ст. 3 Конституционного закона РК о республиканском референдуме.

Еще одно ценное дополнение, сделанное законодателем благодаря данной конституционной реформе, заключается в том, что «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». Это означает, что Конституционный Совет как государственный орган конституционного контроля в Республике должен осуществить предварительную проверку на предмет соблюдения Конституции в этой части. И лишь после получения положительного заключения Конституционного Совета процедура внесения изменений и дополнений в Основной Закон может быть продолжена.

Процедура внесения изменений и дополнений в Конституцию непосредственно в Парламенте изложена в его Регламенте. Так в п. 19 указано, что изменения и дополнения в Конституцию Республики вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. Также эти вопросы частично отражены в Регламенте Мажилиса, а в Регламенте Сената Парламента указано, что изменения и до-

полнения в Конституцию РК могут рассматриваться на заседании Сената без принятия решения по этому вопросу.

53.2. Парламент на совместном заседании Палат утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета РК об исполнении республиканского бюджета.

Обсуждение отчетов Парламентом осуществляется в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате (пп.1 п. 2 ст. 54 Конституции). Лишь после этого отчеты Правительства и Счетного комитета РК о исполнении республиканского бюджета утверждаются на совместном заседании Палат. Неутверждение отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительству. Упомянутый механизм взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти соответствует принципу, закрепленному п. 4 ст. 3 Конституции, где предусмотрено, что государственная власть в Республике едина и осуществляется на основе взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Учитывая, что бюджет страны является наиболее сложным государственным документом, где воплощены интересы всех слоев общества, он должен быть экономически обоснованным и реализовываться во благо всех граждан государства, как это предусмотрено в п. 2 ст.1 Конституции. Поэтому соблюдение конституционной законности в составлении и реализации республиканского бюджета, учитывая его не только экономический, но и социальный характер, является чрезвычайно важным.

Например, Постановлением Парламента РК от 19 июня 2017 года утверждены отчеты Правительства РК и Счетного комитета РК об исполнении республиканского бюджета за 2016 год. Отчет Правительства предусматривает размеры доходов, состоящих из налоговых поступлений, неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала, поступлений трансфертов, а также затрат, чистого бюджетного кредитования, сальдо по операциям с финансовыми активами, дефицита и финансирования дефицита бюджета. При утверждении республиканского бюджета Парламент обращает внимание на обоснованное формирование бюджета, ответственность администраторов бюджетных программ за эффективное исполнение бюджета даже в случаях трансфертов в местные исполнительные органы и правовые последствия действий Счетного комитета РК при обнаружении неэффективного освоения бюджетных средств со стороны администраторов бюджетных программ.

Порядок утверждения отчетов Правительства и Счетного комитета РК об исполнении республиканского бюджета урегулирован главой 6 Регламента Парламента.

53.3. *Исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.*

53.4. Президент Республики в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая ста-

бильность Республики, 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 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 (п.п. 16 ст. 44 Конституции).

Президент Республики в случае агрессии против Республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит на всей территории Республики или в отдельных ее местностях военное положение, объявляет частичную или общую мобилизацию и незамедлительно информирует об этом Парламент (п.п. 17 ст. 44 Конституции).

Это означает, что конституционные полномочия Президента в вопросах объявления войны и мира реализуются через Парламент как высший представительный орган Республики, осуществляющий законодательную власть.

Более подробно эти вопросы раскрываются в нормах Закона РК об обороне и Вооруженных Силах. Так, в ст. 6 названного Закона предусмотрены полномочия Парламента по вопросам обеспечения обороны, в том числе решение вопросов войны и мира.

Наделение высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть, такими полномочиями присуще законодательным органам и других стран, например, статья 35 Конституции Французской Республики предусматривает, что «объявление войны разрешается Парламентом. Правительство информирует Парламент о своем решении задействовать вооруженные силы за рубежом не позднее чем через три дня после начала действий». Оно уточняет преследуемые цели. За этой информацией может последовать обсуждение без какого бы то ни было голосования. Если длительность военного вмешательства превышает четыре месяца, Правительство запрашивает у Парламента разрешение на его продление. Оно может попросить Национальное собрание вынести окончательное решение. Если по истечении 4-месячного срока Парламент не заседает, он выносит свое решение после открытия очередной сессии. Также статья 78 Конституции Итальянской Республики устанавливает, что «Палаты Парламента разрешают объявить войну и облакают Правительство необходимыми полномочиями».

53.5. Парламент на совместном заседании Палат принимает по предложению Президента Республики решение об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

Данные полномочия Парламента корреспондируют полномочиям Президента Республики, установленными п.п. 12) ст. 44 Конституции, где закре-

плено, что «Президент Республики Казахстан является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Республики». Процедура принятия такого решения подробно изложена в главе 12 Регламента Парламента. Так, в пункте 65 Регламента Парламента предусмотрено, что предложение Президента Республики об использовании Вооруженных Сил Республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности вносится им на совместном заседании Палат Парламента.

Решение принимается большинством голосов депутатов от общего количества депутатов каждой Палаты Парламента.

В рамках реализации данной конституционной нормы Парламентом РК 15 июня 2015 года принят Закон РК «О миротворческой деятельности Республики Казахстан», который регулирует общественные отношения, связанные с участием национального контингента Республики Казахстан в операциях (миссиях) по поддержанию мира и безопасности, в соответствии с принятыми Республикой Казахстан международными обязательствами. Согласно этому закону «операция (миссия) по поддержанию мира и безопасности – это совокупность взаимосвязанных и согласованных по целям, задачам, месту и времени действий военного и гражданского персонала, предпринимаемых в соответствии с Уставом ООН для стабилизации обстановки в зонах (районах) потенциальных или существующих вооруженных конфликтов, осуществляемых в соответствии с мандатом на проведение миротворческих операций и направленных на создание условий, способствующих разрешению конфликта, и поддержание или восстановление мира и безопасности»; «миротворческая деятельность Республики Казахстан – совокупность мер, включающих средства и методы, соответствующие целям и задачам Устава ООН, с использованием военного и (или) гражданского персонала, направленные на предотвращение, сдерживание и прекращение вооруженных конфликтов между государствами или в пределах государства посредством вмешательства третьей стороны и способствующие поддержанию мира и безопасности, оказание гуманитарной помощи в соответствии с принятыми Республикой Казахстан международными обязательствами»; «национальный контингент Республики Казахстан - военный и (или) гражданский персонал Республики Казахстан». К примеру, национальный контингент Казахстана сейчас находится в Западной Сахаре, данное решение также было принято Парламентом Республики по предложению Главы государства для участия в миссиях ООН 20 декабря 2013 года.

53.6. Парламент на совместном заседании Палат заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике и принимает его к сведению для дальнейшей законотворческой работы. Подготовка конституционного послания отражена также в ст. 17 Конституционного закона РК о Конституционном Совете, где предусмотрено, что КС РК по результатам обобщения практики конституционного производства ежегодно направляет Парламенту послание о со-

стоянии конституционной законности в Республике, где излагаются результаты деятельности органа конституционного контроля как по толкованию норм Основного Закона, так и правовые позиции, выработанные им при рассмотрении обращений надлежащих субъектов о соответствии Конституции норм законов. Также отмечаются правовые позиции нормативных постановлений Конституционного Совета, не реализованные в действующем законодательстве Республики. В этой связи, невзирая на рекомендательный характер этого документа, роль упомянутого конституционного послания чрезвычайно важна с учетом того, что Конституционный Совет является государственным органом конституционного контроля в стране.

Процедура заслушивания ежегодных посланий Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике на совместном заседании Палат Парламента осуществляется в соответствии с пунктом 69 Регламента Парламента.

53.7. Парламент на совместном заседании Палат образует совместные комиссии Палат, избирает и освобождает от должности их председателей, заслушивает отчеты о деятельности комиссий.

В соответствии со ст.11 Конституционного закон РК о Парламенте и статусе его депутатов для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии, численный состав которых определяется по согласованию между Палатами. Избрание членов комиссий осуществляется самостоятельно каждой из Палат.

Более детально эти вопросы урегулированы Законом о комитетах и комиссиях Парламента, а также Регламентом Парламента. Так, инициатива об образовании совместной комиссии принадлежит депутатам Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов одной из Палат и решение поддержано тем же большинством другой Палаты.

Члены совместной комиссии выдвигаются депутатами Палат на своих пленарных заседаниях и утверждаются постановлениями Палат большинством голосов от общего числа их депутатов.

После утверждения членов совместной комиссии в Палатах Парламент на совместном заседании Палат принимает постановление о создании такой совместной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

Совместные комиссии являются рабочими органами Парламента и отчитываются перед ним.

Избрание председателя совместной комиссии осуществляется на совместном заседании Палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. Комиссия вправе вносить предложения Парламенту о кандидатуре председателя совместной комиссии.

Председателем совместной комиссии считается избранный кандидат, набравший наибольшее количество голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента.

Решения совместных комиссий принимаются большинством голосов от общего числа членов комиссии. В случае, если голоса разделились поровну, голос председателя комиссии считается решающим.

Раздельного голосования депутатов Мажилиса и Сената в комиссии не проводится

Заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов совместной комиссии.

Совместные комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления.

Так, Постановлением совместного заседания Парламента РК от 3 марта 2017 года была создана совместная комиссия из числа депутатов обеих Палат Парламента и членов рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти, созданной Распоряжением Президента РК от 25 января 2017 года, для подготовки проекта Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» ко второму чтению.

В целях осуществления полномочий Парламента и его Палат, предусмотренных пунктами 1 и 2 ст. 47, подпунктами 5 и 6 ст. 57 Конституции, Палатами Парламента образуются специальные временные комиссии.

53.8. Парламент на совместном заседании Палат осуществляет и иные полномочия, возложенные на него Конституцией. Например, в соответствии с п. 7 ст. 61 Конституции Парламент на совместном заседании Палат рассматривает вопрос о доверии Правительству, который вправе поставить Премьер-Министр в связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона.

Вместе с тем следует отметить, что перечень полномочий Парламента на совместном заседании Палат, содержащихся в Конституции, является исчерпывающим. Расширение полномочий Парламента и его Палат возможно лишь путем внесения соответствующих изменений в Основной Закон с учетом условий, содержащихся в ст. 91 Конституции.

СТАТЬЯ 54

1. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает конституционные законы и законы, в том числе:

- 1) утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения;**
- 2) устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы;**
- 3) устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Казахстана;**

4) учреждает государственные награды, устанавливает почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определяет государственные символы Республики;

5) решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

6) решает вопросы амнистии;

7) ратифицирует и денонсирует международные договоры Республики.

2. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

1) обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета;

2) проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, в месячный срок со дня направления возражений. Не соблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если Мажилис и Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердят ранее принятое решение, Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения Президента не преодолены хотя бы одной из Палат, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Возражения Главы государства на принятые Парламентом конституционные законы рассматриваются в предусмотренном настоящим подпунктом порядке. При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат;

3) проявляет инициативу о назначении республиканского референдума.

Статья 54 изложена в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

54.1. Пунктом 1 комментируемой статьи определена компетенция Парламента по последовательному рассмотрению вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате и принятию конституционных законов и законов по целому ряду вопросов.

Раздельное заседание Палат Парламента соответствует мировой практике. При этом принцип раздельного заседания Палат Парламента нашей страны связан с тем, что Сенат Парламента представляет регионы, а Мажилис является Палатой общенародного представительства. Отчасти поэтому у Палат различная компетенция, они независимы друг от друга, самостоя-

тельно осуществляют свои законодательные полномочия и устанавливают внутренний порядок деятельности, принимая каждая свой Регламент.

Во время рассмотрения законопроекта в Парламенте он проходит несколько стадий: получает одобрение Мажилиса, Сенат вправе вернуть с соответствующими изменениями и дополнениями в Мажилис, отклонить законопроект и принять его. В случае необходимости законопроект выносится на обсуждение согласительной комиссии, которая формируется из числа депутатов обеих Палат.

До представления на подпись Президенту закон проходит тщательную доработку с учетом различных мнений и взглядов, в ходе которой спорные вопросы решаются на принципиальной правовой основе по установленной процедуре.

Таким образом, данная отдельная организация деятельности Парламента обеспечивает лучшее качество принимаемых законов.

54.1.1. Утверждая республиканский бюджет, Парламент принимает соответствующий закон и уполномочивает Правительство расходовать средства из государственного бюджета в утвержденном объеме и согласно установленной сумме расходов. В республиканский бюджет могут также вноситься изменения и дополнения.

В мировой практике полномочия Парламента по утверждению государственных доходов и расходов осуществляются в форме ежегодного принятия закона о государственном бюджете по специальной процедуре, отличной от принятия обычных законов. Например, в США, Великобритании, Японии и других странах принимаются не закон о государственном бюджете, а финансовые программы, осуществляемые через серию отдельных законов об ассигнованиях и доходах.

В целом процедура рассмотрения проекта республиканского бюджета идентична процедуре рассмотрения проекта других законов. Имеют место лишь некоторые особенности.

Как правило, сложившаяся практика рассмотрения проекта закона о республиканском бюджете предусматривает его развернутое обсуждение на заседаниях рабочих групп под руководством головного комитета. На рабочих группах обсуждается проект республиканского бюджета структурно, отдельно по каждому разделу, в том числе по расходам администраторов бюджетных программ. В этой связи приглашаются уполномоченные представители соответствующих государственных органов, национальных компаний и других организаций.

При рассмотрении проекта республиканского бюджета Парламент придерживается следующих принципов:

- 1) принципа обоснованности;
- 2) принципа соблюдения сбалансированности бюджета.

Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете на заседаниях Мажилиса и Сената Парламента включает доклады уполномоченного Правительством лица (лиц) по прогнозу социально-экономического разви-

тия Республики и проекту закона о республиканском бюджете, Председателя Национального Банка по денежно-кредитной политике, а также лиц, уполномоченных Палатами Парламента, с заключениями по проекту закона.

Поскольку Закон о республиканском бюджете на плановый трехлетний период принимается ежегодно, изменения и дополнения в него вносятся в течение текущего финансового года.

54.1.2. Структура и организация налоговой системы государства характеризуют уровень ее государственного и экономического развития.

По ст. 35 Основного Закона уплата налогов является долгом и обязанностью каждого. В ст. 61 Конституции они отнесены к важнейшим общественным отношениям, которые регулируются законом.

Налоги и сборы формируют и определяют бюджет государства, который влияет на уровень развития общества, стабильность и безопасность. Известно, что в странах, где налоговые правоотношения и законодательство налажены, экономическая ситуация устойчива. При этом системы налогообложения в разных государствах, их направления и развитие отличаются наибольшей индивидуальностью.

В соответствии со ст. 55 Налогового кодекса РК (на 1 июля 2017 года) предусмотрено 13 видов налогов и 18 видов обязательных платежей в бюджет.

Налоги и другие обязательные платежи в бюджет устанавливаются, вводятся, изменяются или отменяются только Налоговым кодексом. При этом в соответствии со статьей 3 Налогового кодекса РК законодательные акты Республики Казахстан, вносящие изменения и дополнения в Налоговый кодекс РК, за исключением изменений и дополнений по налоговому администрированию, особенностям установления налоговой отчетности, а также улучшению положения налогоплательщиков (налоговых агентов), могут быть приняты не позднее 1 декабря текущего года и введены в действие не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия.

54.1.3. В течение 1991 – 1993 годов в Республике не имелась четко выверенная законодательная база, определяющая принципы существования единого республиканского административно-территориального механизма. Эта ситуация порождала элементы анархии: переименования территориальных единиц без какого-либо серьезного согласования с органами власти, попытки самостоятельно изменить существующие границы между районами различных областей и т.п.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим правовые основы жизнедеятельности административно-территориальной системы, стал Закон РК об административно-территориальном устройстве.

Законодательно определено, что «в систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят административно-территориальные единицы: село, поселок, сельский округ, район в городе, город, район, область» (ст. 1 Закона РК об административно-территориальном устройстве).

Административно-территориальная реформа 1997 года стала значимым событием в формировании современной внутригосударственной территориальной системы. Указом Президента РК от 20 октября 1997 года столицей Республики был объявлен город Акмола, в мае 1998 года переименованный в город Астана.

54.1.4. Комментируемым подпунктом на Парламент возложено право учреждать государственные награды, устанавливать почетные, воинские и иные звания, классные чины, дипломатические ранги Республики, определять государственные символы Республики.

Вопросы, связанные с государственными наградами, регламентируются Законом РК от 12 декабря 1995 года «О государственных наградах Республики Казахстан», согласно которому государственными наградами являются знаки высшей степени отличия – орден «Алтын Қыран», звания «Халық Қаһарманы», «Қазақстанның Еңбек Ері», а также другие ордена, медали, почетные звания и Почетная грамота Республики Казахстан.

Награждение государственными наградами осуществляется Президентом Республики.

Представления к государственным наградам вносятся Президенту Парламентом, Правительством, министерствами, другими центральными государственными органами, местными исполнительными органами и т.д.

Постановлением КС РК от 30 июня 1999 года № 10/2 было дано официальное толкование этой нормы Конституции. Поводом к этому послужило обращение председателей Сената и Мажилиса Парламента, касательно того, что в Конституции и действующем законодательстве Республики не определен субъект принятия решения о награждении Главы государства государственными наградами Казахстана. В связи с этим был поставлен вопрос, кто является субъектом принятия решения о награждении Главы государства и может ли такое решение принять Парламент.

В соответствии с подпунктом 13) статьи 44 Конституции Республики право награждения государственными наградами является прерогативой Президента Республики Казахстан. Что касается Парламента, то он лишь учреждает государственные награды (*см также комментарий к п.п. 4) п. 1 ст. 54 Конституции*).

Особенность статуса Парламента заключается в том, что его полномочия исчерпывающе определяет Конституция Республики. Это положение, закрепленное в п. 3 ст. 3 и п.п. 8) статьи 53 Конституции, носит императивный характер.

Поскольку Конституцией Республики Парламент не уполномочен награждать государственными наградами, то он не вправе быть субъектом принятия решения о награждении Главы государства.

С учетом анализа норм Конституции Республики Конституционный Совет заключил, что Глава государства может быть награжден государственной наградой Казахстана. Вместе с тем Конституционный Совет отметил, что в отношении Президента Республики было бы правильным установить иной механизм награждения государственными наградами.

Субъектом принятия решения о награждении Главы государства мог бы стать Парламент. Установление такого порядка возможно с соблюдением требований статьи 91 Конституции Республики.

Ярким примером реализации права Парламента по определению государственных символов Республики является то, что Парламентом был принят, а Президентом нашей страны Н.А. Назарбаевым был подписан Конституционный закон РК о государственных символах. В соответствии с ним Государственными символами Республики Казахстан являются Государственный Флаг, Государственный Герб, Государственный Гимн.

В Республике 4 июня установлен как День государственных символов.

54.1.5. Государственные внешние займы привлекаются для поддержки платежного баланса и финансирования дефицита республиканского бюджета.

Средства, полученные по государственным внешним займам, в зависимости от их целевого назначения могут направляться непосредственно для безвозмездного использования или предоставляться на возвратной основе внутренним заемщикам.

Безвозмездное использование заемных средств осуществляется путем бюджетного расходования или использования их Национальным Банком, а предоставление заемных средств внутренним заемщикам – путем государственного кредитования.

Средства государственных внешних займов должны использоваться только на те цели, которые были предусмотрены условиями государственного внешнего займа.

Необходимо отметить, что с момента приобретения независимости привлечены займы на общую сумму 13,9 млрд. долл. США, которые были направлены на социальное развитие нашей страны.

При этом объем привлеченных займов Республикой Казахстан, ратифицированных Парламентом в разрезе основных международных финансовых организаций, сотрудничающих с Республикой Казахстан, составил:

с МБРР – 7,6 млрд. долл. США; с АБР – 3,9 млрд. долл. США; с ЕБРР – 525 млн. долл. США; с ИБР – 220 млн. долл. США.

Мировой опыт показывает, что многие из динамично развивающихся стран успешно совмещают принятие помощи от более развитых государств с оказанием помощи другим государствам.

Экономическая и иная помощь государства является необходимым элементом внешней политики, так как она способствует улучшению имиджа страны, продвижению интересов ее бизнеса, а также использование данного инструмента дает возможность возрастания своей роли и влияния на мировой арене.

Традиционно Республикой Казахстан экономическая и иная помощь предоставляется развивающимся странам в форме технической помощи, грантов или кредитов в денежной или натуральной форме на безвозмездной или льготной основе с целью содействия социально-экономическому развитию.

54.1.6. Применение амнистии является проявлением гуманизма демократического, правового государства, уважения прав и доверия к лицам, совершившим преступление. В основе издаваемых в Казахстане актов об амнистии лежит глубоко народный характер государства, стоящего на страже интересов личности, общества и проводящего в своей политике величайшие принципы гуманизма.

Законодательная компетенция Парламента в соответствии с Конституцией ограничивается не только регулированием общественных отношений, касающихся вопросов, указанных в пункте 3 статьи 61 Основного Закона страны. Сфера законодательной компетенции Парламента охватывает также общественные отношения, регулируемые законами об объявлении амнистии.

На основании акта об амнистии лица, совершившего преступления, могут быть освобождены от наказания, либо назначенное им наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания, либо такие лица могут быть освобождены от дополнительного вида наказания. С лиц, отбывших наказание или освобожденных от дальнейшего его отбывания, актом об амнистии может быть снята судимость.

Акты амнистии в Казахстане обычно принимаются в связи со знаменательными событиями или юбилейными датами. За годы независимости в стране было принято 12 законов об амнистии, в их числе: «Об амнистии в связи с принятием Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики»; «Об амнистии в связи с Международным годом семьи»; «Об амнистии в связи с первой годовщиной новой Конституции Республики Казахстан»; «Об амнистии в связи с Годом единства и преемственности поколений»; «Об амнистии в связи с десятой годовщиной принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Казахстан»; «Об амнистии в связи с десятилетием независимости Республики Казахстан»; «Об амнистии в связи с празднованием Дня независимости Республики Казахстан» и «Об амнистии в связи с двадцатилетием государственной независимости Республики Казахстан»; «Об амнистии в связи с двадцатипятилетием Независимости Республики Казахстан».

54.1.7. Полномочия Парламента по ратификации и денонсации международных договоров связаны с тем, что именно Парламент дает окончательное согласие соответственно на заключение международного договора или выражает волю государства, направленную на его расторжение.

Ратифицированные международные договоры приобретают приоритетную силу перед национальными законами.

Процедура ратификации международного договора в Парламенте по последовательности проходит те же стадии, что и рассмотрение законов.

В рамках конституционной реформы 2017 года были внесены изменения, согласно которым порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является

Казахстан, определяются законодательством Республики (см. также комментарий к ст. 4 Конституции).

Основным нормативным правовым актом, определяющим порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики Казахстан, является Закон РК о международных договорах Республики Казахстан. Международные договоры заключаются, выполняются, изменяются и прекращаются в соответствии с Конституцией Республики, общепризнанными принципами и нормами международного права, положениями самого международного договора и иными законодательными актами Республики.

Ратификации подлежат международные договоры, исчерпывающий перечень которых предусмотрен статьей 11 Закона РК о международных договорах.

Денонсация осуществляется в соответствии с условиями, указанными в самих международных договорах, нормами международного права и положениями Закона РК о международных договорах.

Международный договор денонсируется Парламентом путем принятия соответствующего закона о денонсации.

54.2. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

54.2.1). Обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета.

В соответствии со статьей 82 Бюджетного кодекса РК исполнением бюджета является выполнение комплекса мероприятий по обеспечению поступлений в бюджет, реализации бюджетных программ (подпрограмм), финансированию дефицита (использованию профицита) бюджета. Исполнение республиканского бюджета обеспечивается Правительством Республики Казахстан. Начинается исполнение бюджета с 1 января, а завершается 31 декабря текущего финансового года. Исполнение бюджета осуществляется в пределах объемов бюджетных средств на соответствующий финансовый год, утвержденных законом о республиканском бюджете или решением маслихата о местном бюджете.

Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год представляется Правительством ежегодно не позднее 20 апреля текущего года в Парламент и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета обеспечивает координацию работы администраторов бюджетных программ при рассмотрении годового отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год в Парламенте.

Счетный комитет РК представляет для рассмотрения и утверждения в Парламент и информации в Правительство не позднее 15 мая текущего года отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчету Правительства.

Парламент обсуждает годовой отчет Правительства об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год после получения отчета Счетного комитета РК в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, затем в Сенате.

Как правило, сложившаяся практика рассмотрения отчета об исполнении республиканского бюджета предусматривает отдельное детальное обсуждение исполнения бюджета по поступлениям, в том числе по распределению поступлений между республиканским, местными бюджетами и Национальным фондом РК, по расходам, в том числе по использованию средств администраторами бюджетных программ. Такое обсуждение организовывается головным комитетом Палаты, ответственным за рассмотрение отчета, с привлечением уполномоченных представителей Счетного комитета РК, соответствующих государственных органов, национальных компаний и других организаций. При этом центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета обеспечивает координацию работы администраторов бюджетных программ.

54.2.2) Проводит повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики.

В мировой законодательной практике право Главы государства на возвращение переданного ему на подпись закона для повторного рассмотрения в Парламенте именуется как отлагательное вето Президента. Однако этим правом наделены не все президенты. В Германии Президент обязан подписывать все законы, принятые Парламентом и представленные ему Канцлером, возглавляющим Правительство.

Возвращая в Парламент неподписанный закон для его повторного обсуждения и голосования, Глава государства по своему усмотрению в возражениях может выражать свое несогласие с законом в целом либо отдельными его статьями.

Порядок повторного рассмотрения в Палатах Парламента возвращенного закона с возражениями Президента свое детальное отражение нашел в Регламентах Палат.

Повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, проводятся в месячный срок со дня направления возражений. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента.

Если Мажилис не преодолет возражение двумя третями голосов, то дальнейшая процедура рассмотрения возражения прекращается. В данном случае возражение Сенатом не рассматривается, так как участие Сената в рассмотрении возражения возможно лишь в том случае, если Мажилис преодолет возражение.

Если Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Палаты подтвердит ранее принятое по закону решение, то закон с возражениями Президента передается для дальнейшего рассмотрения в Сенат.

Если Сенат по итогам голосования не подтверждает ранее принятого Парламентом решения по закону, то закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом.

Если Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Палаты подтвердит ранее принятое по закону решение, то возражения Президента по закону считаются преодоленными. В этом случае закон или, соответственно, его статьи считаются принятыми в той редакции, в которой он был принят Парламентом в первый раз, и Президент подписывает данный закон в течение одного месяца с момента его представления на подпись.

В случае если возражения Президента Республики внесены на принятые Парламентом конституционные законы, то возражения рассматриваются в порядке, предусмотренном для рассмотрения возражений на законы. При этом возражения Президента на конституционные законы преодолеваются Парламентом не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

В период выполнения Сенатом функции Парламента (в случае роспуска Мажилиса) повторное обсуждение и голосование по законам или статьям закона, вызвавшим возражения Президента Республики, проводятся в месячный срок со дня направления возражений Президента. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Возражения Президента считаются преодоленными, если Сенат большинством в две трети голосов от общего числа депутатов подтвердит ранее принятое им решение по закону в целом или по отдельным его статьям. В этом случае закон или его статьи считаются принятыми в той редакции, в которой он был принят Парламентом в первый раз, и Президент в течение одного месяца подписывает закон. Если возражения не преодолены, закон считается принятым в редакции, предложенной Президентом Казахстана.

За годы работы Парламента Президентом было внесено 19 возражений по законам, принятым Парламентом. В частности, по Земельному кодексу, об общественных объединениях, жилищных отношениях, образовании, пенсионном обеспечении и т.д.

54.2.3) Проявляет инициативу о назначении республиканского референдума.

К формам непосредственной демократии в нашем государстве относятся: выборы, референдум, собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, обращения и другие акции. Их эффективность зависит от уровня политической активности граждан, адекватности правового регулирования и способности власти на ответную реакцию. Тем не менее, Конституция относит из этого перечня к числу высших форм непосредственной демократии выборы и республиканский референдум. Республиканский референдум, при внешней схожести с выборами, имеет ряд существенных отличий. Основное их отличие состоит в том, что объектом волеизъявления граждан при выборах является кандидат на какую-либо избираемую долж-

ность, а при проведении референдума волеизъявление граждан направлено на отношение к определенному вопросу.

Конституция предоставила Парламенту право проявлять инициативу о назначении республиканского референдума (*п.п. 3) п. 2 ст.54*). Этот вопрос вначале рассматривается в Мажилисе, затем в Сенате. Проявление инициативы означает обращение к Президенту о назначении республиканского референдума, поскольку только Президент является единственным субъектом, имеющим право принимать это решение в силу своего конституционного статуса Главы государства. К тому же Президент может по собственной инициативе принимать такое решение.

Наряду с Парламентом субъектами инициативы о назначении республиканского референдума являются Правительство и граждане республики, обладающие правом на участие в нем. При этом количество граждан, поднимающих вопрос о его назначении, должно быть не менее чем двести тысяч человек, в равной мере представляющих все области, столицу республики и города республиканского значения. Условия проведения республиканского референдума и его процедура урегулированы в Конституционном законе РК о республиканском референдуме.

В Республике Казахстан референдумы проводились дважды: 29 апреля 1995 года по инициативе Ассамблеи народа Казахстана решением референдума был продлен срок полномочий Президента Республики Казахстан; 30 августа 1995 года по инициативе Н.А. Назарбаева на референдуме была принята действующая Конституция Республики Казахстан.

СТАТЬЯ 55

К исключительному ведению Сената относится:

1) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстан Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда Республики, принятие их присяги;

В подпункт 1) статьи 55 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

1-1) по представлению Президента Республики Казахстан избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан;

Статья 55 дополнена подпунктом 1-1) в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г.

2) дача согласия на назначение Президентом Республики Председателя Национального Банка, Генерального Прокурора, Председателя Комитета национальной безопасности Республики;

3) лишение неприкосновенности Генерального Прокурора, Председателя и судей Верховного Суда Республики;

4) Исключен Законом РК от 21 мая 2007 г.;

5) выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий;

Подпункт 5) статьи 55 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

6) осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Сенат Парламента.

Подпункт 6) статьи 55 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

В комментируемой статье закреплены вопросы, отнесенные к исключительному ведению Сената. Эти вопросы может рассматривать и решать самостоятельно только Сенат.

55.1) Председатель Верховного Суда РК, судьи Верховного Суда РК избираются и освобождаются от должности Сенатом по представлению Президента. Представление Президента основывается на рекомендации ВСС РК (*см. также комментарий к ст. 82 Конституции*).

Кандидатуры на указанные должности предварительно обсуждаются в соответствующем комитете Сената. Комитет дает заключение по каждой обсуждаемой кандидатуре, оглашаемое на заседании Сената. Комитет может лишь на основе мотивированного решения рекомендовать Палате избирать или отклонить предлагаемые кандидатуры. Сенат может обсуждать предложенные Президентом кандидатуры, но может не открывать прений, если на этом не настаивают депутаты. Если Сенат не принимает по предложенным Президентом кандидатурам решения об их избрании на должность, Президент вносит в Сенат письменное представление на тех же лиц или на новые кандидатуры.

Сенат принимает присягу Председателя и судей Верховного Суда на заседании. Текст присяги судей определен Конституционным законом РК о судебной системе и статусе судей.

Решение Сената об избрании на должность и освобождении от должности вышеуказанных лиц принимается большинством голосов от общего числа депутатов Сената. Решение принимается по каждой кандидатуре путем открытого голосования, если Палата не определит иной порядок голосования.

55.1.1) Уполномоченный по правам человека избирается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Сенатом по представлению Президента. Данной компетенцией Сенат наделен в рамках конституционной реформы, осуществленной Законом РК от 10 марта 2017 г. Уполномоченный по правам человека осуществляет наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в пределах своей компетенции принимает меры по их восстановлению.

Кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека обсуждается в соответствующем комитете Сената. По итогам обсуждения Комитет дает заключение, в котором рекомендует Палате избрать либо отклонить предложенную Президентом кандидатуру.

Решение Сената об избрании на должность и освобождении от должности Омбудсмана принимается большинством голосов от общего числа депутатов Сената. Решение принимается путем открытого голосования, если Палата не определит иной порядок голосования.

Уполномоченный по правам человека может быть досрочно освобожден от занимаемой должности Сенатом по представлению Президента. Основания для досрочного освобождения от должности вышеуказанного лица определены в Указе Президента от 19 сентября 2002 год № 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека».

55.2) Президент Республики для получения согласия Сената на назначение на должность Председателя Нацбанка РК, Генерального Прокурора РК и Председателя КНБ РК вносит в Палату соответствующее письменное представление, на основании которого принимается решение о включении этого вопроса в повестку дня Сената. Дача согласия осуществляется на заседании Сената после предварительного рассмотрения кандидатур на заседании соответствующего комитета. На заседании присутствуют представитель Президента Республики. При рассмотрении вопроса на заседании Сената кандидатуры на должность представляет Президент или уполномоченное им должностное лицо.

Прения по предложенной кандидатуре могут не открываться, если на этом не настаивают депутаты. В случае несогласия Сената Президент повторно вносит представление в Сенат на те же или на новые кандидатуры. Решение Палаты принимается большинством голосов от общего числа депутатов Сената. В случае отклонения кандидатур Президента Сенат должен принять мотивированное постановление.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов согласие на назначение Президентом указанных должностных лиц носит предварительный либо последующий характер.

55.3) Лишение неприкосновенности Генерального Прокурора производится в том же порядке, что и при назначении его на должность.

Лишение неприкосновенности Председателя и судей Верховного Суда производится в том же порядке, что и при избрании их на должность.

В случае, если Сенат не принимает решение о лишении неприкосновенности должностного лица, Президент вправе внести в Сенат повторное письменное представление по данному вопросу.

Решения Сената во всех случаях оформляются постановлением.

55.4) *Исключен Законом РК от 21 мая 2007 года.*

55.5) В случае роспуска, досрочного прекращения деятельности Мажилиса Парламента Сенат выполняет функции Парламента.

В предусмотренных Конституцией случаях досрочно могут быть прекращены полномочия Мажилиса Парламента (см. комментарий к ст. 63 Конституции).

В период отсутствия Мажилиса Парламент не может приостановить свою деятельность в области законотворчества. В этой ситуации сохраняется конституционная гарантия того, что страна, в случае роспуска Мажилиса, не будет долгое время оставаться без законодательного органа, и учитывая, что роспуск Сената не может иметь место без роспуска Парламента, Конституция предоставляет Сенату особые полномочия – выполнять функции Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов.

Сенат трижды выполнял данную функцию: с 21 июня по 2 сентября 2007 года, с 16 ноября 2011 по 19 января 2012 года и с 21 января по 24 марта 2016 года. В эти периоды Сенатом было рассмотрено и принято 164 закона.

55.6) Сенат Парламента осуществляет также и иные полномочия, возложенные на него Конституцией (п. 2 ст. 47, статьи 54, 60, 61 и др.). В соответствии с подпунктами 5) и 6) ст. 57 Конституции Палата по вопросам своей компетенции проводит парламентские слушания, по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Сената заслушивает отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности, по итогам которых вправе принять обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики.

СТАТЬЯ 56

1. К исключительному ведению Мажилиса относятся:

- 1) принятие к рассмотрению внесенных в Парламент проектов конституционных законов и законов и рассмотрение этих проектов;**
- 2) большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия Президенту Республики на назначение Премьер-Министра Республики;**
- 3) объявление очередных выборов Президента Республики;**
- 4) осуществление иных полномочий, возложенных Конституцией на Мажилис Парламента.**

2. Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству.

Статья 56 изложена в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

Комментируемая статья раскрывает роль Мажилиса Парламента как одной из Палат высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

К примеру, всего за период с 1 сентября 2016 года по 30 июня 2017 года проведено 6 совместных заседаний Палат, 38 пленарных заседаний Мажилиса, 2 парламентских слушания, 340 заседаний постоянных комитетов, 763 заседания рабочих групп по законопроектам.

В текущей сессии парламентариями принята Декларация 25-летия Независимости Республики Казахстан, в которой отражены все достижения Первого Президента Казахстана – Елбасы Н.А. Назарбаева и народа Республики за годы Независимого государства.

Масштабная законотворческая работа проведена депутатским корпусом в целях законодательного обеспечения Обращения Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева к народу Казахстана о перераспределении полномочий между ветвями государственной власти.

В Мажилисе проведено 16 правительственных часов, 25 «круглых столов», 17 выездных заседаний комитетов, на которых обсуждались наиболее важные проблемы, требующие законодательного регулирования.

В фокусе внимания парламентариев были вопросы реализации Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол», Государственной программы развития образования и науки на 2016–2019 годы, развития аграрного сектора, массового предпринимательства и улучшения деловой активности, обязательного социального медицинского страхования, совершенствования механизма прохождения воинской службы, противодействия экстремизму и терроризму, совершенствования налогового и таможенного администрирования и другие.

Актуальные вопросы социально-экономического и общественного развития, волнующие избирателей, ставились перед Правительством и другими государственными органами в депутатских запросах, которых в течение упомянутой сессии было направлено 280. Они касались самого широкого спектра тем: индустриально-инновационного развития экономики и финансовой, банковской системы, реализации государственных программ в области образования, здравоохранения, социальной защиты и регионального развития, обороны, правопорядка, информационной безопасности и других вопросов.

Международная деятельность депутатского корпуса была направлена на укрепление межпарламентского сотрудничества, развитие парламентской дипломатии и продвижение международных инициатив Казахстана.

56.1.1) Комментируемая норма корреспондирует с положениями п. 1 ст. 61 Конституции, где закреплено, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе.

В соответствии со ст.15 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов официальное внесение субъектом права законо-

дательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом, является законодательной инициативой. Решение о внесении законопроекта в Мажилис оформляется: Президентом Республики – специальным посланием; депутатами Парламента – представлением, Правительством – постановлением.

Проекты законодательных актов, внесенные Президентом Республики, депутатами и Правительством, постановлением Мажилиса направляются для рассмотрения в соответствующие постоянные комитеты Мажилиса и могут быть рассмотрены на его пленарном заседании лишь при наличии по ним заключений постоянных комитетов Мажилиса.

Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства. Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется. (см. комментарий к ст. 61 Конституции).

Для наглядности деятельности Мажилиса можно привести следующую статистику из практики. Так в течение сессии (с 1 сентября 2016 г. по 30 июня 2017 г.) на рассмотрении Мажилиса находилось 110 законопроектов, из которых 27 – перешли с предыдущих сессий, 83 – поступило в течение сессии. Инициаторами 8 проектов законов являются депутаты. Палатой рассмотрено, одобрено и направлено в Сенат Парламента 83 законопроекта.

Единогласным решением Палат Парламента принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Дальнейшая законотворческая работа была направлена на законодательное закрепление конституционных изменений. Так, Мажилисом Парламента одобрены проекты законов «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти» и «О прокуратуре».

Мажилисом рассмотрен целый ряд законопроектов о ратификации международных соглашений, обеспечивающих приоритеты внешней политики страны и направленных на укрепление сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями в налоговой сфере; на регулирование некоторых аспектов деятельности в рамках ЕАЭС, СНГ, ОИК; укрепление глобального реагирования на угрозу изменения клима-

та в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты и другие.

56.1.2) Данную норму необходимо рассматривать в системной связи с п. 3 ст. 44 Конституции, где установлено, что Президент Республики Казахстан после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-Министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики.

Порядок дачи Мажилисом согласия на назначение Премьер-Министра регулируется Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов, где в п. 2 ст.22 указано, что согласие Мажилиса Парламента на назначение Премьер-Министра дается на заседании Палаты.

Процедура рассмотрения этого вопроса подробно изложена в Регламенте Мажилиса.

Так, для получения согласия Мажилиса Парламента на назначение на должность Премьер-Министра Президент Республики вносит в Палату письменное представление.

На основании письменного представления Президента Республики Бюро Палаты принимает решение о включении данного вопроса в повестку дня ближайшего заседания Палаты.

Кандидатуры для назначения на эту должность представляет на заседании Палаты Президент Республики или уполномоченное им должностное лицо.

На заседании Палаты могут быть заданы вопросы кандидату и лицу, представляющему кандидата. Депутаты вправе высказывать мнения «за» или «против» предложенной кандидатуры.

Прения по предложенной кандидатуре могут не открываться, если на этом не настаивают депутаты.

Решение на назначение Премьер-Министра Мажилисом принимается большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Такое решение принимается путем открытого голосования, если Палата не определит иной порядок голосования, и оформляется постановлением Мажилиса.

56.1.3) В соответствии со ст.53 Конституционного закона РК о выборах очередные выборы Президента Республики объявляются Мажилисом не позднее второго воскресенья сентября.

Очередные выборы Президента объявляются в указанный срок постановлением Мажилиса. В соответствии со ст.51 Конституционного закона РК «О выборах в Республике Казахстан» они проводятся раз в пять лет в первое воскресенье декабря соответствующего года и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента.

Согласно ст. 64 вышеупомянутого Конституционного закона, если выборы Президента были признаны недействительными либо повторное голосование не позволило определить избранного Президента, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы, которые проводятся не позднее чем в двухмесячный срок после первоначальных выборов.

56.1.4) Мажилис осуществляет иные полномочия, возложенные Конституцией. Так, например, согласно п. 1 ст. 70 Конституции перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики Правительство слагает свои полномочия. Данная новелла принята в ходе конституционной реформы, проведенной в марте 2017 года, что означает усиление контрольных функций Мажилиса Парламента как самостоятельной Палаты высшего представительного органа Республики относительно исполнительной ветви власти.

56.2. Мажилис большинством голосов от общего числа его депутатов по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству. Законодатель в Основном Законе не предусматривает четких оснований, согласно которым депутаты Мажилиса могли бы инициировать вотум недоверия Правительству. Надо полагать, что это сделано намеренно, тем самым оставляя больше возможностей законодателю на уровне конституционного закона или закона предусмотреть такие правовые основания. Поскольку жизнь всегда многообразнее и шире, чем то, что предусмотрено даже Основным Законом. Поэтому, чтобы в случае необходимости не менять конституционную норму, законодатель, указывая лишь право депутатов Мажилиса, не предусматривает перечень оснований для этого в самой Конституции, оставляя это на усмотрение законодателя на уровне закона.

СТАТЬЯ 57

Каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты:

1) 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;

Подпункт 1) ст. 57 изложен в редакции Закона от 21 мая 2007 г.

2) делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном пунктом 1 статьи 47 Конституции;

3) избирает половину членов совместных комиссий Палат;

4) прекращает полномочия депутатов Палат, а также по представлению Генерального Прокурора Республики Казахстан решает вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности;

5) проводит по вопросам своей компетенции Парламентские слушания;

6) вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства

Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства;

Подпункт б) ст.57 изложен в редакции Закона от 10 марта 2017 г.

**7) формирует координационные и рабочие органы Палат;
8) принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком Палаты.**

57.1) Полномочия Палат Парламента как высшего представительного органа Республики по назначению членов КС РК, ЦИК РК, Счетного комитета РК свидетельствуют о наличии у них властных функций по отношению к перечисленным государственным органам. Законодатель, предусматривая эту норму, в первую очередь, исходит из того, чтобы в формировании этих важных для Республики государственных органов принимал участие высший представительный орган страны, которому народ как единственный источник государственной власти делегировал свои полномочия.

Необходимо отметить, что назначаемые Палатами Парламента должностные лица вышеперечисленных государственных органов в совокупности составляют примерно две трети от общего числа их членов, а одна треть членов этих органов назначаются Президентом Республики. Тем самым в этой норме Основного Закона реализуется принцип разделения полномочий между Президентом и Парламентом по формированию составов указанных государственных органов.

В соответствии с регламентами Сената и Мажилиса предложенные Председателем кандидатуры предварительно обсуждаются соответствующим комитетом на его заседании. По итогам рассмотрения кандидатур комитет выносит заключение по каждой обсуждаемой кандидатуре, оглашаемое на заседании Палат. На заседании могут быть заданы вопросы кандидату и лицу, представляющему кандидата; высказаны мнения депутатов «за» или «против» предложенной кандидатуры.

Прения по предложенной кандидатуре могут не открываться, если на этом не настаивают депутаты. Решения принимаются отдельно по каждой кандидатуре путем открытого голосования, если Палата не определит иной порядок голосования. Сенат и Мажилис решения о назначении на должность указанных лиц принимают большинством голосов от общего числа депутатов соответствующей Палаты Парламента.

Решения оформляются постановлениями соответствующей Палаты отдельно по каждой кандидатуре.

57.2) Каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты делегирует половину членов комиссии, образуемой Парламентом в случае, предусмотренном п.1 ст. 47 Конституции.

Согласно указанной норме Президент Республики может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять обязанности по болезни. В этом случае Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур.

Кандидатуры членов комиссии от Палат предлагаются непосредственно депутатами Палаты и рассматриваются на пленарных заседаниях. Избранными считаются набравшие большинство голосов от общего числа депутатов Мажилиса и Сената.

Председателем совместной комиссии считается избранный кандидат, набравший наибольшее количество голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. Председатель совместной комиссии может быть отозван от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. Заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов совместной комиссии.

57.3) Каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты избирает половину членов совместных комиссий Палат.

Реализация этой конституционной нормы более детально предусмотрена Законом РК о комитетах и комиссиях Парламента и регламентами Палат Парламента.

Так, для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии. Количественный состав совместных комиссий определяется по согласованию между Палатами.

Предметом рассмотрения данных комиссий могут быть вопросы, касающиеся совместной деятельности Палат. Как правило, это вопросы, требующие урегулирования разногласий между Мажилисом и Сенатом по тем или иным законопроектам. Совместные комиссии выступают в качестве рабочих органов Парламента. Полномочия по созданию совместных комиссий также подчеркивают единство Палат Парламента и равенство статусов его депутатов. (см. комментарий к п.7 ст.53 Конституции)

57.4) Каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты прекращает полномочия депутатов Палат, а также по представлению Генерального Прокурора РК решает вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности.

Комментируя данную норму, необходимо рассматривать ее во взаимосвязи со ст.52 Конституции, где установлены правовые основания прекращения депутатских полномочий и лишения депутатского мандата.

Так, депутат Парламента в течение срока своих полномочий не может быть задержан, подвергнут содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжкого или особо тяжкого преступления (п. 4 ст. 52 Конституции).

Эти конституционные нормы конкретизируют Конституционный закон РК о Парламенте РК и статусе его депутатов, в частности, статьи 24 и 32 названного закона, а также регламенты Палат.

Так, полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку, его смерти, признания депутата по вступившему в законную силу решению суда недееспособным, умершим или безвестно отсутствующим и в иных предусмотренных Конституцией и конституционным законом случаях.

Депутат Парламента не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Несоблюдение настоящего ограничения влечет за собой прекращение полномочий депутата по представлению ЦИК РК.

Полномочия депутатов Мажилиса, избранных АНК, могут быть досрочно прекращены по ее решению.

Полномочия депутатов Сената, назначенных Президентом Республики, могут быть досрочно прекращены по его решению.

Полномочия депутатов Сената, избранных на совместном заседании выборщиков в лице депутатов, представляющих все маслихаты соответствующей области, города республиканского значения и столицы Республики, могут быть досрочно прекращены по решению выборщиков.

Депутат Парламента лишается своего мандата при:

- 1) его выезде на постоянное место жительства за пределы Казахстана;
- 2) вступлении в законную силу в отношении его обвинительного приговора суда;
- 3) утрате гражданства Республики Казахстан.

Депутат Мажилиса лишается своего мандата при:

- 1) выходе или исключении его из политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран;
- 2) прекращении деятельности политической партии, от которой в соответствии с конституционным законом он избран.

Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса прекращаются в случае отпуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента.

Подготовка вопросов, связанных с прекращением полномочий депутатов и лишением их полномочий и депутатской неприкосновенности, возлагается на ЦИК РК.

При внесении Генеральным Прокурором РК представления в Палаты Парламента для получения согласия на привлечение депутата к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, представление направляется Палатой в ЦИК РК для подготовки заключения и внесения его на пленарное заседание Палаты.

Представление вносится Генеральным Прокурором Республики перед ознакомлением депутата с постановлением о квалификации деяний подозреваемого, перед задержанием, обращением в суд с ходатайством о санкционировании его содержания под стражей, домашним арестом, приводом, а также направлением дела об административном правонарушении в суд.

Представление Генерального Прокурора и заключение ЦИК РК рассматриваются не позднее чем в двухнедельный срок со дня их поступления. Палаты Парламента вправе потребовать от соответствующих должностных лиц предоставления дополнительной информации.

Депутат вправе участвовать в рассмотрении Палатами Парламента вопроса о лишении его неприкосновенности.

57.5) Каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты проводит по вопросам своей компетенции парламентские слушания.

Парламентские слушания представляют собой организационную форму деятельности Палаты, целью которой является предварительное обсуждение важнейших вопросов, входящих в ее компетенцию. Основными их целями являются выявление мнения приглашенных к участию экспертов по обсуждаемым проблемам, гражданского общества, выработка согласованной позиции и рекомендаций, способствующих качественному решению этих вопросов на законодательном уровне. Парламентские слушания, с одной стороны, выступают одной из форм обратной связи с общественностью, а с другой – являются инструментом парламентского контроля.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов парламентские слушания проводятся по решению Бюро Палат постоянными комитетами Палат и могут проводиться в открытой и закрытой формах.

Парламентские слушания не проводятся в дни совместных или раздельных пленарных заседаний Палат.

В соответствии с регламентами Палат для подготовки парламентских слушаний образуются специальные временные комиссии. Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами, комиссиями Палаты, которыми организуются эти слушания.

Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствам массовой информации не позднее чем за семь дней до начала парламентских слушаний.

Комитеты и комиссии Палаты могут проводить совместные парламентские слушания.

Парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации и общественности.

По решению Бюро Палаты или комитета (комиссии) могут проводиться закрытые слушания, если затрагиваются сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну.

Парламентские слушания ведет председатель соответствующего комитета, комиссии Палаты.

По итогам парламентских слушаний принимаются рекомендации путем одобрения большинством участвующих в слушаниях депутатов Палаты.

Рекомендации, принятые на парламентских слушаниях, доводятся до сведения всех депутатов, соответствующих государственных органов и общественных объединений и могут распространяться через средства массовой информации.

К примеру, в течение второй сессии VI созыва Мажилиса Парламента (с 1 сентября 2016 года – 30 июня 2017 года) проведены два парламентских слушания на темы «Дальнейшая модернизация уголовного, Уголовно-процессуального, и уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан» и «Об обеспечении населения лекарственными средствами в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи и о состоянии и развитии фармацевтической отрасли в Республике Казахстан».

Отчеты открытых парламентских слушаний могут публиковаться в изданиях Парламента и освещаться в средствах массовой информации.

Материалы закрытых парламентских слушаний предназначаются только для депутатов Парламента, представителей Президента и Правительства, а также государственных органов, представители которых принимали участие в парламентских слушаниях.

57.6) Каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности.

В случае принятия Палатой решения о заслушивании отчета члена Правительства она устанавливает сроки и уведомляет в письменном виде члена Правительства, отчет которого будет заслушан, о решении Палаты и дате его заслушивания. Одновременно Палата определяет докладчика от инициативной группы, предложившей заслушать члена Правительства.

Член Правительства вправе знакомиться с документами, на основании которых Палата приняла решение о заслушивании его отчета, и обязан присутствовать в день его заслушивания на пленарном заседании Палаты.

В целях осуществления полномочий Палаты по заслушиванию отчета члена Правительства образуется специальная временная комиссия из числа инициаторов заслушивания отчета.

Заслушивание отчета члена Правительства на пленарном заседании Палаты начинается кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существовании вопроса.

После выступления председательствующего слово предоставляется докладчику от инициативной группы, предложившей заслушать члена Правительства, который оглашает мотивы, вызвавшие принятие данного решения.

Затем слово предоставляется заслушиваемому члену Правительства. После отчета депутаты вправе задавать вопросы и получать на них ответы, высказывать свое мнение.

По окончании прений председательствующий на пленарном заседании ставит на голосование Палаты вопрос:

- 1) о принятии отчета члена Правительства к сведению;
- 2) об обращении к Президенту Республики об освобождении члена Правительства от должности в случае неисполнения им законов Республики.

Решение о принятии отчета члена Правительства к сведению принимается большинством голосов от общего числа депутатов Палаты и утверждается постановлением.

По итогам заслушивания отчета большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палата вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства.

В прежней редакции данной нормы у Главы государства было право отклонить такое обращение депутатов, в таком случае они имели возможность по истечении шести месяцев со дня первого обращения повторно ставить перед Президентом этот вопрос и лишь тогда Президент освобождал члена Правительства от должности. Согласно комментируемой действующей редакции данной нормы Президент сразу удовлетворяет такое обращение, что свидетельствует как об авторитете высшего представительного органа, так и об ответственности Правительства.

57.7) В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов координационными органами Парламента являются Бюро Сената и Бюро Мажилиса, образуемые при председателях Палат.

Бюро Палат включает в себя заместителей председателей Палат, председателей постоянных комитетов Палат. В состав Бюро Мажилиса также входят руководители фракций политических партий, представленных в Мажилисе.

Бюро Палат:

- 1) осуществляет координацию работы комитетов и комиссий Палат;

2) подготавливает для Палат предложения по очередности рассмотрения проектов законов и иных решений Парламента и его Палат;

3) оказывает содействие в организации совместной работы комитетов по вопросам, относящимся к компетенции нескольких комитетов;

4) решает иные вопросы организации работы Палат, не отнесенные указанным конституционным законом к компетенции других органов и должностных лиц Парламента.

Заседания Бюро Палат созываются председателями Палат по мере необходимости и правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа их членов.

Функции Бюро Сената и Мажилиса конкретизированы в их регламентах.

Рабочие органы Парламента урегулированы ст.11 Конституционного закона о Парламенте и статусе его депутатов. Полномочия и порядок деятельности постоянных комитетов и комиссий определяются законом.

57.8) Каждая из Палат Парламента принимает регламент своей деятельности и иные решения по вопросам, связанным с организацией и внутренним распорядком Палаты.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов регламенты Парламента и его Палат устанавливаются:

1) условия и порядок проведения совместных и отдельных заседаний Палат Парламента;

2) порядок формирования рабочих органов Парламента и его Палат;

3) организацию деятельности Парламента и его Палат, их рабочих органов;

4) условия и порядок осуществления депутатами и должностными лицами Палат Парламента своих полномочий.

Регламентом Мажилиса, кроме предусмотренных предметов его регулирования, определяются особенности организации и порядка работы фракций политических партий.

Регламент Парламента, регламенты Сената и Мажилиса утверждаются соответственно постановлением Парламента, постановлениями его Палат.

Согласно ст.14 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов всякое заседание депутатов Парламента, которое, имея целью осуществление его конституционных полномочий, проводится без соблюдения установленных регламентами условий и процедур, является незаконным. Акты, принятые таким собранием, недействительны.

СТАТЬЯ 58

1. 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 Республики Казахстан. Кандидатуры на должность Председателя Мажилиса выдвигаются депутатами Палаты.

2. Председатели Палат могут быть отозваны от должности, а также вправе подать в отставку, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов Палат.

3. Председатели Палат Парламента:

- 1) созывают заседания Палат и председательствуют на них;
- 2) осуществляют общее руководство подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение Палат;
- 3) представляют Палатам кандидатуры к избранию на должности заместителей председателей Палат;
- 4) обеспечивают соблюдение регламента в деятельности Палат;
- 5) руководят деятельностью координационных органов Палат;
- 6) подписывают акты, издаваемые Палатами;
- 7) представляют Палатам кандидатуры для назначения на должности членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

Подпункт 7) ст. 58 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

8) выполняют другие обязанности, возлагаемые на них Регламентом Парламента.

4. Председатель Мажилиса:

- 1) открывает сессии Парламента;
- 2) созывает очередные совместные заседания Палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях Палат.

5. По вопросам своей компетенции председатели Палат издают распоряжения.

58.1. Избрание Председателя каждой из Палат является важнейшей составляющей в организации деятельности Сената и Мажилиса.

Председатель Палаты Парламента – должностное лицо, избираемое тайным голосованием из числа депутатов Палаты для осуществления руководства деятельностью Палаты по всем аспектам парламентской деятельности и представления ее во взаимоотношениях с органами государственной власти, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств и международными парламентскими организациями.

Председатель Палаты является одной из ключевых фигур государства.

Смысл содержания пункта 1 комментируемой статьи заключается в том, что Палаты Парламента самостоятельно формируют свое руководство.

Председатели Палат Парламента избираются из числа депутатов соответствующей Палаты тайным голосованием на срок полномочий Палаты, который определяется сроком полномочий ее депутатов. Различием в выборе председателей Палат является то, что кандидатуры на должность Председателя каждой из Палат выдвигаются соответственно для Сената Парламента – Президентом Республики, для Мажилиса – депутатами Палаты. Также на первой сессии Парламента, до избрания Председателя Сената и Председателя Мажилиса, на заседаниях Сената и Мажилиса председательствуют соответственно Президент Республики и Председатель Центральной избирательной комиссии.

Дальнейшая процедура выборов председателей Палат Парламента и их заместителей определяется Регламентами Палат и является одинаковой.

Кандидату на должность Председателя предоставляется право выступить перед Палатой. После выступления кандидата депутаты имеют право задавать ему вопросы, высказывать свое мнение по кандидатуре, агитировать «за» или «против» выдвинутой кандидатуры. Обсуждение кандидатуры прекращается решением Палаты по истечении отведенного времени или по предложению депутатов.

Избранным на должность Председателя Палаты считается кандидат, получивший большинство голосов от общего числа депутатов Палаты в результате тайного голосования.

Об избрании Председателя Палаты принимается постановление, подписываемое председательствующим на заседании. После избрания Председателя Палаты заседание Палаты ведет соответственно Председатель соответствующей Палаты.

Пункт 1 статьи 58 Основного Закона предусматривает следующие требования к кандидатурам на должность председателей Палат:

- 1) быть депутатом соответствующей Палаты;
- 2) свободно владеть государственным языком.

Требование о свободном владении государственным языком объясняется тем, что председатели Палат должны вести работу Палат на казахском и русском языках. Такое положение закреплено как в Регламенте Сената, так и в Регламенте Мажилиса.

По Конституции председатели Палат Парламента занимают высокое место в иерархии высших государственных должностей и играют заметную роль в политической жизни страны. За период деятельности двухпалатного Парламента председателями Палат избирался ряд известных государственных деятелей.

30 января 1996 года на первом заседании Сената Парламента первого созыва по представлению Президента Республики Председателем Сената был избран Байгелди Омирбек.

Председателями Сената Парламента второго созыва избирались Абдыкаримов Оралбай и Абыкаев Нуртай. Председателем Сената третьего созыва вновь был избран Абыкаев Нуртай.

С января 2007 года по апрель 2011 года Председателем Сената Парламента третьего, четвертого созывов избирался Токаев Касым-Жомарт Кемелулы.

15 апреля 2011 года Председателем Сената Парламента четвертого созыва избирался Маами Кайрат Абдразакулы, который занимал эту должность до октября 2013 года.

В октябре 2013 года Токаев Касым-Жомарт Кемелулы избран Председателем Сената Парламента пятого созыва и занимал эту должность в Парламенте шестого созыва.

14 сентября 2017 года на заседании Сената Парламента по представлению Президента РК Токаев Касым-Жомарт Кемелулы вновь избран Председателем Сената Парламента Республики.

В январе 1996 года Председателем Мажилиса Парламента первого созыва был избран Оспанов Марат Турдыбекович. В декабре 1999 года Председателем Мажилиса Парламента второго созыва был избран Туякбай Жармахан Айтбайулы.

Мухамеджанов Урал Байгунсович с ноября 2004 года по июнь 2007 года занимал должность Председателя Мажилиса Парламента третьего созыва. В сентябре 2007 года Председателем Мажилиса Парламента четвертого созыва был избран Мусин Аслан Еспулаевич.

Мухамеджанов Урал Байгунсович в октябре 2008 года вновь был избран Председателем Мажилиса Парламента четвертого созыва.

20 января 2012 года Председателем Мажилиса Парламента пятого созыва был избран Нигматулин Нурлан Зайруллаевич.

Джакупов Кабибулла Кабенович с апреля 2014 года по март 2016 года занимал должность Председателя Мажилиса Парламента пятого созыва. 24 марта 2016 года Председателем Мажилиса Парламента шестого созыва был избран Измухамбетов Бактыкожа Салахатдинович.

Нигматулин Нурлан Зайруллаевич 22 июня 2016 года вновь был избран Председателем Мажилиса Парламента шестого созыва и занимает эту должность по настоящее время.

58.2. Согласно пункту 2 комментируемой статьи председатели Палат могут быть отозваны от должности, а также вправе подать в отставку, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов Палат.

К основаниям отзыва Председателей Палат относятся нарушения правил депутатской этики, неспособность руководить деятельностью Палат, создание предпосылок для политического кризиса и другие.

Председатели Палат вправе подать в отставку. Реализация данного права зависит от положительного решения депутатского корпуса Палаты: отставка Председателя Палаты считается принятой, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов. Депутаты могут и не при-

нять отставку Председателя Палаты. Отсюда вытекает, что для принятия депутатами отставки Председателя Палаты требуются веские причины. При этом ни Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов, ни регламентные нормы не определяют их, оставляя это на усмотрение самих депутатов. В случае отклонения отставки Председатель Палаты продолжает исполнение своих полномочий.

58.3. В пункте 3 комментируемой статьи закрепляется компетенция председателей Палат Парламента, которая более подробно определяется Регламентами каждой из Палат. Председатели Палат наделяются широкими полномочиями по организации деятельности Палат, выполнению обязанностей, возложенных на них Конституцией, Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов, Регламентами Парламента и его Палат.

58.3.1) Председатели Палат созывают заседания соответствующей Палаты и председательствуют на них. Порядок реализации конституционных полномочий по созыву заседаний председателями Сената и Мажилиса регулируется Регламентами каждой Палаты. В соответствии с пунктом 5 Регламента Сената заседание Палаты созывает Председатель Сената, информируя депутатов Палаты, как правило, за семь дней до его проведения. В отдельных случаях Председатель Сената может созывать заседание Палаты в иные сроки. В соответствии с пунктом 5 Регламента Мажилиса пленарное заседание Палаты созывает Председатель Мажилиса.

Содержание конституционных полномочий по председательствованию на заседаниях Палат раскрываются в их Регламентах.

58.3.2) Председатели Палат наделены полномочием по осуществлению общего руководства подготовкой вопросов, вносимых на рассмотрение Палат.

Повестка дня заседания Палаты предварительно рассматривается на Бюро, деятельностью которого руководит Председатель Палаты, и вносится на обсуждение Палаты. В предложенную Бюро повестку дня депутатами могут быть внесены изменения и дополнения. Повестка дня заседания утверждается открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

58.3.3) В соответствии с п. 8 ст. 9 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов Председатель Сената и Председатель Мажилиса имеют по два заместителя, избираемых соответствующей Палатой большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Кандидатуры на должности заместителей председателей Палат вносятся председателями Палат.

Обсуждение и голосование по кандидатурам на должность заместителей Председателя Палаты происходят в том же порядке, в каком обсуждаются и голосуются кандидатуры на должность Председателя Палаты.

Заместители председателей Палат выполняют по уполномочию председателей Палат отдельные их функции, а также исполняют обязанности

председателей в случае их отсутствия или невозможности осуществления ими своих обязанностей. Заместители председателей Палат могут быть по предложению председателей Палат отозваны от должности, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов соответствующей Палаты.

58.3.4) К конституционным полномочиям председателей Палат Парламента относятся также обеспечение соблюдения Регламента в деятельности Палат, представление Палаты (Парламента) в отношениях с другими органами государственной власти.

Основная часть полномочий Председателя Палаты связана с организацией и проведением пленарных заседаний и преимущественно реализуется в ходе заседаний Палаты при председательствовании на них.

58.3.5) Председатели Палат руководят деятельностью координационных органов Палаты. Координационными органами являются Бюро Сената и Бюро Мажилиса, образуемые при председателях Палат. Структура Бюро Палат включает в себя заместителей председателей Палат, председателей постоянных комитетов Палат. В состав Бюро Мажилиса входят также руководители фракций политических партий, представленных в Мажилисе. Заседания Бюро Палат созываются председателем Палат по мере необходимости.

К компетенции Бюро Палат относятся координация работы комитетов и комиссий Палат, подготовка для Палат предложений по очередности рассмотрения проектов законов, а также решение иных вопросов по организации работы Палат, не отнесенных Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов к компетенции других органов и должностных лиц Парламента.

58.3.6) Одним из важных конституционных полномочий председателей Палат является подписание актов, издаваемых Палатами.

В соответствии со ст. 13 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов актами Палаты являются: постановления, обращения, декларации, заявления, иные акты, не носящие законодательного характера. Их принятие осуществляется с соблюдением условий и требований, установленных Регламентами Парламента и его Палат.

58.3.7) Палаты Парламента участвуют в формировании составов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. В соответствии со ст. 57 Основного Закона каждая из Палат Парламента без участия другой Палаты назначает на должности двух членов КС РК, двух членов ЦИК РК, трех членов Счетного комитета РК.

Представление Палатам кандидатур для назначения на должности указанных должностных лиц отнесено к полномочиям председателей Палат Парламента.

Решения о назначении на должности членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета по кон-

тролю за исполнением республиканского бюджета принимаются Палатами отдельно по каждой кандидатуре путем открытого голосования на заседаниях в соответствии с Регламентами Палат.

58.3.8) Полномочия председателей Палат Парламента, предусмотренные п. 3 комментируемой статьи, носят неисчерпывающий характер, так как председатели выполняют и другие обязанности, возлагаемые на них Регламентом Парламента.

Например, Председатель Сената

направляет для рассмотрения в комитеты Сената законопроекты, одобренные Мажилисом;

направляет Президенту Республики Казахстан для подписания законы, принятые Сенатом;

представляет Сенат Парламента во взаимоотношениях с органами государственной власти Республики Казахстан, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств;

вносит вместе с Председателем Мажилиса предложение Президенту Республики о созыве внеочередного совместного заседания Палат;

определяет представителей Сената Парламента в Конституционном Совете;

поручает рассмотрение писем, жалоб и других обращений граждан по частным вопросам Аппарату Палаты; обращение государственных органов, общественных объединений, а также граждан по вопросам законотворческой работы передает на разрешение комитетов;

по вопросам своей компетенции издает распоряжения.

58.4. Полномочия Председателя Мажилиса, в основном аналогичны полномочиям Председателя Сената, в то же время имеются некоторые отличия. Эти отличия отчасти обусловлены особенностями компетенции и организации каждой из Палат.

Согласно пункту 4 комментируемой статьи:

Председатель Мажилиса:

1) открывает сессии Парламента;

2) созывает очередные совместные заседания Палат, председательствует на очередных и внеочередных совместных заседаниях Палат.

58.4.1) Во многих странах сессию Парламента открывает президент или монарх. Этот акт символизирует легитимность высшего представительного органа, а также отражает их органическое взаимодействие.

Право Председателя Мажилиса открывать сессию Парламента реализуется лишь в случае отсутствия Президента и детально регламентируется Регламентами Парламента и Мажилиса Парламента. Председатель Мажилиса издает распоряжение о созыве совместного заседания Палат Парламента, о чем извещает депутатов Парламента.

58.4.2) Порядок реализации полномочий Председателя Мажилиса, закрепленных в подпункте 2) пункта 4 комментируемой статьи, нашел детальную регламентацию в разделе II Регламента Парламента. На со-

вместном заседании Палат Парламента реализуются конституционные полномочия, отнесенные к ведению обеих Палат, в частности, внесение изменений и дополнений в Конституцию, заслушивание ежегодных посланий Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике и т.д.

Совместное заседание Палат Парламента созывает Председатель Мажилиса, заблаговременно информируя депутатов Палат. В этом случае Председатель Мажилиса издает распоряжение о созыве совместного заседания Палат Парламента, о чем извещаются депутаты. В качестве председательствующего на совместных заседаниях выступает Председатель Мажилиса. Осуществляя функции председательствующего на совместном заседании, Председатель Мажилиса оглашает сведения о записавшихся для выступления в прениях; предоставляет слово для выступлений депутатам Палат; в случае нарушения выступающим Регламента предупреждает его; предоставляет слово депутату вне очереди по процедурным вопросам. Также организовывает голосование по проектам законов, постановлений, обращений, деклараций, заявлений и других актов Парламента.

58.5. Согласно п. 5 комментируемой статьи по вопросам своей компетенции председатели Палат издают распоряжения, являющиеся правовыми актами. Председатели Палат издают распоряжения о созыве очередных и внеочередных заседаний Палат Парламента, об официальных и рабочих визитах, осуществляемых в рамках международного сотрудничества, а также о зарубежных командировках депутатов, о мерах взыскания, применяемых к депутату в случае нарушения им правил депутатской этики, и другие распоряжения, связанные с осуществлением полномочий, возложенных на председателей Палат Парламента.

СТАТЬЯ 59

1. Сессия Парламента проходит в форме совместных и отдельных заседаний его Палат.

2. Первая сессия Парламента созывается Президентом Республики Казахстан не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов.

3. Очередные сессии Парламента проводятся раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня.

4. Сессия Парламента, как правило, открывается Президентом Республики и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса. В период между сессиями Парламента Президент Республики по собственной инициативе, по предложению председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Пар-

ламент может созвать внеочередную сессию Парламента. На ней могут рассматриваться лишь вопросы, послужившие основанием для ее созыва.

Пункт 4) ст. 59 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

5. Совместные и отдельные заседания Палат проводятся при условии присутствия на них не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат.

6. Совместные и отдельные заседания Палат являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентами, могут проводиться закрытые заседания. Президент Республики, Премьер-Министр и члены Правительства, Председатель Национального Банка, Генеральный Прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности имеют право присутствовать на любых заседаниях и быть выслушанными.

59.1. Пункт 1 комментируемой статьи определяет главную организационную форму работы Парламента.

Из содержания норм Конституции под сессией Парламента понимается осуществление законодательной власти Парламентом с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня.

При этом необходимо учитывать правовую позицию НПКС РК от 13 апреля 2012 года № 2, где закреплено, что конституционно-правовая значимость сроков заключается в упорядочении общественных отношений и создании механизма реализации положений и норм Конституции. Конкретными сроками, закрепленными в Основном Законе, определяются периоды деятельности отдельных государственных органов и должностных лиц, начало и окончание осуществления ими своих полномочий, а также взаимодействие ветвей государственной власти в условиях действия системы сдержек и противовесов. Соблюдение этих сроков является одним из условий обеспечения режима конституционной законности.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов компетенция Парламента реализуется на сессиях Парламента, которые проходят в форме совместных и отдельных заседаний его Палат.

Совместное заседание Палат Парламента созывает Председатель Мажилиса. Он издает распоряжение о созыве совместного заседания Палат Парламента, о чем извещает депутатов Парламента.

Порядок проведения пленарных заседаний Мажилиса и Сената установлен их регламентами.

Пленарное заседание Мажилиса созывает Председатель Мажилиса. В период, когда не проводятся пленарные заседания Парламента и Мажилиса, депутаты трудятся в рабочих органах Парламента.

Пленарное заседание Мажилиса Парламента правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа депутатов Палаты.

Повестка дня и порядок рассмотрения вопросов пленарного заседания предварительно рассматриваются на Бюро (в том числе опросным путем) и утверждаются на пленарном заседании открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Предложения и замечания по повестке дня и порядку работы принимаются путем открытого голосования по каждому предложению большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Пленарные заседания Мажилиса являются открытыми.

По предложению депутата Мажилиса Палата может проводить закрытые заседания, если за это проголосовало большинство от общего числа присутствующих депутатов.

Заседание Сената созывает Председатель Сената, информируя депутатов Палаты, как правило, за семь дней до его проведения. В отдельных случаях Председатель Сената может созвать заседание Палаты в иные сроки.

Сенат может принять решение об ином времени проведения заседания.

В конце заседания, в случае необходимости, отводится время до 30 минут для выступлений депутатов по другим вопросам.

Заседание Сената считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа депутатов Палаты.

Повестка дня заседания предварительно рассматривается на Бюро Сената и вносится на обсуждение Палаты.

В предложенную Бюро повестку дня депутатами могут быть внесены изменения и дополнения.

Повестка дня заседания Сената утверждается открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Пленарные заседания Сената являются открытыми.

Решение о проведении закрытого заседания принимается простым большинством голосов от общего числа депутатов Сената.

59.2. В соответствии с разъяснением, данным в ПКС РК от 14 июля 1999 года № 13/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 49 Конституции Республики Казахстан», первая сессия Парламента созывается Президентом Республики Казахстан не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов при наличии кворума, установленного ст. 7 Конституционного закона о Парламенте и статусе его депутатов для проведения сессий Парламента.

Следовательно, первая сессия может быть проведена при наличии не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат.

59.3. В соответствии с ПКС РК от 30 июня 1999 г. № 14/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 59 Конституции Республики Казахстан» п. 3 ст. 59 Конституции устанавливает проведение очередных сессий Парламента один раз в год, начиная с первого рабочего дня сентября и по последний рабочий день июня. Это означает, что данная норма предусматривает общий период сессионной работы Парламента, при

этом в Конституции не содержатся нормы, запрещающие изменение указанного периода.

В соответствии с Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов под рабочими днями следует понимать дни, которые не являются выходными или праздничными (национальный и государственные праздники).

Согласно Регламенту Парламента нерабочими днями Парламента являются установленные законом праздничные, выходные дни и дни парламентских каникул. Парламентские каникулы объявляются постановлением Парламента Республики.

59.4. Положения п. 4 комментируемой статьи развиваются в Конституционном законе о Парламенте и статусе его депутатов.

Право Президента Республики на открытие сессии предусмотрено в Конституционном законе РК о Президенте. Так, из п.п. 6) ст. 9 названного конституционного закона следует, что Президент, как правило, открывает сессии Парламента. Данное положение закона касательно открытия очередных сессий Парламента Президентом не являются императивными, оно является его правом, поэтому реализация этого права оставлено законодателем на усмотрение самого субъекта этого права.

Поэтому в п. 5 ст. 6 Конституционного закона РК о Парламенте РК и статусе его депутатов предусмотрено, что в случае отсутствия Президента сессия Парламента открывается Председателем Мажилиса.

Порядок проведения совместных заседаний Парламента установлен в Регламенте Парламента Республики.

В период между сессиями Парламента Президент Республики по собственной инициативе, по предложению председателей Палат или не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента может созвать внеочередную сессию Парламента. На ней рассматриваются только те вопросы, которые послужили основанием для его созыва.

59.5. Условием, при котором совместные и отдельные заседания Палат считаются легитимными, является наличие кворума, предусматривающего присутствие на них не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат.

Под кворумом понимается определенная численность депутатов Парламента либо его Палат, при наличии которой заседание Парламента (Палат) считается правомочным, он (они) вправе принимать решения, входящие в его (их) компетенцию.

В соответствии с Регламентом Парламента заседание Парламента правомочно при условии присутствия на нем не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат.

Для определения правомочности заседания Парламента проводится поименная регистрация депутатов каждой из Палат. Перед каждым голосованием может проводиться дополнительная поименная регистрация депутатов. Перед голосованием по процедурным вопросам дополнительная поименная регистрация депутатов не проводится.

59.6. Одним из главных условий деятельности Парламента и его Палат является публичность сессий.

Совместные и отдельные заседания Палат являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентами Палат, могут проводиться их закрытые заседания.

Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов и регламенты Парламента, Мажилиса и Сената расширяют круг лиц, которые имеют право присутствовать на любых заседаниях.

В соответствии с ними на любых заседаниях Парламента вправе присутствовать и имеют право быть выслушанными Президент Республики, Премьер-Министр и члены Правительства, Председатель Нацбанка РК, Генеральный Прокурор, Председатель КНБ РК, а также Государственный секретарь и Руководитель Администрации Президента Республики.

Принцип публичности распространяется не только на заседания Палат, но и на иные формы деятельности Парламента.

В соответствии с регламентами Сената и Мажилиса в целях содействия обеспечению гласности в деятельности Парламента, осуществления связи Палат и их структур со средствами массовой информации, а также подготовки официальных материалов для печати, телевидения и иных информационных ресурсов образуется пресс-служба каждой из Палат Парламента.

К примеру, работа депутатов Мажилиса во второй парламентской сессии VI созыва нашла отражение в отечественных и зарубежных средствах массовой информации.

В отличие от прошлых лет обеспечены публичность всех парламентских мероприятий в Мажилисе и доступ к информации о депутатской работе. Этому способствовало внедрение в Мажилисе нового медиа-формата, разработанного во исполнение поручений Главы государства по открытости деятельности Палаты.

Первым новшеством стало принятие впервые в 20-летней истории Парламента Правил аккредитации представителей СМИ. Утвержденный постановлением Бюро Мажилиса данный документ систематизировал всю информационную деятельность с отечественными и зарубежными средствами массовой информации. Аккредитация журналистов без каких-либо ограничений от СМИ различных форм собственности и политической принадлежности обеспечила отражение депутатской деятельности во всем ее многообразии. Представленные в Мажилисе СМИ имеют статус как зарубежных, так и межгосударственных, отечественных республиканских и региональных. Информационное сопровождение деятельности Палаты обеспечено более чем 60 печатными и электронными изданиями. От них пресс-службой были аккредитованы свыше 400 журналистов. Из их числа пресс-службой сформирован впервые парламентский пул, отличающийся мобильностью и оперативностью. Столь представительный медиа-корпус свидетельствует о возросшем интересе СМИ к высшему представительному органу власти.

Различные заседания проходят теперь с широким участием журналистов и представителей политических партий, не прошедших в Парламент, НПО, организаций по линии ООН, ОБСЕ, ЕС, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и других, а также местных маслихатов и акиматов. По-новому выстроенное информационное сопровождение позволяет полнее отражать в СМИ плюрализм мнений в Палате. И, как следствие, способствует повышению активности депутатов не только в принятии, но и в доступном разъяснении населению сути рассматриваемых Мажилисом законопроектов. Аккредитованные журналисты привлекаются пресс-службой к освещению заседаний рабочих групп, профильных комитетов Палаты, партийных фракций и депутатской группы АНК, пленарных заседаний Мажилиса, совместных заседаний Палат Парламента, правительственных часов и парламентских слушаний. В информационной повестке журналистам предлагаются также: международные встречи, форумы и зарубежные визиты депутатов, «круглые столы», семинары и конференции. Заседания парламентариев открыты для прессы и общественности не только в стенах Мажилиса, но и на выездных мероприятиях в регионах.

Парламентскую тематику ведут 15 ведущих телеканалов («Қазақстан», «Хабар», «Хабар 24», «Астана», «Первый канал Евразия», «Мир», «31 канал», «СТВ», «КТК», «Kazakh TV», «Алматы», «ТДК - 42», «Асыл арна», «Atameken busines channel», свыше 20 печатных изданий, выходящих на казахском и русском языках, более 30 интернет-порталов и информационных агентств, в т.ч. «Казинформ», «Tengrinews», «Zakon», «Ratel», «Информбюро», «Рейтер», «ТАСС», «Россия сегодня» и другие. В режиме реального времени передачу в интернет-пространство осуществляют: www.zakon.kz, www.tengrinews.kz и www.bnews.kz. О Мажилисе вещают также общереспубликанские радиоканалы: «Казахское радио», радио «Шалкар», радио «Астана», а также всемирное радио «Азаттык» и «ТРТ» (Турецкая телерадиокомпания).

Помимо новостных сообщений, в СМИ выходят еженедельные итоговые выпуски, обзорные и аналитические материалы, а также тематические телепрограммы и телевизионные ток-шоу с участием депутатов Мажилиса. Наряду с этим парламентарии выступают на брифингах Службы центральных коммуникаций Министерства информации и коммуникаций РК по наиболее актуальным вопросам деятельности Мажилиса.

Новый формат информационного сопровождения парламентских мероприятий достигнут в результате внедрения современных информационных технологий. Модернизация интернет-ресурса Мажилиса (www.parlam.kz) позволила ввести онлайн-трансляцию с пленарных заседаний Палаты, правительственных часов в Мажилисе. Постоянными пользователями парламентского веб-сайта стали страны СНГ (Кыргызстан, Азербайджан, Россия, Украина, Беларусь), Евросоюза, Ближнего Востока и Африки, Латинской Америки, а также США, Великобритания, Турция и др. В настоящее время телеканалы «Хабар», «Хабар 24» на постоянной основе ведут

прямые включения в новостных выпусках с пленарных заседаний Палаты и иных парламентских мероприятий. Дополнительно «Хабар 24» осуществляет выпуск в эфире двуязычной программы «Заң жобасы»/«Проект закона». Кроме того, Мажилис присутствует и в социальных сетях: «Твиттер», «Фэйсбук» и «ВКонтакте».

Новый медиа-формат Палаты, внедренный во исполнение Президентских поручений, данных при открытии второй сессии VI созыва, обеспечил широкий показ в СМИ работы Мажилиса по законодательному обеспечению стратегических приоритетов Главы государства.

СТАТЬЯ 60

- 1. Палаты образуют постоянные комитеты, число которых не превышает семи в каждой Палате.**
- 2. Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии.**
- 3. Комитеты и комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления.**
- 4. Порядок образования, полномочия и организация деятельности комитетов и комиссий определяются законом.**

60.1. В деятельности Парламента существенная роль отводится рабочим органам Палат – постоянным комитетам и комиссиям. В постоянных комитетах осуществляется большая часть работы депутатов Парламента.

В ходе законодательного процесса депутатами Палат Парламента решается огромное количество вопросов. Их предварительное изучение и проработка в комитетах позволяют глубже и всесторонне подойти к изучению вопросов, относящихся к ведению комитета. В комитет могут поступать предложения от каждого депутата, тогда как выслушать каждого депутата при обсуждении вопроса на заседании Палаты не всегда представляется возможным.

Комитеты являются постоянно действующими рабочими органами Палаты, которые по предметам своего ведения осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов, подготовку заключений по законопроектам; организуют парламентские слушания, правительственные часы; решают вопросы организации своей деятельности.

В соответствии с Конституцией постоянные комитеты образуются Палатами, число их не должно превышать семи в каждой Палате.

Наименования постоянных комитетов определяются на заседаниях Сената и Мажилиса по предложению депутатов соответствующих Палат. В Сенате после переизбрания половины его состава на заседании Палаты

избираются председатели комитетов, а также депутаты в состав постоянных комитетов.

В случае необходимости могут образовываться новые постоянные комитеты, упраздняться и реорганизовываться ранее созданные. К примеру, в начале работы Сената в 1996 году было образовано четыре постоянных комитета, в 2005 году был образован новый постоянный комитет по социально-культурному развитию, а уже в 2007 году был образован шестой комитет по аграрным вопросам и охране окружающей среды.

В международной практике при определении необходимого количества, названия и компетенции комитетов (комиссий) парламентарии исходят из того, что деятельность этих органов должна охватывать все сферы национальной политики. В результате такого подхода в Палатах зарубежных парламентов количество постоянных комитетов (комиссий) оказывается обычно довольно значительным. В Японии в верхней Палате Парламента действует 18 постоянных комиссий, а в нижней – 21 комиссия, в Швеции образованы 16 комиссий, в Италии – 14, в Германии – более 20, а в Израиле в однопалатном Кнессете действуют 9 постоянных комитетов. В США в Палате представителей имеется 22, Сенате – 6 постоянных комитетов.

В Сенате образованы постоянные комитеты по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам; по финансам и бюджету; по международным отношениям, обороне и безопасности; по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству; по социально-культурному развитию и науке; по аграрным вопросам, природопользованию и развитию сельских территорий.

В Мажилисе образованы постоянные комитеты по законодательству и судебной реформе; по аграрным вопросам; по социально-культурному развитию; по экономической реформе и региональному развитию; финансам и бюджету; по вопросам экологии и природопользованию; по международным делам, обороне и безопасности.

60.2. Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии, численный состав которых определяется по согласованию между Палатами. Избрание членов комиссий осуществляется самостоятельно каждой из Палат.

Совместные комиссии Палат в своей деятельности наделены многими общими чертами с постоянными комитетами. Вместе с тем, имеются и существенные различия. Совместные комиссии в отличие от постоянных комитетов могут быть временными, ограничиваются определенным сроком и (или) конкретной задачей. В этой связи они подходят больше как вспомогательные органы Палат. Также образование совместных комиссий носит необязательный характер, как например, постоянных комитетов, где депутат Палаты в обязательном порядке должен состоять в одном из них. Вместе с тем совместные комиссии, также как и постоянные комитеты, обеспечивают деятельность Палаты.

Инициатива об образовании совместной комиссии принадлежит депутатам Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов одной из Палат и решение поддержано тем же большинством другой Палаты. После утверждения членов совместной комиссии в Палатах Парламент на совместном заседании Палат принимает постановление о создании такой совместной комиссии большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. Совместные комиссии являются рабочими органами Парламента и отчитываются непосредственно перед ним.

Избрание председателя совместной комиссии осуществляется на совместном заседании Палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. Заседание комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов совместной комиссии.

Также Сенат может образовывать специальные временные комиссии в целях осуществления своих полномочий, предусмотренных п. 2 ст. 47, подпунктами 5) и 6) ст. 57 Конституции, т.е. отрешение от должности Президента Республики Парламентом в случае государственной измены и проведение по вопросам своей компетенции парламентских слушаний, а также заслушивание отчетов членов Правительства по вопросам их деятельности, по итогам которого вправе принять обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики.

Для подсчета голосов Палаты вправе образовывать Счетную комиссию (пункты 32 и 33 Регламента Сената и п. 24 Регламента Мажилиса).

60.3. По вопросам своей компетенции постоянные комитеты и комиссии издают постановления. Также постоянные комитеты принимают заключения: по итогам обсуждения законопроектов, кандидатур на должности, которые избираются Палатой или для назначения которых требуется согласие соответствующей Палаты. Комитеты принимают постановления и заключения после рассмотрения вопросов их ведения. Эти акты не содержат нормативных норм и имеют рекомендательный характер.

60.4. Порядок образования и организации деятельности комитетов и комиссий, их полномочия определяются Законом РК о комитетах и комиссиях Парламента, а также регулируются Регламентами Палат.

Количество постоянных комитетов не должно превышать семи в каждой Палате. Постоянные комитеты формируются из числа депутатов. Прежде всего, они создаются для повышения эффективности работы Парламента с законопроектами. Наличие таких рабочих органов как комитеты и комиссии позволяет действенно распределять нагрузку и обеспечивать большую специализацию в работе с законопроектами. Постоянные комитеты осуществляют предварительное рассмотрение и подготовку вопросов, относящихся к ведению Палаты.

Наименование постоянных комитетов определяется, а председатели постоянных комитетов из числа депутатов избираются Палатой. Постоян-

ные комитеты на своих заседаниях избирают секретаря комитета. Численный состав комитетов определяется Палатой. Депутат Парламента может быть членом только одного рабочего органа Палаты.

Комитеты в своей деятельности готовят заключения к законопроектам, проводят рабочие группы, заседания и расширенные заседания комитетов, в том числе с участием заинтересованных сторон. Комитеты по вопросам своей компетенции также правомочны проводить парламентские слушания, выездные заседания и т.д.

Также комитет может приглашать на свои заседания инициатора законопроекта, его представителей, специалистов и ученых в качестве экспертов, а также представителей средств массовой информации при условии их аккредитации при Палатах Парламента.

Государственные органы и должностные лица обязаны представлять комитетам Палат запрашиваемые материалы и документы на казахском и русском языках с учетом охраняемой законом тайны.

Постоянные комитеты по основным направлениям своей деятельности могут образовывать подкомитеты.

Для преодоления возникших разногласий по рассматриваемым законопроектам Сенат и Мажилис создают согласительные комиссии с равным числом депутатов от каждой Палаты.

Вопросы, относящиеся к компетенции нескольких постоянных комитетов, могут по инициативе самих комитетов, а также по поручению Палаты либо рекомендации Бюро Палаты подготавливаться и рассматриваться комитетами совместно. При этом для координации работы, обобщения предложений и замечаний Бюро Палаты определяется головной по данному вопросу постоянный комитет.

Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии, численный состав которых определяется по согласованию между Палатами. Избрание членов комиссий осуществляется самостоятельно каждой из Палат. Такие комиссии образуются по вопросам разработки проекта Регламента Парламента (п. 135 Регламента Парламента).

СТАТЬЯ 61

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента, Правительству и реализуется исключительно в Мажилисе.

Пункт 1 ст. 61 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

2. Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответ-

ствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев.

Пункт 2 ст. 61 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

3. Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц;

2) режима собственности и иных вещных прав;

3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей;

5) республиканского бюджета;

6) вопросов судостроительства и судопроизводства;

7) образования, здравоохранения и социального обеспечения;

8) приватизации предприятий и их имущества;

9) охраны окружающей среды;

10) административно-территориального устройства Республики;

11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Все иные отношения регулируются подзаконными актами.

4. Законопроект, рассмотренный и одобренный большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. Отклоненный в целом большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект возвращается в Мажилис. Если Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный проект закона не может быть вновь внесен в течение той же сессии.

5. Внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

5-1. Проект конституционного закона, рассмотренный и одобренный не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Мажилиса, передается в Сенат, где рассматривается не более шестидесяти дней. Принятый не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Сената проект становится конституционным законом и в течение десяти дней представляется Президенту Республики на подпись. Отклонение в целом проекта конституционного закона осуществляется Мажилисом или Сенатом большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

Статья 61 дополнена пунктом 5-1 в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

Внесенные Сенатом не менее чем двумя третями голосов его депутатов изменения и дополнения в проект конституционного закона направляются в Мажилис. Если Мажилис не менее чем двумя третями голосов его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями, конституционный закон считается принятым.

Если Мажилис при голосовании по внесенным Сенатом изменениям и дополнениям не согласился с ними не менее чем двумя третями голосов депутатов, то разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур.

6. Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики. Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется.

Пункт 6 ст. 61 дополнен в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

7. В связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-Министр вправе поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству. Голосование по этому вопросу проводится не ранее чем через сорок восемь часов с момента постановки вопроса о доверии. Если предложение о вотуме недоверия не наберет большинства голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, проект закона считается принятым без голосования. Однако Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год.

Пункт 7 ст. 61 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

61.1. Конституционный закон РК о Парламенте и статусе его депутатов определяет законодательную инициативу как официальное внесение

субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом.

Пункт 1 ст. 62 Конституции определяет, что Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики.

Закон РК о правовых актах уточняет, какие виды нормативных правовых актов признаются законодательными актами. К таковым относятся закон, вносящий изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан, конституционный закон, консолидированный закон, закон, постановление Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса Парламента Республики.

В соответствии с комментируемой нормой право законодательной инициативы принадлежит трем субъектам – Президенту Республики, депутатам Парламента Республики Казахстан и Правительству Республики.

Такое право субъектов законодательной инициативы более подробно отражено в соответствующих конституционных законах.

Так, одной из форм законодательной инициативы Главы государства в соответствии со ст.9 Конституционного закона РК о Президенте является право передать на рассмотрение Парламента проекта закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию.

Право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилисе. Это означает, что проект закона всеми субъектами права законодательной инициативы вносится только в Мажилис Парламента.

Регламент Мажилиса содержит нормы о форме реализации конституционного права законодательной инициативы. Так, Президент Республики решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис оформляет специальным посланием. Правилами реализации права законодательной инициативы Президента Республики предусмотрено, что специальное послание является официальным письмом Президента Республики Казахстан, которым проект законодательного акта вносится в Мажилис. Специальное послание должно содержать наименование проекта законодательного акта и обоснование его принятия.

Депутаты Парламента решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис оформляют соответствующим представлением. Представление направляется на имя Председателя Мажилиса и подписывается всеми депутатами, которые иницируют законопроект.

Правительство Республики решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис принимает путем издания соответствующего постановления.

Так, при внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы должен быть представлен ряд документов и материалов, в частности:

- 1) постановление Правительства в случае, если проект внесен Правительством;
- 2) представление, если проект закона инициирован депутатом (депутатами);
- 3) пояснительная записка с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;
- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения:
 - о государственном органе, ответственном за подготовку проекта;
 - о составе рабочей группы (если она создавалась);
 - о докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона, и предложения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации данного закона.

Обязательным требованием при внесении законопроекта о внесении изменений и дополнений в законодательные акты Республики Казахстан является предоставление сравнительной таблицы действующей и новой редакций статей с соответствующим обоснованием изменений и дополнений, выполненной с соблюдением правил юридической техники.

Если законопроект затрагивает интересы субъектов частного предпринимательства, представляется экспертное заключение аккредитованного объединения субъектов частного предпринимательства.

При внесении законопроекта о ратификации международных договоров к нему прилагаются:

- 1) официально заверенные Министерством иностранных дел РК копии международных договоров (официально заверенные депозитарием международных договоров) на языках их заключения, а также официально заверенные центральным государственным органом Республики, ответственным за их заключение, переводы международных договоров на казахский и русский языки в случае, если они не являлись языками заключения;
- 2) заключение научной экспертизы, проведенной в соответствии с Законом РК о международных договорах. Вместе с проектом закона может быть представлено заключение независимой экспертизы.

Проект закона на бумажных и электронных носителях вносится в Мажилис на казахском и русском языках. Законопроект регистрируется в Аппарате Мажилиса и направляется руководству Палаты.

При отсутствии одного из указанных приложений, а также несоответствии их текстов на казахском и русском языках Аппарат Палаты возвращает документы инициатору законопроекта в течение пяти дней без регистрации для выполнения установленных требований.

Зарегистрированный законопроект для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о порядке дальнейшей работы над ним постановлением Мажилиса направляется в соответствующий комитет (комитеты). Если законопроект направлен в два и более комитета, то головным считается тот, который указан в постановлении первым.

Срок, необходимый для подготовки заключения, указывается в поручении и не может быть менее тридцати календарных дней со дня поступления зарегистрированного законопроекта в соответствующие комитеты и Отдел законодательства Аппарата Палаты.

Порядок рассмотрения проекта закона, подготовки заключения по законопроекту определяется самостоятельно соответствующим комитетом Палаты.

Комитет Палаты вправе привлекать в состав рабочих групп инициаторов законопроекта, представителей государственных органов, консультативно-совещательных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов.

На заседаниях рабочей группы решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов-членов рабочей группы.

Постоянный комитет вправе направить законопроект на независимые научную и иные экспертизы.

Альтернативные законопроекты рассматриваются комитетами Палаты одновременно с основным проектом и по каждому проекту готовится отдельное заключение.

Обсуждение законопроекта в комитетах проходит открыто. По результатам рассмотрения законопроекта комитет принимает заключение.

Головной комитет готовит: заключение с обоснованием необходимости принятия или отклонения законопроекта; проект постановления Мажилиса о результатах рассмотрения законопроекта; сравнительную таблицу к законопроекту, в которой обобщены поправки постоянных комитетов и депутатов Палаты.

Сравнительная таблица готовится к законопроектам, не требующим двух чтений, а к проектам, принимаемым не менее чем в двух чтениях, - ко второму (последующему) чтению.

По законопроекту, по которому предусматривается проведение не менее двух чтений, головной комитет после получения заключений постоянных комитетов вправе незамедлительно внести концептуальные положения, подлежащие рассмотрению в первом чтении, на обсуждение Мажилиса.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению на пленарном заседании, материалы к нему, а также заключение Отдела законодательства Аппарата направляются головным комитетом в Бюро Палаты не позднее чем

за три рабочих дня до его заседания для внесения на рассмотрение пленарного заседания Мажилиса.

Бюро Палаты с учетом заключения головного комитета вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня пленарного заседания.

Рассмотрение проектов законов, в том числе конституционных, на пленарных заседаниях Мажилиса может осуществляться в одном чтении, если Палатой применительно к конкретному проекту не будет принято другое решение.

Проекты кодексов, изменения и дополнения в них рассматриваются не менее чем в двух чтениях.

Текст проекта закона, представленный инициатором законопроекта, и материалы к нему представляются депутатам не позднее чем за 10 дней до рассмотрения этого законопроекта на пленарном заседании, а также размещаются в автоматизированной системе.

При первом чтении законопроекта Палата заслушивает доклад инициатора данного проекта и содоклад головного комитета, обсуждает концептуальные положения проекта закона и высказывает предложения и замечания в форме поправок.

По результатам обсуждения Мажилис одобряет основные положения законопроекта или отклоняет его.

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если оно утверждено большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Такое решение оформляется постановлением Мажилиса.

Поправки к проекту закона, одобренному в первом либо во втором (последующем) чтении, с обоснованием необходимости их принятия передаются депутатами в письменном виде в головной комитет не позднее чем за 10 дней до начала второго (последующего) чтения по законопроекту.

Если поправка к проекту закона предусматривает сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, то головной комитет направляет в Правительство внесенную поправку для представления заключения. Заключение по данным поправкам Правительство дает в срок, установленный Регламентом Правительства.

В случае, если по заключению Правительства требуются дополнительные пояснения, комитет вправе истребовать их у Правительства.

Головной комитет рассматривает внесенные поправки к проекту закона и подготавливает его ко второму чтению.

При втором чтении по проекту закона с докладом выступает председатель головного комитета или один из членов комитета, либо представитель Правительства. Прения по докладу не открываются.

В ходе второго чтения рассматриваются только поправки, внесенные во время рассмотрения законопроекта в письменном виде.

В случае внесения поправки, которая может повлечь дополнительные расходы либо снижение доходов государственного бюджета, Палата истребует у Правительства заключение либо возвращает в комитет на доработку.

На голосование ставятся отдельно каждая статья либо глава или раздел проекта закона с внесенными поправками, а затем весь проект в целом. Палата может принять решение о голосовании сразу по законопроекту в целом, если ни один из депутатов не возражает против такого порядка.

По результатам рассмотрения законопроекта во втором чтении Палата принимает одно из следующих решений:

- 1) одобрить;
- 2) вернуть на доработку в комитет;
- 3) провести последующие чтения;
- 4) отклонить.

Проект конституционного закона или проект закона, рассмотренный и одобренный Мажилисом, вместе с постановлением Палаты в течение 10 дней со дня одобрения, предварительно скрепленный подписями председателя головного комитета и руководителя соответствующего отдела Аппарата Мажилиса, через Аппарат Палаты передается на рассмотрение в Сенат.

Комментируемая норма в соответствующей части отражена и в Законе РК о комитетах и комиссиях Парламента.

Вместе с тем в Основном Законе есть одно важное конституционное исключение. Речь идет о ситуации, когда Мажилис Парламента досрочно прекращает свои полномочия и Сенат Парламента на этот период принимает на себя функции Парламента по принятию законов (п.5 ст. 55 Конституции). Исходя из этого в Регламенте Сената имеются нормы, в соответствии с которыми субъект права законодательной инициативы вносит текст проекта закона в Сенат.

61.2. В п. 2 ст.17 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов предусмотрено, что Президент Республики имеет право специальным посланием Парламенту определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев. Указанное право Главы государства также отражено в п.п.10) ст.9 Конституционного закона РК о Президенте.

Как правило, приоритетность рассмотрения законопроектов определяется Главой государства в отношении законопроектов, уже внесенных либо готовых к внесению в Мажилис Парламента. Правовые основы этой процедуры установлены Правилами определения приоритетности рассмотрения проектов законов, утвержденными Указом Президента РК от 29 апреля 2003 года № 1074.

Необходимо отметить, что до конституционной реформы 2017 года Глава государства определял не только приоритетность законопроекта, но и в необходимых случаях его срочность. В соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г. эта конституционная норма претерпела изменение и за Президентом Республики оставлено право определения законопроекта приоритетным.

61.3. Пункт 3 комментируемой статьи содержит норму о том, что Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие обще-

ственные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, которые подробно там изложены. Все иные отношения регулируются подзаконными актами, тем самым законодатель дает исчерпывающий перечень важнейших общественных отношений, по урегулированию которых должен быть принят закон.

В ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» Конституционным Советом разъяснено, что в соответствии с п. 3 ст. 61 Конституции РК Парламент обладает правом устанавливать новые юридические нормы исходя из сложившихся обстоятельств и целесообразности, в том числе устранять недостатки правового регулирования постоянно изменяющихся и динамичных общественных отношений.

В соответствии с п.п. 3) п. 3 ст. 61 Конституции РК Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Согласно НПКС РК от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления», основополагающими принципами законодательной деятельности следует считать, прежде всего, идеи преамбулы Конституции, а также основополагающие принципы деятельности Конституции Республики Казахстан (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).

Основополагающими положениями Конституции в законодательной деятельности Парламента являются также нормы об утверждении Казахстана демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы; об унитарном государстве с президентской формой правления; о соотношении народного и государственного суверенитетов; о единстве государственной власти и ее разделении на ветви; о действующем праве; принципы построения системы государственных органов, виды государственных органов, порядок их формирования, функции и полномочия государственных органов, издаваемые (принимаемые) ими акты, основы взаимоотношений и соподчинения.

ДПКС РК от 16 мая 2013 года № 2 «Об истолковании Нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики

Казахстан по вопросам организации государственного управления» уточняет, что под «основами организации и деятельности государственных органов», установленными в п.п. 3) п. 3 ст. 61 Конституции, следует понимать основополагающие принципы и нормы, определяющие основные подходы к содержанию правового статуса (сферы руководства, миссии, основные задачи, функции и полномочия), порядку образования, упразднения, реорганизации и организации деятельности государственных органов.

В законах устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу их организации и деятельности, а также функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в п. 3 ст. 61 Конституции. Это касается, в том числе вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, мер правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно-надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

На подзаконном уровне устанавливаются функции, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в п.3 ст. 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических норм.

61.4. Процедура рассмотрения проекта закона основывается на нормах данного и последующих пунктов ст. 61 Конституции. Процедура принятия законов также подробно изложена в ст.18 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов. Также порядок принятия законов предусмотрен в регламентах Парламента, Мажилиса и Сената.

На пленарном заседании Мажилиса законопроект одобряется большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса и в течение десяти календарных дней со дня его одобрения передается в Сенат.

Регламент Парламента определяет перечень материалов, которые направляются Мажилисом в Сенат вместе с законопроектом на казахском и русском языках:

- 1) постановление Мажилиса об одобрении проекта закона;
- 2) проект закона в редакции инициатора с приложениями, предоставляемыми им согласно Регламенту Мажилиса;
- 3) проект закона в редакции, одобренной Мажилисом;
- 4) стенограмму заседания Мажилиса;
- 5) сравнительную таблицу прежней и новой редакций правовых норм;
- 6) полученные от Правительства заключения по поправкам, внесенным депутатами Мажилиса в проект Закона и предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 7) сопроводительное письмо.

В отношении законопроекта о ратификации или денонсации международного договора Мажилисом дополнительно направляются заверенная соответствующим уполномоченным органом копия международного договора и приложения к нему либо, если договор подписан не на казахском и русском языках, заверенный соответствующим уполномоченным органом аутентичный перевод на указанные языки.

Конституция определяет конкретный срок рассмотрения законопроекта в Сенате – шестьдесят дней, который исчисляется со дня регистрации в Аппарате Сената без учета времени между сессиями Парламента. Поступивший законопроект Сенат рассматривает в соответствии с Регламентом Сената. По итогам обсуждения законопроекта на пленарном заседании Сенат большинством голосов от общего числа депутатов Палаты принимает одно из следующих решений:

- 1) принять законопроект;
- 2) отклонить законопроект в целом и вернуть его в Мажилис;
- 3) вернуть законопроект в Мажилис с изменениями и дополнениями.

В случае принятия Сенатом законопроекта он становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту Республики на подпись.

В случае отклонения законопроекта он возвращается в Мажилис с мотивированным обоснованием и стенограммой заседания. Бюро Мажилиса передает законопроект с прилагаемыми документами в головной комитет, который рассматривает основания его отклонения Сенатом, дает по ним заключение и вносит свои предложения по преодолению возникших разногласий на рассмотрение Палаты.

Если Мажилис большинством в две трети голосов от общего числа депутатов вновь одобрит проект, он передается в Сенат для повторного обсуждения и голосования. Повторно отклоненный Сенатом проект закона не может быть вновь внесен в Мажилис в течение той же сессии.

61.5. Согласно п. 2 ст.18 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов «внесенные большинством голосов от общего числа депутатов Сената изменения и дополнения в законопроект направляются в Мажилис. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, закон считается принятым. Если Мажилис тем же большинством голосов возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, разногласия между Палатами разрешаются путем согласительных процедур».

Регламентом Мажилиса установлено, что Бюро Палаты направляет изменения и дополнения, внесенные Сенатом, в комитет Мажилиса, который был определен головным на стадии рассмотрения законопроекта в Мажилисе для подготовки по ним предложений. После изучения поправок Сената головной комитет выносит на рассмотрение Мажилиса Парламента заключение.

1. В заключении головного комитета может содержаться рекомендация о согласии с изменениями и дополнениями, внесенными Сенатом. Мажил-

лис большинством голосов от общего числа депутатов соглашается с предложенными поправками. В этом случае закон считается принятым и в течение пяти дней со дня его принятия на пленарном заседании Мажилиса направляется в Сенат. О согласии Мажилиса с предложенными Сенатом изменениями и дополнениями Мажилисом принимается постановление. Сенат в течение пяти дней со дня поступления принятого закона направляет его на подпись Президенту Республики.

2. Головной комитет в своем заключении может считать невозможным согласиться с поправками Сената и считает необходимым образовать согласительную комиссию. Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов не соглашается с предложенными поправками. В этом случае запускается механизм согласительных процедур для преодоления возникших разногласий между Палатами Парламента.

Мажилис и Сенат создают согласительную комиссию с участием равного количества депутатов от каждой Палаты. На практике решение об избрании депутатов в состав согласительной комиссии по законопроекту принимается каждой из Палат Парламента самостоятельно, в последовательном порядке – сначала Мажилис, затем Сенат. Избрание членов согласительной комиссии осуществляется Палатами самостоятельно большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Равное количество депутатов от каждой из Палат означает, что Сенат, как правило, избирает в состав согласительной комиссии количество депутатов, равное числу депутатов, избранных Мажилисом.

Регламент Парламента допускает участие в работе согласительной комиссии с правом совещательного голоса субъекта права законодательной инициативы (уполномоченного им лица) и депутатов Парламента, не избранных в состав согласительной комиссии.

На первом заседании согласительной комиссии депутаты Мажилиса и Сената, избранные в состав согласительной комиссии, из своего состава избирают большинством голосов от общего числа членов комиссии председателя. При этом избрание председателя согласительной комиссии осуществляется с учетом очередности председательствования представителя Палаты на предыдущем заседании.

В соответствии с регламентами Парламента, Сената и Мажилиса согласительная комиссия рассматривает лишь те положения законопроекта, по которым возникли разногласия между Сенатом и Мажилисом. Работа согласительной комиссии направлена на то, чтобы выработать единый текст проекта закона.

Члены согласительной комиссии рассматривают каждую поправку Сената в отдельности и по итогам голосования согласительная комиссия принимает одно из следующих решений:

- 1) принять норму законопроекта в редакции, одобренной Мажилисом;
- 2) принять норму законопроекта в редакции, предложенной Сенатом;
- 3) принять норму законопроекта в редакции, которая выработана совместно членами согласительной комиссии.

При этом согласно Регламенту Сената при принятии решения члены согласительной комиссии от Сената вправе голосовать за предложения по редакции соответствующих положений рассматриваемого законопроекта, отличных от предложенных Сенатом.

Решение согласительной комиссии принимается открытым голосованием большинством голосов от общего числа его членов. Решение считается принятым, если за его принятие проголосовало большинство членов согласительной комиссии. При равенстве голосов голос председателя комиссии является решающим.

Итогом работы согласительной комиссии является постановление, содержащее предложения по преодолению разногласий, которое вносится на рассмотрение через Бюро Мажилиса на пленарное заседание Мажилиса. К постановлению согласительной комиссии прилагается сравнительная таблица статей законопроекта, в которые были внесены изменения.

Мажилис рассматривает только те поправки, которые указаны в постановлении согласительной комиссии. Поправки, выходящие за их пределы, не могут быть предметом рассмотрения.

Мажилис принимает решение по каждому предложению согласительной комиссии отдельно большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Мажилис может согласиться или не согласиться с предложениями согласительной комиссии.

Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов одобрит проект закона в редакции согласительной комиссии или большинством голосов вновь одобрит законопроект в редакции, ранее принятой Мажилисом, то принимается соответствующее постановление. Постановление Палаты вместе с материалами согласительной комиссии (постановление, протокол заседания комиссии) направляется в течение семи календарных дней в Сенат Парламента.

В случае несогласия Мажилиса с предложениями согласительной комиссии Палата избирает новых депутатов в состав согласительной комиссии. В этом случае вновь проводятся согласительные процедуры для выработки решения, которое получит одобрение Сената и Мажилиса.

Сенат по предложениям согласительной комиссии и решению Мажилиса принимает решение большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Сенат может согласиться или не согласиться с предложениями согласительной комиссии и решением Мажилиса.

При согласии Сената законопроект становится законом и в течение десяти календарных дней представляется Президенту на подпись.

В случае несогласия Сената с предложениями согласительной комиссии Палата также избирает новых депутатов в состав согласительной комиссии. В этом случае вновь проводятся согласительные процедуры для выработки решения, которое получит одобрение Сената и Мажилиса.

61.5-1. Проект конституционного закона, а равно и внесение в него изменений и дополнений при одобрении и принятии требуют установле-

ния не простого большинства голосов депутатов каждой из Палат Парламента, а именно квалифицированного большинства. Оно выражается в том, что депутаты Палат Парламента должны проголосовать не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов соответствующей Палаты. При отклонении проекта конституционного закона в целом устанавливается меньшее количество голосов – достаточно большинства голосов от общего числа депутатов.

При отклонении проекта конституционного закона как Мажилисом, так и Сенатом, он возвращается инициатору.

В случае внесения Сенатом поправок в проект конституционного закона Мажилис может как согласиться с ними, так и выразить несогласие с изменениями и дополнениями, внесенными Сенатом. В случае согласия Мажилиса проект конституционного закона считается принятым и направляется на подпись Главе государства. Если же Мажилис выразил несогласие, то согласительные процедуры проводятся аналогично согласительным процедурам при рассмотрении обычного законопроекта.

Соответствующие процедуры также установлены Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов.

61.6. Данная норма носит императивный характер и устанавливает для внесения в Мажилис Парламента обязательность положительного заключения Правительства по проектам законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

При этом данное требование распространяется как на проекты законов, которые вносятся в Мажилис, так и на проекты законов, находящихся на рассмотрении в Палатах Парламента.

В соответствии с Конституционным законом РК о Правительстве, Правительство Республики обеспечивает исполнение бюджета. Поэтому реализация права законодательной инициативы по законопроекту, предусматривающему сокращение доходов республиканского бюджета либо увеличение государственных расходов, предполагает необходимость предварительного учета его параметров при бюджетном планировании.

Положительное заключение Правительства означает выражение согласия, одобрение им предусматриваемого вносимым проектом закона сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов.

Не требуется заключения Правительства на законопроект, инициируемый Президентом в порядке его права законодательной инициативы.

Поскольку уточнение республиканского бюджета осуществляется посредством внесения изменений и дополнений в закон о республиканском бюджете на основе предложений Правительства и (или) депутатов Парламента, которые предварительно рассматриваются Республиканской бюджетной комиссией, следовательно, затратный законопроект Главы государства может вноситься в Парламент одновременно с предложением Правительства об уточнении бюджета на соответствующий финансовый год.

В соответствии с ПКС РК от 15 июня 2000 года № 9/2 «Об официальном толковании пункта 6 статьи 61 Конституции Республики Казахстан» п. 6 ст. 61 Конституции следует понимать так, что заключения на законопроекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, должны исходить от Правительства как коллегиального органа.

Заключение оформляется принятием соответствующего постановления Правительства Республики или протокольным решением его заседания, а также иным документом, отражающим коллективное, легитимное мнение Правительства. Заключение подписывается Премьер-Министром Республики либо в его отсутствие – заместителем Премьер-Министра, замещающим Премьер-Министра в соответствии с законодательством Республики.

Детализация подготовки заключений Правительства на законопроекты с текущими поправками Парламента, предполагающими увеличение государственных расходов или сокращение государственных доходов, предусмотрена Регламентом Правительства.

61.7. В соответствии с ПКС РК от 27 сентября 1999 года № 18/2 «Об официальном толковании пункта 7 статьи 61 и подпункта 7) статьи 53 Конституции Республики Казахстан» под неприятием Парламентом внесенного Правительством проекта следует понимать, что проект закона, поставленный на голосование на совместном заседании Палат Парламента, не набрал предусмотренного Конституцией большинства голосов депутатов каждой из Палат за его принятие.

Непринятие внесенного Правительством проекта закона означает выражение несогласия депутатов Парламента в целом с рассматриваемым проектом закона и соответствующее его отклонение.

Непринятие законопроекта обуславливается возникновением на любой стадии законодательного процесса обстоятельств, которые впоследствии влекут невозможность принятия законов с соблюдением всех процедур, предусмотренных Конституцией и законами, регламентами Парламента и его Палат. К таковым можно отнести: отклонение Мажилисом Парламента проекта закона при принятии к рассмотрению; неодобрение законопроекта Мажилисом, отклонение Сенатом проекта закона и согласие Мажилиса с этим; повторное отклонение Сенатом проекта закона, вновь одобренного Мажилисом; отклонение Парламентом законопроекта, подлежащего рассмотрению на совместном заседании Палат; отзыв Правительством инициированного им проекта закона на любой стадии законодательного процесса в случаях несогласия с поправками, внесенными одной из Палат или Парламентом.

Применение процедуры объявления вотума недоверия Правительству позволяет разрешить в конституционных процедурах разногласия в системе государственной власти. Этим обусловлены период в сорок восемь часов, определяемый с момента постановки вопроса о доверии Правительству до

голосования по нему, а также временные ограничения, не допускающие злоупотребление процедурой.

Для объявления вотума недоверия Правительству Парламент должен набрать большинство голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. При отсутствии такого большинства правительственный законопроект признается принятым без какого-либо дополнительного голосования.

В случае постановки Премьер-Министром Республики вопроса о доверии Правительству на совместном заседании Палат Парламента согласно комментируемому пункту ст. 61 Конституции РК голосование по нему проводится не ранее чем через сорок восемь часов с момента постановки этого вопроса. Вопрос о доверии Правительству должен быть рассмотрен в том же совместном заседании, на котором он был внесен.

Время, отводимое конституционной нормой с момента постановки вопроса о доверии Правительству, предназначено депутатам Парламента для взвешенной выработки своей позиции. По истечении установленных сорока восьми часов вопрос не может быть отложен Парламентом и в силу своей особой конституционной значимости он должен быть разрешен незамедлительно.

Голосование на совместном заседании Палат Парламента по вопросу о доверии Правительству проводится незамедлительно по истечении установленных Конституцией Республики Казахстан сорока восьми часов с момента постановки вопроса о доверии.

ПКС РК от 12 марта 1999 года № 3/2 «Об официальном толковании пункта 7 статьи 61 и пункта 1 статьи 28 Конституции Республики Казахстан» уточняет, что Премьер-Министр Республики вправе одномоментно поставить на совместном заседании Палат Парламента вопрос о доверии Правительству в связи с непринятием Парламентом внесенного Правительством лишь одного законопроекта, в том числе и проекта закона о республиканском бюджете.

Под периодом времени «год» применительно к комментируемому пункту ст. 61 Конституции следует понимать текущий год (с 1 января по 31 декабря), что следует из НПКС РК от 13 апреля 2012 года № 2 «Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков».

СТАТЬЯ 62

1. Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики.

2. Законы Республики вступают в силу после их подписания Президентом Республики.

3. Изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

4. Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

5. Законодательные акты Парламента и его Палат принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат, если иное не предусмотрено Конституцией.

6. Проведение не менее двух чтений по вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан обязательно.

Пункт 6 ст. 62 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

7. Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции. Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам.

8. Порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов Республики регламентируется специальным законом и Регламентами Парламента и его Палат.

62.1. Законодательными актами в соответствии с Законом РК о правовых актах определены конституционный закон, кодекс, закон, постановления Парламента, постановления Сената и Мажилиса.

Важнейшей областью предмета деятельности Парламента является его законодательная компетенция, то есть полномочия по принятию законов, а также постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, которые обладают обязательной юридической силой на всей территории Казахстана. В Парламенте происходит основная стадия законодательного процесса, заканчивающаяся принятием закона Сенатом. Процедуры прохождения законопроекта в Мажилисе и Сенате Парламента подробно урегулированы Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов, а также Регламентами Парламента и его Палат.

В указанных актах определен порядок принятия законопроектов в работу, рассмотрения в комитетах Палат, обсуждения на пленарных заседаниях, принятия проектов, устранения разногласий между Палатами при их наличии, а также направления на подпись Главе государства.

62.2. Законопроект, рассмотренный и одобренный Мажилисом, а затем принятый Сенатом Парламента становится законом. Однако это не означает, что ему придан полный статус закона, поскольку обретение им соответствующей юридической силы возможно лишь после подписания закона Главой государства.

Подписание закона Президентом Республики является способом участия Главы государства в законодательном процессе и свидетельствует о

том, что закон приобрел завершённую юридическую форму, занял свое место в иерархии нормативных правовых актов и влился в правовую систему государства. Данная стадия является заключительной стадией законодательного процесса, называемой также промульгацией. Промульгация состоит из нескольких элементов, это удостоверение самого закона и факта, что он принят с соблюдением конституционных процедур, подписание закона и его опубликование.

Порядок направления принятых Парламентом Республики законов на подписание регламентируется Конституционным законом РК о Парламенте и статусе его депутатов. Принятые Парламентом законы в течение десяти дней со дня их принятия, предварительно скрепленные подписью Председателя каждой из Палат Парламента, а также, если проект закона внесен Правительством, подписью Премьер-Министра, представляются на подпись Президенту Республики, который подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует его либо возвращает закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования.

Согласно НПКС РК от 18 октября 2010 года № 3 «Об официальном толковании подпункта 2) статьи 44 Конституции Республики Казахстан в части установленного месячного срока для подписания законов Президентом Республики Казахстан» нормы Конституции в той части, что Президент Республики Казахстан «подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон...» следует понимать таким образом, что они устанавливают месячный срок исключительно для подписания закона Главой государства. Сроки обнародования закона при необходимости могут быть определены в специальном законе, регламентирующем порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных актов.

В Конституционном законе РК о Парламенте и статусе его депутатов предусмотрен особый случай, когда закон не подписывается и не возвращается Главой государства в месячный срок. Однако это не означает наложение Президентом вето на законодательный акт. В таком случае закон признается подписанным. Как видим, рассматриваемая норма конституционного закона означает отсутствие абсолютного вето.

В законодательной практике имеет место случай вступления закона в юридическую силу без его подписания Главой государства. Конституционный закон РК от 14 июня 2010 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации» был скреплен подписями председателями Сената и Мажилиса Парламента, Премьер-Министром Республики, что свидетельствовало о юридической корректности данного конституционного закона и юридической ответственности этих должностных лиц за его законность.

62.3. Важность регулируемых Конституцией общественных отношений, необходимость обеспечения ее стабильности и верховенства в системе нормативных правовых актов, их соответствия нормам Конституции требуют и ее особой правовой охраны. Такая охрана направлена на достижение незыблемости общественного и государственного строя, закрепленного в Основном Законе каждой страны, стабильности правового статуса личности, на неуклонное выполнение норм Конституции всеми субъектами конституционного права и предусматривает усложненный порядок ее изменения. В силу чего в конституциях практически всех государств устанавливается особый порядок внесения в них изменений и дополнений. Например, процедура внесения поправок в Конституцию США предусматривает, что поправка сначала принимается Конгрессом большинством в две третьих голосов каждой из Палат, затем поправка должна быть одобрена не менее чем тремя четвертыми законодательных собраний всех штатов.

Согласно ст. 91 Конституции РК Парламент вправе по предложению Президента Республики на совместном заседании Палат вносить изменения и дополнения в Конституцию. Изменения и дополнения в Конституцию вносятся большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента.

Детальное регулирование процедур внесения конституционных поправок посредством принятия закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию осуществлено в Регламенте Парламента, в соответствии с которым Председатель Мажилиса при поступлении предложения Президента по внесению проекта изменений или дополнений в Конституцию созывает совместное заседание Палат Парламента для рассмотрения их в первом чтении. Порядок рассмотрения предложений Президента в Парламенте определяется Президентом Республики.

Конституцией Республики установлен запрет изменения установленных Конституцией независимости, унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики, а также основополагающих принципов деятельности Республики, заложенных Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы и его статуса (*см. также комментарий к статьям 44 и 91 Конституции*).

Подобное ограничение в международной конституционной практике не уникально. В конституциях многих государств запрещается изменять заложенные в них конституционные принципы. Конституции Греции, Италии, Франции, Алжира и ряда стран запрещают отмену республиканской формы правления. Основные законы некоторых федераций не допускают изменений федеративной формы государственного устройства. Конституцией Греции запрещен пересмотр статьи, провозглашающей свободу совести.

62.4. Особенность конституционных законов состоит в том, что они могут приниматься только по вопросам, предусмотренным Конституцией.

В Казахстане конституционные законы выполняют роль так называемых органических законов. Они отличаются тем, что не вносят каких-либо изменений в Конституцию, а только дополняют и развивают ее положения в соответствии с прямыми указаниями норм Основного Закона. Занимая промежуточное положение между Конституцией (законами о внесении изменений и дополнений в Конституцию) и обычными законами, конституционные законы регулируют особо значимые общественные отношения, вытекающие из содержания конституционных норм.

Главное юридическое свойство конституционных законов видится не столько в том, что они регулируют одинаковые с Конституцией объекты, оставаясь структурно обособленными частями единого конституционного организма, сколько в том, что данный вид нормативных правовых актов призван уточнять и дополнять Конституцию не собственно конституционными нормами, а конституционно-правовыми, т.е. рангом ниже, поскольку конституционный императив юридически выше, значимее, мощнее.

После введения в действие Конституции принято десять конституционных законов. Это: Конституционный закон РК о выборах в Республике Казахстан (пункты 1 и 3-1 ст. 41, пункты 2 и 3 ст. 50 и п. 5 ст. 51 Конституции); Конституционный закон РК от о Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов (п. 4 ст. 49, п. 5 ст. 52 Конституции); Конституционный закон РК о Правительстве Республики Казахстан (п. 4 ст. 64 Конституции); Конституционный закон РК о Конституционном Совете Республики Казахстан (п. 6 ст. 71 Конституции); Конституционный закон РК о Первом Президенте Республики Казахстан - Елбасы (п. 4 ст. 46 Конституции); Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (п. 4 ст. 75 и п. 3 ст. 82 Конституции), Конституционный закон РК о государственных символах Республики Казахстан (ст. 9 Конституции), Конституционный закон РК о Международном финансовом центре «Астана» (п. 3-1 ст. 2 Конституции), а также Конституционный закон РК о республиканском референдуме и Конституционный закон РК о Президенте Республики Казахстан.

Форма конституционного закона при правовой регламентации статуса Президента и порядка проведения референдума была предопределена значимостью регулируемых отношений, а именно ролью и функциями Главы государства в системе государственной власти, важностью референдума как формы осуществления непосредственной демократии.

Конституционные законы, названные таковыми в тексте Конституции, определены ею не исчерпывающе, а положение «конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией», означает, что они принимаются по усмотрению законодателя, но в рамках содержания конституционных норм.

Конституционные законы считаются одобренными, если за них проголосовало не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Мажи-

лиса, принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Сената.

Отклонение в целом проектов конституционного закона и закона осуществляется Палатами большинством голосов от общего числа депутатов Палаты.

62.5. Законодательные акты Парламента и его Палат принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат, если иное не предусмотрено Конституцией. Речь, прежде всего, идет о трех видах законов (законах о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционных и обычных законах), для принятия которых необходимо квалифицированное либо простое большинство голосов депутатов. В любом случае ориентиром в этом вопросе являются конституционные нормы, которым должны соответствовать нормы производных правовых актов, регулирующих процессуальные аспекты законодательной деятельности Парламента.

Для определения итогов голосования в Регламенте Сената применяются следующие понятия:

общее число депутатов Сената – число депутатов, избранных выборщиками – депутатами маслихатов, и назначенных Президентом Республики;

число присутствующих на заседании - депутаты Сената, зарегистрировавшиеся в начале каждого заседания и перед проведением голосования;

простое большинство голосов - число голосов, превышающее, в зависимости от рассматриваемого вопроса, половину от общего числа депутатов Сената, от числа депутатов, присутствующих на заседании;

квалифицированное большинство голосов - число голосов, в зависимости от рассматриваемого вопроса, составляющее три четверти либо две трети от общего числа депутатов Сената.

62.6. Как указано выше в комментарии к пункту 3 статьи 62 Конституции, усложненный порядок внесения поправок в Основной Закон обусловлен его особой ролью и характеризует конституционное законодательство многих стран. В Италии законы, изменяющие или дополняющие Конституцию, принимаются в каждой из Палат после двух голосований, проведенных с промежутком не менее трех месяцев, и одобрения абсолютным большинством каждой из Палат при втором голосовании. Поправки в Конституцию выносятся на референдум по требованию не менее одной пятой членов одной из Палат или пятисот тысяч избирателей или не менее чем пятью областными советами.

Согласно Регламенту Парламента процедура рассмотрения такого законопроекта осуществляется поэтапно. Пунктом 31 Регламента Парламента установлено, что при проведении первого чтения председательствующий предоставляет слово инициатору внесения проекта изменений и дополнений в Конституцию или его представителю, а затем депутатам в порядке установленной очередности. В первом чтении проект изменений и дополнений в Конституцию обсуждается концептуально.

По результатам обсуждения Парламент принимает постановление об одобрении в первом чтении внесенного проекта изменений и дополнений в Конституцию и подготовки их ко второму чтению или их отклонении. Голосование при этом проводится большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

По итогам голосования во втором чтении Парламент большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат принимает изменения и дополнения в Конституцию, если не принято решения о проведении третьего чтения. В случае, если голосованием не набрано установленное количество голосов, предложения Президента по внесению изменений и дополнений в Конституцию считаются отклоненными.

Понятие «чтение» в конституционно-правовом законодательстве не определяется, тем не менее, его содержание можно вывести из составных элементов данной процедуры; чтение – это обсуждение законопроекта и принятие по нему процессуального решения, осуществляемые в отдельных либо совместных заседаниях Палат Парламента.

62.7. В данной норме утверждается высшая юридическая сила Конституции по отношению к законам и иными актами органа законодательной власти, а также провозглашается примат законов перед постановлениями Парламента и его Палат. В целом речь идет о принципиальных позициях построения иерархии нормативных правовых актов.

Установлен принцип верховенства закона как в сфере нормотворчества, так и в правоприменительной деятельности Парламента.

62.8. Понятие «специальный закон» в Конституции употребляется дважды: в этом пункте ст. 62 и в ст. 93 (речь идет о Законе РК о языках).

Специальным законом, регламентирующим указанные в ст. 62 Конституции общественные отношения, является Закон РК о правовых актах. Он определяет общие принципы и основные стадии нормотворческой деятельности в стране, устанавливая правовые основы планирования, подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов, порядок проведения научной экспертизы, принятия, опубликования, введения в действие и действия нормативных правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц. В нем также регламентируются вопросы официального толкования, систематизации и учета нормативных правовых актов. Вне сферы регулирования данного Закона находятся процедуры принятия, изменения и прекращения действия Конституции, нормативные правовые акты негосударственных организаций и государственных организаций, не являющихся уполномоченными органами.

В соответствии с НПКС РК от 6 марта 2013 года № 1 «Об официальном толковании норм пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан», Конституция не ограничивает предмет правового регулирования специального закона исключительно порядком разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов, указанных в п. 8 ст. 62

Конституции. В него могут быть включены и другие вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в том числе регулирования порядка разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными. При необходимости законодатель вправе сделать это, используя полномочия, предусмотренные Конституцией.

Регламенты Парламента и его Палат, являясь по содержанию преимущественно процессуальными источниками конституционного права, определяют процедуры организации и деятельности Парламента и Палат. Сферы регулирования Регламентов Парламента различаются в зависимости от статуса Палаты, специфики функций в законодательном процессе, особенностей осуществляемых ими полномочий и производных от них парламентских процедур.

Детализируя процессуальные формы осуществления полномочий Парламента, значительно развивая конституционные нормы и положения Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов, Регламенты дополняют правоприменительную правовую базу необходимыми процессуальными средствами реализации.

Регламент Парламента, Регламенты Сената и Мажилиса приняты постановлениями Парламента и его Палат соответственно, поэтому они занимают промежуточное положение в иерархии нормативных актов между обычными законами и нормативными указами Президента.

СТАТЬЯ 63

1. Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента.

2. Парламент и Мажилис Парламента не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего отпуска.

Статья 63 изложена в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

63.1. Роспуск Парламента – чрезвычайно ответственное решение. Такое право предоставлено только Президенту как Главе государства, не относящемуся ни к одной ветви государственной власти и выступающему в неординарных обстоятельствах в качестве арбитра. Именно Президент должен заботиться о политической стабильности государства, нормальном функционировании всех ветвей государственной власти, принимать меры для недопущения конфронтации ветвей государственной власти между собой, а в случаях возникновения такой ситуации – принимать адекватные действия, исходя из интересов государства.

В качестве высшего представительного органа Парламент должен выражать интересы народа Казахстана. Его Палаты в дополнение Сенат – особенности предпочтений регионов и маслихатов, Мажилис – партийные предпочтения граждан и особенности позиции Ассамблеи народа Казахстана.

После внесенных в 2007 году изменений в Конституцию в п. 1 ст. 63 сохранен институт досрочного прекращения полномочий законодательного органа, применяемый в странах с парламентарной или смешанной формами правления.

Президенту предоставляется право самостоятельно решать вопрос о роспуске Парламента в целом или только Мажилиса. Необходимыми процедурами для использования данного права Президентом страны Конституция указывает на консультации с председателями Палат Парламента и Премьер-Министром.

Положения п. 1 ст. 63 Конституции не предполагают самороспуска ни одной из Палат Парламента. Президентом может быть распущен как Парламент в целом, так и его отдельная Палата – Мажилис. Как самостоятельная Палата Сенат не может быть распущен отдельно. Конституция не определяет основания, которые могут служить поводом для роспуска Парламента или Мажилиса.

Возможный роспуск только одной Палаты – Мажилиса вызван превращением его в Палату партийного представительства победившей на выборах партии и главного партнера Правительства по реализации общей программы деятельности. Современный многопартийный Мажилис имеет три фракции, сформированные партией «Нұр Отан», Демократической партией Казахстана «Ақ жол» и Коммунистической народной партией Казахстана, которые осуществляют конструктивную конкуренцию и стремятся к качественному правовому регулированию жизнедеятельности общества и государства.

При роспуске одной Палаты – Мажилиса в период подготовки и проведения выборов в Мажилис законодательная деятельность Парламента не прерывается и продолжает осуществляться Сенатом согласно п.п. 5) ст. 55 Конституции.

Процедура роспуска Парламента предполагает необходимость проведения консультаций с руководителями Палат и Премьер-Министром.

Введение в процедуру подобных консультаций позволяют наиболее глубоко изучить причины возникновения кризисной ситуации, также вопросы о возможности или, наоборот, невозможности выхода из экстраординарной ситуации без использования крайнего политического средства – роспуска.

В силу специфики данного вопроса в конституциях зарубежных стран не всегда прописываются конкретные основания роспуска парламента (Французская Республика, Япония, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Италия и др.).

Право роспуска Парламента Президентом является абсолютным, то есть Президент Республики – это единственный субъект, который имеет право на роспуск Парламента.

По Конституции Президент Республики как Глава государства и высшее должностное лицо определяет основные направления внутренней и внешней политики (п. 1 ст. 40 Конституции), обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (п.3 ст. 40 Конституции). В этой связи Президенту как символу и гаранту народа и государственной власти предоставляется право (и обязанность) принимать единоличные решения и нести за них персональную ответственность. Президент Республики Казахстан не возглавляет исполнительную власть (как это установлено во многих странах), не является частью одной из ветвей власти, не представляет их интересы.

Между тем Президент наделен полномочиями оказывать влияние на все ветви власти и в этой связи вправе применять и другие рычаги регулирования, например, по собственной инициативе может принимать решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена (п. 7 ст. 70 Конституции).

63.2. Редакция пункта 2 статьи 63 по результатам конституционной реформы 2007 года была изменена и содержит ряд обстоятельств, исключающих возможность применения к Парламенту или Мажилису Парламента процедуры роспуска. Парламент или Мажилис Парламента не могут быть распущены:

- а) в период чрезвычайного или военного положения;
- б) в последние шесть месяцев полномочий Президента;
- в) в течение одного года после предыдущего роспуска.

Согласно законодательству Республики в периоды чрезвычайного или военного положения устанавливается особый режим, который вводится и отменяется указом Президента. Действуют нормативные правовые акты, которые регулируют правовой порядок особого режима и могут быть приняты ранее или же принимаются в периоды возникновения чрезвычайного или военного положения.

Очевидно, что в подобных ситуациях роспуск Парламента или Мажилиса Парламента еще более осложнил бы положение. При таких ситуациях полномочия исполнительной власти расширяются, особенно важно, чтобы существовал серьезный противовес ей в лице полноценной законодательной ветви власти. В такой период роль Парламента в сохранении стабильности демократических институтов возрастает.

Не допускается роспуск Парламента или Мажилиса также и в последние шесть месяцев пребывания Президента Республики в должности.

Данная конституционная норма также не позволяет Президенту перед оставлением своей должности заставить страну проводить в короткий срок две избирательные кампании с частичным наложением одной на другую

или совместить президентские и парламентские выборы. Это серьезно осложнило бы положение и кандидатов, и избирателей, и в целом ситуацию в стране, так как для государства проведение президентских и парламентских выборов в короткий промежуток времени является огромной нагрузкой и затратной задачей, которая потребует выделения немалых средств из бюджета.

Установленный Конституцией такой механизм балансирует не только ветви власти, но и обеспечивает равновесие в формировании института президентской власти.

Ограничение о запрете роспуска Парламента или Мажилиса Парламента в течение года после предыдущего его роспуска гарантирует стабильность деятельности высшего законодательного органа и исключает частые огромные финансовые затраты как государства, так и участников избирательных кампаний.

В период действия Конституции РК 1995 г. было осуществлено три роспуска нижней Палаты Парламента – Мажилиса:

Мажилис Парламента третьего созыва завершил свою деятельность 20 июня 2007 в связи с изданием Указа Президента РК «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан третьего созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан»;

Мажилис Парламента четвертого созыва – 16 ноября 2011 года в связи с изданием Указа Президента РК «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан»;

Мажилис Парламента пятого созыва – 20 января 2016 года в связи с изданием Указа Президента РК «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан пятого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан».

Особо подчеркнем, что после каждого роспуска Мажилиса внеочередные выборы депутатов проводились по всем правилам и в строго установленные сроки.

В настоящее время действует Парламент Республики шестого созыва, его состав значительно обновился после последнего роспуска Мажилиса и выборов депутатов Парламента.



Раздел V
ПРАВИТЕЛЬСТВО

СТАТЬЯ 64

1. Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью.

2. Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики и Парламентом.

Пункт 2 ст. 64 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

3. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом б) статьи 57 Конституции.

4. Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

64.1. Данная статья Конституции определяет место и роль Правительства в механизме государства и системе разделения власти.

Правительство Республики Казахстан – исполнительно-распорядительный орган, обладающий высшей исполнительной властью на всей территории страны, призванный решать вопросы государственного управления в строгом соответствии с компетенцией, установленной Конституцией и иными законодательными актами. Правительство возглавляет единую систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью.

Исполнительная власть действует на основе норм Конституции, законов и международных договорных и иных обязательств республики. Основное функциональное назначение Правительства заключается в исполнении законов и иных правовых актов, осуществление задач по управлению страной, создание условий для экономического развития, благосостояния граждан и повышение инвестиционной привлекательности страны.

Правительство тесно взаимодействует со всеми органами государства. Конституция установила нормативные основы взаимоотношений Правительства с Президентом, Парламентом и иными органами власти, определила механизм сдержек и противовесов.

Статус Правительства в разных странах различен и во многом определяется формой правления, партийными традициями и политической культурой.

В некоторых странах Правительство представляет собой высший коллегиальный и исполнительно-распорядительный орган власти, осуществляющий текущее оперативное управление страной. В государствах с парламентской формой правления (Италия, Испания, Япония, и др.) оно носит название Совета или Кабинета Министров. В президентских или смешанных формах правления оно именуется как Правительство (Казахстан, Франция и др.), при федеративных формах – Федеральный совет (Швейцария); Федеральное правительство (ФРГ, Австрия и др.).

В структуру исполнительной власти входят центральные и местные исполнительные органы, органы общей и специальной компетенции. Они организационно и функционально отделены от представительных органов.

Согласно Конституционному закону РК о Правительстве, Правительство

1) осуществляет руководство деятельностью министерств, обеспечивает исполнение ими законов, актов Президента и Правительства Республики;

2) по представлению министров утверждает положения о министерствах, лимиты их штатной численности с учетом численности их территориальных органов и подведомственных им государственных учреждений;

3) отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств;

4) по представлению министров назначает на должность и освобождает от должности их заместителей, за исключением заместителей министров иностранных дел, обороны, внутренних дел;

5) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента Республики.

Кроме того, согласно данному Конституционному закону, Правительство осуществляет руководство деятельностью местных исполнительных органов Республики по вопросам государственного управления, контролирует исполнение ими законов, актов Президента и Правительства Республики; отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие актов местных исполнительных органов, вносит предложения об их отмене либо приостановлении на рассмотрение Президента Республики Казахстан.

64.2. В качестве коллегиального органа власти, Правительство принимает решения на основе широкого обсуждения стоящих перед ним государственных задач. Коллегиальность позволяет обсуждать сложные вопросы государственной жизни, находить наиболее адекватные и приемлемые варианты решения проблем. Кроме того, данный принцип позволяет минимизировать риски при принятии ключевых для страны управленческих решений.

В соответствии с Конституцией Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом и Парламентом. Конституционная реформа 2017 года внесла определенные корректировки в правовой статус Правительства в части политической ответственности. Данные поправки касаются порядка образования Правительства, объема компетенции, функ-

циональных обязанностей, а также института отставки и прекращения полномочий.

Согласно Основному Закону Правительство образуется Президентом Республики в порядке, предусмотренном Конституцией (п. 1 ст. 65). Соответственно в своей деятельности оно ответственно перед Президентом Республики, в формах установленных законодательством.

Также Правительство подотчетно Парламенту Республики. Согласно Конституции РК Парламент на совместном заседании Палат утверждает отчеты Правительства страны и Счетного комитета РК. Неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает выражение Парламентом вотума недоверия Правительству (п. 2 ст. 53 Конституции).

Ответственность Правительства – это особое правоотношение, основанное на Конституции и законах. Оно выражается в утрате доверия общества и его политических институтов к деятельности исполнительной власти или отдельного министра.

Институт ответственности является важным элементом парламентаризма и одной из наиболее эффективных форм парламентского контроля, служит индикатором качества работы исполнительной власти.

Ответственность Правительства представляет собой один из способов разрешения политических кризисов и направлен на стабилизацию политических процессов и поддержание конституционной стабильности.

В мире существуют различные формы ответственности Правительства. Она может быть коллективной и персональной, политической и юридической.

Одним из наиболее распространенных механизмов привлечения Правительства к ответственности является вотум недоверия. В парламентской практике – вотум недоверия выражается при неодобрении проводимой политической или социально-экономической линии Правительства. Итогом вотума недоверия, в странах с парламентарными и смешанными формами правления является отставка Правительства и формирование нового Кабинета. В смешанных формах правления это может привести к роспуску Парламента или его нижней палаты.

Данный институт предусмотрен и Конституцией Республики Казахстан, согласно которой Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству (п. 2 ст. 56 Конституции).

64.3. Одной из форм контроля Парламента в отношении Правительства является заслушивание отчетов членов Правительства по вопросам их деятельности.

Согласно Конституции каждая из Палат Парламента самостоятельно, без участия другой Палаты вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты заслушивать отчеты членов Правительства Республики по вопросам их деятельности. По итогам заслушивания отчета, большинством – не менее чем двумя третями голосов от общего

числа депутатов – Палаты вправе принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики. В этом случае Президент Республики освобождает от должности члена Правительства.

Конституция Казахстана не предусматривает конкретный перечень оснований ответственности министра. Из анализа законодательства следует, что ответственность члена Правительства наступает в случаях совершения правонарушений, несовместимых с деятельностью в высшем органе исполнительной власти.

64.4. Согласно Конституции порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом. Для обеспечения реализации норм Конституции, деятельности Правительства и иных государственных органов, подотчетных Правительству, в 1995 году был принят Конституционный закон (в то время Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона) «О Правительстве Республики Казахстан», регламентирующий организационные и функциональные аспекты деятельности исполнительной власти.

В развитие положений Конституции конституционный закон определяет место и роль Правительства в механизме государства и системе разделения властей, его статус и компетенцию, правовые основы организации и деятельности, порядок образования, структуру и состав, регулирует взаимоотношения с Президентом Республики, Парламентом и другими органами государственной власти.

Компетенция Правительства представляет собой функциональную часть его правового статуса, которая обусловлена в своем содержании закрепленным Конституцией и Конституционным законом РК о Правительстве социально-политическим назначением института исполнительной власти в механизме государства.

В соответствии с Конституцией, наряду с Президентом и Парламентом, Правительство является субъектом законодательной инициативы. Оно вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает их исполнение; дает заключения по законопроектам, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов; выполняет поручения Президента Республики по вопросам своей компетенции; обеспечивает контроль за исполнением законов министерствами.

СТАТЬЯ 65

1. Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией.

2. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Республики Премьер-Министром Республики в десятидневный срок после назначения Премьер-Министра.

3. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Казахстана.

65.1. Поскольку Казахстан является республикой с президентской формой правления, образование Правительства осуществляется Президентом. Хотя в юридической науке ведутся споры относительно того, является ли президентская форма правления тождественной президентской республике или все-таки между ними имеется разница, отрицать наличие в президентской форме правления Казахстана основных признаков президентской республики было бы неправильным. Одним из таких признаков является как раз внепарламентский способ формирования правительства. Поэтому вполне логичным является возложение образования Правительства на Президента Республики.

В странах с парламентской формой правления, будь то парламентская республика или монархия, образование главного исполнительного органа страны – прерогатива высшего представительного органа.

Порядок образования Правительства определен самой Конституцией, в частности, п. 2 комментируемой статьи, а также п.п. 3) ст. 44.

65.2. Комментируемая норма закрепляет полномочия Премьер-Министра по участию в формировании Правительства. Именно он в десятидневный срок после своего назначения вносит свои предложения о структуре и составе Правительства Президенту Республики. На основании такого представления Президент определяет структуру Правительства, назначает его членов.

Как раз здесь можно увидеть разницу между президентской республикой, например, США и казахстанской президентской формой правления. В классической президентской республике президент, как правило, возглавляет правительство и совмещает полномочия главы государства и главы правительства. Возможна и другая модель, когда учреждается пост премьер-министра, но его полномочия являются ограниченными, а фактически исполнительную власть возглавляет президент.

Президентская форма правления в Казахстане предусматривает активное участие в формировании Правительства его главы, который вносит Президенту свои предложения о структуре и составе высшего исполнительного органа. Структура характеризует его организационную сторону, то есть, какие органы охватываются понятием «правительство», а состав определяет его персональную составляющую, а именно какие должностные лица являются членами Правительства.

Структуру Правительства определяемую Указом Президента Республики, образуют министерства и иные органы, перечень и компетенция которых в зависимости от потребностей страны может изменяться.

В соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции Президент самостоятельно (то есть без представления Премьер-Министра) назначает на должности министров иностранных дел, обороны и внутренних дел. Такой порядок

учитывает стратегическую роль данных министерств в механизме государственной власти.

Следует отметить, что кандидатура самого Премьер-Министра РК в настоящее время не является исключительно выбором Президента Республики. Сначала Глава государства должен провести по ней консультации с фракциями представленных в Мажилисе политических партий. Затем внести кандидатуру на рассмотрение Мажилиса для получения согласия Палаты. И лишь после одобрения большинством голосов от общего числа депутатов издать указ о назначении Премьер-Министра РК.

В соответствии с поправками, внесенными в Конституцию в 2017 году, свое представление по составу Правительства Премьер-Министр направляет Главе государства после консультаций с Мажилисом Парламента.

Таким образом, внесенные в Конституцию поправки обязывают главу Правительства учитывать мнение Мажилиса, в том числе представленных в нем фракций политических партий, при подготовке предложений о составе высшего органа исполнительной власти, что усиливает роль Парламента в процессе формирования Правительства.

65.3. Принесение присяги членами Правительства народу и Президенту обусловлено тем, что, во-первых, единственным источником государственной власти является народ, который, помимо ее осуществления в непосредственной форме через республиканский референдум и свободные выборы, делегирует осуществление своей власти государственным органам, в том числе Правительству. Во-вторых, Президент назначает ряд членов Правительства.

Порядок принятия присяги членами Правительства установлен Указом Президента РК 16 августа 2017 года № 532 «Об утверждении Правил принесения присяги государственными служащими и депутатами Парламента Республики Казахстан».

СТАТЬЯ 66

Правительство Республики Казахстан:

1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение;

Подпункт 1) ст. 66 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

2) представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;

В подпункт 2) ст. 66 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

- 3) вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;
- 4) организует управление государственной собственностью;
- 5) вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики;
- 6) руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;
- 7) отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики;
- 8) *исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.*
- 9) *исключен Законом РК от 7 октября 1998 г.*
- 9-1) по согласованию с Президентом Республики утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета;
Статья 66 дополнена подпунктом 9-1) в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г.
- 10) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

Правительство РК в соответствии с Конституцией и иными правовыми актами играет особую роль в реализации основных функций государства. Его деятельность охватывает вопросы социально-экономического развития страны, бюджетную и финансовую сферу, оборону и безопасность, разработку проектов законов и их исполнение, экологическую и информационную безопасность и др.

Не менее важными полномочиями Правительства является формирование благоприятного инвестиционного климата и привлечение иностранного капитала для развития экономики. Перечень всех полномочий сложно предусмотреть в Конституции, поскольку его деятельность охватывает своим содержанием практически все сферы государственной и общественной жизни.

66.1). В статье 66 закреплены основные полномочия Правительства РК. В соответствии с Конституцией именно на исполнительную власть возлагается реализация государственной политики и обеспечение исполнения законов. В этой связи Правительство обеспечивает решение социально-экономических задач по текущему управлению через свою компетенцию.

Социально-экономическая политика государства – это система мероприятий, которые осуществляются для реализации интересов различных субъектов хозяйствования национальной экономики. Эта политика ориентирована на динамичное развитие экономики и эффективное решение социальных проблем, существующих в стране.

Обороноспособность государства представляет собой совокупность военных и иных средств, для отражения внешней агрессии и защиты территориальной целостности. Состояние обороноспособности страны на-

прямою связано с безопасностью государства. Безопасность государства характеризует уровень его защищенности от внешних и внутренних угроз. В системе обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан немаловажная роль принадлежит Правительству.

Правительство не только определяет основные направления политики государства в данных сферах, но и организует их осуществление через систему соответствующих исполнительных органов.

Конституционная реформа 2017 года расширила полномочия Правительства. Ему передано от Президента Республики право утверждать государственные программы, которые оно ранее только разрабатывало и вносило на утверждение Главе государства. Государственные программы представляют собой систему мер и инструментов государственной политики, для достижения ключевых приоритетов и целей в развитии страны.

Однако утверждение государственных программ осуществляется Правительством по согласованию с Президентом РК. Это объясняется тем, что именно Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, стратегию его развития на ближайшие годы. Перечень государственных программ утверждается Главой государства (*см. также комментарий к ст. 44 Конституции*).

За Правительством сохранилось полномочие по обеспечению исполнения государственных программ.

66.2). В соответствии со статьей 7 Бюджетного кодекса РК республиканским бюджетом является централизованный денежный фонд, предназначенный для реализации общереспубликанских направлений государственной политики.

Республиканский бюджет ежегодно разрабатывается на плановый период центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию с учетом прогноза социально-экономического развития.

Не позднее 15 августа текущего финансового года данный орган представляет проект закона о республиканском бюджете на рассмотрение в Правительство. Проект закона о республиканском бюджете вносится Правительством в Парламент не позднее 1 сентября текущего финансового года. Утверждение республиканского бюджета происходит в отдельном заседании Палат, путем последовательного рассмотрения вначале в Мажилесе, а затем в Сенате не позднее 1 декабря текущего финансового года.

Правительство обеспечивает исполнение республиканского бюджета. Постановление Правительства о реализации закона о республиканском бюджете принимается в течение семи календарных дней со дня подписания Президентом Республики закона о республиканском бюджете.

Парламент рассматривает отчеты Правительства и Счетного комитета РК. Это одна из форм парламентского контроля Правительства.

Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, представляется Правительством ежегодно не позднее 20 апреля текущего года в Парламент и Счетный комитет РК.

66.3). Правительство обладает правом законодательной инициативы, которое реализуется исключительно в Мажилисе Парламента. Решение о внесении проекта законодательного акта принимается путем издания соответствующего постановления Правительства.

66.4). Государственная собственность – форма собственности на имущество, в том числе средства и продукты производства, принадлежащие государству полностью, либо на основе долевой или совместной собственности.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Закона РК о госимуществе в состав республиканского имущества входит: имущество государственной казны: (средства республиканского бюджета и средства Национального фонда РК); иное государственное имущество, не закрепленное за республиканскими юридическими лицами.

Компетенция Правительства в сфере управления государственным имуществом закреплена ст. 11 данного Закона.

Правительство РК:

осуществляет политику эффективного управления государственным имуществом;

издает нормативные правовые акты в сфере управления государственным имуществом в пределах своей компетенции;

организует управление государственным имуществом, вырабатывает и осуществляет меры по его использованию, обеспечивает защиту права государственной собственности;

принимает решения о создании, реорганизации, изменении наименования и ликвидации республиканских юридических лиц, национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, а также иных акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью, в отношении которых Республика Казахстан выступает единственным акционером (участником);

принимает решения о выдаче или отказе в выдаче разрешения на обременение стратегических объектов правами третьих лиц либо их отчуждение и другие.

66.5). Согласно п. 1 ст. 40 Конституции основные направления внешней политики государства определяются Президентом Республики.

Между тем Правительство, являясь коллегиальным органом, осуществляющим исполнительную власть Республики Казахстан, обеспечивает выработку мер по проведению внешней политики государства, что направлено на реализацию конституционных полномочий Главы государства.

Так, Правительство обеспечивает представительство Республики Казахстан в иностранных государствах и в международных организациях, заключает межправительственные соглашения, принимает меры по их выполнению, осуществляет руководство в области внешней торговли, научно-технического и культурного сотрудничества.

Указанные и другие полномочия Правительства определены в законодательных актах, принятых в реализацию Конституции РК.

66.6). Руководство деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных исполнительных и местных исполнительных

органов осуществляется Правительством в определенных законодательными актами рамках.

Основы нормативных взаимоотношений заложены в Конституции и в Конституционном законе РК о Правительстве, а также в законодательных актах, принятых в их реализацию.

Так, в отношении министерств и местных исполнительных органов, Правительство контролирует исполнение ими законов, актов Президента и Правительства Республики.

Правительство по представлению министров утверждает положения о министерствах, лимиты их штатной численности с учетом численности их территориальных органов и подведомственных им государственных учреждений.

66.7). Исходя из статуса Правительства как высшего исполнительного органа страны, на него возлагается право отмены или приостановления полностью или в части действия актов министерств, иных центральных и местных исполнительных органов Республики. Вертикальный порядок отмены актов в системе органов исполнительной власти является частью контрольной функции Правительства за деятельностью нижестоящих исполнительных органов.

66.8). *Исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.*

66.9). *Исключен Законом РК от 7 октября 1998 г.*

66.9-1. В рамках конституционной реформы 2017 года Правительству передано право, ранее принадлежавшее Президенту, утверждать единую систему финансирования и оплаты труда работников органов, содержащихся за счет государственного бюджета. Передача данного полномочия Правительству обусловлено тем, что Президент не входит в систему исполнительной власти. Функции Главы государства в отношении Правительства касаются, в основном, определения стратегических направлений его деятельности и контроля над его работой. Указанное право связано с текущим управлением, осуществляемым Правительством, роль и ответственность которого возрастает. В то же время сохранен элемент контроля Главы государства, данное решение принимается по согласованию с Президентом Республики.

66.10). Компетенция Правительства в ст. 66 Конституции не закреплена исчерпывающим образом и носит открытый характер. На него могут возлагаться иные функции и полномочия, предусмотренные другими статьями Конституции, а также законами и актами Президента, в том числе Конституционным законом РК о Правительстве.

СТАТЬЯ 67

Премьер-Министр Республики Казахстан:

1) организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу;

- 2) *Исключен Законом РК от 21 мая 2007 г.;*
- 3) подписывает постановления Правительства;
- 4) докладывает Президенту и Парламенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
Подпункт 4) ст. 67 дополнен в соответствии с Законом от 10 марта 2017 г.
- 5) выполняет другие функции, связанные с организацией и руководством деятельностью Правительства.

Статья 67 закрепляет основные полномочия Премьер-Министра Республики Казахстан, который организует и руководит деятельностью Правительства, персонально отвечает за его работу; подписывает постановления Правительства; докладывает Президенту и Парламенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях. Эти полномочия вытекают из его статуса как главы Правительства.

С перераспределением властных полномочий между высшими органами власти в рамках конституционной реформы усилилась роль и ответственность Правительства, а, следовательно, и его руководителя.

Полномочия Премьер-Министра в данной статье также не определены исчерпывающе, они носят отсылочный характер. На него возлагаются еще ряд функций, связанных с организацией и руководством деятельностью Правительства.

СТАТЬЯ 68

1. 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.

Пункт 1 ст. 68 изложен в редакции Закона РК от 7 октября 1998 г.

2. Члены Правительства не вправе быть депутатами представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, за исключением случаев, когда это является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством.

Пункт 2 ст. 68 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

68.1. Члены Правительства, будучи государственным служащими, самостоятельны в принятии решений. Данный принцип является основополагающим для правового статуса члена Правительства, характеризует степень его свободы в действиях.

Члены Правительства при принятии решений обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан и руководствоваться соблюдением и защитой прав, свобод и законных интересов граждан.

При осуществлении должностных полномочий – быть беспристрастными и независимыми от деятельности религиозных и иных общественных объединений, принимать на себя ограничения, установленные законом, соблюдать нормы служебной этики и др.

Обладая самостоятельностью, члены Правительства подчиняются непосредственно Премьер-Министру РК, перед ним они несут персональную ответственность.

Член Правительства, не согласный с проводимой Правительством политикой или не проводящий ее, имеет право подать в отставку либо подлежит освобождению от занимаемой должности. Отставка означает прекращение исполнения обязанностей на соответствующей государственной должности государственным служащим, осуществляемое на основании его письменного заявления.

68.2. Конституция РК особо оговаривает пункты о несовместимости статуса члена Правительства, во-первых, с депутатским мандатом; во-вторых, с занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности; в-третьих, с осуществлением предпринимательской деятельности, с вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Исключением из последнего правила является обстоятельство, когда вхождение в состав какого либо коммерческого органа является их должностными обязанностями в соответствии с законодательством. Так, например, в Совет директоров «Самрук-Казына», по должности входят Премьер-Министр, Министр финансов, Министр национальной экономики и др. должностные лица.

Указанные выше ограничения характерны для большинства современных стран, регулирующих правовое положение органов исполнительной власти. Во многом правила направлены на обеспечение эффективности в их деятельности. Ограничения являются правовой гарантией и от проявления личных интересов при реализации компетенции членами Правительства.

СТАТЬЯ 69

1. Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

2. Премьер-Министр Республики издает распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики.

3. Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики.

69.1. Постановления Правительства РК – это правовые акты высшего исполнительного органа, которые он издает по вопросам, входящим в его компетенцию, и которые имеют обязательную силу на всей территории Республики.

В соответствии со ст. 10 Конституционного закона РК о Правительстве, издаются на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов, то есть носят подзаконный характер. Постановления могут быть нормативными (содержат нормы права) и индивидуальными (принимаются по конкретным вопросам и адресуются конкретным исполнителям, являются актами индивидуального применения). Постановления Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Правительства и подписываются Премьер-Министром РК.

69.2. Премьер-Министр РК издает распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики. Распоряжения Премьер-Министра издаются по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера. Например, путем издания таких актов могут назначаться и освобождаются должностные лица, не обладающие конституционным статусом, даваться поручения руководителям государственных органов и т.д.

69.3. Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра – это подзаконные акты. В иерархии нормативных правовых актов, согласно статье 10 Закона РК о правовых актах нормативные правовые постановления Правительства находятся на седьмой ступени. Они не должны противоречить Конституции, всем видам законодательных актов.

В соответствии с п.п. 1) п. 1 ст. 64 названного закона, правовой акт индивидуального применения должен не противоречить Конституции, законодательству и правовым актам вышестоящих государственных органов.

В этой связи и распоряжения Правительства не должны противоречить не только вышеназванным нормативным правовым актам, но и распоряжениям Президента Республики.

СТАТЬЯ 70

1. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента Республики.

Пункт 1 ст. 70 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

2. Правительство и любой его член вправе заявить Президенту Республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций.

3. Правительство заявляет Президенту Республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству.

Пункт 3 ст. 70 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

4. Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки.

5. Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо соответствующего его члена. Принятие отставки Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

6. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей.

В пункт 6 ст. 70 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

7. Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

70.1. Конституционная реформа 2017 года внесла уточнение в основы статуса Правительство, определив, что оно слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента, а не Президента Республики.

Институт сложения полномочий Правительства перед новым составом Мажилиса Парламента – важный элемент системы сдержек и противовесов и процесса взаимодействия ветвей власти.

70.2. Добровольная отставка является важнейшим элементом конституционно-правового статуса Правительства.

В Казахстане отставка Правительства или отдельного министра имеет свои особенности. Институт отставки выступает одной из форм президентского контроля в отношении Правительства. Такие конституционные нормы направлены на обеспечение эффективности в работе Правительства в целом и каждого министра в отдельности.

70.3. Самостоятельным основанием отставки Правительства РК является выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству.

Комментируемая норма Конституции определяет в общем виде право Правительства заявлять о своей отставке. Процедура выражения вотума недоверия Правительству регламентирована в Конституции, Конституционным законом РК о Правительстве и Регламенте Парламента. Возмож-

ность выражения Мажилисом Парламента недоверия Правительству имеет большое значение для эффективного взаимодействия ветвей власти.

Выражение вотума недоверия представляет собой механизм привлечения Правительства и его членов к политической ответственности перед Мажилисом Парламента. Согласно п. 2 ст. 56 Конституции Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству.

В зарубежной практике встречаются две основные формы парламентского недоверия – вотум недоверия и резолюция порицания. Обе процедуры запускают механизм для политических изменений. В зависимости от государственного устройства существует разная практика. В парламентских странах Правительство уходит в отставку. При президентских и смешанных моделях правления, помимо отставки Правительства, возможен и роспуск нижней палаты парламента. При определенных обстоятельствах возможен одновременно роспуск парламента и отставка правительства.

В Казахстане выражение вотума недоверия Правительству не означает его автоматическую отставку. Президент Республики в десятидневный срок самостоятельно рассматривает вопрос о принятии или отклонении такой отставки.

70.4. Президент Республики обладает рядом дискреционных полномочий, которые характерны для современных глав государств, позволяющих им решать вопросы государственной жизни в рамках Конституции и закона.

Предусмотренный Конституцией десятидневный срок, связан с необходимостью консультаций и анализа политических и правовых аспектов проблемы, и на основе этого принять решение.

70.5. Конституция РК предусматривает функциональное взаимодействие Президента, Парламента и Правительства в самых различных областях государственной жизни.

Решение вопроса об отставке Правительства является составной частью системы сдержек и противовесов и обеспечения легитимности правовых процедур. Президент в этой ситуации обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и их ответственность перед народом.

Смысл данной нормы заключается в том, что в случае принятия отставки Правительства или его члена их деятельность прекращается. Президент, в случае одобрения, выражает согласие с позицией политических партий, представленных в Мажилисе Парламента.

70.6. Президент Республики вправе отклонить предложение Мажилиса Парламента об отставке Правительства, если считает его неприемлемым.

Если отставка Правительства или его члена отклоняется, Президент поручает им дальнейшее исполнение своих обязанностей. Подобное правило действует и в случаях, когда вотум недоверия Правительству заявлен в связи с непринятием внесенного Правительством проекта закона (п. 7 ст. 61 Конституции).

70.7. Самостоятельным основанием отставки Правительства может быть собственная инициатива Президента. Причины, по которым в этом случае может наступить отставка, Конституция не предусматривает.



Раздел VI
КОНСТИТУЦИОННЫЙ
СОВЕТ

СТАТЬЯ 71

1. Конституционный Совет Республики Казахстан состоит из семи членов, полномочия которых длятся шесть лет. Пожизненными членами Конституционного Совета являются по праву экс-Президенты Республики.

2. Председатель Конституционного Совета назначается Президентом Республики, и в случае разделения голосов поровну его голос является решающим.

3. Два члена Конституционного Совета назначаются Президентом Республики, по два члена Конституционного Совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом.

Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года.

Пункт 3 ст. 71 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

4. Должность Председателя и члена Конституционного Совета несовместимы с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

5. Председатель и члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

6. Организация и деятельность Конституционного Совета регулируются конституционным законом.

Конституционный Совет в соответствии с п. 1 ст. 1 Конституционного закона РК о Конституционном Совете обеспечивает верховенство Конституции на всей территории Республики. При осуществлении своих полномочий Конституционный Совет самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, подчиняется только Конституции Республики и не может исходить из поли-

тических и иных мотивов. Конституционный Совет осуществляет свои полномочия, руководствуясь Основным Законом и указанным Конституционным законом, воздерживаясь от установления и исследования иных вопросов во всех случаях, когда это входит в компетенцию судов или других государственных органов. В этой связи, в случае поступления обращений, предмет которых не входит в его компетенцию, Конституционный Совет отказывает в принятии их к производству.

Деятельность Конституционного Совета направлена на защиту основ конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение конституционности действующего права и соблюдения системы сдержек и противовесов между ветвями единой государственной власти (см. также комментарий к ст. 72 Конституции).

71.1. Конституционный Совет – коллегиальный орган, который состоит из семи членов, в том числе Председателя. Срок их полномочий шесть лет. В деятельности Конституционного Совета коллегиальность имеет принципиально важное значение. Конституционный Совет рассматривает обращения и принимает свои решения коллегиально – большинством голосов от общего числа членов Конституционного Совета, участвующих в заседании. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от состава Конституционного Совета.

Данным Конституционным законом гарантируется несменяемость Председателя и членов Конституционного Совета в течение срока их полномочий. В случае выбытия или истечения срока пребывания в должности, Председатель и члены Конституционного Совета замещаются в порядке, установленном Конституцией и Конституционным законом, в течение месяца со дня выбытия или истечения срока пребывания в этих должностях.

Полномочия Председателя и членов Конституционного Совета могут быть приостановлены либо досрочно прекращены в случаях, установленных статьями 14 и 15 Конституционного закона.

В соответствии со ст. 14 Конституционного закона РК о Конституционном Совете полномочия Председателя или члена Конституционного Совета могут быть приостановлены по ходатайству Конституционного Совета лицом или органом, его назначившим, в случаях, если он: без уважительных причин не менее трех раз подряд не участвовал в его заседаниях; по состоянию здоровья не способен длительное время выполнять свои обязанности; признан безвестно отсутствующим по решению суда, вступившему в законную силу. Полномочия Председателя или члена Конституционного Совета могут быть приостановлены также в случаях, если в установленном законом порядке дано согласие на его арест, привлечение к административной или уголовной ответственности, на возбуждение в суде соответствующего ходатайства о применении принудительных мер медицинского характера, признании недееспособным или ограничении в дееспособности. Решение о приостановлении полномочий принимается не позднее одного месяца со дня обнаружения оснований для приостановления полномочий и действует до отпадения оснований к их приостановлению.

Согласно ст. 15 Конституционного закона РК о Конституционном Совете полномочия Председателя Конституционного Совета прекращаются Президентом, а члена Конституционного Совета – назначившим его Президентом, Сенатом Парламента, Мажилисом Парламента. Основаниями прекращения полномочий Председателя и члена Конституционного Совета являются: удовлетворение прошения об отставке; состоявшийся о нем обвинительный приговор Верховного Суда, вступивший в законную силу; признание его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; признание его умершим решением суда, вступившим в законную силу; его смерть; нарушение присяги, невыполнение требований Конституции и Конституционного закона РК о Конституционном Совете, совершение порочащего поступка, несовместимого с его высоким статусом; назначение с нарушением требований, установленных Конституцией и Конституционным законом; истечение конституционного срока пребывания в должности.

Кроме того, полномочия Председателя и члена Конституционного Совета могут быть прекращены в случаях нарушения ими принципа несовместимости занимаемой ими должности с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, а также вступления в политическую партию или иное общественное объединение, преследующее политические цели (п. 2 ст. 10 и п.п. 11) п. 2 ст. 15 Конституционного закона РК о Конституционном Совете).

Пожизненными членами Конституционного Совета по праву являются Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы, экс-Президенты Республики. Все бывшие Президенты, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-Президента Республики Казахстан (*см. также комментарий к п. 3 ст. 42 Конституции*).

В ст. 4 Конституционного закона РК о Конституционном Совете установлены возрастные, профессиональные и другие требования, предъявляемые к кандидатам в члены Конституционного Совета. Так, в состав Конституционного Совета может быть назначен гражданин Республики Казахстан, не моложе тридцати лет, проживающий на территории Республики, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет. Указанные требования не распространяются на экс-Президентов Республики.

С момента образования в составе Конституционного Совета работали 25 высокопрофессиональных правоведа, среди которых Академик Национальной академии наук Республики Казахстан (1), доктора (10) и кандидаты (8) юридических наук, а также опытные юристы-практики, имеющие большой стаж работы в Администрации Президента, судебной системе, органах прокуратуры и юстиции.

71.2. Порядок назначения Председателя и членов Конституционного Совета, установленный в пунктах 2 и 3 ст. 71 Конституции, является га-

рантией независимости Председателя и членов Конституционного Совета. При назначении на должность Председателя и двух членов Конституционного Совета Президент Республики издает соответствующий Указ.

В соответствии с комментируемым пунктом в случае разделения голосов членов Конституционного Совета поровну, голос Председателя является решающим. Председатель Конституционного Совета во всех случаях подает свой голос последним. Право решающего голоса не распространяется на случаи замещения Председателя Конституционного Совета членом Конституционного Совета. В этом случае проводится повторное голосование с участием Председателя или члена Конституционного Совета, не участвовавшего в первом голосовании (п. 3 ст. 33 Конституционного закона о Конституционном Совете). Согласно п. 4 ст. 33 названного Конституционного закона во время совещания Конституционного Совета никто из его членов, участвующих в заседании, не вправе воздерживаться или не участвовать в голосовании.

Помимо полномочий, общих для всех членов Конституционного Совета, Председатель ежегодно оглашает на совместном заседании Палат Парламента послание Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике. Он наделен и некоторыми другими функциями. Так, по требованию Президента Республики представляет ему информацию о состоянии конституционной законности в стране, руководит подготовкой к рассмотрению вопросов обращения, созывает заседание, распределяет обязанности среди членов Совета, представляет на утверждение Регламент работы Конституционного Совета, организует работу аппарата, подписывает решения и протоколы заседаний Конституционного Совета.

В конституционной практике Казахстана должностям Председателя и членов Конституционного Совета придается значение, соответствующее роли органа конституционного контроля в системе государственно-правовых институтов. Так, Председатель и члены Конституционного Совета присутствуют при принесении присяги народу вновь избранного Президента Республики Казахстан (см. комментарий к п. 2 ст. 42 Конституции).

Председатель и члены Конституционного Совета присутствуют также при принятии Президентом присяги вновь избранных депутатов Парламента (ст. 24 Конституционного закона о Парламенте и статусе его депутатов).

71.3. В ходе конституционной реформы, проведенной в 2007 году, по рекомендации Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ, был изменен порядок формирования Конституционного Совета. В соответствии с новой редакцией п. 3 ст. 71 Конституции Президент Республики, Сенат и Мажилис Парламента назначают на должность по два члена Конституционного Совета. Таким образом, состав Конституционного Совета формируется с участием гаранта Конституции – Главы государства, а также – Палат Парламента.

Порядок представления и назначения Палатами Парламента членов Конституционного Совета регулируются Конституционным законом РК о

Парламенте и статусе его депутатов и Регламентами соответственно Сената (глава 8, параграф 1) и Мажилиса (глава 6) Парламента.

Председатели Палат Парламента представляют Палатам кандидатуры для назначения на должности членов Конституционного Совета. Назначение на должность осуществляется на заседании Палаты. Предложенные кандидатуры для назначения Палатой на должность до рассмотрения вопроса на заседании Палаты подлежат обсуждению на заседании профильного комитета Палаты. По итогам рассмотрения кандидатур комитет выносит заключение по обсуждаемой кандидатуре, оглашаемое на заседании Палаты. На заседании соответствующей Палаты могут быть заданы вопросы кандидату и лицу, представляющему кандидата, высказаны мнения депутатов «за» или «против» предложенной кандидатуры. Прения по предложенной кандидатуре могут не открываться, если на этом не настаивают депутаты. В случае, если соответствующая Палата Парламента не приняла по предложенным кандидатурам решение о назначении на должность, Председатель вносит в соответствующую Палату письменные представления на тех же лиц или на новые кандидатуры. Мажилис и Сенат Парламента решения о назначении на должность члена Конституционного Совета принимают большинством голосов от общего числа депутатов соответствующей Палаты Парламента. Решения принимаются путем открытого голосования (если Палата не определит иной порядок голосования), которое оформляется постановлениями соответствующей Палаты. В случае отклонения кандидатур, представленных Председателем Палаты для назначения на должность члена Конституционного Совета, решение соответствующей Палаты должно содержать развернутую мотивировку отклонения (см. п.п. 6) п. 5 ст. 9 и ст. 23-1 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов).

После назначения Председатель и члены Конституционного Совета в торжественной обстановке на совместном заседании Палат Парламента приводятся Президентом Республики к присяге следующего содержания: «Торжественно клянусь добросовестно выполнять возложенные на меня обязанности Председателя (члена) Конституционного Совета Республики Казахстан, быть беспристрастным и подчиняться только Конституции Республики Казахстан, никому и ничему, кроме нее». Процедура принесения присяги подчеркивает особый статус этого органа, повышенную гражданскую и профессиональную ответственность его членов.

Одним из требований Конституции является обновление половины членов Конституционного Совета каждые три года. В нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 16 марта 2011 года № 3 «Об официальном толковании нормы абзаца второго пункта 3 статьи 71 Конституции Республики Казахстан» разъяснено, что под обновлением состава Конституционного Совета, предусмотренным пунктом 3 статьи 71 Конституции, следует понимать возможность назначения как новых лиц, ранее не являвшихся членами Конституционного Совета, так и тех, кто прежде уже занимал эту должность.

71.4. Председатель и члены Конституционного Совета в соответствии с Реестром должностей государственных служащих, утвержденным Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» отнесены к политическим государственным служащим.

Основой правового статуса Председателя и членов Совета является их независимость, определяющая содержание всех его составляющих. Несовместимость должностей Председателя и члена Конституционного Совета с депутатским мандатом представительного органа, запрет им занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации призваны обеспечивать беспристрастность и независимость Председателя и членов Конституционного Совета от иных государственных органов, организаций или частных интересов.

Конституционное положение, предоставляющее в порядке исключения Председателю и членам Конституционного Совета право заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью, объясняется тем, что она носит индивидуальный характер и осуществляется в сфере науки, образования, культуры, техники, литературы и искусства, достаточно автономных от их основной деятельности. Кроме того, она способствует укреплению связей теории и практики, а также развитию юридической науки, так как в Конституционном Совете, как уже указывалось выше, работают высококвалифицированные специалисты.

71.5. В соответствии с Конституцией Председатель и члены Конституционного Совета пользуются неприкосновенностью, заключающейся в особом порядке их привлечения к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также применения ареста и привода.

Согласно ст. 12 Конституционного закона РК о Конституционном Совете Председатель и члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть задержаны, подвергнуты содержанию под стражей, домашнему аресту, приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления либо совершения тяжких или особо тяжких преступлений. После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебных расследований досудебное расследование в отношении Председателя или члена Конституционного Совета может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора, который вносит в Парламент представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности Председателя или члена Конституционного Совета. В случаях, когда Председатель или члены Конституционного Совета задержаны на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо ими совершено

тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении их может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Надзор за соблюдением законности в ходе расследования дела осуществляется Генеральным Прокурором.

При изменении квалификации деяния с тяжкого или особо тяжкого на преступление меньшей тяжести, совершенного лицом, чья неприкосновенность закреплена в Конституции, в отношении которого ранее согласие соответствующих государственных органов не испрашивалось, соблюдение правил о порядке лишения неприкосновенности в случаях применения ареста и привлечения к уголовной ответственности следует считать обязательным¹.

Особенности привлечения Председателя или членов Конституционного Совета к административной ответственности определены ст. 872 КоАП РК и сводятся к следующим: Председатель или члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Парламента Республики. Для получения согласия на привлечение Председателя или членов Конституционного Совета к административной ответственности, влекущей наложение административного взыскания в судебном порядке, привод Генеральный Прокурор РК вносит представление в Парламент Республики. Представление вносится перед направлением дела об административном правонарушении в суд, решением вопроса о необходимости принудительного доставления Председателя или члена Конституционного Совета РК в суд, в орган (к должностному лицу), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. После получения Генеральным Прокурором РК решения Парламента Республики дальнейшее производство по делу производится в порядке, установленном статьей 813 данного Кодекса.

Председатель и члены Конституционного Совета дисциплинарной ответственности не подлежат (п. 3 ст. 12 Конституционного закона о Конституционном Совете).

71.6. В развитие норм статей 71, 72, 73 и 74 Конституции организация и деятельность Конституционного Совета регулируются Конституционным законом РК о Конституционном Совете, в котором детализирован порядок формирования состава, указаны требования, предъявляемые к кандидатам в члены Конституционного Совета, статус Председателя и членов Совета, процессуальные основы конституционного производства, последствия принятия и порядок исполнения итоговых решений Конституционного Совета, а также ряд других вопросов.

¹ См. ПКС РК от 30 января 2003 года № 10 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79, пункта 3 статьи 83 и пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан».

СТАТЬЯ 72

1. Конституционный Совет по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра:

1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума;

2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики;

2-1) рассматривает на соответствие Конституции Республики принятые Парламентом и его Палатами постановления;

Статья 72 дополнена подпунктом 2-1) в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

3) рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции;

4) дает официальное толкование норм Конституции;

5) дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции.

2. Конституционный Совет рассматривает обращения Президента Республики в случаях, предусмотренных подпунктом 10-1) статьи 44 Конституции, а также обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции.

Пункт 2 ст. 72 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

72.1. Конституцией и Конституционным законом РК о Конституционном Совете установлены сфера юрисдикции, а также круг субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Совет. Субъектами обращения в Конституционный Совет по вопросам, указанным в п. 1 ст. 72 Конституции, являются Президент Республики, Председатель Сената Парламента, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента (в настоящее время обращение должно быть подписано не менее чем 31 депутатом), Премьер-Министр Республики. В Конституционный Совет обращаются также суды в случаях, установленных статьей 78 Конституции.

Весьма примечательным в деятельности Конституционного Совета является то, что к нему могут обращаться как гарант Конституции – Президент Республики, так и представители всех ветвей государственной власти: законодательная власть – в лице председателей Палат и депутатов Парламента, исполнительная власть – в лице Премьер-Министра, судебная власть представлена судами Республики.

Конституционным законом РК о Конституционном Совете закреплены требования к форме и содержанию обращения в Конституционный Со-

вет. Обращения направляются в письменной форме. В них должны быть указаны: наименование Конституционного Совета; наименование, местонахождение, адрес и иные необходимые данные об обращающемся субъекте; наименование, местонахождение и адреса государственных органов, должностных лиц, подписавших или издавших акты; сущность обращения; иные факты, обстоятельства и доказательства, служащие основанием для обращения и подтверждающие его обоснованность; нормы Конституции и Конституционного закона РК о Конституционном Совете, дающие право на обращение в Конституционный Совет и др. (ст. 22 Конституционного закона РК о Конституционном Совете).

Субъекты обращения в Конституционный Совет в пределах своих полномочий пользуются определенными Конституционным законом процессуальными правами. Они могут знакомиться с материалами производства; производить из них выписки и снимать копии; представлять доказательства; участвовать в их исследовании и доказывать те обстоятельства, на которые они ссылаются как основание своих обращений; высказывать Конституционному Совету свои доводы и соображения по всем вопросам, возникающим в ходе конституционного производства; заявлять ходатайства и высказывать свое мнение по заявленным ходатайствам; давать устные и письменные объяснения Конституционному Совету (ст. 21 Конституционного закона РК о Конституционном Совете).

72.1.1). Конституционный Совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума.

Одним из основных механизмов обеспечения конституционности при осуществлении народом Казахстана своей власти через республиканский референдум и свободные выборы является рассмотрение Конституционным Советом, в случае спора, вопроса о правильности проведения выборов Президента Республики и депутатов Парламента, а также республиканского референдума. Процедуры рассмотрения вопроса о правильности проведения выборов Президента Республики и депутатов Парламента, республиканского референдума и требования к форме обращения установлены в конституционных законах о Конституционном Совете, о выборах и о республиканском референдуме.

В п.п. 4) ст. 22 Конституционного закона РК о Конституционном Совете, кроме общих установлены такие специальные требования, которые должны быть указаны в обращениях по вопросам, связанным с выборами и референдумом: наименование, местонахождение и адреса государственных органов, должностных лиц, подписавших или издавших акты, связанные с проведением выборов Президента, депутатов Парламента и республиканского референдума, в случае, если в обращении ставится вопрос о правильности их проведения.

В итоговом решении Конституционного Совета, принятом по таким обращениям, должны быть указаны участки, округа, административно-территориальные единицы, правильность проведения выборов Президен-

та, депутатов Парламента или республиканского референдума на которых проверялась (п.п. 9) ст. 37 Конституционного закона РК о Конституционном Совете).

72.1.2). Одной из главных функций Конституционного Совета является рассмотрение на предмет соответствия Конституции Республики принятых Парламентом законов до их подписания Президентом.

Рассмотрение на соответствие Конституции принятых Парламентом законов до их подписания Президентом имеет свои особенности. Во-первых, такой контроль определяет конституционность еще не вступивших в силу и не введенных в действие законов, то есть заблаговременно предупреждает нарушение режима конституционной законности. Во-вторых, предварительный контроль законов является очевидным рычагом разрешения спорных ситуаций между субъектами законодательного процесса, возникающих в ходе принятия Парламентом законов. Тем самым Президент Республики в определенной степени застрахован от подписания тех законов, которые противоречат Основному Закону страны.

В соответствии с Конституцией РК право оспаривания еще не вступивших в силу законов предоставлено всем субъектам права законодательной инициативы и процесса принятия законов: Президенту, председателям Палат и депутатам Парламента, Премьер-Министру Республики.

При рассмотрении на соответствие Конституции принятых Парламентом законов Конституционный Совет обращает внимание не только на нормативное содержание закона, но и на формальные стороны законодательного процесса. То есть, осуществляя предварительный контроль, Конституционный Совет вправе проверять соблюдение норм Конституции, касающихся порядка одобрения Мажилисом проекта закона, его принятия Сенатом, наличия обязательного положительного заключения Правительства по законопроекту, влекущему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов и т.д. Тем самым, критериями определения конституционности законов, принятых Парламентом, являются как материальные, так и процессуальные нормы Конституции. В соответствии с п. 4 ст. 61 Конституции принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената законопроект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись, который подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует его либо возвращает закон или отдельные его статьи в Парламент для повторного обсуждения и голосования (п. 2 ст. 19 Конституционного закона РК о Парламенте и статусе его депутатов).

За годы, прошедшие со дня его образования и на момент издания настоящего комментария, Конституционным Советом рассмотрено 31 обращение о проверке на предмет соответствия Конституции законов, принятых Парламентом, до их подписания Президентом. Из них признаны неконституционными 15 законов. Отдельные законы были позже приняты вновь с учетом нормативных постановлений Конституционного Совета (к примеру, Особенная часть ГК РК, признанная не соответствующей Конституции

ПКС РК от 27 марта 1998 года № 1/2, Закон РК от 7 февраля 2005 года «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей», признанный не соответствующим Конституции ПКС РК от 3 августа 1999 года № 17/2 и другие).

Конституционный Совет вправе рассматривать на предмет соответствия Конституции конституционные законы и законы (кодексы), поскольку согласно Постановлению Конституционного Совета от 3 июля 2000 года № 15/2 категория «закон», использованная в Конституции как родовое понятие, охватывает своим содержанием и понятие «конституционный закон».

72.1.2-1). Внесенные Законом от 21 мая 2007 г. изменения и дополнения в Конституцию расширили компетенцию Конституционного Совета, предоставив ему право рассмотрения на соответствие Основному Закону постановления Парламента и его Палат. Согласно Постановлению Конституционного Совета от 6 марта 1997 года № 3 постановления Парламента и его Палат относятся к иным нормативным правовым актам, указанным в пункте 1 статьи 4 Конституции.

В соответствии с ПКС РК от 10 июня 2003 года № 8 постановления Парламента и его Палат названы в пункте 1 статьи 62 Конституции «законодательными актами» в значении формы актов реализации Парламентом, Сенатом и Мажилисом своих правоприменительных полномочий, исчерпывающие предусмотренных Конституцией, которые осуществляются ими наряду с законодательными. Высший представительный орган и его палаты принимают постановления по конкретным предметам ведения во исполнение этих норм Конституции и по своей юридической силе не могут входить в отношения правовой конкуренции с законами, актами других институтов государственной власти: Президента Республики, исполнительных органов, судов и местных органов государственного управления. Постановления Парламента, Сената и Мажилиса, будучи актами парламентского правоприменения, как правило, организационно-правового значения, имеют обязательный характер.

Постановлениями Парламента и его Палат регулируется широкий круг вопросов, включая назначение выборов Президента Республики, дачу согласия на назначение Президентом Премьер-Министра, утверждение отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета за бюджетный год, а также других вопросов. Постановлениями Парламента и его Палат назначается ряд руководителей и должностных лиц государственных органов Республики. Конституция и конституционное законодательство не уточняет, какие постановления Парламента и его Палат могут быть рассмотрены Конституционным Советом на предмет их соответствия Конституции, и не устанавливают какие-либо исключения или особенности конституционного производства по проверке таких актов Парламента и его Палат.

72.1.3). Рассмотрение до ратификации международных договоров Республики на соответствие их Конституции является предварительной формой конституционного контроля, осуществляемой до приобретения международным договором свойств, указанных в пункте 3 статьи 4 Конс-

титутции. В соответствии с п. 3 ст. 4 Конституции международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Тем самым, Конституция, закрепляя доратификационную форму контроля международных договоров Республики, устанавливает механизм предотвращения тех последствий, которые могут наступить при ратификации несоответствующих Конституции международных актов, способных привести к нарушению конституционных интересов государства, общества и граждан. Проверка конституционности международных договоров Республики до их ратификации Парламентом является эффективной формой защиты Конституции и обеспечивает ее верховенство в сфере международно-правовых отношений Республики.

В ряде постановлений Конституционного Совета рассмотрены вопросы о соотношении международных договоров Республики и Основного Закона, в которых указывается на обязательность соответствия Конституции международных договоров¹, заключаемых Республикой (см. также комментарий к п.3 ст. 4 Конституции).

Предметом рассмотрения на соответствие Конституции могут являться только те международные договоры Республики, перечень которых установлен в ст. 11 Закона РК о международных договорах.

В случае обращения в Конституционный Совет течение срока ратификации международных договоров приостанавливается. Международные договоры, признанные не соответствующими Конституции, не могут быть ратифицированы (см. также комментарий к п. 1 ст. 74 Конституции).

Конституционный Совет вправе проверять конституционность и ратифицированных международных договоров по обращениям судов в порядке статьи 78 Конституции. В 2001 году по обращению Кызылординского областного суда Конституционный Совет признал неконституционными отдельные нормы Договора аренды комплекса "Байконур" и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур", заключенные между Казахстаном и Российской Федерацией (постановление от 7 мая 2001 г. № 6/2). По мнению Конституционного Совета, распространение юрисдикции Российской Федерации на территорию Казахстана и ее граждан нарушает положения пункта 2 статьи 2, пунктов 3 и 4 статьи 3 Конституции Республики, поскольку ущемляет суверенитет Казахстана. В последующем в эти двусторонние соглашения были внесены изменения, направленные на их приведение в соответствие с упомянутыми правовыми позициями Конституционного Совета.

72.1.4). Основной Закон предоставляет Конституционному Совету право официального толкования норм Конституции.

¹ См. ПКС РК от 7 мая 2001 года № 6/2 «О представлении Кызылординского областного суда о признании неконституционными части второй пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса «Байконур», статей 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур» и Нормативное Постановление Конституционного Совета от 5 ноября 2009 года № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» и др.

Содержание нормы п.п. 4) п. 1 ст. 72 Конституции раскрыто в ПКС РК от 13 декабря 2001 года № 19/2. В данном Постановлении указано, что официальное толкование норм Конституции заключается в установлении и разъяснении Конституционным Советом содержания и смысла конституционных норм. Из права давать официальное толкование норм Конституции следует юридическая сила решений Конституционного Совета, равная юридической силе тех норм, которые стали предметом его толкования. Нормы конституционного права применяются в единстве с положениями соответствующих постановлений Конституционного Совета, которые п. 1 ст. 4 Конституции признаны источником действующего права Республики Казахстан. Приостановление, отмена или изменение конституционной нормы влечет приостановление, отмену или изменение соответствующего постановления Конституционного Совета об официальном толковании этой нормы Конституции.

Официальное толкование норм Конституции – это нормативное толкование, которое дается Конституционным Советом в соответствии со значением словесного выражения норм Конституции при помощи различных способов уяснения и извлечения их смысла. Объем толкования невозможно установить заранее, Конституционный Совет связан в выборе методов официального толкования норм Конституции только самой Конституцией. Принимается во внимание логическая взаимосвязь и сопряженность норм Конституции с ее общими положениями и принципами.

Нормативные постановления Конституционного Совета, создавая прецеденты толкования норм Конституции исключительно по вопросам субъектов обращения, восполняют смысловое понимание этих норм для прямого конституционного регулирования. При этом правовые позиции Конституционного Совета, вытекающие из норм Конституции, соответствуют самой Конституции. Выводов, которые прямо не следуют из смысла Конституции, записанных в ней норм, общих положений и принципов, Конституционный Совет Республики Казахстан не делает. Толкуя нормы Конституции, Совет не выходит за пределы предмета конституционного регулирования.

Из всех обращений, поступивших в Конституционный Совет со дня его образования, более 40% составляют обращения об официальном толковании норм Конституции. В постановлениях об официальном толковании норм Конституции Конституционным Советом рассмотрены вопросы реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, гражданства Республики Казахстан, статуса и полномочий Президента Республики, компетенции, организации деятельности Парламента и статуса его депутатов, законодательного процесса, взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти, избирательной системы, компетенции, деятельности Правительства, судов и иных государственных органов и другие.

72.1.5). В соответствии с п.п. 2) п. 2 ст. 17 Конституционного закона РК о Конституционном Совете до принятия Парламентом соответственно реше-

ния о досрочном освобождении от должности Президента Республики либо об отрешении его от должности Конституционный Совет дает заключение о соблюдении процедур, установленных в п. 1 и 2 ст. 47 Конституции.

Согласно п. 1 ст. 47 Конституции РК решение о досрочном освобождении Президента от должности принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. В п. 2 ст. 47 Конституции установлено, что окончательное решение об отрешении от должности принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из Палат при наличии заключения Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключения Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур (*см. комментарий к п. 1 и 2 ст. 47 Конституции*).

В соответствии с п. 6 ст. 39 Конституционного закона РК о Конституционном Совете, заключение о несоблюдении установленных конституционных процедур перед принятием Парламентом решения соответственно о досрочном освобождении или об отрешении Президента Республики от должности влечет прекращение рассмотрения данных вопросов. Заключение о соблюдении установленных конституционных процедур дает возможность продолжения его рассмотрения.

72.2. Законом РК от 10 марта 2017 г. Президент Республики наделен правом так называемого последующего конституционного контроля, а именно, направления обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики. Такое полномочие Главы государства связывается с интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, что вытекает из его конституционно-правового статуса как символа и гаранта незыблемости Конституции, закрепленного в статье 40 Основного Закона (*см. также комментарий к п.п. 10-1) ст. 44 Конституции*).

Конституционный Совет рассматривает обращения судов в случаях, установленных ст. 78 Конституции (*см. также комментарий к ст. 78 Конституции*). Механизм проверки конституционности действующих законов и иных нормативных правовых актов по представлениям судов Республики, главным образом, направлен на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Суды могут обращаться в Конституционный Совет с представлениями о проверке конституционности норм действующих законов и иных нормативных правовых актов (*см. комментарий к ст. 4 Конституции*), подлежащих применению по делу, находящемуся в их производстве.

Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий из п. 3 ст. 22 Конституционного закона о Конституционном Совете исключено требование о необходимости подписания представле-

ния председателем соответствующего суда, если субъектом обращения в Конституционный Совет является суд. Теперь обращение должно быть подписано надлежащим субъектом. Согласно процессуальному законодательству в судах первой инстанции дела рассматриваются единолично судьей, а в апелляционном и кассационном порядке – коллегиально в составе нескольких судей, один из которых является председательствующим. Поэтому применительно к судам надлежащим субъектом для подписания представления является судья, в производстве которого находится дело, а при коллегиальном рассмотрении дела – председательствующий судья.

За прошедшие годы Конституционным Советом рассмотрено 67 обращений судов. Признаны неконституционными и в связи с этим утратили силу нормы п.п. б) п. 1 ст. 25 Закона РК от 26 июля 2007 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»¹, частей первой и четвертой ст. 361 УК РК² от 16 июля 1997 года, п. 3 ст. 15 Закона РК «О нотариате»³ и некоторые другие.

По итогам рассмотрения представлений судов нормы ряда законов и иных нормативных правовых актов признаны соответствующими Конституции. Вместе с тем, в принятых по этим представлениям постановлениях Конституционный Совет указывал на необходимость принятия мер по совершенствованию законодательства, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Законом РК от 10 марта 2017 г. расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными» (п. 2 ст. 91 Конституции РК).

Как отметил Конституционный Совет в Нормативном постановлении от 9 марта 2017 года № 1, тем самым конституционно подтверждается историческая миссия Нурсултана Абишевича Назарбаева в качестве Основателя нового независимого государства Казахстан, обеспечившего его единство, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина; внесшего благодаря своему конституционному статусу и личным качествам решающий вклад в становление и развитие суверенного Казахстана, в том числе конс-

¹ См. НПКС РК от 23 апреля 2008 года № 4 «О проверке конституционности пункта 3 статьи 9 и подпункта б) пункта 1 статьи 25 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» по обращению суда № 2 города Костаная Костанайской области».

² См. НПКС РК от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области».

³ См. ПСК РК от 31 января 2005 года № 1 «О проверке конституционности пункта 3 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О нотариате» по обращению суда города Астаны».

титационных ценностей Основного Закона и основополагающих принципов деятельности Республики. В этой связи, обновленной Конституцией предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного Совета о соответствии проектов изменений и дополнений в Основной Закон указанному требованию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента. Это связано с тем, что если на законодательном и подзаконном уровнях есть структуры (прокуратура, органы юстиции и др.), которые следят за соблюдением указанных конституционных принципов в правотворческом и правоприменительном процессе, то на конституционном уровне такого специального механизма не было. Теперь это возложено на Конституционный Совет, который будет давать заключение о том, не ущемляют ли поправки в Основной Закон страны отмеченные ценности. Подобный опыт, как известно, имеется во многих зарубежных странах (*см. также комментарий к п.п. 10-1) ст. 44, пунктам 2 и 3 ст. 91 Конституции*).

СТАТЬЯ 73

1. В случае обращения в Конституционный Совет по вопросам, указанным в подпункте 1) пункта 1 статьи 72 Конституции, вступление в должность Президента, регистрация избранных депутатов Парламента либо подведение итогов республиканского референдума приостанавливаются.

2. В случае обращения в Конституционный Совет по вопросам, указанным в подпунктах 2) и 3) пункта 1 статьи 72 Конституции, течение сроков подписания либо ратификации соответствующих актов приостанавливается.

3. Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

4. Исключен Законом РК от 10 марта 2017 г.

73.1. Как уже отмечалось в комментариях к предыдущей статье, в случае возникновения спора о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума, этот вопрос по обращению уполномоченных субъектов может быть рассмотрен Конституционным Советом.

Данные конституционные положения детализируются в конституционных законах РК о выборах и о республиканском референдуме.

Согласно ст. 68 Конституционного закона РК о выборах, по обращению Президента Республики, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парла-

мента, Премьер-Министра, которое может быть подано в течение десяти дней после подведения итогов выборов, Конституционный Совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики. В этом случае вступление в должность Президента Республики приостанавливается на период рассмотрения обращения. ЦИК РК передает материалы, связанные с подготовкой и проведением выборов, в Конституционный Совет.

В п. 1 ст. 42 Конституции установлено, что Президент Республики Казахстан вступает в должность с момента принесения присяги народу Казахстана. Поэтому до вынесения решения Конституционным Советом принятие присяги избранным Президентом Республики приостанавливается.

Обращения о рассмотрении в случае спора вопроса о правильности проведения выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента могут быть поданы в Конституционный Совет в течение десяти дней после подведения итогов выборов. В этих случаях регистрация избранных депутатов Сената и Мажилиса Парламента приостанавливается на период рассмотрения обращения. Центральная избирательная комиссия передает материалы, связанные с подготовкой и проведением выборов, в Конституционный Совет (статьи 84 и 100 Конституционного закона РК о выборах).

В случае поступления в Конституционный Совет обращения о рассмотрении вопроса о правильности проведения республиканского референдума, подведение итогов республиканского референдума приостанавливается на период рассмотрения обращения. Центральная комиссия референдума передает материалы, связанные с подготовкой и проведением референдума, в Конституционный Совет (ст. 32 Конституционного закона РК о республиканском референдуме).

73.2. Конституция Республики регулирует основные стадии законодательного процесса, в том числе определяет срок подписания Главой государства законов, соблюдение которого является одним из условий обеспечения режима конституционной законности.

В п.п. 2) ст. 44 закреплено, что Президент Республики подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение одного месяца, обнародует закон либо возвращает закон или отдельные его статьи для повторного обсуждения и голосования.

В НПКС РК от 13 апреля 2012 года № 2 «Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков» указано, что месячный срок является временем, отведенным для подписания закона Главой государства, который необходимо исчислять со дня получения Президентом Республики закона, а заканчивается этот срок в соответствующий день (число) следующего месяца. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

В указанный промежуток времени уполномоченные государственные органы и должностные лица могут инициировать проверку принятого Парламентом закона на соответствие Конституции в порядке предварительно-

го конституционного контроля. Поэтому течение упомянутого месячного срока приостанавливается, если закон будет направлен в Конституционный Совет для рассмотрения его на предмет соответствия Конституции. Признание закона соответствующим Конституции возобновляет течение срока его подписания (п. 1 ст. 39 Конституционного закона РК о Конституционном Совете).

В НПКС РК от 18 мая 2006 года № 2 «Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан» отмечено, что ратификация международного договора – это окончательное его утверждение уполномоченным органом государства. Она воплощается в двух актах: международном (ратификационной грамоте) и внутригосударственном (как правило – законе). В соответствии со статьей 54 Конституции ратификация является полномочием Парламента Республики, реализуемым путем последовательного рассмотрения соответствующих вопросов в раздельном заседании Палат: вначале в Мажилисе, а затем в Сенате.

Закон РК о международных договорах определяет порядок заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики Казахстан. Как отмечалось ранее, в статье 11 Закона предусмотрен перечень международных договоров, подлежащих ратификации.

Согласно ст. 12 данного Закона Конституционный Совет по обращению Президента Республики, председателя Сената, председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает до ратификации международные договоры на соответствие их Конституции Республики Казахстан. В случае обращения в Конституционный Совет течение сроков ратификации международных договоров приостанавливается. Признание международных договоров республики соответствующими Конституции возобновляет процесс их ратификации.

73.3. В Основном Законе определен срок рассмотрения Конституционным Советом обращений, соответствующих установленным требованиям и принятых к конституционному производству. Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

В НПКС РК от 13 апреля 2012 года № 2 «Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков» разъяснено, что названная конституционная норма определяет период времени, в течение которого Конституционный Совет рассматривает и принимает решение по поступившему обращению. Срок, установленный п. 3 ст. 73 Конституции, заканчивается в соответствующий день (число) следующего месяца. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

Согласно п. 2 ст. 26 Конституционного закона РК о Конституционном Совете при поступлении связанных между собой обращений Конституционный Совет может принять решение об их объединении в одно консти-

туционное производство. В этом случае месячный срок, отведенный для вынесения решения, следует исчислять со дня поступления в Конституционный Совет последнего обращения.

Конституционное положение «этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней» следует понимать в строго календарном значении, то есть этот срок истекает в последний день установленного периода.

73.4. Законом РК от 10 марта 2017 г. по инициативе Главы государства исключен п. 4 ст. 73 Конституции, который предусматривал право Президента Республики вносить возражения на решение Конституционного Совета, и регулировал порядок и последствия их рассмотрения.

Принятое решение, направленное на усиление Конституционного Совета, необходимо воспринимать как проявление высокой степени доверия Президента Республики к Конституционному Совету, повышение ответственности последнего, что ужесточает требования к деятельности органа конституционного контроля. Как отмечают многие зарубежные эксперты, благодаря этим конституционным поправкам Конституционный Совет Казахстана теперь по своей компетенции становится равным конституционным судам ряда европейских стран.

СТАТЬЯ 74

1. Законы и международные договоры, признанные несоответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие.

2. Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению.

Пункт 2 ст. 74 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

3. Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Нормы данной статьи Основного Закона регулируют вопросы, касающиеся последствий принятия и юридической силы итоговых решений Конституционного Совета.

74.1. В п. 1 ст. 74 Конституции РК речь идет о последствиях Нормативных постановлений Конституционного Совета, принятых в порядке так называемого предварительного конституционного контроля соответственно законов до их подписания Главой государства и международных договоров до их ратификации. В этой конституционной норме установлено, что законы и междуна-

родные договоры Республики, признанные не соответствующими Конституции, не могут быть подписаны либо ратифицированы и введены в действие.

Как показывает опыт, из всех поступивших в Конституционный Совет обращений предметом 28-и из них явилась проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных на подпись Президенту Республики законов. По 15 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 17 законов, в том числе: «О внесении изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан», Особенная часть Гражданского кодекса, законы «О редких и находящихся под угрозой исчезновения видах животных», «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и другие.

Все эти законы не были подписаны Главой государства. Некоторые из них в последующем были приняты Парламентом заново с учетом правовых позиций Конституционного Совета.

Признание же законов или международных договоров не противоречащими Конституции возобновляет течение сроков их соответственно подписания и ратификации.

Конституционным Советом были признаны соответствующими Конституции ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс. Тем самым были сняты сомнения в их конституционности и они были подписаны Главой государства. Так, Конституционным Советом были признаны конституционными действующий Земельный кодекс, законы «О политических партиях», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора» и другие.

74.2. Пункт 2 ст. 74 Конституции регулирует последствия признания неконституционными законов и иных правовых актов по обращениям Главы государства (см. также комментарий к п.п. 10-1) ст. 44 Конституции), а также законов и иных нормативных правовых актов по представлениям судов (см. также комментарий к ст. 78 Конституции), то есть рассмотренных в порядке так называемого последующего конституционного контроля. В нем закреплено, что законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению. Это означает, что с момента принятия Конституционным Советом такого решения закон или иной правовой акт либо отдельные их нормы утрачивают юридическую силу, исключаются из действующего права Республики и не подлежат дальнейшему применению.

Как отмечалось ранее, в укреплении конституционной законности существенным является рассмотрение Конституционным Советом обращений судов Республики. Из 67 поступивших представлений судов Рес-

публики 28 обращений рассмотрены по существу с принятием итоговых решений.

По обращениям судов признаны неконституционными нормы Положения об адвокатуре Казахской ССР от 13 ноября 1980 года, ряд положений КоАП Казахской ССР, ГПК Казахской ССР, статья 15 Закона «О нотариате», нормы статьи 361 Уголовного кодекса от 16 июля 1997 года, статьи 25 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», положения Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур».

В пункте 2 ст. 39 Конституционного закона РК о Конституционном Совете закреплено, что законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу, не подлежат применению и отменяются. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином правовом акте, исполнению не подлежат.

Порядок пересмотра судебных актов, основанных на признанных неконституционными нормах законов и других нормативных правовых актов, установлен УПК РК, ГПК РК, а также КоАП РК.

74.3. Конституция РК в п. 3 ст. 74 закрепляет общеобязательную юридическую силу и устанавливает безотлагательный порядок вступления в силу решений Конституционного Совета.

Они становятся частью действующего права Республики и порождают правовые последствия со дня их принятия.

В НПКС РК от 13 декабря 2001 года № 19/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 5 статьи 52, подпункта 4) пункта 1 статьи 72 и пункта 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан» разъяснено, что окончательность решения Конституционного Совета является неотъемлемым свойством его юридической силы, которое свидетельствует о логическом завершении конституционного производства принятием итогового постановления. Окончателюность решения Конституционного Совета подразумевает также его необратимость для субъекта обращения по одному и тому же поводу, так как, согласно п. 3 ст. 74 Конституции, решения Конституционного Совета «обжалованию не подлежат». Это значит, что ни у кого нет права обжаловать это решение и не существует для этого инстанции. Вместе с тем в особых случаях нормами конституционного права не исключена возможность для самого Конституционного Совета пересмотреть действующее постановление или принять дополнительное постановление по его истолкованию.

Постановления Конституционного Совета основываются на Конституции РК. Нормативное постановление Конституционного Совета не может быть преодолено повторным принятием нормы, признанной неконституционной. Нормотворческая деятельность должна осуществляться с учетом правовых позиций Конституционного Совета, изложенных в его нормативных постановлениях.



Раздел VII
СУДЫ И ПРАВОСУДИЕ

СТАТЬЯ 75

1. Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом.

2. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Пункт 2 ст. 75 дополнен в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

3. Судами Республики являются Верховный Суд Республики, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом.

В пункт 3 ст. 75 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

4. Судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается.

75.1. Правосудие является одной из особых функций государства и неотъемлемым признаком судебной власти.

Правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом, и никакие иные органы и лица не вправе присваивать себе полномочия судьи или функции судебной власти.

Запрещается издание законодательных актов, предусматривающих передачу исключительных полномочий суда другим органам. Обращения, заявления и жалобы, подлежащие рассмотрению в порядке судопроизводства, не могут быть рассмотрены или взяты на контроль никакими другими органами, должностными или иными лицами.

Согласно статье 11 УПК РК, правосудие по уголовным делам осуществляется только судом, присвоение полномочий суда кем бы то ни было влечет ответственность, предусмотренную законом. Никто не может быть признан виновным в совершении уголовного правонарушения, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом. Компетенция суда, пределы его юрисдикции, порядок

осуществления им уголовного судопроизводства определяются законом и не могут быть произвольно изменены. Приговор и другие решения суда по уголовному делу могут быть в предусмотренном порядке проверены и пересмотрены только соответствующими судами.

В соответствии со статьей 7 ГПК РК, правосудие по гражданским делам осуществляется только судом по правилам, установленным гражданским процессуальным законодательством. Присвоение властных полномочий суда кем бы то ни было влечет ответственность, предусмотренную законом. Решения суда по гражданскому делу могут быть проверены и пересмотрены только соответствующими судами.

Исключительность судебных функций гарантируется мерами уголовно-правовой ответственности за:

вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия (части 1 и 3 ст. 407 УК РК);

посягательство на жизнь судьи, присяжного заседателя, а равно их близких в связи с рассмотрением дел или материалов в суде, совершенное в целях воспрепятствования их законной деятельности либо из мести за такую деятельность (ст. 408 УК РК);

угрозу убийством, причинением вреда здоровью, повреждением или уничтожением имущества в отношении судьи, присяжного заседателя, а равно их близких в связи с рассмотрением дел или материалов в суде (части 1,3,4 ст. 409 УК РК);

неуважение к суду, выразившееся в оскорблении участников судебного разбирательства либо судьи и (или) присяжного заседателя (части 1, 2 ст. 410 УК);

клевету в отношении судьи или присяжного заседателя в связи с рассмотрением дел или материалов в суде (части 1, 3 ст. 411 УК РК).

Перечисленные составы правонарушений определены в главе «Уголовные правонарушения против правосудия и порядка исполнения наказаний» УК РК, из которой следует, что в уголовно-правовом законодательстве правосудие включает в себя не только стадию судебного рассмотрения уголовных дел, но и стадию досудебного расследования уголовных правонарушений.

В конституционно-правовом значении правосудие является правоприменительной деятельностью суда по рассмотрению и разрешению отнесенных к его компетенции юридических дел и споров, поскольку, согласно п. 2 ст. 76 Конституции, судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

В соответствии со статьей 23 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей, судья является должностным лицом государства, наделенным в установленном Конституцией РК и данным конституционным законом порядке полномочиями по осуществлению правосудия, вы-

полняющим свои обязанности на постоянной основе и являющимся носителем судебной власти. На судью не могут быть возложены внесудебные функции и обязанности, не предусмотренные законом. Судья не может быть включен в составы государственных структур по вопросам борьбы с преступностью, соблюдения законности и правопорядка.

Правосудие осуществляется только судом – специальными государственными органами, в составе судей, а в отдельных случаях – с участием присяжных заседателей.

Согласно п. 2 ст. 75 Конституции, в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

Судьи и присяжные заседатели обладают особым правовым статусом, обеспечивающим их независимость и самостоятельность при принятии решений.

Следует отметить, что в законодательстве нередко понятия «правосудие» и «судопроизводство» используются как равнозначные и взаимозаменяемые.

При определенном сходстве различия между указанными терминами можно провести исходя из этимологии и практики словоупотребления.

«Правый» применительно к судебной деятельности означает «правдивый», «справедливый», «законный»¹. Следовательно, в понятии «правосудие» акцентируется внимание на основных содержательных характеристиках судебной деятельности, то есть на ее принципах. Это общее или, так называемое, «широкое» понимание понятия «правосудия».

В тех случаях, когда правосудие отождествляют с судопроизводством, обычно трактуют его в «узком» значении как судебную деятельность по рассмотрению и разрешению отдельных категорий дел, различаемых по отраслевой принадлежности.

Практически соотношение указанных понятий проявляется в том, что правосудие реализуется через конкретные формы судопроизводства, поэтому судопроизводство можно рассматривать в качестве процессуального воплощения правосудия.

Кроме того, отметим, что правосудие или система судебных учреждений (органов) это одно из значений многогранного понятия «юстиция»², в основе которого лежит латинское происхождение слова «юстиция» (*justitia* – «справедливость»).

75.2. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

С точки зрения общетеоретических исследований, понятие «производство» в праве равнозначно совокупности процессуальных действий уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению (разрешению) сходных по содержанию дел.

¹ См.: В.И. Даль. Толковый словарь русского языка. Современная версия. – М. Изд-во Эксмо, 2003. – С. 520.

² См.: Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 697.

В зависимости от содержания рассматриваемых судом дел судопроизводство осуществляется в различных отраслевых формах, определяемых соответствующим процессуальным законодательством.

В комментируемой норме употребляется словосочетание «иные, установленные законом формы судопроизводства». Неисчерпывающий перечень форм судопроизводства предполагает возможность дальнейшего развития процессуально-правового механизма осуществления правосудия в иных, кроме гражданско-правовой и уголовно-правовой, отраслевых сферах.

К иным формам судопроизводства можно было бы отнести административное судопроизводство. Однако в административно-правовом законодательстве используется более емкое определение - «производство по делу об административном правонарушении», к которому причастны иные, кроме судов, государственные органы. Согласно КоАП РК, дела об административных правонарушениях уполномочены рассматривать не только судьи, но и должностные лица иных государственных органов (статьи 685–735).

К тому же в современной юридической науке под административным судопроизводством (юстицией) понимается правосудие, осуществляемое по делам, связанным с разрешением публично-правовых споров, возникающих между административными органами (органами управления) и населением (гражданами и организациями).

Норма «в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей» включена в Конституцию на основании Закона РК от 7 октября 1998 г. Однако введение института суда присяжных в уголовное судопроизводство произошло позднее в соответствии с Законами РК от 16 января 2006 года «О присяжных заседателях» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам введения уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей».

Практически уголовное судопроизводство с участием присяжных заседателей действует в Казахстане с 1 января 2007 года. Правовой статус, гарантии независимости, экономические и организационные основы обеспечения деятельности присяжных заседателей установлены указанным Законом «О присяжных заседателях», а отбор кандидатов в присяжные заседатели для участия в судебном разбирательстве, вопросы подсудности и особенности производства по делам с участием присяжных заседателей регламентируются УПК РК.

Производство по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей, ведется в соответствии с общими правилами, но с учетом особенностей, установленных разделом 14 УПК РК.

Согласно НПКС РК от 18 апреля 2007 года № 4 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 12, пунктов 2 и 8 статьи 62, пункта 1 статьи 76, подпунктов 3) и 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан»

из совокупности норм п. 2 ст. 13, п. 2 ст. 75, п. 2 ст. 76 и п.п. 3) п. 3 ст. 77 Конституции, вытекает, что право обвиняемого (подсудимого) на заявление ходатайства о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей может быть предоставлено законом не только при объявлении обвиняемому об окончании предварительного следствия и предъявлении для ознакомления всех материалов дела, но и при производстве по уголовному делу в суде с момента поступления дела в суд и до назначения главного судебного разбирательства.

В связи с этим для обеспечения дополнительных гарантий защиты прав участников уголовного процесса, а также в целях более полной реализации потенциала суда с участием присяжных заседателей Конституционный Совет рекомендовал Правительству рассмотреть вопрос об инициировании внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты по вопросам судопроизводства с участием присяжных заседателей.

Указанные поправки были внесены в законодательство на основании Закона РК от 10 декабря 2009 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросам совершенствования судебной системы».

В итоге подозреваемый, обвиняемый имеют право заявлять ходатайство о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей при предъявлении для ознакомления всех материалов дела, а также и в последующий период, в том числе на предварительном слушании дела в суде, но до назначения судом главного судебного разбирательства (ч. 3 ст. 634 УПК РК).

В интересах обеспечения правильной и единообразной практики применения норм законодательства, регулирующих производство по делам с участием присяжных заседателей, принято НПВС РК от 23 августа 2012 года № 4 «О практике применения судами законодательства, регулирующего производство по уголовным делам с участием присяжных заседателей» (с изменениями и дополнениями).

75.3. Судами Республики являются Верховный Суд РК, местные и другие суды Республики, учреждаемые законом.

Судебную систему Республики Казахстан составляют Верховный Суд, местные и другие суды, учреждаемые в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и Конституционным законом РК о судебной системе и статусе судей.

Согласно статье 81 Конституции, Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляет функции кассационной инстанции по отношению к ним и дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений.

Верховный Суд рассматривает судебные дела и материалы, отнесенные к его подсудности; изучает судебную практику и по итогам ее обобщения рассматривает вопросы соблюдения законности при отправлении

правосудия судами республики; принимает нормативные постановления, которые в соответствии с п. 1 ст. 4 Конституции РК образуют действующее право Казахстана; совместно с Высшим Судебным Советом формирует кадровый резерв на должности председателя районного суда, председателя и председателей судебных коллегий областного суда, судьи и председателей судебных коллегий Верховного Суда; осуществляет другие полномочия, предусмотренные законом.

К местным судам относятся областные и приравненные к ним суды (городской суд столицы республики, городские суды городов республиканского значения), а также районные и приравненные к ним суды (городской суд, межрайонный суд).

В результате конституционной реформы 2007 года рассматриваемая норма о составе судебной системы Республики дополнена положением, что в Казахстане кроме Верховного и местных судов учреждаются и «другие суды».

Пункт 3 ст. 3 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей уточняет, что могут создаваться другие суды, в том числе специализированные суды (военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и другие).

В настоящее время в стране успешно функционируют военные, экономические и административные суды, а также суды по уголовным делам и делам несовершеннолетних.

Являясь составной частью судебной системы, специализированные суды образуются Президентом и обладают статусом областного либо районного суда.

Согласно Концепции правовой политики до 2020 года специализация судов и судей является основным вектором развития судебной системы.

В юридической науке обсуждается вопрос формирования системы административной юстиции по рассмотрению публично-правовых споров на базе действующих административных судов с одновременной передачей дел об административных правонарушениях в ведение судов общей юрисдикции.

Несмотря на некоторые различия в организации и деятельности судов, законодательно гарантируется единство судебной системы Казахстана, которое обеспечивается едиными для всех судов и судей принципами правосудия, едиными формами и правилами судопроизводства, единым статусом судей и единым источником их финансирования.

Характеризуя особенности судебной системы Казахстана, необходимо подчеркнуть, что суд МФЦА имеет особый статус, поскольку он не входит в судебную систему Республики и на него не распространяются вышеназванные требования по обеспечению единства судебной системы. Несмотря на то, что суд МФЦА не входит в судебную систему Республики, согласно ст. 13 Конституционного закона РК об МФЦА, он независим в своей деятельности.

Суд МФЦА не осуществляет уголовное и административное судопроизводство и обладает исключительной юрисдикцией по рассмотрению и

разрешению споров, возникающих между участниками МФЦ, его органами и (или) их иностранными работниками, споров, касающихся любой операции, осуществленной в МФЦ и подчиненной его праву, а также переданных ему по соглашению сторон.

75.4. Судебная система Республики устанавливается Конституцией Республики и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается.

Основополагающие вопросы формирования и функционирования судебной системы определены в Конституции Республики, а детальная правовая характеристика судебной системы, статуса судей и обеспечения деятельности судей дана в Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей.

Существенной гарантией независимости судебной власти является конституционный запрет на создание специальных и чрезвычайных судов с особыми полномочиями, деятельность которых выходит за правовые рамки, определяемые Конституцией и законами.

Что понимается в указанной конституционной норме под специальным судом и каковы различия между понятиями "специальный" и "специализированный" суд?

Исчерпывающий ответ на указанные вопросы содержится в акте толкования Конституционного Совета.

Согласно ПКС РК от 14 апреля 2006 года № 1 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции Республики Казахстан» пункт 4 статьи 75 Конституции Республики Казахстан следует понимать таким образом, что судебная система Республики устанавливается Конституцией и соответствующим ей конституционным законом.

При этом конституционная норма о том, что учреждение специальных судов под каким-либо названием не допускается, означает запрет на учреждение судов, характеризующихся следующими признаками:

устройство, компетенция и порядок их создания регламентируются специальными нормативными правовыми актами, а не Конституцией и конституционным законом;

отправление правосудия осуществляется ими с изъятиями из порядка судопроизводства, установленного законом для других судов, что создает условия для ущемления конституционных прав и свобод человека и гражданина;

при их образовании и функционировании не соблюдается предусмотренный пунктом 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, что выражается в организационной подчиненности или зависимости специальных судов от органов исполнительной ветви власти.

В указанном Постановлении особо отмечено, что в обобщенном виде понятие «специальный суд», содержащееся в п. 4 ст. 75 Конституции РК, ис-

пользуется для обозначения судов, обладающих хотя бы одним из этих признаков.

В отличие от специальных судов, указанных в п. 4 ст. 75 Конституции РК, специализированные суды, являясь составной частью единой судебной системы Республики Казахстан, должны обладать следующими характеристиками, вытекающими из требований Конституции:

должны входить в единую судебную систему Республики Казахстан в качестве местных судов;

их место в судебной системе (приравненность к областным или другим местным судам) должно определяться конституционным законом;

правосудие в специализированных судах должно осуществляться посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства;

подсудность специализированных судов должна устанавливаться законом;

применительно к специализированным судам должна быть в полной мере обеспечена возможность пересмотра судебных решений;

организационно-правовое построение и отправление правосудия в специализированных судах должны основываться на нормах закона, исключающих возможность ущемления конституционных прав человека и гражданина на судебную защиту своих прав и свобод, а также равенство всех перед законом и судом.

В Казахстане не допускается создание под каким-либо названием чрезвычайных судов.

Чрезвычайный суд – это особый судебный орган, создаваемый в исключительных, экстраординарных случаях, к примеру, в условиях войны, действия чрезвычайного положения, государственного переворота. Их деятельность выходит за рамки установленной законом процедуры, рассмотрение дел носит закрытый характер, а выносимые решения не подлежат обжалованию.

Примечательно, что в советский период нашего государственного развития такие суды действовали и в обычных условиях, это, так называемые, «тройки» НКВД – органы внесудебного вынесения приговоров, существовавшие в СССР в 1937–1938 годах¹.

В целом отметим, что в силу карательной направленности деятельности чрезвычайных судов, угрозы нарушения конституционных норм и законов их учреждение запрещено конституциями многих демократических государств.

¹ См., к примеру, составы троек НКВД—УНКВД 1937–1938 годов, сформированных для рассмотрения дел арестованных в ходе массовой операции по приказу НКВД СССР № 00447 от 30 июля 1937 года // Яковлев А.Н. Альманах «Россия. XX век» <http://www.alexanderyakovlev.org/almanah/inside/almanah-doc/1007240>.

СТАТЬЯ 76

1. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

2. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

3. Решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей территории Республики.

76.1. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан.

Осуществление судебной власти от имени Республики Казахстан предопределено тем, что, являясь одной из форм государственной деятельности, правосудие реализуется посредством правоприменения судов (и судей) в пределах полномочий, установленных государством.

Отправление правосудия от имени государства гарантируется провозглашенным постоянством и независимостью судей, призванных осуществлять законное, справедливое и беспристрастное рассмотрение уголовных, гражданских и иных дел в полном и точном соответствии с нормами действующего законодательства.

Судебная власть имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Правосудие не является самоцелью, конечным результатом судебной деятельности является защита прав, свобод и законных интересов обратившихся в суд граждан, организаций и других субъектов правоотношений. Указанными обстоятельствами обусловлено принятие Казахстаном мер, направленных на дальнейшее совершенствование судебной системы и ее деятельности.

Определяющее значение в данном процессе имеет факт ратификации Республикой Казахстан в 2005 году МПГПП, во исполнение норм которого в законодательство внесены коррективы, обеспечивающие создание благоприятных правовых и организационных условий для расширения доступа к правосудию.

Говоря о содержании рассматриваемой конституционной нормы в части положения «судебная власть... имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций», отметим, что в юридической науке она трактуется неоднозначно.

Одни ученые полагают, что суд не осуществляет защиту прав и свобод граждан, поскольку он «не наделен законом функцией защиты»¹, другие уточняют, что права граждан защищаются в суде, а не судом².

В данной конституционной норме речь идет о назначении или, вернее сказать, о предназначении судебной деятельности, которая направлена на защиту прав, свобод и законных интересов различных субъектов правоотношений.

Правозащитная функция судов изначально обозначена в качестве конституционно-правовой цели нашего государства, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 1 Конституции *Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы*. Кроме того, важной конституционно-правовой гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина Конституция провозглашает право каждого *на судебную защиту своих прав и свобод* (п.2 ст.13 Конституции РК).

Рассматриваемый вопрос тесно связан с вопросом определения содержания правоохранительной деятельности, по которому в юридической науке отсутствует единство подходов.

В этих условиях полагаем, что понимание правоохранительной деятельности как неотъемлемого признака не только деятельности специально уполномоченных на то органов, но и государственной деятельности в целом достаточно обосновано³.

Правосудие – это разновидность государственной деятельности и, одновременно, классический пример реализации права в форме правоприменения, который представляет собой властную организационную деятельность по рассмотрению и разрешению юридических дел посредством принятия индивидуальных правовых актов.

Как известно, правоприменение осуществляется на основе и во исполнение действующего законодательства, в интересах обеспечения прав, свобод и обязанностей субъектов правоотношений.

Отсюда логически следует вторая часть комментируемого конституционного положения – «судебная власть... имеет своим назначением... обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики», поскольку рассмотрение юридических дел и споров предполагает обращение к нормативно-

¹ См. Сулейменова Г.Ж. Судебная власть в конституционной системе разделения и взаимодействия ветвей государственной власти// Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов. Алматы, 2006. – С. 264.

² См. Лапин Б.Н. Аналитическая записка о Конституционном законе Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей»// Суды без коррупции: Сб. материалов исследования. Алматы, 2001. – С. 9.

³ См., к примеру: Саакян Д.О. О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Российской Федерации//<https://cyberleninka.ru/article/v/o-pravoohranitelnoy-deyatelnosti-i-pravoohranitelnyh-organah-v-rossiyskoy-federatsii>

правовой базе, регулирующие соответствующие предмету рассмотрения общественные отношения.

Специфичным для Казахстана в этом смысле является использование понятия «действующее право», которое согласно п. 1 ст. 4 Конституции включает в себя 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 Казахстан¹.

Речь в данном случае идет о *позитивном праве, то есть фактически существующем праве, которое применяется для характеристики действующих правовых норм* и их разграничения от норм, отменённых или фактически потерявших юридическую силу, а также от представлений о нормах, ещё не принятых, но желательных в будущем, существующих только в виде проектов законов, предложений, требований, правовых идей².

Таким образом, пункт 2 статьи 76 Конституции определяет, что деятельность судов направлена на реализацию правозащитной функции судебной власти при условии обязательной реализации (применения) норм действующего права.

76.2. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

Толкование данной конституционной нормы осуществлено Конституционным Советом дважды при рассмотрении конкретных конституционно-правовых вопросов.

Применительно к вопросу правомочности обжалования актов об освобождении от должностей судей в ПКС РК от 29 марта 1999 года № 7/2 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 13, пункта 1 статьи 14, пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан» указано, что норму «судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики» следует понимать так, что правосудие в Республике осуществляется только судом посредством установленных законом форм судопроизводства. Суду предоставлено право на основании закона выносить решения, приговоры и иные постановления, допускающие ограничение некоторых конституционных прав человека и гражданина, рассматривать жалобы на неправомерные действия должностных лиц, отменять незаконные акты государственных органов в случаях, установленных Конституцией и законами Республики.

В акте толкования Конституционного Совета, в связи с вопросами по принудительному выкупу Национальным банком акций банков второго

¹ См. ПКС РК от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан».

² Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права – М., 1916. – С. 12. Цит. по https://ru.wikipedia.org/wiki/Позитивное_право.

уровня отмечено, что ограничение конституционных прав в форме принудительного отчуждения имущества возможно в соответствии с законом, без предварительного судебного решения, что все же не исключает возможность последующего обжалования в судебном порядке решения государственного органа¹.

Следовательно, предметом рассмотрения суда являются дела и споры, отнесенные законом к их ведению (подсудности), но круг таких дел и споров изначально определяется содержанием общественных отношений, регулируемых указанными в данной конституционной норме правовыми актами.

В отношении дел и споров, возникающих на основе международных договоров, следует учесть, что в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами.

76.3. Решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей территории Республики.

Правосудие признано одной из наиболее действенных организационных форм государственной защиты законных прав и интересов субъектов правовых отношений в силу безусловной результативности деятельности судов и гарантируемой государством обязательности судебных актов².

Обязательность «решений, приговоров и иных постановлений судов» означает обязательность в отношении установленных судом обстоятельств, их правовой оценки и указанных в судебных актах предписаний.

В соответствии с нормами процессуального законодательства, вступившие в законную силу приговоры, решения, определения, постановления, приказы судов обязательны для всех государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и граждан.

Судебные акты подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Республики Казахстан, их неисполнение, а равно воспрепятствование их исполнению, влечет административную либо уголовную ответственность.

Так, согласно ст. 669 КоАП РК, неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта и исполнительного документа влечет административный штраф, налагаемый на физических лиц и субъектов предпринимательства, а в отношении должностных лиц, частных нотариусов, частных судебных исполнителей, адвокатов применяется штраф либо административный арест.

¹ См. ПКС РК от 20 декабря 2000 года № 21/2 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан».

² См. подробнее о формах судебных актов НПВС РК от 15 августа 2002 года № 19 «О судебном приговоре» и от 11 июля 2003 года № 5 «О судебном решении» (с изменениями и дополнениями).

Кроме того, неисполнение вступившего в законную силу приговора, решения суда или иного судебного акта и исполнительного документа уголовно наказуемо (ст. 430 УК РК).

К уголовной ответственности за неисполнение судебного акта, а также воспрепятствование их исполнению могут быть привлечены только те лица, которые в связи с приговором, решением или иным судебным актом обязаны совершить определенные действия в ходе исполнительного производства. Отсутствие у должника реальной возможности исполнить судебный акт в определенной его части либо в полном объеме исключает возможность привлечения лица к уголовной ответственности¹.

В завершение комментария данной нормы отметим, что исполнительное производство, представляя собой самостоятельный правовой институт, регламентируется Законом РК от 2 апреля 2010 года «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».

СТАТЬЯ 77

1. Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону.

2. Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны.

3. При применении закона судья должен руководствоваться следующими принципами:

1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда;

2) никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение;

3) никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом;

4) в суде каждый имеет право быть выслушанным;

5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон;

6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;

7) никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется

¹ См. НПВС РК от 19 декабря 2003 года № 12 «Об ответственности за неисполнение судебных актов» (с изменениями и дополнениями).

законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди;

8) любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого;

9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания;

10) применение уголовного закона по аналогии не допускается.

4. Принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными для всех судов и судей Республики.

77.1. Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону.

Независимость судей является одним из проявлений самостоятельности судебной ветви государственной власти.

Значение принципа независимости судей состоит в том, что только независимый суд, свободный от какого бы то ни было влияния, может беспристрастно и объективно рассмотреть и разрешить юридическое дело или спор по существу.

Будучи необходимой предпосылкой справедливого правосудия, независимость судей гарантируется нормами Конституции и законов (кодексов), определяющими правовой статус судей, систему судоустройства и процессуальный механизм осуществления судебной деятельности.

На обеспечение независимости судей и судебной системы в целом направлены правовые меры, предусматривающие:

особые процедуры осуществления правосудия и ответственность за вмешательство в их деятельность;

неприкосновенность судьи и его право на отставку;

особый порядок назначения (избрания) на должность, процедуры прекращения и приостановления полномочий;

высокий уровень государственного материального и социального обеспечения судьи;

систему обязательной государственной защиты судей, членов их семей и принадлежащего им имущества.

Правовая норма «судья при отправлении правосудия... подчиняется только Конституции и закону» означает необходимость реализации в процессе судопроизводства принципа конституционной законности.

С одной стороны, деятельность судов должна осуществляться в рамках действующих норм Конституции и законов, с другой, - в процессе правоприменения судьи обязаны соблюдать установленную иерархию нормативных правовых актов, в которой приоритетное значение имеют нормы Конституции и законов¹.

¹ См. об иерархии нормативных правовых актов ст.10 Закона РК о правовых актах.

Принцип законности, кроме того, предопределяет обязательный законодательный уровень регулирования содержания и порядка осуществления судопроизводства, а также всех правовых условий формирования и функционирования судебной системы.

77.2. Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону. По конкретным делам судьи не подотчетны.

Конституционная норма о том, что какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону, означает, что никто не вправе вмешиваться в какой бы то ни было форме в деятельность суда.

В рассматриваемой конституционной норме речь идет о незаконном воздействии на суд в любых проявлениях со стороны кого бы то ни было с целью воспрепятствования осуществлению судом объективного и беспристрастного, основанного на требованиях Конституции и законов, правосудия до вынесения решения по конкретному делу.

В целях обеспечения законной и беспристрастной деятельности судов и предотвращения неправомерного влияния на процесс судопроизводства установлена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению правосудия и производству досудебного расследования.

Уголовно наказуемо вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия, при этом квалифицирующим признаком данного уголовного правонарушения является совершение лицом с использованием своего служебного положения (части 1 и 3 ст. 407 УК РК).

Конституционное положение «по конкретным делам судьи не подотчетны» означает, что судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве судебных дел.

Гарантии реализации данной нормы многообразны, тем не менее непосредственное выражение они находят в установленных процедурах рассмотрения поступающих обращений, а также в организационных мерах, направленных на создание оптимальных условий осуществления судопроизводства.

Так, во всех без исключения случаях судопроизводства обеспечивается тайна совещательной комнаты, а обращения по судебным делам, поданные вопреки предусмотренному порядку судопроизводства, а также по вопросам, не входящим в компетенцию суда, должны оставаться судом без рассмотрения либо направляться в соответствующие органы.

Более того, на судью возлагается обязанность противостоять любым проявлениям коррупции и попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия.

77.3. В п. 3 ст. 77 Конституции РК определяются основные принципы судопроизводства, которые характеризуются как принципы правоприменения: «*при применении закона судья должен руководствоваться следующими принципами...*».

77. 3.1). Лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда.

Это один из основополагающих принципов права, провозглашенный МПГПП: «Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону» (п. 2 ст. 14).

Принцип презумпции (предположения) невиновности состоит в том, что каждый считается невиновным, пока его виновность в совершении уголовного правонарушения (преступления или уголовного проступка) не будет доказана в предусмотренном порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Никто не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого толкуются в их пользу. В пользу подозреваемого, обвиняемого, подсудимого должны разрешаться и сомнения, возникающие при применении уголовного и уголовно-процессуального законов. Обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и должен быть подтвержден достаточной совокупностью допустимых и достоверных доказательств (статья 19 УПК РК).

Недопустимы суждения и мнения о виновности лица, в том числе в средствах массовой информации, до тех пор, пока не будет доказана в суде его виновность в совершении преступления и не вступит в законную силу соответствующий приговор.

Особенностью данного принципа судопроизводства является его взаимосвязь с иными конституционными принципами судебного правоприменения: обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (п.п. б) п. 3 ст. 77 Конституции) и любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (п.п. 8) п. 3 ст. 77 Конституции РК).

Таким образом, обвинительный приговор не может основываться на предположениях и принимается при условии, если в ходе судебного разбирательства вина подсудимого в совершении уголовного правонарушения доказана.

Презумпция невиновности, отвергая обвинительный уклон во всех формах его проявления, освобождает обвиняемого от обязанности доказывать невиновность. Обязанность доказывания виновности лица в совершении преступления возлагается законом на обвинителя.

Необходимо в этой связи отметить, что действие презумпции невиновности, не ограничиваясь сферой судебного рассмотрения, распространяется на все стадии уголовного процесса и всех его участников.

77. 3.2). Никто не может быть подвергнут повторно уголовной или административной ответственности за одно и то же правонарушение.

«Никто не должен быть вторично судим или наказан за преступление, за которое он уже был окончательно осужден или оправдан в соответствии

с законом и уголовно-процессуальным правом каждой страны», так определяет указанный принцип судопроизводства МПГПП (п. 7 ст. 14).

Согласно законодательству недопустимо повторное осуждение и уголовное преследование за одно и то же уголовное правонарушение (ст. 20 УПК), никто не может быть дважды привлечен к административной ответственности за одно и то же правонарушение (ст. 12 КоАП РК).

Распространяясь на административно-правовые и уголовно-правовые отношения, данный принцип судопроизводства имеет некоторые отраслевые особенности применения.

К примеру, в уголовно-правовой сфере не допускается повторность учета одних и тех же обстоятельств при назначении наказания и, если отягчающее обстоятельство предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РК в качестве признака уголовного правонарушения, то оно не может повторно учитываться как обстоятельство, отягчающее ответственность и наказание (ч. 2 ст. 54 УК РК).

77. 3.3). Никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом.

Данная конституционная норма сопряжена с п. 1 ст. 14 МПГПП, который определяет право каждого при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым, беспристрастным судом, созданным на основании закона.

В ПКС РК от 5 мая 1999 года № 8/2 «О представлении Мангистауского областного суда о признании неконституционной части шестой статьи 292 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан» указано, что п.п. 3) п. 3 ст. 77 Конституции предполагает наличие правил о подсудности дел. Компетенция различных уровней судов определяется лишь кругом дел, отнесенных законом к их ведению. При этом процессуальный порядок рассмотрения дел во всех звеньях судебной системы страны является единым и обязательным в отношении всех подсудимых и не создает каких-либо привилегий для одной группы лиц, равно как не ущемляет чьи-то права на судебную защиту своих прав и свобод.

Подсудность (круг дел, отнесенных к ведению определенного суда), а также правила определения подсудности устанавливаются процессуальным законодательством, но ее изменение может быть осуществлено при наличии согласия лица, дело которого рассматривается судом.

Как отмечено в ПКС РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» определение подсудности для разной категории дел процессуальным законом учитывает специфическую особенность, сложность, общественную значимость дел, необходимость обеспечения быстрого и эффективного их разрешения. Изменение подсудности дел, предусмотрен-

ных для них УПК РК или ГПК РК, на основании данного конституционного положения без согласия сторон по делу не допускается. Это вытекает из конституционной нормы п. 2 ст. 4, устанавливающей прямое действие конституционных норм на всей территории Республики и их приоритета над нормами законов и иных нормативных правовых актов. Случаи определения лицу и его делу подсудности, не совпадающей с той, которая для него предусмотрена законом, при отсутствии на это согласия, следует рассматривать как нарушение конституционной нормы подпункта 3) п. 3 ст. 77 Основного Закона.

Признание права лица на рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено законом, является одной из гарантий не только права на судебную защиту и беспрепятственного доступа к правосудию, но и одним из проявлений равенства каждого перед законом и судом¹.

77.3.4). В суде каждый имеет право быть выслушанным.

Наделение каждого участника процесса правом быть выслушанным является необходимой гарантией судебной защиты их прав и законных интересов.

Право каждого быть выслушанным в суде обусловлено такими принципами судопроизводства, как состязательность и равноправие сторон, поскольку в судебном процессе на основе равных возможностей его участников создаются оптимальные условия для установления истины по делу и, в конечном счете, для принятия обоснованного и справедливого судебного решения.

Процессуальное законодательство обязывает суд создавать необходимые условия для реализации прав и обязанностей сторон на полное и объективное исследование обстоятельств дела, разъяснять лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждать о последствиях совершения процессуальных действий, а в отдельных, предусмотренных законом, случаях, оказывать им содействие в осуществлении прав.

На реализацию данной конституционной нормы направлены также требования закона об обеспечении языка судопроизводства, в соответствии с которыми участвующие в процессе лица имеют право на изъяснение на родном или другом языке, на бесплатный перевод материалов дела и безвозмездное пользование услугами переводчика.

Участники судопроизводства наделены равными возможностями отстаивать свою позицию, а решение суда должно основываться лишь на тех доказательствах, в исследовании которых на равных основаниях принимала участие каждая из сторон.

77.3.5). Законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения от-

¹ См. НПК РК от 18 апреля 2007 года № 4 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 12, пунктов 2 и 8 статьи 62, пункта 1 статьи 76, подпунктов 3) и 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан»

ветственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон.

Содержание данного конституционного положения, соответствует пункту 1 статьи 15 МПГПП, устанавливающему, что если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

Согласно ПКС РК от 10 марта 1999 года № 2/2 «Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан» подпункт 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан гласит, что законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Эту норму Конституции следует понимать так, что обратной силы не имеют те законы, которые относятся к сфере регулирования юридической ответственности граждан за правонарушения и устанавливают новые виды ответственности или усиливают ее путем введения новых санкций, то есть ухудшают положение граждан, совершивших правонарушение. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, то новый закон имеет обратную силу.

Обратная сила закона детально определена в законодательстве об уголовно-правовой и административно-правовой ответственности.

В соответствии со статьей 6 УК РК, устраняющий преступность или наказуемость деяния, смягчающий ответственность или наказание, или иным образом улучшающий положение лица, совершившего уголовное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующее деяние до введения такого закона в действие, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Если новый уголовный закон смягчает наказуемость деяния, за которое лицо отбывает наказание, то назначенное наказание подлежит сокращению в пределах санкции вновь изданного уголовного закона. Закон, устанавливающий преступность или наказуемость деяния, усиливающий ответственность или наказание, или иным образом ухудшающий положение лица, совершившего это деяние, обратной силы не имеет¹.

Аналогичный подход в определении обратной силы закона предусмотрен статьей 5 КоАП РК. Закон, смягчающий или отменяющий ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется на правонарушение, совершенное до введения этого закона в действие и в отношении которого постановление о наложении административного взыскания не исполнено. Закон, устанавливающий или усиливающий административную ответственность

¹ См. НПВС РК от 22 декабря 2016 года № 15 «О судебной практике по применению статьи 6 Уголовного кодекса Республики Казахстан».

за административное правонарушение или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

Согласно статье 43 Закона РК о правовых актах действие нормативного правового акта не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Исключением являются случаи, когда обратная сила нормативного правового акта или его части предусмотрена им самим или актом о его введении в действие, а также когда нормативный правовой акт исключает обязанности, возложенные на граждан, или улучшает их положение.

Данный Закон, кроме того, определяет, что *нормативные правовые акты, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют* (п. 3 ст. 43).

Полагаем, что указанная норма нуждается в уточнении (детализации), поскольку она изложена в качестве общеправового правила, то есть безотносительно сфер и условий применения.

На наш взгляд, ее необходимо рассматривать в контексте содержания п.п. 5) п. 3 ст. 77 Конституции РК, где о возложении новых обязанностей на граждан и ухудшении их положения говорится *применительно к законам, регулирующим вопросы юридической ответственности граждан за правонарушения*.

Данный вывод следует из вышеназванного акта толкования Конституционного Совета, в котором установлено, что конституционная норма об обратной силе законов распространяется на судей, государственные органы и должностных лиц, осуществляющих правоприменительную деятельность. Кроме того, отмечено, что *Парламент обладает правом устанавливать новые юридические нормы исходя из сложившихся обстоятельств и принципа целесообразности*, в том числе - устранять недостатки правового регулирования постоянно изменяющихся и динамичных общественных отношений. При этом принятые парламентом законы могут действовать с обратной силой, если решение об этом закреплено в самом законе или в постановлении о введении его в действие.

77.3.6). Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

Гарантиями реализации этого конституционного положения является то, что обязанность доказывания предъявленного обвинения возлагается на обвинителя.

В судебном процессе сторона обвинения должна быть представлена при рассмотрении каждого уголовного дела в лице государственного либо частного обвинителя.

Согласно статье 121 УПК РК доказывание состоит в собирании, исследовании, оценке и использовании доказательств с целью установления обстоятельств, имеющих значение для законного, обоснованного и справедливого разрешения дела. Обязанность доказывания наличия оснований уголовной ответственности и вины подозреваемого, обвиняемого лежит на обвинителе.

Рассматривающий уголовное дело суд, сохраняя объективность и беспристрастность, призван создавать сторонам обвинения и защиты опти-

мальные условия для реализации их прав на всестороннее и полное исследование обстоятельств дела. Вместе с тем суд не связан мнением указанных сторон и вправе по собственной инициативе принимать необходимые меры для установления истины по делу.

77.3.7). Никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди.

Данная норма соответствует МПГПП, определяющему, что каждый при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения имеет право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным (п. 3 ст. 14).

Никто не обязан давать показания против себя самого, супруга (супруги) и своих близких родственников, к которым относятся родители, дети, усыновители (удочерители), усыновленные (удочеренные), полнородные и неполнородные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки (ч.1 ст. 28, п.п.11) ст.7 УПК РК).

Конституционная норма «священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди», направлена на защиту правовых интересов лиц, которые в силу религиозной принадлежности доверились священнослужителям, признавшись на исповеди в совершении преступления (правонарушения) либо в причастности к нему.

Возможность отказа священнослужителя от дачи свидетельских показаний против лица, доверившегося на исповеди, является свидетельством признания законодателем незыблемости норм общественной морали и общечеловеческих ценностей, выраженных в религиозных канонах.

Указанные в комментируемой конституционной норме лица вправе отказать от дачи показаний и не могут быть подвергнуты за это какой бы то ни было ответственности.

77.3.8). Любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Данное положение, являясь процессуальной составляющей принципа презумпции невиновности, разъясняется уголовно-процессуальным законодательством.

Неустранимые сомнения в виновности подозреваемого, обвиняемого, подсудимого толкуются в их пользу. В пользу подозреваемого, обвиняемого, подсудимого должны разрешаться и сомнения, возникающие при применении уголовного и уголовно-процессуального законов. Обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и должен быть подтвержден достаточной совокупностью допустимых и достоверных доказательств (части 3 и 4 ст. 19 УПК РК).

Иначе говоря, суд не вправе вынести обвинительный приговор, основанный на предположениях, если не проверены и не оценены все доводы в защиту подсудимого, не устранены все сомнения в его виновности, но если

принятыми мерами сомнения не могут быть устранены, то они толкуются в пользу подсудимого.

Норма уголовно-процессуального законодательства о толковании любого сомнения в пользу обвиняемого относится только к тем сомнениям, которые не могли быть устранены органом, ведущим уголовный процесс, после принятия всех предусмотренных для этого законом мер¹.

Сомнения признаются неустранимыми в тех случаях, когда все способы собирания дополнительных доказательств полностью исчерпаны, а собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности либо невиновности лица.

77.3.9). Не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания.

Если при собирании доказательств были нарушены гарантированные Конституцией права человека и гражданина или установленный процессуальным законом порядок их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим органом (или лицом), либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами, то они не имеют юридической силы.

Доказательствами по делу являются полученные законным способом фактические данные, на основе которых в определенном порядке суд устанавливает наличие или отсутствие деяния, а также обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела (см. подробнее ч.1 ст. 63 ГПК РК, ч.1 ст. 111 УПК РК, ч. 1 ст. 765 КоАП РК). Перечень условий, при которых фактические данные признаются в качестве недопустимых доказательств, также определяются процессуальными законами (ст. 66 ГПК РК, ст. 112 УПК РК, ч. 3 ст. 765 КоАП РК).

В соответствии с частью 3 статьи 115 УПК РК признание подозреваемым своей вины в совершении уголовного правонарушения может быть положено в основу обвинения лишь при подтверждении его виновности совокупностью имеющихся по делу доказательств.

Таким образом, конституционная норма о том, что никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания, означает, что признание лицом своей вины не может быть положено в основу обвинительного приговора суда, если оно не содержит сведений об уголовном правонарушении и конкретных обстоятельствах его совершения, подтвержденных совокупностью собранных по делу доказательств.

77.3.10). Применение уголовного закона по аналогии не допускается.

Аналогия закона – это один из способов преодоления выявленных в процессе правоприменения пробелов в праве, осуществляемый посредством использования нормы права, регулирующей аналогичные по содержанию общественные отношения.

¹ См. ПКС РК от 26 июня 2003 года № 9 «О представлении Верховного Суда Республики Казахстан о признании неконституционными статьи 13, пункта «в» части 3 статьи 175, пункта «в» части 3 статьи 178, пункта «г» части 3 статьи 179 Уголовного Кодекса РК и части 3 статьи 19 УПК РК».

Как и аналогия права, аналогия закона возможна в гражданско-правовой сфере общественных отношений.

В случае отсутствия норм права, регулирующих спорное правоотношение, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения, а при отсутствии таких норм разрешает спор исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства (ч. 4 ст. 6 ГПК РК).

В уголовно-правовой сфере общественных отношений аналогия закона не применима. Уголовным правонарушением (преступлением или уголовным проступком) считается лишь то деяние, которое предусмотрено в качестве такового в УК РК, поэтому пробелы в уголовном праве не преодолеваются, а восполняются посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в уголовный закон (кодекс), а правоприменение осуществляется в точном соответствии с его нормами.

77.4. Принципы правосудия, установленные Конституцией, являются общими и едиными для всех судов и судей Республики.

Определенные п. 3 ст. 77 Конституции РК принципы правосудия являются общими и едиными для всех судов и судей Республики несмотря на то, что их практическая реализация обусловлена конкретной формой судопроизводства.

Закрепленные в Конституции основополагающие принципы правосудия отражают наиболее общие закономерности организации и деятельности судебных органов. Они предопределены базовыми принципами функционирования и развития казахстанского государства, а также общеправовыми принципами, характеризующими конституционный статус человека и гражданина в нашей стране.

Придание принципам правосудия конституционного статуса осуществлено исходя из значимости судебной ветви власти в системе государственной власти, с учетом правозащитной направленности ее функций, а также содержательных и процессуальных характеристик судопроизводства.

Основанные на общепризнанных нормах международного права, конституционные принципы правосудия действуют в неразрывной связи друг с другом, образуя единый комплекс базовых правовых положений, обязательных для судебного правоприменения.

Общие и единые для всех судов и судей принципы правосудия, установленные Конституцией, Конституционным законом РК о судебной системе и статусе судей, а также иными законами, являются важной правовой гарантией обеспечения единства отечественной судебной системы.

СТАТЬЯ 78

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.

Принимая участие в процессе осуществления конституционного контроля над актами органов законодательной и исполнительной власти посредством инициирования конституционного производства, суды реализуют на основе установленной системы «сдержек и противовесов» функцию взаимодействия с другими ветвями государственной власти.

Основанием судебного обращения в Конституционный Совет является усмотрение суда¹, то есть установление судом факта, что применяемый им закон либо иной нормативный правовой акт ущемляет² или, иначе говоря, ограничивает конституционные права и свободы человека и гражданина.

Практически это предположение суда, поскольку окончательное решение о конституционности либо неконституционности закона или иного нормативного правового акта принимает Конституционный Совет.

Процессуальный порядок реализации указанного правомочия суда заключается в обязательном приостановлении производства по делу и направлении представления в Конституционный Совет.

В соответствии с нормами процессуального законодательства суд обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании нормативного правового акта неконституционным. По получении судом итогового решения Конституционного Совета производство по делу возобновляется (ч. 2 ст. 10 УПК РК, ч. 2 ст. 6 ГПК РК, ч. 3 ст. 8 КоАП РК).

Обязанность приостановления производства по делу возлагается на суды и в том случае, если Конституционным Советом по инициативе другого суда производится проверка конституционности нормативных правовых актов, подлежащих применению по данному делу.

При этом в гражданском судопроизводстве суд обязан приостановить производство по делу, *если станет известно*, что Конституционным Советом по инициативе другого суда производится проверка конституционности нормативного правового акта, подлежащего применению по данному делу (п.п.5) ч.1 ст. 272 ГПК РК).

В уголовном судопроизводстве суд обязан приостановить полностью или в соответствующей части производство по уголовному делу *по хода-*

¹ «Усмотреть» означает «установить», «обнаружить». См. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд. М., 2003. – С.839.

² «Ущемить» в значении «ограничить» см. там же. – С. 846.

тайству сторон либо отложить постановление приговора, если Конституционным Советом по инициативе другого суда принято к производству представление о признании закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по данному уголовному делу, неконституционным (ч. 2 ст. 45, ч. 6 ст. 390 УПК РК).

В соответствии с п. 2 ст. 39 Конституционного закона РК о Конституционном Совете законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, утрачивают юридическую силу, не подлежат применению и отменяются. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на таком законе или ином нормативном правовом акте, исполнению не подлежат.

Норма о том, что решения судов, основанные на неконституционном законе или ином нормативном правовом акте, исполнению не подлежат, содержится и в отраслевом законодательстве.

В уголовно-правовой сфере правоприменения действует правило, в соответствии с которым в случае признания неконституционным закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по данному уголовному делу, от которого зависит квалификация деяния как уголовного правонарушения, уголовное дело подлежит прекращению (п.п.6) ч. 1 ст. 35 УПК РК, а на стадии исполнения приговора суд должен решить вопросы об освобождении от наказания или смягчении наказания, изменении квалификации совершенного осужденным деяния, сокращении срока наказания, рецидива преступлений вследствие признания неконституционным закона или иного нормативного правового акта, примененного судом при вынесении приговора (п.п. 15) ст. 476 УПК РК.

Признание неконституционным закона или иного нормативного правового акта, который был применен судом при вынесении судебного акта, является основанием для возобновления производства по делу и пересмотра судебного акта по вновь открывшимся (УПК РК и КоАП РК) или новым (ГПК РК) обстоятельствам.

Характеризуя правовые основы и условия деятельности судов в этой сфере, необходимо подчеркнуть, что речь идет о последующем конституционном контроле законов и иных нормативных правовых актов, который может осуществляться по инициативе Президента Республики (после 10 марта 2017 г.) и судебных органов.

Конституция РК гласит, что права и свободы человека и гражданина принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (п. 2 ст. 12).

Данный конституционный принцип положен в основу предмета судебного обращения, тем не менее, в казахстанской конституционно-правовой науке ставился вопрос о расширении сферы конституционного контроля по инициативе судов.

Так, в конституционном производстве предлагалось защищать ущемленные законодательством конституционные права и свободы юридических лиц (организаций) либо интересы государства в целом. О необходимости защиты интересов государства писал, в частности, известный казахстанский ученый Г.С. Сапаргалиев, по мнению которого государственные интересы можно было бы защищать посредством признания неконституционными «организационные и практические меры, направленные на ущемление интересов государства»¹.

Говоря о предмете конституционного контроля по обращению судов, следует учесть, что официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, как и официальное опубликование международных договоров аналогичного содержания, является обязательным условием их применения².

Другой особенностью инициированного судами конституционного контроля является то, что суды обязаны обращаться в Конституционный Совет только при наличии в своем производстве конкретного юридического дела, в связи с которым возник вопрос о неконституционности подлежащего применению закона или иного нормативного правового акта. По этой причине не могут быть рассмотрены Конституционным Советом представления судов после рассмотрения дела и принятия по нему судебного акта, а также в случаях очевидного неконституционного содержания нормативного правового акта, но в отсутствие дела в судебном производстве.

Согласно поправкам, внесенным 15 июня 2017 года в Конституционный закон РК о Конституционном Совете из п. 3 ст. 22 исключено положение о полномочиях председателя суда по подписанию судебного обращения. Таким образом, обращения в Конституционный Совет теперь вправе подписывать судья, установивший в процессе судопроизводства неконституционность закона или иного нормативного правового акта.

Одним из практических аспектов усиления эффективности конституционного контроля являются вопросы разграничения функций специализированного конституционного контроля и функций судов по обеспечению законности.

Примечательно, что ранее в юридической науке высказывались предложения о расширении полномочий судов посредством наделения их функциями прямого конституционного контроля за законами (нормативными правовыми актами) в связи с тем, что существующий механизм юридически не позволяет гражданам непосредственно защищать свои права путем признания закона неконституционным.

¹ См. подробнее: Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы: Жеті Жарғы, 2005. – С. 419–420.

² См. п.1 ст. 37 Закона РК о правовых актах, п.5 НПВС РК от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями).

Реализация указанных предложений, безусловно, вызвала бы сложные правовые ситуации между Конституционным Советом и судами в связи с дублированием полномочий. В конечном итоге это привело бы к сосуществованию двух параллельно действующих систем конституционного контроля либо к американской модели конституционного контроля, осуществляемой исключительно судами общей юрисдикции.

Взаимоотношения Конституционного Совета и судов должны строиться на основе оптимального законодательного разграничения полномочий в сфере обеспечения законности и конституционной законности.

Кроме того, в интересах конституционной законности суды должны использовать право обращения в Конституционный Совет в каждом случае предположения, что применяемый нормативный правовой акт неконституционен, поскольку в условиях обязательного обращения в орган конституционного контроля при малейших сомнениях в конституционности применяемых нормативных правовых актов можно гарантировать реальную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

СТАТЬЯ 79

1. Суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом.

2. Судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики Казахстан, основанного на заключении Высшего Судебного Совета Республики, либо в случае, установленном подпунктом 3) статьи 55 Конституции, – без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.

Пункт 3 ст. 79 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

4. Должность судьи несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

79.1. Суды состоят из постоянных судей, независимость которых защищается Конституцией и законом.

Согласно ПКС РК от 23 июня 2004 года № 6 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 79 Конституции Республики Казахстан» пункт 1 статьи 79 Конституции в части «суды состоят из постоянных судей...» следует понимать так, что судьи являются профессиональными должностными лицами государства, наделенными полномочиями по осуществлению правосудия от его имени на неопределенный срок. Они несменяемы в течение всего времени пребывания в должности судьи до прекращения полномочий по основаниям и в порядке, предусматриваемым конституционным законом и иными законами.

Из лингвистического смысла слова «постоянный», означающего «не прекращающийся», «неизменный», «бессрочный»¹, следует, что используемое в данной конституционной норме словосочетание «постоянные судьи» характеризует непрерывность судебной деятельности, которая гарантируется установленными процедурами формирования судейского корпуса, а также другими правовыми мерами обеспечения их стабильной работы.

Судья, являясь носителем судебной власти, *выполняет свои обязанности на постоянной основе*. На судью не могут быть возложены внесудебные функции и обязанности, не предусмотренные законом. Судья не может быть включен в составы государственных структур по вопросам борьбы с преступностью, соблюдения законности и правопорядка.

Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей определяет принцип несменяемости (постоянства) судей следующим образом. Судьи избираются или назначаются на должность в соответствии с Конституцией РК, названным Конституционным законом, Законом РК о Высшем Судебном Совете и *наделяются полномочиями на постоянной основе*. Полномочия судей могут быть приостановлены или прекращены не иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным настоящим Конституционным законом и иными законами Республики Казахстан (ст. 24).

Полномочия судьи приостанавливаются, если: судья зарегистрирован кандидатом в Президенты РК, в депутаты Парламента или маслихатов; судья вступившим в законную силу решением суда признан безвестно отсутствующим; дано согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности; имеется решение Судебного жюри о необходимости прекращения полномочий судьи; подано заявление об освобождении от должности судьи по собственному желанию, а также при переходе на другую работу.

Исчерпывающий перечень оснований освобождения от должности и прекращения полномочий председателя суда, председателя судебной коллегии и судьи установлен ст. 34 указанного Конституционного закона, в их числе:

освобождение от должности судьи по собственному желанию;
состояние здоровья, препятствующее дальнейшему исполнению профессиональных обязанностей, в соответствии с медицинским заключением;

¹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 2003. - С.570; Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М., 2003. - С. 514.

вступление в законную силу решения суда о признании судьи недееспособным или ограниченно дееспособным либо о применении к нему принудительных мер медицинского характера;

вступление в законную силу обвинительного приговора в отношении судьи, прекращение уголовного дела на досудебной стадии по нереабилитирующим основаниям;

прекращение гражданства Республики Казахстан;

смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;

назначение, избрание судьи на другую должность и его переход на другую работу.

Основаниями прекращения полномочий судьи по отрицательным мотивам признаются вступивший в законную силу обвинительный приговор, акт о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, решения соответствующих комиссий Судебного жюри о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности, за совершение им дисциплинарного проступка или невыполнение требований, предъявляемых к судье.

Одним из оснований прекращения полномочий судьи является достижение пенсионного или предельного возраста пребывания в должности судьи.

При достижении судьей пенсионного возраста, установленного законом, дальнейшее пребывание в должности судьи до достижения им предельного возраста допускается Председателем Верховного Суда с согласия Высшего Судебного Совета. Предельный возраст судьи составляет шестьдесят пять лет, который в исключительных случаях, может быть продлен не более чем на пять лет в таком же порядке.

Особой формой прекращения полномочий является *отставка* судьи.

Согласно ст. 35 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей отставкой является прекращение полномочий судьи в форме почетного ухода с должности судьи, имеющего безупречную репутацию, стаж судейской работы не менее двадцати лет, с сохранением за ним звания судьи, принадлежности к судейскому сообществу, гарантии личной неприкосновенности и иных материальных и социальных гарантий, предусмотренных Конституционным законом.

79.2. Судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента Республики, основанного на заключении Высшего Судебного Совета, либо в случае, установленном п.п. 3) ст. 55 Конституции, – без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений.

Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей уточняет, что круг уголовно-процессуальных мер, применяемых к судьям с согласия указанных лиц, заключается в настоящее время в *задержании*,

содержании под стражей, домашнем аресте, приводе, а также то, что согласие требуется не только при совершении тяжкого, но и особо тяжкого преступления.

Кроме того, в п. 2 ст. 27 указанного Конституционного закона определяются основные правила досудебного расследования в отношении судьи. После регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебных расследований досудебное расследование может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора РК. В случаях, когда судья задержан на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо им совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении него может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора РК, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Специальные оперативно-розыскные мероприятия и негласные следственные действия в отношении судьи могут быть проведены с санкции прокурора в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан.

Согласно ПКС РК от 30 января 2003 года № 10 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79, пункта 3 статьи 83 и пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан» в случае изменения квалификации деяния с тяжкого или особо тяжкого на преступление меньшей тяжести, совершенного лицом, чья неприкосновенность закреплена в Конституции, *в отношении которого ранее согласие соответствующих государственных органов не испрашивалось*, соблюдение правил о порядке лишения неприкосновенности в случаях применения ареста и привлечения к уголовной ответственности следует считать обязательным.

Порядок производства досудебного расследования в отношении судьи предусмотрен статьей 550 УПК РК, в соответствии с которой для получения согласия *на привлечение судьи к уголовной ответственности, задержание, содержание под стражей, домашний арест, привод* Генеральный Прокурор вносит представление Президенту либо в Сенат Парламента. Представление вносится перед предъявлением судье постановления о квалификации деяния подозреваемого, внесением в суд ходатайства о санкционировании меры пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста, решением вопроса о необходимости задержания, принудительного привода судьи в орган досудебного расследования.

Вопрос о санкционировании меры пресечения в виде содержания под стражей, домашнего ареста подозреваемого в совершении преступления судьи разрешается следственным судьей районного суда города Астаны на основании постановления лица, осуществляющего досудебное расследование, поддержанного Генеральным Прокурором. Ходатайство о продлении срока содержания под стражей или домашнего ареста в отношении судьи может быть направлено в суд только при поддержании его Генеральным Прокурором РК.

Условия и порядок производства по делу об административном правонарушении в отношении судьи определяются статьей 873 КоАП РК. Для получения согласия на *привлечение судьи к административной ответственности, влекущей наложение административного взыскания в судебном порядке, привод* Генеральный Прокурор вносит представление Президенту либо в Сенат Парламента. Оконченное производством дело об административном правонарушении передается в суд через Генерального Прокурора.

79.3. Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом.

Выступая на XVI съезде партии «Нұр Отан», Президент Республики Н.А. Назарбаев определил дальнейшие пути совершенствования порядка формирования судейского корпуса, в том числе усиление квалификационных требований к кандидатам в судьи – не менее пяти лет стажа работы в судебной системе, жесткий тестовый отбор, длительная стажировка на освобожденной основе, обязательность последовательного прохождения всех ступеней судейской карьеры¹.

Указанные меры нашли комплексное и одновременно системное отражение в Плане нации «100 конкретных шагов», а также предопределили необходимость внесения поправок в п. 3 ст. 79 Конституции, который в прежней редакции предусматривал минимальные требования, предъявляемые к судьям судов Республики, сопровождаемые оговоркой, что «законом могут быть установлены дополнительные требования».

В соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г. данная норма претерпела существенные изменения. Она заменена отсылочной нормой, согласно которой «требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом», что позволило дать развернутую характеристику требований, предъявляемых к кандидатам в судьи в едином нормативном правовом акте - Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей.

Согласно ст. 29 данного Конституционного закона судьей районного суда может быть назначен гражданин Республики Казахстан, достигший возраста тридцати лет; имеющий высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, безупречную репутацию и, как правило, не менее пяти лет стажа работы в качестве секретаря судебного заседания, консультанта (помощника) суда, прокурора, адвоката либо не менее десяти лет стажа работы по юридической профессии; сдавший квалификационный экзамен; прошедший медицинское освидетельствование и подтвердивший отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи; успешно прошедший оплачиваемую годичную стажировку в суде с отрывом от основного места работы и получивший положительное заключение пленарного заседания суда по итогам стажировки; прошедший полиграфологическое исследование.

¹ См.: Назарбаев Н.А. Выступление на XVI съезде партии «Нұр Отан» «Современное государство для всех: Пять институциональных реформ» (11 марта 2015 года).

Судьей областного суда может быть гражданин, отвечающий вышеуказанным требованиям, имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, из них стаж работы судьей не менее пяти лет, а также получивший заключение пленарного заседания соответствующего областного суда и поручительство в письменной форме двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке.

Судьей Верховного Суда может быть гражданин, отвечающий тем же общим требованиям и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее двадцати лет, из них не менее десяти лет стажа работы судьей, в том числе пяти лет стажа работы судьей областного суда, а также получивший положительное заключение пленарного заседания Верховного Суда и письменное поручительство от двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке.

Требования о наличии судейского стажа, необходимости положительного заключения пленарного заседания Верховного Суда и соответствующего письменного поручительства не распространяются на кандидата на должность Председателя Верховного Суда.

Лица, окончившие обучение и сдавшие квалификационный экзамен в специализированной магистратуре, освобождаются от сдачи экзамена и от прохождения стажировки в течение четырех лет со дня окончания обучения.

Кроме заключения пленарного заседания соответствующего суда участники конкурса на должность председателя и судьи районного суда, судьи областного суда, а также судьи Верховного Суда должны получить заключение Совета по взаимодействию с судами по месту жительства или работы, которое носит рекомендательный характер.

79.4. Должность судьи несовместима с депутатским мандатом, с занятием иной оплачиваемой должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

Конституционный закон обязывает судей: неукоснительно соблюдать Конституцию и законы Республики, быть верным присяге судьи; при выполнении своих конституционных обязанностей по отправлению правосудия, а также во внеслужебных отношениях соблюдать требования судейской этики и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет, достоинство судьи или вызвать сомнения в его честности, справедливости, объективности и беспристрастности; противостоять любым проявлениям коррупции и попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия; соблюдать тайну совещания судей.

Этические стандарты поведения для действующих судей и судей, пребывающих в отставке, определяются Кодексом судейской этики¹, согласно которому профессиональная деятельность судьи несовместима с членством

¹ Принят 21 ноября 2016 года седьмым Съездом судей Республики Казахстан.

в политической партии или общественном объединении, преследующим политические цели. Судье не следует публично выступать в поддержку таких организаций, участвовать в их политической деятельности, он должен воздерживаться от нерегламентированных публичных оценок государственной, политической деятельности, не связанных с вынесением решения по конкретному делу (ст. 6).

При вступлении в должность судья добровольно принимает ограничения, связанные с соблюдением этических норм поведения в процессе осуществления правосудия и в повседневной жизни.

Нарушение положений Кодекса судейской этики, повлекшее умаление авторитета судебной власти и причинившее ущерб репутации судьи, является основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. За аналогичные нарушения по обращению граждан в отношении судьи могут быть приняты также меры общественного воздействия.

СТАТЬЯ 80

Финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

Одной из гарантий независимости судей является закрепление на конституционном уровне принципа достаточного финансового обеспечения судов и судей.

Комментируемая норма Конституции определяет, что финансирование судов, обеспечение судей жильем производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия.

Вопросы финансирования судебной системы регламентируются также ст. 57 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей, в соответствии с которой финансирование Верховного Суда, местных и других судов Республики Казахстан осуществляется за счет средств республиканского бюджета. Бюджет Верховного Суда, местных и других судов должен полностью обеспечивать выполнение судами их конституционных полномочий.

Разъясняются в данном Конституционном законе и вопросы обеспечения судей жильем. Судье и членам его семьи во внеочередном порядке, но не позднее шести месяцев со дня вступления в должность, предоставляется применительно к конкретной местности благоустроенное жилое помещение из государственного жилищного фонда по нормам, исключаящим отнесение судьи к категории граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Служебное жилое помещение, занимаемое для постоянного проживания судьей, может быть по его желанию приватизировано в порядке,

установленном законодательством Республики Казахстан. При освобождении от должности судьи выселение его и членов семьи из служебного жилого помещения невозможно без предоставления другого жилого помещения. В случаях упразднения суда или реорганизации суда, уменьшения числа судей соответствующего суда при освобождении от должности судьи ему предоставляется право приватизации занимаемого им служебного жилого помещения в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (ст.51).

Международно-правовые акты, определяющие меры по реализации принципа независимости судей, предусматривают возможность установления системы финансирования судов с учетом уровня правового и социально-экономического развития конкретного государства.

Для выполнения данного требования *некоторые конституции содержат положения о выделении на отправление правосудия фиксированного процента государственного бюджета*. Отдельные развивающиеся страны мира могут не иметь возможности обеспечить судебную систему ресурсами, которые она считает необходимыми для должного выполнения своих функций. Пекинские принципы (Пекинская декларация о принципах, касающихся независимости судебной власти в регионе АПСАТ) в этой связи устанавливают необходимость поддержания принципа верховенства права и защиты прав человека, которые требуют, *чтобы при распределении ресурсов потребности судебной власти и системы считались высокоприоритетными*¹

В Рекомендациях Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии (*далее – Рекомендации Киевской конференции*) указано, что вне зависимости от имеющихся обязательств правительства в отношении предложений по бюджету судебной системы и полномочиям парламента по принятию бюджета, рекомендуется, чтобы *орган, представляющий интересы судебной власти представлял правительству информацию о бюджетных требованиях системы правосудия*, что способствовало бы принятию информированного решения. *Этот орган также должен иметь возможность выступить перед парламентом в ходе обсуждения бюджета*².

Аналогичная позиция выражена во Всеобщей хартии судей, которая определяет, что другие государственные органы страны должны предоставить судебной власти средства, необходимые для ее собственного оснащения должным образом, чтобы выполнять свои функции. *Судебная власть*

¹ См.: Международные принципы, касающиеся независимости и подотчетности судей, адвокатов и прокуроров. Практическое руководство (вторая редакция). Международная комиссия юристов. Женева, 2007. – С.37

² См. п. 6 Рекомендаций Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Судебное управление, отбор и подотчетность судей (23–25 июня 2010 года).

*должна иметь возможность принимать участие или быть услышанной в решениях, принимаемых в отношении этих вопросов*¹.

Таким образом, надлежащее финансирование является важнейшим аспектом организации деятельности судебной системы. В целях гарантирования судебной и судейской независимости чрезвычайно важно обеспечить суды достаточным уровнем и объемами финансирования.

Во исполнение указанных требований в Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей включена норма, предусматривающая, что руководитель уполномоченного органа (аппарата Верховного Суда) является членом Республиканской бюджетной комиссии, образуемой в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом РК².

Вопросы бюджетного финансирования судов применительно к принципам независимого и справедливого правосудия ранее вызывали обеспокоенность Конституционного Совета РК в своих Посланиях 2007 и 2008 года указывал, на то, что не в полной мере реализуется в законодательстве и на практике конституционное требование (статья 80) о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем «должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия»³.

Другим не менее важным направлением развития законодательной базы в рассматриваемой сфере являются вопросы адекватного значимости и ответственности судебной деятельности материального и социального обеспечения судей, поскольку надлежащая оплата труда судей – составная часть независимости судебной власти.

Международно-правовые стандарты в этой области предусматривают, что судья должен получать достаточную оплату для обеспечения истинной экономической независимости, при этом уровень его оплаты должен устанавливаться так, чтобы защитить его от давления, нацеленного на то, чтобы оказать влияние на смысл его решений и на его поведение в суде, нарушая, таким образом, его независимость и беспристрастность⁴.

С этой точки зрения, заслуживает внимания позиция, в соответствии с которой *уровень вознаграждения судей должен гарантироваться законом, а нефинансовые льготы, распределение которых включает элемент усмотрения, должны быть заменены (компенсированы) более высокой зарплатой*.

Рекомендации Киевской конференции устанавливают, что в долгосрочной перспективе льготы, премии и привилегии должны быть отмене-

¹ См. ст.14 Всеобщей Хартии Судей. Принята Центральным Советом Международной ассоциации Судей 17 ноября 1999 года.

² См. Конституционный закон от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий.

³ См.: Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 мая 2007 года № 01-4/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан», Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 июня 2008 года № 09-6/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан».

⁴ См. ст.13 Всеобщей хартии судей, п.6.1. Европейской хартии о законе о статусе судей. – Лиссабон, 10 июля 1998 года.

ны, и зарплаты судей должны быть подняты до уровня, необходимого для обеспечения судьям нормального уровня жизни и адекватно отражающего ответственность их профессии¹.

Применительно к Конституционному закону РК о судебной системе и статусе судей, речь идет о нормах, предусматривающих выплату различных компенсаций, а также регулирующих вопросы медицинского обслуживания и жилищного обеспечения судей.

СТАТЬЯ 81

Верховный Суд Республики Казахстан 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.

Статья 81 изложена в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

Статья 81 Конституции РК претерпела несколько редакций. С момента принятия Конституции 1995 года и до редакции 2007 г. в статье 81 содержалось положение о том, что Верховный суд РК является высшим судебным органом по делам, «подсудным судам общей юрисдикции», и осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью. В редакции 2007 г. появилась актуальная формулировка с указанием на «местные и иные суды», однако функция надзора, имеющаяся в прежней редакции, была сохранена.

Понятие «местные и иные суды» было раскрыто в ст. 3 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей и уточнено Конституционным законом РК от 17 ноября 2008 г. В соответствии с положениями ст. 3 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей к «местным судам» относятся областные и приравненные к ним суды, районные и приравненные к ним суды. В Республике Казахстан могут создаваться и «другие суды», в том числе специализированные суды, которые образуются Президентом РК со статусом областного или районного суда.

Институт надзора за постановлениями нижестоящих судебных инстанций существовал в Казахстане с 26 марта 1937 года, когда X Всеказахстанский съезд Советов принял постановление о принятии новой Конституции социалистического Казахстана. Верховный суд КазССР стал высшим судебным органом и получил полномочия по пересмотру решений нижестоящих судебных органов в порядке надзора и кассации.

¹ См. п.13 Рекомендаций Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Судебное управление, отбор и подотчетность судей (23–25 июня 2010 года).

Распространенный в судебных системах социалистических стран, институт судебного надзора неоднократно подвергался критике как неэффективное средство правовой защиты, в том числе и в связи с несовершенством процедуры надзора, в решениях Европейского суда по правам человека, в документах Венецианской комиссии Совета Европы¹. В частности, указанный суд полагает, что реализация положений процессуальной формы по надзору приводит к нарушениям принципов правовой определенности и «res judicata»²

Хотя юрисдикция и практика Европейского суда по правам человека не распространяются на Республику Казахстан, однако международно-правовые и европейские стандарты правосудия могут быть добровольно применены в любой национальной правовой системе.

Согласно Закону РК от 31 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования системы отправления правосудия» надзор как процессуальная форма был ликвидирован в уголовном процессе и уголовные дела стали рассматриваться судами первой, апелляционной и кассационной инстанций. В настоящее время согласно статьям 313, 484 УПК РК Верховный Суд рассматривает дела по ходатайствам на вступившие в законную силу приговоры и постановления в кассационном порядке.

В ст. 81 Конституции РК (в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.) и в п. 1 ст. 17 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей аналогично устранено положение о полномочиях Верховного Суда по надзору за нижестоящими судами.

Конституционным законом РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий п. 1 ст. 17 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей был изложен в новой редакции: «Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляет функции кассационной инстанции по отношению к ним и дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений».

Согласно абзацам 2, 3 п. 2 ст. 17 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей Верховный Суд:

¹ Постановление Европейского суда по делу Рябых против России от 23 июля 2003 года, пункт 59. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/new/003.htm>

² Этот принцип провозглашает, что ни одна сторона не имеет права требовать пересмотра окончательного и обязывающего судебного решения просто в целях проведения повторного рассмотрения и вынесения нового решения по делу. Полномочия вышестоящих судов на пересмотр должны использоваться для исправления судебных ошибок, неправомερных судебных решений, а не для того, чтобы заменить пересмотр. Пересмотр не может рассматриваться как замаскированная апелляция, а простая возможность существования двух взглядов на вопрос не является основанием для повторного рассмотрения.

1) изучает судебную практику и по итогам ее обобщения рассматривает вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия судами Республики¹;

2) дает разъяснения по вопросам судебной практики посредством принятия нормативных постановлений.

Таким образом, Верховный Суд осуществляет как деятельность по обобщению судебной практики, которая завершается принятием обобщений и обзоров судебной практики, так и рассматривает обобщение судебной практики в качестве подготовительной стадии для принятия нормативного постановления Верховного Суда либо постановления Пленума Верховного Суда.

В первую очередь, обобщение судебной практики и последующая дача разъяснений (в случае такой необходимости) направлены на обеспечение единообразия судебной практики, которое в иных правовых системах поддерживается, например, за счет доктрины и действия процедур судебного прецедента. Таким образом, данная деятельность Верховного Суда выполняет организационную функцию. Юридическая сила нормативных постановлений Верховного Суда сообщает данной деятельности также властно-распорядительный характер и является формой «мягкого надзора».

Основанием принятия целого ряда нормативных постановлений Верховного Суда является выявление типичных ошибок и недостатков применения тех или иных положений нормативных правовых актов. Так, например, преамбула нормативного постановления Верховного Суда «О некоторых вопросах назначения наказания в виде лишения свободы» гласит: «Обсудив результаты обобщения судебной практики назначения наказания в виде лишения свободы, пленарное заседание Верховного Суда Республики Казахстан отмечает, что при применении этого вида наказания суды допускают серьезные ошибки»².

В Казахстане также получили распространение направление Верховным Судом поручений нижестоящим (в первую очередь, областным) судам о проведении обобщения судебной практики³.

¹ Как указывается в одном из разделов на сайте Верховного Суда Республики Казахстан, «целью обобщения является изучение судебной практики по делам обобщаемой категории, выявление проблемных вопросов, возникающих в правоприменительной практике судов, выработка предложений по формированию единообразного применения законодательства». Таким образом, деятельность судов по «обобщению судебной практики» не предполагает обязательной дачи разъяснений или указаний нижестоящим судам. URL: <http://krg.sud.kz/rus/content/obobshchenie-sudebnoy-praktiki-rassmotreniya-del-i-materialov-po-voprosam-ispolnitelnogo>

² НПВС РК от 19 октября 2001 г. № 15. «О некоторых вопросах назначения наказания в виде лишения свободы».

³ В качестве примера можно привести поручение Верховного Суда № 6001-17-3-1-7/182 от 1 июня 2017 года Алматинскому областному суду о проведении обобщения судебной практики по применению Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан в новой редакции.

Нормативные постановления КС РК и ВС РК, согласно п. 1 ст. 4 Конституции РК, являются действующим правом в Республике Казахстан. В ст. 7 Закона РК о правовых актах нормативные постановления Верховного Суда отнесены к основным видам нормативных правовых актов.

Процедура принятия нормативных постановлений Верховным Судом установлена в Конституционном законе РК о судебной системе и статусе судей, регламенте Пленарного заседания Верховного Суда. Согласно ст. 21 указанного Конституционного закона работу по изучению и обобщению судебной практики организует Председатель судебной коллегии Верховного суда. Обобщение судебной практики осуществляется в соответствии с Планом работы Верховного Суда РК, который реализуется в течение полугода. Статья 22 указанного Конституционного закона устанавливает, что Пленарное заседание Верховного суда принимает нормативные постановления, дает разъяснения по вопросам судебной практики и вносит предложения по совершенствованию законодательства; при этом нормативные постановления принимаются не менее чем двумя третями голосов от числа судей Верховного суда и при наличии кворума не менее трех четвертей от общего числа судей Верховного суда.

В силу п. 27 Регламента Пленарного заседания Верховного Суда «обсуждение на пленарном заседании вопросов судебной практики проходит в виде доклада судьи или выступлений судей Верховного Суда, представителя заинтересованного государственного органа, членов научно-консультативного совета. По обсуждаемому вопросу заслушивается мнение Председателя Конституционного Совета, Генерального Прокурора, Министра юстиции, представителя Администрации Президента и других приглашенных лиц». Нормативные постановления, постановления Пленума Верховного Суда и иные интерпретационные акты принимаются на пленарном заседании Верховного Суда.

Специфика нормативных постановлений высших судов в ряде стран СНГ нередко вызывает дискуссию в научной юридической литературе, среди экспертов, в том числе и зарубежных. По мнению Венецианской комиссии, положение об обязательном характере постановлений и разъяснений высших судов нарушает принцип независимости судей и представляет собой вмешательство в отправление правосудия¹ как, в первую очередь, познавательной деятельности суда, которая осуществляется судом «по своему внутреннему убеждению». В одном из заключений Венецианской комиссии о независимости судебной системы 2010 года также указывается, что «строгий иерархичный порядок в судебной системе повлечет за собой риск того, что судьи будут вести себя как государственные служащие, которые подчиняются приказам начальства»².

¹ Офис ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) – Совместное заключение CDL-AD(2016)025-rus по Проекту закона «О внесении изменений в Конституцию», одобренное Венецианской Комиссией на 108 пленарном заседании (Венеция, 14–15 октября 2016 года), пункт 65.

² CDL-AD (2015)014согг. по Проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», пункт 72.

В противоположность данному утверждению Н.С. Ахметова, Д. Бейсембеков указывают, что п. 1 ст. 77 Конституции РК, которая гласит, что «судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону», нельзя понимать буквально¹. Различные правовые и судебные системы решают вопрос о сбалансированности принципа независимости суда и столь же важного требования единообразия судебной практики с учетом сложившейся национальной доктрины и практики. В качестве взвешенного подхода можно привести мнение Б. Аарона, который указывает, что «абсолютного судейского усмотрения нет никогда, так как оно ограничено и установлено процедурами и требованиями разумности и рациональности применения усмотрения»².

Принятие постановления нижестоящего суда в противоречие нормативному постановлению Верховного Суда является основанием для отмены или изменения постановления суда на основании статьи 365 ГПК РК: неправильное истолкование материального закона либо неправильное применение аналогии закона или аналогии права.

СТАТЬЯ 82

1. Председатель и судьи Верховного Суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета.

2. Председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета.

3. В судах в соответствии с конституционным законом могут создаваться судебные коллегии. Порядок наделения полномочиями председателей судебных коллегий определяется конституционным законом.

4. Высший Судебный Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом Республики.

5. Статус и организация работы Высшего Судебного Совета определяются законом.

Статья 82 изложена в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

82.1. Квалификационные требования к кандидатам на должность судьи Верховного Суда закреплены Конституционным законом РК о судебной системе и статусе судей.

¹ Ахметова Н.С., Бейсембеков Д. Правовая основа и юридическая сила нормативных постановлений Верховного Суда республики Казахстан // Вестник КарГУ. Караганда, 2009. – С. 10.

² Аарон Б. Судейское усмотрение / Перевод с английского. М.: НОРМА, 1999. – С. 30.

Помимо общих требований, предъявляемых к кандидатам в судьи, для претендентов на должность судьи Верховного Суда установлены дополнительные требования к стажу работы – не менее 20 лет стажа по юридической профессии, в том числе не менее 10 лет судейского стажа, из которых не менее 5 лет судьей областного суда.

Кроме того, кандидат в судьи Верховного Суда должен получить положительное заключение пленарного заседания Верховного Суда и письменное поручительство от двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке.

Требования о наличии судейского стажа, необходимости положительного заключения пленарного заседания Верховного Суда и соответствующего письменного поручительства не распространяются на кандидата на должность Председателя Верховного Суда.

Деятельность Совета по отбору кандидатов на должность судьи Верховного Суда регламентирована Законом РК о Высшем Судебном Совете.

Отбор кандидатов на вакантные должности судей Верховного Суда осуществляется Высшим Судебным Советом на конкурсной основе из числа лиц, подавших заявление на занятие вакантных должностей. При этом приоритет при отборе кандидатов отдается лицам, состоящим в кадровом резерве.

По итогам конкурсного отбора ВСС РК рекомендует Президенту Республики кандидатов на вакантную должность судьи Верховного Суда. В случае согласия с предложенной кандидатурой Президент РК вносит представление в Сенат Парламента с постановкой вопроса об избрании кандидата на указанную должность.

Судьи Верховного Суда избираются на должность постановлением Сената Парламента и наделяются полномочиями на постоянной основе.

Председатель Верховного Суда избирается Сенатом по представлению Президента Республики Казахстан, основанному на рекомендации Совета, сроком на 5 лет.

82.2. К местным и другим судам относятся:

– районные и приравненные к ним суды (суды районов и городов, специализированные суды (экономические, по делам несовершеннолетних, административные, по уголовным делам) и военные суды гарнизонов);

– областные и приравненные к ним суды (суды городов Астана, Алматы и Военный Суд Республики Казахстан).

Согласно Конституционному закону РК о судебной системе и статусе судей, судьями районных судов могут быть граждане Республики Казахстан:

1) достигшие возраста 30 лет;

2) имеющие высшее юридическое образование, высокие морально-нравственные качества, безупречную репутацию и, как правило, не менее 5 лет стажа работы в качестве секретаря судебного заседания, консультанта (помощника) суда, прокурора, адвоката либо не менее 10 лет стажа работы по юридической профессии;

3) сдавшие квалификационный экзамен;

4) прошедшие медицинское освидетельствование и подтвердившие отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению профессиональных обязанностей судьи;

5) успешно прошедшие оплачиваемую годичную стажировку в суде с отрывом от основного места работы и получившие положительное заключение пленарного заседания суда по итогам стажировки;

6) прошедшие полиграфологическое исследование.

От прохождения квалификационного экзамена и стажировки в судах освобождаются сроком на 4 года лица, окончившие обучение в специализированной магистратуре и сдавшие там квалификационный экзамен, а также бывшие судьи, ранее работавшие постоянными судьями не менее 5 лет, за исключением судей, освобожденных от должности по отрицательным мотивам.

Требования о прохождении оплачиваемой стажировки и полиграфологического исследования не распространяются на кандидатов, являющихся действующими судьями.

Также от прохождения оплачиваемой стажировки освобождаются лица, избранные либо назначенные с должности судьи на государственную должность в представительных органах или на должность, непосредственно связанную с организационным обеспечением правосудия.

К кандидатам на должность судьи областного суда предъявляются дополнительные требования – стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, из них судьей не менее 5 лет. Также они должны получить заключение пленарного заседания соответствующего областного суда и поручительства в письменной форме двух судей вышестоящего суда и одного судьи в отставке.

Отбор кандидатов на вакантные должности судей местных и других судов осуществляется ВСС РК на конкурсной основе из числа лиц, подавших заявление на занятие вакантных должностей.

По результатам проведенного конкурса ВСС РК рекомендует Президенту Республики кандидатов на назначение на должности судей местных и других судов.

Судьи местных и других судов назначаются на должность указом Главы государства на постоянной основе.

Отбор кандидатов на должность председателя районного суда также осуществляется ВСС РК на конкурсной основе, в то время как кандидаты на должность председателя областного суда рассматриваются ВСС РК на альтернативной основе по представлению Председателя Верховного Суда, внесенному им на основании решения пленарного заседания Верховного Суда.

На должности председателей районных судов рекомендуются кандидаты из числа действующих судей или лиц, имеющих стаж работы в должности судьи не менее 5 лет.

На должности председателей областных судов рекомендуются кандидаты из числа действующих судей или лиц, имеющих стаж работы в должности судьи не менее 10 лет.

При этом приоритет при отборе кандидатов на должности председателей местных и других судов отдается лицам, состоящим в кадровом резерве.

Председатели местных и других судов назначаются на должность указом Главы государства сроком на 5 лет. При этом они не могут быть назначены на занимаемую ими должность в соответствующем суде более двух раз подряд.

82.3. В соответствии с Конституционным законом РК о судебной системе и статусе судей в Верховном Суде функционируют:

судебная коллегия по гражданским делам;

судебная коллегия по уголовным делам;

специализированная судебная коллегия.

В областных судах имеются судебная коллегия по гражданским делам и судебная коллегия по уголовным делам.

Кандидатуры на вакантные должности председателей судебных коллегий областных судов, председателей судебных коллегий Верховного Суда рассматриваются ВСС РК на альтернативной основе по представлению Председателя Верховного Суда, внесенному им на основании решения пленарного заседания Верховного Суда.

Кандидат на должность председателя судебной коллегии Верховного Суда рекомендуется из числа судей Верховного Суда.

Кандидаты на должности председателей судебных коллегий областных судов рекомендуются из числа действующих судей или лиц, имеющих стаж работы в должности судьи не менее 10 лет.

При этом приоритет при отборе кандидатов на должность председателя судебной коллегии областного суда или Верховного Суда отдается лицам, состоящим в кадровом резерве.

Председатели судебных коллегий областных судов и Верховного Суда назначаются указом Главы государства сроком на 5 лет. При этом они не могут быть назначены на занимаемую ими должность в соответствующем суде более двух раз подряд.

82.4. Высший Судебный Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом Республики.

Согласно Закону РК о Высшем Судебном Совете в ВСС РК по должности входят Председатель Верховного Суда РК, Генеральный Прокурор РК, Министр юстиции РК, Председатель Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции РК, председатели соответствующих постоянных комитетов Сената и Мажилиса Парламента.

Половину членов ВСС РК составляют судьи и судьи в отставке, которые избираются и рекомендуются к назначению Главе государства пленарным заседанием Верховного Суда.

Кандидатуры судей и судей в отставке в состав ВСС РК рассматриваются пленарным заседанием Верховного Суда из числа кандидатов, рекомендованных пленарными заседаниями областных судов, с учетом обеспечения равного представительства в ВСС РК судей, судей в отставке районных и областных судов, а также Верховного Суда.

Кроме того, в состав ВСС РК Президентом Республики могут быть назначены и другие лица, в том числе ученые-юристы, адвокаты, иностранные эксперты, представители Союза судей.

Такой состав Совета полностью соответствует международным стандартам. Если обратиться к Европейской хартии о законе о статусе судей от 10 июля 1998 года, то в ней сказано, что в отношении каждого решения, связанного с подбором, отбором, назначением, продвижением по службе или окончанием пребывания в должности судьи Закон предусматривает вмешательство органа, независимого от исполнительной и законодательной власти, в котором не менее половины принимающих участие в заседании являются судьями, избранными такими же судьями в порядке, гарантирующем самое широкое представительство судей.

Члены ВСС РК, за исключением Председателя Совета и членов Совета по должности, осуществляют свои полномочия 3 года.

82.5. Статус и организация работы Совета определяются Законом РК о Высшем Судебном Совете.

В соответствии с данным Законом ВСС РК является автономным государственным учреждением, создаваемым в целях обеспечения конституционных полномочий Президента Республики Казахстан по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности.

Ранее Совет был консультативно-совещательным органом при Президенте Республики, затем – учреждением без образования юридического лица, и с 2016 года преобразован в автономное государственное учреждение.

Совет имеет аппарат, который является юридическим лицом.

Порядок проведения заседаний ВСС РК и другие организационные вопросы его деятельности закреплены Регламентом ВСС РК.

Члены ВСС РК независимы при осуществлении своей деятельности. В то же время они не вправе вмешиваться в деятельность судов и судей по отправлению правосудия.

СТАТЬЯ 83

1. Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

2. Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

3. Генеральный Прокурор Республики в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам

административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Срок полномочий Генерального Прокурора пять лет.

4. Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики определяются законом.

Законом РК от 10 марта 2017 г. внесены поправки в пункт 1 статьи 83 Конституции, которые направлены на совершенствование правовой надстройки системы прокуратуры, позволяют пересмотреть формы реализации ее функций в фокусе дальнейшей модернизации правоохранительной деятельности.

Новая редакция п. 1 ст. 83 Конституции соответствует заданному Главой государства Н.А. Назарбаевым направлению на дальнейшее углубление демократизации общества и государства, опирается на логику развития нашей страны и логику развития мирового сообщества в целом¹ и, как и другие нововведения Конституции, является ответом на вызовы времени².

В целом ст. 83 Конституции сохраняет прежний правовой статус и основные направления деятельности прокуратуры, которые коррелируются с современными требованиями динамично развивающегося общества. Определяя правовое положение и функции прокуратуры, Конституция учитывает также правовую природу этого органа исходя из сложившейся его роли и предназначения в публично-правовых и частно-правовых сферах.

Конституционные функции прокуратуры обусловлены, прежде всего, целями обеспечения высшей юридической силы Основного Закона, укрепления законности и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов государства и общества.

Статья 83 Конституции в новой редакции закрепляет три основные функции прокуратуры:

– от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан;

– представляет интересы государства в суде;

– от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Суть конституционной новеллы заключается в формировании прокуратуры нового, современного образца, для которой теперь ключевым должно стать не ситуативное, а комплексное решение вопросов соблюдения законности.

Статья 83 Конституции решение конкретных вопросов оставляет на усмотрение законодателя, при этом не исключая возможности наделения

¹ Обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти // Казахстанская правда. 2017. 26 янв.

² Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан // Казахстанская правда. 2017. 13 марта.

прокуратуры разветвленными функциями как в уголовно-правовых, так и гражданско-правовых и иных отношениях.

Такая конституционная установка корреспондируется с заключением Консультативного совета европейских прокуроров «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», согласно которому избрание государством той или иной модели прокуратуры в любом случае должно преследовать общие и публичные интересы, цели защиты прав и свобод человека и поддержания верховенства закона, что требует четкого определения функций и полномочий органов прокуратуры в законе, а исполнение прокурором своих обязанностей должно происходить на основе принципов законности, объективности, справедливости и беспристрастности¹.

83.1. В соответствии с п. 1 ст. 83 Конституции одним из ключевых направлений деятельности прокуратуры является высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан.

Статья 83 Конституции не ограничивает высший надзор только применением законов, как в прежней ее редакции, расширив его предмет соблюдением законности. Основной Закон, переориентируя высший надзор на соблюдение законности, нацелен на укрепление верховенства права, ненарушение субъектами императивных норм, что является неотъемлемым условием функционирования правового государства.

В отличие от прежней редакции, действующий п. 1 ст. 83 Конституции закрепляет принципиальное требование – пределы высшего надзора устанавливаются законом. Соответственно, определение предмета, формы высшего надзора, круга лиц, на которых он распространяется, является прерогативой законодателя.

Конституционная характеристика прокурорского надзора в качестве высшего надзора разъяснена в НПКС РК от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления».

Согласно указанному Нормативному постановлению, суть высшего надзора заключается в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими государственными органами, в том числе обладающими надзорными полномочиями, действий и принятых решений, в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования².

При этом специфика прокурорского надзора выражается в том, что прокуратура выступает инстанцией высшего надзора, осуществляемого

¹ Заключение № 3 Консультативного совета европейских прокуроров для представления Комитету Министров Совета Европы «О роли прокуратуры вне уголовно-правовой сферы», принято на 3-м пленарном заседании КСЕП, состоявшимся в г. Страсбурге, 15–17 октября 2008 года // Сборник заключений КСЕП, март 2017 г. – С. 23.

² НПКС РК от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» // Сборник постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Астана, 2012 (переиздание). – С. 453.

исключительно от имени Республики Казахстан и в пределах всего государства.

В соответствии с п. 1 ст. 83 Конституции прокуратура представляет интересы государства в суде.

Характеристика полномочий прокуратуры представлять интересы государства в суде дана в НПКС РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан».

Согласно указанному Нормативному постановлению, в Конституции и текущих законодательных актах не указан иной орган, кроме прокуратуры, осуществляющий представление интересов государства в суде. Конституция возлагает на прокурора обязанность представлять интересы государства в суде, что увеличивает объем его процессуальных полномочий. Конституционную норму о том, что «прокуратура представляет интересы государства в суде» следует понимать как конституционно определенное направление деятельности прокуратуры. Прокурор как представитель интересов государства в суде наделяется процессуальными правами¹.

Основания, порядок и особенности участия прокурора в осуществлении правосудия, задачи прокурора при представлении интересов государства в суде определяются УПК РК, ГПК РК, КоАП РК и иными законодательными актами.

В гражданском судопроизводстве Генеральный Прокурор вправе приносить протесты в суд кассационной инстанции только на судебные акты, которые вступили в законную силу. На не вступившие в законную силу решения судов прокурор вносит ходатайство о пересмотре.

Частью 3 статьи 54 ГПК РК предусмотрены право прокурора и категория субъектов, в защиту которых в соответствии с законодательством он вправе обратиться с иском, заявлением в суд для восстановления их нарушенных прав и защиты интересов.

Прокуратура от имени государства *осуществляет уголовное преследование.*

В соответствии с ранее действовавшей редакцией пункта 1 статьи 83 Конституции прокуратура осуществляла уголовное преследование *в порядке и пределах, установленных законом.*

Принципиальное отличие новой редакции в том, что Конституция теперь уполномочивает прокуратуру осуществлять уголовное преследование *от имени государства.* Из пункта 1 статьи 83 Конституции исключены слова *«установленных законом порядке и пределах».* Эти поправки придают норме пункта 1 статьи 83 иное смысловое значение, меняют ее содержание.

Пункт 1 статьи 83 Основного Закона, закрепляя, что прокуратура осуществляет от имени государства уголовное преследование, особо подчер-

¹ НПКС РК от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» // Сборник постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан – Астана, 2012 (переиздание). – С. 41–42.

кивает ведущую роль прокуратуры на данном этапе уголовного процесса. Иные государственные органы Конституция не наделяет таким правом.

Кроме того, Конституция не требует установления законодательных пределов осуществления прокуратурой уголовного преследования. Она непосредственно обязывает прокурора осуществлять уголовное преследование от имени государства, то есть Республики Казахстан, что предполагает реализацию данной функции исключительно прокуратурой.

Это обусловлено тем, что в этой сфере права и свободы личности являются наиболее уязвимыми и нуждаются в государственной защите. В данном контексте наиболее ярко выражается сущность прокурорской деятельности по обеспечению законности, ее правозащитный потенциал.

Новая редакция пункта 1 статьи 83 Конституции нацеливает на гармонизацию с конституционными новеллами уголовно-правовой политики государства и пересмотр концепции уголовного преследования.

Это следует из НПКС РК от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан», в котором указано, что «конституционные поправки направлены на обеспечение верховенства Конституции Республики в системе действующего права и ее безусловное исполнение на всей территории страны, расширение перечня и повышение уровня защищенности особо охраняемых конституционных ценностей, усиление конституционного контроля, а также уточнение содержания, условий и пределов ограничения прав и свобод человека и гражданина»¹.

Принимая во внимание, что по Конституции единственным государственным органом, осуществляющим уголовное преследование, является прокуратура, возникает необходимость в изменении ключевых подходов к организации и проведению расследования уголовных дел, принятию важных решений, определяющих судьбу дела и процессуальный статус лица, вовлекаемого в орбиту уголовного преследования.

83.2. Прокуратура Республики составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

Единую систему органов прокуратуры образуют Генеральная прокуратура, прокуратуры областей и приравненные к ним (прокуратуры городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан, главные военная и транспортная прокуратуры), районные и приравненные к ним городские, межрайонные, а также специализированные прокуратуры (военные, природоохранные, транспортные, прокуратуры специальных объектов).

¹ НПКС РК от 17 апреля 2017 года № 2 «О пересмотре некоторых нормативных постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2017. 21 апр.

Комитет по правовой статистике и специальным учетам и Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре также входят в систему прокуратуры.

Прокуратуру возглавляет Генеральный Прокурор. Деятельность органов, ведомств и учреждений прокуратуры основана на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору.

В органах прокуратуры, кроме районных и приравненных к ним, образуются коллегии, являющиеся совещательными органами. На заседаниях коллегии рассматриваются вопросы деятельности органов прокуратуры, а также иные вопросы, связанные с выявленными нарушениями законности, требующие, по усмотрению Генерального Прокурора, руководителя ведомства, прокурора области или приравненного к нему прокурора, коллегиального рассмотрения с участием заинтересованных лиц.

Акты прокурорского надзора, вынесенные на основании и в порядке, установленных законом, обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан. Прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц, политических партий и иных общественных объединений.

Прокуратура подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан. Ее подотчетность заключается в осуществлении органами прокуратуры особых полномочий. В связи с этим Глава государства должен располагать необходимой информацией о состоянии законности в стране и результатах деятельности прокуратуры посредством заслушивания отчета Генерального Прокурора в соответствии с установленной периодичностью – не реже одного раза в квартал (*п.п. 3) ст. 13 Конституционного закона РК о Президенте*).

83.3. Генеральный Прокурор Республики в течение срока своих полномочий не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Срок полномочий Генерального Прокурора пять лет.

Срок полномочий Генерального Прокурора составляет пять лет. В соответствии с комментируемым пунктом Генеральный Прокурор обладает конституционным иммунитетом на применение ареста, осуществление привода, назначение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, привлечение к уголовной ответственности, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений¹.

¹ Согласно НПКС РК «Об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79, пункта 3 статьи 83 и пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан» от 30 января 2003 года № 10, «упоминание категории «тяжкие преступления» следует понимать как установление уровня общественной опасности преступления, означающее, что в случае совершения лицом преступления меньшей тяжести, чем тяжкие, согласие соответствующих органов обязательно и, наоборот, оно не требуется во всех случаях совершения тяжких преступлений и преступлений наибольшей опасности –

Дача Сенатом Парламента согласия на назначение на должность Генерального Прокурора, а также его назначение и освобождение от должности Президентом Республики определена в конституционных законах РК о Парламенте и статусе его депутатов и о Президенте.

Порядок досудебного уголовного расследования в отношении Генерального Прокурора РК регламентирован в УПК РК (ст. 551 УПК).

Процедура лишения неприкосновенности Генерального Прокурора подробно закреплена в Регламенте Сената Парламента. Решение оформляется постановлением. В случае несогласия Сената решение должно содержать развернутую мотивировку отклонения.

После получения первым заместителем Генерального Прокурора решения Сената Парламента дальнейшее производство по делу осуществляется в порядке, установленном законом. Надзор за законностью рассмотрения дела в судебном порядке в отношении Генерального Прокурора осуществляет первый заместитель Генерального Прокурора.

Следует отметить, что вопросы лишения конституционной неприкосновенности и привлечения к ответственности отдельной категории должностных лиц разъясняются в НПКС РК от 30 января 2003 г. № 10 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79, пункта 3 статьи 83 и пункта 2 статьи 15 Конституции Республики Казахстан»¹.

83.4 Компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры Республики определяются законом.

Согласно Конституции, наряду с определением важнейших элементов статуса ряда государственных органов непосредственно Конституцией, регулирование отдельных сторон организации и функционирования государственных органов может осуществляться конституционным законом или законом. Кроме того, из смысла ряда норм Конституции следует, что правовое положение государственных органов может устанавливаться также указами Президента Республики, постановлениями Правительства и иными подзаконными актами².

В соответствии же с пунктом 4 статьи 83 Конституции вопросы компетенции, организации и порядка деятельности прокуратуры Республики являются предметом исключительно закона, что обусловлено ее конституционным статусом и особым положением в структуре государственных органов.

Законодательную основу деятельности прокуратуры составляют УПК РК, ГПК РК, КоАП РК, законы РК о прокуратуре, государственной правовой статистике и специальных учетах, правоохранительной службе и другие.

Законодательное регулирование деятельности прокуратуры прошло несколько этапов. Единая система органов прокуратуры, подчиненная

особо тяжких» // Сборник постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан – Астана, 2012 (переиздание). – С. 262–265.

¹ Там же.

² См. НПКС РК от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» // Сборник постановлений Конституционного Совета Республики Казахстан. – Астана, 2012 (переиздание). – С. 452–453.

Генеральному Прокурору, положившая начало становлению национальной прокуратуры, была образована 6 декабря 1991 года¹. Первый Закон РК «О прокуратуре Республики Казахстан»², которым прокуратура провозглашается органом высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов, принят 17 января 1992 года Верховным Советом Республики Казахстан. С принятием новой Конституции 21 декабря 1995 года Президентом был издан Указ, имеющий силу закона, «О прокуратуре Республики Казахстан», который изменил правовое поле деятельности прокуратуры³.

В соответствии с конституционными изменениями 2017 года 30 июня 2017 года принят Закон РК «О прокуратуре», в котором определены назначение, правовые основы деятельности, принципы организации и деятельности, сферы прокурорского надзора (основные направления, предмет, формы, пределы и виды надзора), представительство интересов государства в суде и уголовное преследование, правовые акты и система органов прокуратуры, а также иные вопросы.

Задачами органов прокуратуры являются: защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью. Иные задачи могут быть определены законом и актами Президента Республики Казахстан.

К иным направлениям деятельности прокуратуры отнесены: координация деятельности по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, рассмотрение обращений, а также деятельность ведомств, учреждений и организаций образования прокуратуры.

Законом РК о прокуратуре в отдельной главе также определены статус, полномочия и гарантии деятельности прокурора. В ней регламентируются права, обязанности, правовые гарантии деятельности прокурора, ответственность прокуратуры, правовое регулирование труда, службы и иные вопросы финансового, материального и социального обеспечения.

Работа органов прокуратуры строится на основе актов, издаваемых Генеральным Прокурором, регулирующих вопросы организации и деятельности прокуратуры: приказов, распоряжений, положений, инструкций, регламентов и других.

Статья 84. Исключена в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007г.

¹ Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 6 декабря 1991 года «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечение их самостоятельности и независимости» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 48–50.

² Закон РК от 17 января 1992 года «О прокуратуре Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1992. – № 5.

³ Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 21 декабря 1995 года № 2709 «О прокуратуре Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24.



Раздел VIII
МЕСТНОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
И САМОУПРАВЛЕНИЕ

СТАТЬЯ 85

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории.

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории.

Комментируемая статья Конституции РК посвящается одному из важных и множественных звеньев единой системы государственной власти – местному государственному управлению.

Данная конституционная норма является фундаментальной правовой основой построения местного государственного управления. Каждый термин данной статьи очень содержателен и это повлекло в свою очередь к созданию целой системы законодательных норм, которые в отдельности призваны урегулировать все отношения, касающиеся местного государственного управления. Помимо «специальных» законов, направленных на регламентацию задач и компетенции местных представительных и исполнительных органов, осуществляющих управленческие функции на соответствующих территориях, нормы, затрагивающие вопросы местных государственных органов, закреплены во многих других правовых актах. Данные акты, как действующее право Республики Казахстан, состоят из международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, и законодательных актов Республики Казахстан.

Следует отметить, что в Земельном кодексе РК приводится более 100 и в Водном кодексе РК – порядка 60 ссылок на компетенции местных органов власти. Кодексом РК о здоровье народа предусмотрено около 40 норм, посвященных компетенции местных органов управления. Внедрение новых институтов и механизмов государственного регулирования предпринимательства так же не обошлось без наполнения компетенции местных органов власти новыми полномочиями. Показательным в данном плане является Закон РК от 31 октября 2015 года «О государственно-частном партнерстве», в котором 9 раз упоминаются полномочия местных представительных и исполнительных органов.

Всё имеющееся многообразие норм в действующей иерархии: Конституции, конституционных законов, кодексов и законов, посвященных местному государственному управлению, и предопределяет необходимость их периодического разъяснения, толкования.

Предлагаемое толкование, как точно подметил профессор Ударцев С.Ф., «может точнее соотнести законы и конституцию, устранить мнимое их противоречие или констатировать неустранимое без корректировки законодательства, без изменения или отмены законов противоречия»¹.

Структура и система местного государственного управления на всей территории Республики Казахстан единообразно регламентирована. Исключение в этом регулировании составляют отдельные административно-территориальные образования, учитывающие ряд особенностей.

Согласно п. 1 ст. 2 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении, законодательство в данной сфере основывается на Конституцию и состоит из данного Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. О некоторых выше уже сказано.

Так, если «базовый» Закон регламентирует все «общественные отношения в области местного государственного управления и самоуправления, определяет компетенцию, организацию, порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов», то два других закона, посвященные городам Алматы и Астаны, являются неким дополнением регулирования вопросов местного государственного управления с учетом специфики, ряда особенностей и статуса данных городов в системе исполнительной власти.

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» было подчеркнуто, что «следует адаптировать наше законодательство под новые реалии».

Развитие науки и технологий, внедрение инноваций в повседневную жизнь граждан и таких проектов, как «умный» дом, «умный» город, обусловливают внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство Республики Казахстан.

Следуя вышеотмеченному поручению Главы государства, актуальным представляется своевременное нормативно-правовое реагирование законодателей на внедряемые в нашу повседневную жизнь инновации и новые технологии. Полагаем, что вопрос адаптивирования законодательства под новые реалии также касается правоприменения и судебной власти.

«Умный» город охватывает такие сферы жизни горожан, как безопасность, транспорт, медицинские услуги, коммунальное хозяйство, благоустройство и т.д. Источниками данных служат видеокамеры, различные датчики, сенсоры, информационные системы и прочее². Источники данных

¹ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – С. 191.

² Источник <https://iot.ru/gorodskaya-sreda/opyt-umnykh-gorodov-ili-praktika-megapolisov-upravlyaemykh-dannymi> от 14 августа 2017 года.

актуальны для местного государственного управления, т.к. являются одним из способов минимизирования расходов бюджета и сокращения потерь в энергопотреблении, обеспечении водой, теплом и прочее.

В преамбуле Закона РК о статусе столицы Республики Казахстан предусмотрено, что данный закон регулирует общественные отношения в области функционирования столицы Республики Казахстан, определяет правовые, экономические и организационные основы ее деятельности. При этом, данный правовой акт призван более регламентировать особенности местного государственного управления в столице. Всего из пятнадцати действующих статей этого правового акта, большинство статей утверждают особенности местного государственного управления в столице.

Например, статья 9 Закона РК о статусе столицы, посвященная полномочиям местного исполнительного органа столицы, состоит из 40-подпунктов, которые почти детально определяют компетенцию местного исполнительного органа столицы в различных сферах местного государственного управления.

Стоит отметить, что одним из первых законодательных актов, направленных на регулирование местного государственного управления, стал Закон РК от 1 июля 1998 года «Об особом статусе города Алматы», которым установлены правовые основы, определяющие особый статус города Алматы, исходя из ряда его особенностей и закреплены полномочия исполнительного и представительного органов.

Государственная власть, помимо закрепленного п. 4 ст. 3 Конституции, разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, предусматривают так же деление на местное государственное управление и самоуправление.

Разберем, что же стоит понимать под местным государственным управлением и из каких элементов складывается это и другие понятия ст. 85 Конституции РК.

85.1. Под местным государственным управлением понимается деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории, гласит п.п. 8) ст. 1 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении.

Местное государственное управление является важным правовым инструментом государственной власти на нижестоящих уровнях властной вертикали, которая формируется с учетом различных местных особенностей. Как отмечал академик Г.С. Сапаргалиев: «местное государственное управление Республики Казахстан является особой частью механизма государства и обладает определенной самостоятельностью»¹. Последнее

¹ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право, Академический курс, 2006. – С. 186.

обеспечивается посредством самостоятельного местного коммунального имущества (статья 192 ГК РК), бюджета и поступающих в доход местного бюджета налогов (статьи 50, 51, 52, 52-1 Бюджетного кодекса РК), что закреплено соответствующими статьями ГК РК, Бюджетного кодекса РК и Законом РК о госимуществе.

В частности, п. 3 ст. 192 ГК РК (Общая часть) предусмотрено, что «коммунальная собственность состоит из местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами», а средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну.

Посланием Главы государства от 31 января 2017 года в части децентрализации власти и укрепления финансовой самостоятельности местных органов власти отмечена важность недопущения «концентрации расходных полномочий на областном уровне». Президент Республики подчеркнул, что «следует передавать их дальше на район и сельские уровни. Акимы должны решать вопросы регионального и местного значения ...».

Таким образом, в процессе совершенствования и соответствующего разграничения правового регулирования местного государственного управления, ГК РК (общая часть) дополнен в соответствии с Законом РК от 11 июля 2017 г. о перераспределении полномочий пунктом 3-1 ст. 192, который произвел некоторое разграничение полномочий по уровням исполнительной вертикали.

С июля 2017 года коммунальная собственность и соответствующее ей руководство подразделяется по уровням местного государственного управления и самоуправления на:

областную, города республиканского значения, столицы;

районную (города областного значения);

города районного значения, села, поселка, сельского округа (коммунальная собственность местного самоуправления) и поэтапно будут вводиться с января 2018 года.

85.2. Местными представительными органами являются выборные органы – маслихаты, которые избираются населением каждой отдельной административно-территориальной единицы. Маслихаты призваны, как представители интересов отдельно взятой административно-территориальной единицы, выражать чаяния и волю избравшего депутатов населения. При этом проводить общегосударственные интересы.

Формирование маслихатов регламентируется рядом законодательных актов – это Конституция РК, Конституционный закон РК о выборах, Закон РК о местном госуправлении и самоуправлении.

В Конституционном законе РК о выборах закреплено, что число депутатов соответствующего маслихата определяется ЦИК РК в следующих пределах: в областном маслихате, маслихатах городов Астаны и Алматы – до пятидесяти, городском маслихате до тридцати, в районном маслихате до двадцати пяти.

В маслихате города Астаны на сегодняшний день двадцать пять депутатов.

Стоит отметить, что маслихат работает посессионно и не является юридическим лицом, как и акиматы соответствующих административно-территориальных образований. Они не являются постоянно действующим исполнительно-распорядительными органами, что присуще исключительно исполнительной власти.

85.3. Местные исполнительные органы (далее – МИО) входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

МИО являются стержнем местного государственного управления, которые осуществляют исполнительские и распорядительные функции.

Возглавляет всю систему местной исполнительно-распорядительной власти аким. Конституция и Закон о местном госуправлении и самоуправлении предусматривают, что аким является представителем Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляет МИО (в случае его создания) и обеспечивает проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики Казахстан, ответственный за состояние социально-экономического развития соответствующей территории.

Местная исполнительная власть осуществляется акиматами, которые являются коллегиальными исполнительными органами, возглавляемыми акимами области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения) и осуществляющими в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории.

В систему местной исполнительной власти входят управления, создаваемые в форме государственных учреждений, которые призваны регулировать, руководить различными отраслями и сферами, обеспечивающими административно-территориальные образования и жителей условиями для комфортного, благополучного проживания и деятельности. Водопользование, энергоснабжение, гражданское и дорожное строительство, коммуникации, иное коммунальное и транспортное обслуживание, продовольственная и общественная безопасность, предпринимательство, торговля, инвестиции, здравоохранение, образование, культура и спорт – это лишь основная часть зоны ответственности регулируемой, исполняемой и контролируемой ежедневно и круглосуточно органами местной исполнительной власти.

Все перечисленные отрасли и сферы в установленном порядке финансируются, как уже отмечалось соответствующими местными бюджетами.

Финансы, как отмечал Худяков А.И., являются элементом жизнеобеспечения всего общества»¹

Исполнительные органы, финансируемые из местных бюджетов, образуются, упраздняются и реорганизуются акиматом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) в рамках схемы управления административно-территориальной единицей, утвержденной соответствующим маслихатом (статья 39 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении).

Аким области, города республиканского значения, столицы, также назначает и освобождает от должности руководителей местной полицейской службы органов внутренних дел с согласия соответствующего маслихата гласит пп. 4) п. 1 ст. 29 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении.

Руководители исполнительных органов осуществляют деятельность на вверенных им направлениях (сфера образования, здравоохранения, туризм и спорт, поддержка предпринимательства, энергетика, строительство, занятость, поддержка отдельным категориям граждан, благоустройство, сельское хозяйство, пассажирский транспорт и т.д.), для того чтобы обеспечить граждан благополучным, комфортным проживанием.

В Казахстане функционируют следующие звенья акиматов: 1) областные, города республиканского значения, столицы (14 областных акиматов, город республиканского значения Алматы и столица Астана); 2) районные (городов областного значения). Районные в городе республиканского значения (столице), например, в городе Алматы 8 районов, в городе Астане – 3, в городе Шымкенте – 4 и в городе Караганде – 2, городские районного значения, поселковые, аульные (сельские).

Областные (города республиканского значения, столицы), районные (городов областного значения) акиматы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан. Поскольку районные в городе республиканского значения (столице) акиматы, а также акиматы городов районного значения, поселковые, аульные (сельские), окружные акиматы не образуются, они считаются частью соответствующих исполнительных органов.

Областные (города республиканского значения, столицы), районные (городов областного значения) акиматы имеют одну общую задачу — обеспечивать проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Каждое из указанных звеньев акиматов решает эту задачу в рамках своей компетенции.

Областные (города республиканского значения, столицы) акиматы возглавляют акимы области (города республиканского значения, столицы).

¹ Избранные труды по финансовому праву. Составитель Сулейменов М.К., Порохов Е.В., Карасева М.В., Шаукенов А.Т. – СПб: Изд. «Юридический центр-Пресс», 2010. – С. 58.

Аким области (города республиканского значения, столицы) формирует акимат из своих заместителей, руководителя аппарата акима, первых руководителей исполнительных органов. Персональный состав акимата области (города республиканского значения, столицы) согласовывается с сессией областного (города республиканского значения, столицы) маслихата, которая принимает соответствующее решение. Порядок подготовки и проведения заседания и принятия решения акимата области (города республиканского значения, столицы) определяется регламентом, разрабатываемым на основе постановления Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2001 года № 546 «Об утверждении Типовых регламентов акиматов области (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения)».

МИО (акимат) формируется акимом. Областной (города республиканского значения, столицы) акимат является коллегиальным органом.

Аким области (города республиканского значения, столицы) назначается на должность Президентом Республики с согласия маслихата области, города республиканского значения, столицы. Освобождается от должности Президентом Республики Казахстан (статья 28 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении). Заместители акима области (города республиканского значения, столицы) назначаются по согласованию с уполномоченными вышестоящими государственными органами, предельное число которых определяется Правительством РК (п.п. 4) п. 1 ст. 29 указанного Закона РК). Руководители исполнительных органов, финансируемых из областного, города республиканского значения, столицы бюджета, за исключением руководителей, которым в установленном законодательством Республики Казахстан порядке предоставлено право ношения форменной одежды и присваивается воинское или иное специальное звание, назначаются распоряжением акима.

Коллегиальным решением МИО органа является постановление акимата, индивидуальными актами акима – решения и распоряжения (пункт 3 статьи 37 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении).

Акимат области (города республиканского значения, столицы) осуществляет консультативную работу, для чего образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера. Законодательство Республики Казахстан предусматривает форму ответственности отдельных государственных служащих, а не всего акимата.

Исходя из законодательных норм, можно отдельно обозначить следующие группы полномочия акимов областей (городов республиканского значения, столицы):

1) представительские, ввиду того, что аким призван представлять интересы той административно-территориальной единицы, на которую назначен во взаимоотношениях с центральными государственными органами, международными организациями, международными финансово-экономическими институтами и организациями, а также местным населением и отдельными гражданами;

2) исполнительно-распорядительные, так как призван исполнять политику, акты и поручения Президента Республики, Правительства и в процессе реализации своих функций и полномочий вправе, а порой обязан издавать акты распорядительного характера для достижения целевых индикаторов, целей и задач, поставленных вышестоящим высшим руководством;

3) контрольные полномочия областных (города республиканского значения, столицы) и нижестоящих акимов вытекают из обязанности обеспечивать на вверенной территории исполнение стратегических, политических и законодательных актов Главы государства, актов и поручений Правительства Республики Казахстан, постановлений акимата, распоряжений и решений акимов, поручений, в том числе официально оформленных протоколами.

Перечень полномочий акима, как руководителя местной исполнительной власти, не ограничивается перечисленными и включают ряд других, которые так же следуют из норм вышеуказанных законов. Условно это вопросы нормотворческого, кадрового характера, дисциплинарного и т.п.

85.4. В системе местных исполнительных органов существуют в форме государственных учреждений аппараты акимов области, столицы, города республиканского значения. Их правовой статус закреплен пп. 2) ст. 1 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении, который предусматривает, что информационно-аналитическое, организационно-правовое и материально-техническое обеспечение деятельности акима осуществляется аппаратом акима.

Аппарат акима области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) образуется, упраздняется и реорганизуется соответственно акиматом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения).

На примере столицы, можно назвать аппарат акима городе Астаны, 3 аппарата районов в городе Астане и 26 исполнительно-распорядительных органов, являющихся одновременно администраторами бюджетных программ.

СТАТЬЯ 86

1. Местные представительные органы – маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление.

2. Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

В пункт 2 ст. 86 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

3. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики может быть депутатом только одного маслихата.

4. К ведению маслихатов относится:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;

2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;

4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;

5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

5. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске.

Пункт 5 ст. 86 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

6. Компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом.

86.1. В Республике Казахстан местными представительными органами являются выборные органы, которые образованы населением соответствующей административно-территориальной единицы. Правовой статус маслихатов определяются Конституцией и законодательством Республики Казахстан. Согласно изменениям, внесенным в Конституцию РК Законом РК от 21 мая 2007 г., маслихаты определяются как основа местного самоуправления. Пункт 2 ст. 89 Конституции однозначно определяет маслихаты как органы местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года устанавливает, что: 1) местное самоуправление составляет одну из основ демократического строя; 2) право граждан на участие в управлении государством может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне; 3) существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и при-

лиженное к гражданам управление; 4) органы местного самоуправления, создаваемые демократическим путем, должны иметь автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства.

28 ноября 2012 года в Республике Казахстан была принята Концепция развития местного самоуправления, утвержденная Указом Президента РК. Маслихатам отводится главенствующая роль при реализации задач, связанных с обеспечением конституционного права граждан на осуществление самоуправления путем выражения волеизъявления населения соответствующего административно-территориальной единицы. Маслихат – представительный орган власти, формируемый путем непосредственной демократии самим населением соответствующей местности. Таким образом, население делегирует свое право на участие в управлении делами государства депутатам соответствующего маслихата. Одним из главных принципов местного самоуправления является самостоятельное решение местными органами, в том числе и маслихатами, вопросов местного значения с учетом законных интересов всех жителей населенного пункта. С этой целью представляется необходимым создавать и развивать механизмы активного вовлечения населения в процесс принятия управленческих решений.

Конституция РК в своих нормах закрепляет общие направления становления и развития местного самоуправления как организации государственной власти на местах. Современный этап правового регулирования местного самоуправления характеризуется расширением функций органов местного самоуправления, повышением их ответственности за состояние дел на их территории.

Построение демократического правового государства предполагает существование эффективно функционирующей системы местного самоуправления. Местное самоуправление в Казахстане, как одна из конституционных форм осуществления суверенной власти со стороны народа, также рассматривается как самостоятельный способ управления обществом. Формирование местного самоуправления в ходе реформ в последние годы невозможно без создания политических, социально-экономических и правовых основ для развития самоуправления.

Местные представительные органы полностью осуществляют свою деятельность на правовой основе. Маслихаты финансируются из местных бюджетов, которые являются неотъемлемой частью государственного бюджета страны.

Следует отметить, что конституционные реформы, проведенные в Казахстане законами РК от 21 мая 2007 г. и 10 марта 2017 г., подняли роль маслихатов – местных представительных органов. Это связано с перераспределением полномочий государственных органов, когда все больше полномочий и больше ответственности переходит к органам представительной власти на местах.

Организация и деятельность местного самоуправления осуществляются в рамках закона, это означает, что Закон РК о местном самоуправлении

и самоуправления, который содержит положения о местном самоуправлении, дает местным органам власти право регулировать значительную часть государственных дел, а также самостоятельно решать вопросы местного значения под свою ответственность. Следовательно, органы местного самоуправления выполняют функции двойственного характера: 1) ответственны за состояние дел на соответствующей территории и 2) осуществляют негосударственную функцию. Более того, в сфере работы местных органов власти значительную часть занимают государственные дела.

Конституция и законы регулируют наиболее важные социальные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся, в частности, основ организации и деятельности государственных органов и местного самоуправления. Следовательно, основы организации и деятельности органов местного самоуправления закреплены в законе, который устанавливает основные принципы и нормы. Эти основополагающие принципы и нормы вытекают из конституционных положений о государственных органах, а также органах местного самоуправления. К этим принципам и нормам относятся: выборы органов местного самоуправления, участие населения в решении вопросов местного значения, независимость органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом, связь с органами местного самоуправления.

Местные представительные органы образуются путем выборов и выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц. И в тоже время следует отметить, что задача маслихатов заключается в учете общегосударственных интересов при реализации воли населения соответствующих административно-территориальных интересов.

86.2. Маслихаты являются выборными органами, формируемыми путем прямого избирательного права. Каждый гражданин, проживающий на территории соответствующей административно-территориальной единицы, вправе реализовать свое конституционное право участвовать в выборах. Конституционный закон о выборах в Республике Казахстан регламентирует процедуру выборов депутатов маслихата.

Принципы избирательного права устанавливают основополагающие начала, на которых базируется весь механизм правового регулирования конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, в том числе и в маслихаты. Они не только лежат в основе законодательства о выборах, но и служат главным критерием законности и правомерности действий избирателей, кандидатов, избирательных комиссий и других участников выборов, свидетельствуют о приоритетах правового регулирования отношений, связанных с осуществлением и защитой избирательных прав граждан. Принцип всеобщности (отсутствие какой-либо дискриминации) означает, что граждане могут избирать и быть избранными по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, а также, вне зависимого от имущественного и долж-

ностного положения. Этому принципу не противоречит установленные в законодательстве запреты на участие в выборах для психически нездоровых лиц и лиц, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Всеобщее избирательное право, в том числе при избрании депутатов маслихатов, закреплено в ст. 4 Конституционного закона РК о выборах.

Принцип равного избирательного права закреплен в статье 5 Конституционного закона РК о выборах и означает, что избиратели участвуют в выборах депутатов маслихатов на равных основаниях и каждый из них обладает соответственно одним голосом на один избирательный бюллетень, а кандидатам гарантируются равные права и условия участия в выборах.

Прямые выборы означают, что депутаты маслихатов избираются гражданами непосредственно, что создает связь между избранными депутатами и избирателями. Прямые выборы ставят депутата под контроль избирателей своего избирательного округа, что полагает, что депутаты встречаются с избирателями округа и выслушивают их, стремятся к тому, чтобы при принятии решений были учтены интересы жителей их округа. В соответствии со ст. 6 Конституционного закона РК о выборах прямое избирательное право закреплено за гражданами при выборах депутатов маслихатов.

Принцип тайного голосования исключает возможность какого-либо контроля со стороны любых органов, должностных лиц, а также общественных объединений за волеизъявлением избирателей. Соблюдение тайны голосования возлагается на избирательные комиссии как одна из главных обязанностей, в том числе при досрочном голосовании, голосовании вне помещения, а также при голосовании по почте. Вместе с тем необходимо помнить, что тайное голосование является правом избирателя. И если избирательные комиссии обязаны выполнить все требования закона, обеспечивающие тайну волеизъявления граждан, то избиратели не могут быть принуждены к заполнению избирательного бюллетеня в кабине для тайного голосования. Они вполне могут сделать это и вне кабины для тайного голосования с тем, однако, условием, чтобы их действия не носили агитационного характера. Статья 8 Конституционного закона РК о выборах закрепляет принцип тайного голосования при выборах депутатов маслихатов.

86.3. Согласно ст. 5 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Таким образом, при реализации пассивного избирательного права гражданин при выборах в маслихат ограничивается возрастным избирательным цензом, соответственно это должен быть гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет, поскольку политическое право быть избранным распространяется только на граждан Республики Казахстан.

Гражданин Республики Казахстан может быть депутатом только одного маслихата. Это требование связано с местом жительства и знанием интересов соответствующей административно-территориальной единицы.

Как отмечалось ранее, число депутатов соответствующего маслихата определяется ЦИК РК в следующих пределах: в областном маслихате, маслихатах городов Астаны и Алматы до пятидесяти; городском маслихате до тридцати; в районном маслихате до двадцати пяти.

Маслихат считается правомочным при условии избрания не менее трех четвертей от общего числа его депутатов, определенного ЦИК РК.

86.4. Под компетенцией понимается круг вопросов, относящихся к ведению маслихатов. К ним законодательство относит:

- 1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении;
- 2) решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;
- 3) рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам, отнесенным законом к компетенции маслихата;
- 4) образование постоянных комиссий и иных рабочих органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;
- 5) осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан.

К компетенции маслихатов относится согласно ст. 6 Закона РК о местном государственном управлении и самоуправлении:

- утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение бюджетных программ, реализуемых акимами района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа (отдельно по каждому району в городе, городу районного значения, поселку, селу, сельскому округу);
- утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей, сформированной на основе базовых структур местного государственного управления, утверждаемых Правительством Республики Казахстан;
- утверждение правил подготовки и проведения отопительного сезона;
- утверждение правил содержания и защиты зеленых насаждений, правил благоустройства территорий городов и населенных пунктов, разработанных на основании типовых правил, утверждаемых уполномоченным органом по делам архитектуры, градостроительства и строительства;
- согласование решением сессии маслихата персонального состава соответствующего акимата по представлению акима;
- согласование кандидатуры на должность руководителя местной полицейской службы органов внутренних дел по представлению акима в порядке, определяемом законодательством РК;
- рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата;

- рассмотрение отчетов руководителей местной полицейской службы органов внутренних дел и оценка их деятельности;
- избрание в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан о выборах членов территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий путем проведения тайного или открытого голосования;
- контроль за исполнением местного бюджета, программ развития территорий;
- рассмотрение годового отчета об исполнении бюджета ревизионных комиссий областей, городов республиканского значения, столицы;
- внесение предложений в ревизионные комиссии областей, городов республиканского значения, столицы для включения объектов государственного аудита и финансового контроля в план работ ревизионных комиссий;
- образование постоянных комиссий и иных органов маслихата, заслушивание отчетов об их деятельности, решение иных вопросов, связанных с организацией работы маслихата;
- утверждение по представлению акима персонального состава консультативно-совещательных органов при акимате по вопросам межведомственного характера;
- присвоение по представлению акима звания «Почетный гражданин области (города, района)»;
- утверждение правил присвоения звания «Почетный гражданин области (города, района)», разработанных и представленных акиматом области, города республиканского значения, столицы;
- разработка и утверждение положения о награждении Почетной грамотой области (города, района);
- осуществление регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан;
- содействие исполнению гражданами и организациями норм Конституции РК, законов, актов Президента Республики и Правительства, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;
- осуществление в соответствии с законодательством Республики Казахстан иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан и др.

Таким образом, анализируя полномочия маслихатов, следует отметить, что самые мощные рычаги влияния маслихатов связаны с: утверждением планов; утверждением экономических и социальных программ развития территории; утверждением местного бюджета и отчета о его исполнении; утверждением бюджетных программ; утверждением программ по содействию занятости и сокращению масштабов нищеты.

Могут быть выделены контрольные полномочия маслихатов: рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и представление в соответствующие органы представительств об участии и ответ-

ственности должностных лиц государственных органов и организаций за невыполнение решений маслихата; рассмотрение докладов руководителей местной полицейской службы органов внутренних дел и оценка их деятельности; контроль за выполнением планов и соответствующих программ развития территории (социально-экономический и т. д.); контроль исполнения бюджета.

86.5. Маслихаты в своей деятельности должны учитывать общегосударственные интересы, поэтому в соответствии со ст. 4 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении маслихаты обязаны:

1) не допускать принятия решений, не соответствующих основным направлениям внутренней и внешней политики;

2) соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности;

3) придерживаться общегосударственных стандартов, устанавливаемых в общественно значимых сферах деятельности;

4) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан.

Маслихатам запрещается принимать решения, препятствующие формированию единого рынка труда, капитала, финансов, свободному обмену товарами и услугами в пределах Республики Казахстан.

Планы развития территорий, принимаемые маслихатами, должны соответствовать стратегическим планам развития Республики Казахстан.

Это исходит из норм ст. 85 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которыми «местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории». То есть маслихаты на местах играют двоякую роль. С одной стороны они входят в общую систему органов государственного управления, с другой стороны, через маслихаты как местные представительные органы, избираемые местным населением, граждане осуществляют свое право на самоуправление (п. 2 ст. 89 Конституции Республики Казахстан).

Норма п. 5 ст. 86 Конституции РК установлена возможность прекращения полномочий маслихата досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат.

В Конституцию РК Законом от 10 марта 2017 г. внесены изменения, касающиеся роспуска маслихата. Если ранее сам Президент Республики мог единолично принять такое решение, то теперь для принятия такого ответственного решения Президент консультируется как с Премьер-министром, так и с председателями Палат Парламента. Дополнительная процедура, предусматривающая необходимость определения мнения представителей высшего представительного органа – парламента и главы высшего исполнительного органа – Премьер-министра, будет способствовать принятию объективного и справедливого решения.

Президент Республики – гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражда-

нина, поэтому во всех случаях, когда есть угроза нарушения Конституции, политической и социальной стабильности он может принимать соответствующие меры вплоть до досрочного прекращения полномочий отдельных органов, в том числе и местных представительных органов-маслихатов.

86.6. Порядок организации и деятельности, компетенция маслихатов, правовое положение депутатов маслихатов регулируется Конституционным законом РК о выборах, Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении, другими актами действующего права, а также регламентами маслихатов.

Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении определяется порядок образования, компетенция и организация работы маслихатов. Процедурные и организационные вопросы деятельности маслихатов регулируются регламентами маслихатов. Типовой регламент маслихатов утверждается Указом Президента РК. Каждый маслихат принимает собственный регламент, который утверждается на сессии маслихата. К примеру, регламент маслихата г. Астаны утвержден решением маслихата города Астаны от 27 марта 2014 года № 219/31-5. Регламент устанавливает порядок проведения сессий маслихата, заседаний его органов, внесения и рассмотрения на них вопросов, образования и избрания органов маслихата, заслушивания отчетов об их деятельности, отчетов о проделанной работе маслихата перед населением и деятельности его постоянных комиссий, рассмотрения запросов депутатов, полномочия, организацию деятельности депутатских объединений в маслихате, а также голосования, работы аппарата.

В процессе осуществления своей деятельности маслихаты издают следующие акты:

1. Актами маслихата, которые он издает по вопросам своей компетенции, являются решения маслихата.

2. Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима.

3. Решения маслихата, принятые в пределах его компетенции и касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат официальному опубликованию в установленном законодательством Республики Казахстан порядке и обязательны к исполнению на соответствующей территории.

4. Решения маслихата, имеющие общеобязательное значение, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат государственной регистрации территориальными органами Министерства юстиции в установленном законодательством Республики Казахстан порядке.

Принятие маслихатом решений, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, осуществляется с учетом особенностей, предусмотренных Законом РК о правовых актах.

СТАТЬЯ 87

1. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

2. К ведению местных исполнительных органов относится:

1) разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения;

2) управление коммунальной собственностью;

3) назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов;

4) осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики.

3. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики.

4. 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, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

Пункт 4 ст. 87 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

5. По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики.

Пункт 5 ст. 87 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

6. Компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности устанавливаются законом.

87.1. Местный исполнительный орган (акимат) – коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории. Акиматы как местные исполнительные органы, являясь составными частями единой системы исполнительных органов, возглавляемой Правительством Республики, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Акиматы, возглавляемые акимами, создаются на уровне области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) и входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан. Они обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Деятельность местных исполнительных органов осуществляется на принципах: подотчетности Президенту Республики и Правительству, вышестоящим акимам; подконтрольности соответствующему маслихату по вопросам его ведения; законности; единоначалия, обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан; самостоятельности в пределах своей компетенции; ответственности за свою деятельность и принимаемые решения.

Областной, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) акимат формируется акимом области, города республиканского значения, столицы из заместителей акима, руководителя аппарата акима, первых руководителей исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета. Персональный состав акимата должен согласовываться решением сессии областного, города республиканского значения, столицы маслихата.

На нижестоящих уровнях административно-территориального деления (районные в городе республиканского значения (столице), городские районного значения, поселковые, аульные (сельские), аульные (сельские) окружные) акиматы не образуются. На данных местных территориях исполнительная власть осуществляется акимами района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

На территории области, города или района могут функционировать исполнительные органы, создаваемые соответствующим акимом, финансируемые из местного бюджета и осуществляющие отдельные функции местного государственного управления, а также структурные подразделения центрального исполнительного органа, осуществляющие в пределах соответствующей административно-территориальной единицы функции центрального исполнительного органа.

Исполнительные органы, создаваемые соответствующим акимом, являются государственным учреждением, уполномоченным акиматом на

осуществление отдельных функций местного государственного управления и самоуправления, и финансируемым из местных бюджетов. Согласно нормам ст. 39 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении, исполнительные органы, финансируемые из местных бюджетов, образуются, упраздняются и реорганизовываются акиматом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) в рамках схемы управления административно-территориальной единицей, утвержденной соответствующим маслихатом. Вопросы компетенции и организации их деятельности определяются соответствующим акиматом с соблюдением требований законов Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 38 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении информационно-аналитическое, организационно-правовое и материально-техническое обеспечение деятельности акима осуществляется аппаратом акима. Аппарат акима, обеспечивающий деятельность местного исполнительного органа и акима, является государственным учреждением, содержащимся за счет местного бюджета.

Аппарат акима области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) образуется, упраздняется и реорганизуется соответственно акиматом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения).

Аппарат акима района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа образуется, упраздняется и реорганизуется акиматом города республиканского значения, столицы, района (города областного значения).

Руководитель аппарата акима области, города республиканского значения, столицы, района в области, города областного значения, района в городе назначается на должность и освобождается от должности уполномоченным должностным лицом, определяемым Президентом Республики, и в порядке, также устанавливаемом Главой государства.

Представления о даче согласия при назначении на должности или освобождении от должностей вышеуказанных руководителей аппарата акима, назначаемых по согласованию с Главой государства или по его уполномочию с Руководителем Администрации, согласно п. 3 Положения о порядке согласования, назначения на должность и освобождения от должности политических государственных служащих и иных должностных лиц Республики Казахстан, утвержденного Указом Президента РК от 29 марта 2002 года № 828 «О некоторых вопросах кадровой политики в системе органов государственной власти», вносятся в Администрацию Президента акимами областей, города республиканского значения, столицы. Представленные в Администрацию Президента материалы по назначению на должность или освобождению от должности соответствующего руководителя аппарата акима направляются в структурное подразделение Администрации, ведающее вопросами государственной службы и кадровой политики, для регистрации и проведения проверки качества оформления и наличия полного перечня документов, предусмотренных вышеуказанным Положением.

И если иное не будет решено Главой государства или Руководителем его Администрации, в структурном подразделении Администрации Президента Республики, ведающем вопросами государственного контроля и развития территорий, кандидатуры на должности руководителей аппарата акима области, города республиканского значения, столицы, района в области, города областного значения, района в городе подлежат предварительному изучению. После рассмотрения представленных на согласование материалов и информирования при необходимости Главы государства Руководитель Администрации Президента Республики принимает решение о даче согласия либо об отказе в назначении на должность или освобождения соответствующего руководителя аппарата акима от должности.

Вопросы деятельности государственных служащих аппарата акима в связи с прекращением полномочий акима, назначением или избранием нового акима также определяются законодательством. Положение об аппарате акима, его структура, за исключением структуры аппарата акима области, города республиканского значения, столицы, утверждаются соответствующим акиматом.

Лимиты штатной численности местных исполнительных органов и предельное число заместителей акимов областей, городов Алматы и Астана, районов (городов областного значения); лимит штатной численности аппаратов акимов поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов утверждены постановлением Правительства РК от 15 декабря 2004 года № 1324 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов». Акимам при утверждении штатных расписаний рекомендовано использовать нормативы штатной численности местных исполнительных органов, также утвержденных данным постановлением Правительства Республики.

87.2.1). Нормы Конституции содержат открытый, неисчерпывающий перечень полномочий местных исполнительных органов в таких основных сферах жизнедеятельности административно-территориальных единиц, как экономическая, социальной области, местный бюджет, управление коммунальной собственностью, организация работы местных исполнительных органов, связанной с интересами и потребностями развития соответствующих территорий.

К ведению местных исполнительных органов относится, прежде всего, разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения. При разработке планов, экономических и социальных программ развития территории и местного бюджета местные исполнительные органы используют прогнозы социально-экономического развития и бюджетных параметров соответствующего региона, решения маслихатов о местном бюджете и иные документы, которые разрабатываются с учетом Стратегического плана развития Республики Казахстан, государственных программ и Посланий Президента Республики в целях установления взаимосвязи стратегического, экономического и бюджетного планирования.

Планы и экономические и социальные программы развития территории на местном уровне государственного управления включают прогноз, тенденции, приоритеты, целевые индикаторы и показатели социально-экономического развития региона на пятилетний период в разбивке по годам. Прогноз бюджетных параметров на три года на местном уровне государственного управления должен содержать основные направления налогово-бюджетной политики региона, прогнозы соответствующих местных бюджетов и прогнозируемые объемы расходов по администраторам местных бюджетных программ. При этом, местным исполнительным органом могут быть включены дополнительные показатели социально-экономического развития и бюджетных параметров. Прогнозы социально-экономического развития и бюджетных параметров разрабатываются местными уполномоченными органами по государственному планированию ежегодно на скользящей основе, одобряются местными исполнительными органами и подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

Разработка и одобрение прогноза социально-экономического развития области, города республиканского значения, столицы, и представление на утверждение соответствующего маслихата программы развития области, города республиканского значения, столицы, и обеспечение ее исполнения входят в компетенцию акимата области, города республиканского значения, столицы. Согласно Указу Президента РК от 18 июня 2009 года № 827 «О Системе государственного планирования Республике Казахстан», программа развития области, города республиканского значения, столицы разрабатывается местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы и согласовывается с уполномоченным органом по государственному планированию, заинтересованными центральными государственными органами.

Программа развития района (города областного значения) разрабатывается уполномоченным органом по государственному планированию района (города областного значения) и согласовывается с уполномоченным органом по государственному планированию области, заинтересованными исполнительными органами области.

Мониторинг реализации программы развития области, города республиканского значения, столицы проводится уполномоченным органом по государственному планированию области, города республиканского значения, столицы.

Оценка реализации программы развития области, города республиканского значения, столицы, кроме оценки, проводимой ревизионной комиссией области, города республиканского значения, столицы, осуществляется уполномоченным органом по региональному развитию в рамках Системы ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954.

Мониторинг реализации программы развития района (города областного значения) проводится уполномоченными органами по государственному планированию района (города областного значения).

По результатам мониторинга и оценки реализации программы развития территорий планы мероприятий по их реализации могут подлежать корректировке. Контроль за реализацией программы развития территорий осуществляется соответствующим местным представительным органом.

В соответствии с нормами п. 1 ст. 3 Закона РК о местном государственном управлении и самоуправлении, экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления и самоуправления составляют: местный бюджет; имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами; иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Кроме того, акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа вправе формировать доходные источники местного самоуправления. Такие источники складываются из следующих поступлений: доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества, находящегося в управлении акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа; добровольные сборы физических и юридических лиц; плата за размещение наружной (визуальной) рекламы на соответствующих объектах их стационарного размещения, открытом пространстве за пределами помещений в городе районного значения, селе, поселке, транспортных средствах, зарегистрированных в районе; штрафы, взимаемые акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа за административные правонарушения, предусмотрены статьями КоАП РК.

Областные (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения) бюджеты утверждаются решениями соответственно областных маслихатов, маслихатов города республиканского значения, столицы и маслихатов района (города областного значения).

Областным бюджетом, бюджетами города республиканского значения, столицы является централизованный денежный фонд, формируемый за счет поступлений, определенных Бюджетным кодексом РК, и предназначенный для финансового обеспечения задач и функций местных государственных органов областного уровня, города республиканского значения, столицы, подведомственных им государственных учреждений и реализации государственной политики в соответствующей административно-территориальной единице.

Областные бюджеты, бюджеты города республиканского значения, столицы утверждаются решениями соответственно областных маслихатов, маслихатов города республиканского значения, столицы.

К местным бюджетам, согласно п. 1 ст. 6 Бюджетного кодекса РК, относятся областной бюджет, бюджеты города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения). Местные бюджеты ежегодно разрабатываются на плановый период местными уполномоченными органами по государственному планированию с учетом прогноза

социально-экономического развития и бюджетных параметров региона на основе порядка разработки проектов местных бюджетов, определяемого Правительством РК.

Для планирования расходов областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы администраторы местных бюджетных программ разрабатывают и представляют в местный уполномоченный орган по государственному планированию в срок до 15 мая текущего финансового года бюджетные заявки и проекты бюджетных программ.

В случае проведения оценки результатов к документам, указанным в данном пункте Правил, прилагаются результаты оценки.

Разногласия между администраторами бюджетных программ и местным уполномоченным органом по государственному планированию рассматриваются бюджетной комиссией, которая образуется соответствующими акиматами.

Выработка предложений по прогнозу социально-экономического развития, по лимитам расходов администраторов бюджетных программ и лимитам на новые инициативы, по определению показателей проектов бюджетов входит в компетенцию бюджетных комиссий в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса РК.

Бюджетные заявки администраторов бюджетных программ на предмет их соответствия бюджетному и иному законодательству Республики Казахстан, прогнозу социально-экономического развития, показателям программы развития территорий и действующим натуральным нормам рассматривает местный уполномоченный орган по государственному планированию.

Местный уполномоченный орган по государственному планированию составляет проект областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) и вносит его на рассмотрение бюджетной комиссии области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения). При этом рассмотрение и определение проекта областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы завершаются не позднее 15 сентября текущего финансового года, бюджета района (города областного значения) – не позднее 1 октября текущего финансового года. Местный уполномоченный орган по государственному планированию не позднее 1 октября текущего финансового года представляет проект областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы на рассмотрение местным исполнительным органам области, города республиканского значения, столицы и не позднее 15 октября текущего финансового года – проект бюджета района (города областного значения) на рассмотрение местному исполнительному органу района (города областного значения). После рассмотрения проекта областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы местными исполнительными органами области, города республиканского значения, столицы они вносят его в соответствующий маслихат не позднее 15 октября

текущего финансового года. Проект бюджета района (города областного значения) вносится местным исполнительным органом района (города областного значения) в соответствующий маслихат не позднее 1 ноября текущего финансового года.

После принятия маслихатом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) решения о местном бюджете на соответствующий финансовый год акимат области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) принимает постановление о реализации такого решения маслихата.

По истечении финансового года акимат области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) представляет в маслихат и ревизионную комиссию области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) годовой отчет об исполнении областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы, районного (города областного значения) бюджета.

87.2.2). Местные исполнительные органы осуществляют управление коммунальной собственностью как одного из основных источников местного бюджета. Коммунальная собственность, согласно п. 3 ст. 192 ГК РК, состоит из местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с законодательными актами. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну. Согласно п.п. 3-1) п. 3 ст. 192 ГК РК (Общая часть) коммунальная собственность подразделяется по уровням (местного) государственного управления на областную (города республиканского значения, столицы) и районную (городов областного значения).

Правовой режим коммунального имущества как государственного имущества административно-территориальных единиц, определяется ГК РК, Законом РК о госимуществе. В состав коммунального имущества, согласно п. 3 ст. 2 данного Закона, входит имущество местной казны: средства местного бюджета; иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами; имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами. От имени административно-территориальной единицы управление коммунальным имуществом осуществляется местными исполнительными органами. Коммунальное имущество может закрепляться за коммунальными юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

При управлении коммунальным имуществом местные исполнительные органы в соответствии с законодательством Республики Казахстан организуют взаимодействие местных исполнительных органов по реализации ими прав на коммунальное имущество в рамках их компетенции, установленной Законом о государственном имуществе (законами Республики Казахстан, положениями) и иными актами, определяющими статус этих государственных органов.

По уровню местного государственного управления коммунальное имущество разделяется на областное коммунальное имущество и районное коммунальное имущество. Уровень местного государственного управления коммунальным имуществом города республиканского значения, столицы приравнивается к уровню местного государственного управления коммунальным имуществом области. При этом в городе республиканского значения, столице районный уровень местного государственного управления коммунальным имуществом не выделяется и не создается.

Уровень местного государственного управления коммунальным имуществом города областного значения приравнивается к уровню местного государственного управления коммунальным имуществом района. В соответствии с Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении районный (города областного значения) акимат управляет районной (города областного значения) коммунальной собственностью в соответствии с законодательными актами, осуществляет меры по ее защите. Акимат также, определяет перечень районной коммунальной собственности, передаваемой в управление акиму города районного значения, села, поселка, сельского округа на основании Типового перечня районного коммунального имущества, передаваемого в управление акиму города районного значения, села, поселка, сельского округа, утвержденного Правительством РК.

Акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа в соответствии с законодательством Республики Казахстан предоставляют переданное в управление районное коммунальное имущество в имущественный наем (аренду) физическим лицам и негосударственным юридическим лицам без права последующего выкупа; определяют приоритетные направления деятельности и обязательные объемы работ (услуг), финансируемых из бюджета, переданных коммунальных государственных предприятий; обеспечивают сохранность переданного коммунального имущества; осуществляют управление переданными районными коммунальными юридическими лицами, а также решают иные вопросы управления объектами районной коммунальной собственности, переданной в их ведение.

Правовые вопросы передачи имущества из одного вида в другой вид государственной собственности закреплены ст. 9 Закона РК о госимуществе: «Передача имущества из состава республиканского имущества в состав коммунального имущества или наоборот ... является основанием для прекращения прав Республики Казахстан на республиканское имущество и приобретения административно-территориальной единицей прав на коммунальное имущество или для прекращения прав административно-территориальной единицы на коммунальное имущество и приобретения Республикой Казахстан прав на республиканское имущество».

Такая передача государственного имущества проводится в соответствии с нормами Постановления Правительства РК от 1 июня 2011 года № 616 «Об утверждении Правил передачи государственного имущества, закрепленного за государственными юридическими лицами, из одного вида государственной собственности в другой».

Передача государственного имущества из одного уровня местного государственного управления коммунальным имуществом в другой осуществляется по решению местного исполнительного органа области. Передача государственного имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами, из одного уровня местного государственного управления коммунальным имуществом в другой осуществляется в порядке, установленном п. 3 ст. 10 Закона РК о госимуществе. Так, имущество областных коммунальных юридических лиц может быть передано на уровень районного коммунального имущества на основании ходатайств местных исполнительных органов районов, городов областного значения по решению местного исполнительного органа области. Имущество районных коммунальных юридических лиц передается на уровень областного коммунального имущества на основании решений местных исполнительных органов районов, городов областного значения и местного исполнительного органа области.

После принятия решения о передаче государственного имущества из одного уровня местного государственного управления коммунальным имуществом в другой в тридцатидневный срок оформляется передаточный акт, подписываемый уполномоченными должностными лицами передающей и принимающей сторон и утверждаемый руководителями местных исполнительных органов областей, районов, городов областного значения.

Статьями 17 и 18 Закона РК о госимуществе установлена компетенция местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы, районов, городов областного значения по управлению коммунальным имуществом. Так, местные исполнительные органы областей, города республиканского значения, столицы, согласно нормам ст. 17 данного Закона, управляют областным коммунальным имуществом, осуществляют меры по его защите; принимают решение о приватизации областного коммунального имущества; закрепляют областное коммунальное имущество за областными коммунальными юридическими лицами; организуют учет областного коммунального имущества, обеспечивают его эффективное использование, а также предоставляют областное коммунальное имущество в имущественный наем (аренду), доверительное управление физическим лицам и негосударственным юридическим лицам без права последующего выкупа, с правом последующего выкупа или правом последующей передачи в собственность субъектам малого предпринимательства на безвозмездной основе; принимают решение о приватизации областного коммунального имущества и осуществляют иные полномочия, возложенные на них Законом РК о госимуществе и иным законодательством Республики Казахстан.

Порядок предоставления областного коммунального имущества в имущественный наем (аренду) определяется приказом Министра национальной экономики РК от 17 марта 2015 года № 10467 «Об утверждении Правил передачи государственного имущества в имущественный наем (аренду)». Передача в доверительное управление осуществляется на осно-

вании приказа Министра национальной экономики от 21 января 2015 года № 10111 «Об утверждении Правил передачи государственного имущества в доверительное управление». При приватизации коммунального имущества руководствуются постановлением Правительства РК от 9 августа 2011 года № 920 «Об утверждении Правил продажи объектов приватизации».

87.2.3). К полномочиям местных исполнительных органов, Конституция относит и вопросы назначения на должность и освобождения от должности руководителей местных исполнительных органов, решение иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов. Например, в компетенцию акима области, города республиканского значения, столицы, согласно нормам ст. 29 Закона РК о местном государственном управлении и самоуправлении, входит назначение на должность и освобождение от должности следующих должностных лиц:

- заместителей акима области, города республиканского значения, столицы по согласованию с уполномоченными вышестоящими государственными органами, предельное число которых определяется Правительством РК;
- руководителей исполнительных органов, финансируемых из областного, города республиканского значения, столицы бюджета, за исключением руководителей, которым в установленном законодательством Республики Казахстан порядке предоставлено право ношения форменной одежды и присваивается воинское или иное специальное звание.

В предмет ведения акима области, города республиканского значения, столицы входят также решение вопросов применения к руководителям исполнительных органов, финансируемых из областного, города республиканского значения, столицы бюджета, а также к акимам районов (городов областного значения, района в городе республиканского значения, района в столице) мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством; координация работы районных (городов областного значения, района в городе республиканского значения, района столице) акиматов и акимов; осуществление контроля за деятельностью нижестоящих акимов.

При этом, аким области, города республиканского значения, столицы вправе делегировать осуществление отдельных своих полномочий нижестоящим акимам.

87.2.4). К ведению местных исполнительных органов относится также осуществление в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на них законодательством Республики. Так, в компетенцию акимата области, города республиканского значения, столицы, согласно нормам ст. 27 Закона РК о местном государственном управлении и самоуправлении, входят полномочия по созданию условий для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории области, города республиканского значения, столицы; обеспечению рационального и эффективного функционирования аграрного сектора; организации обеспечения охраны общественного порядка и безопасности на территории области, города республиканского значения, столицы; осу-

шествлению регулирования земельных, водных отношений в соответствии с законодательством и иные полномочия, возлагаемые на него законодательством Республики Казахстан.

К ведению местных исполнительных органов может относиться осуществление полномочий, возложенных и иными законодательными актами. Например, согласно нормам ст. 5 Закона РК о религиозной деятельности, местные исполнительные органы областей, городов республиканского значения и столицы по вопросам религиозной деятельности и взаимодействия с религиозными объединениями:

- 1) проводят изучение и анализ религиозной ситуации в регионе;
- 2) вносят в уполномоченный орган предложения по совершенствованию законодательства Республики Казахстан о религиозной деятельности и религиозных объединениях;
- 3) реализуют государственную политику в области религиозной деятельности;
- 4) вносят предложения в правоохранительные органы по запрещению деятельности физических и юридических лиц, нарушающих законодательство Республики Казахстан о религиозной деятельности и религиозных объединениях;
- 5) рассматривают обращения физических и юридических лиц, касающиеся нарушений законодательства Республики Казахстан о религиозной деятельности и религиозных объединениях;
- 6) проводят разъяснительную работу на местном уровне по вопросам, относящимся к их компетенции;
- 7) утверждают расположение специальных стационарных помещений для распространения религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения, а также согласовывают расположение помещений для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений);
- 8) принимают решения о строительстве культовых зданий (сооружений), определении их месторасположения, а также перепрофилировании (изменении функционального назначения) зданий (сооружений) в культовые здания (сооружения);
- 9) обеспечивают проведение проверки списков граждан-инициаторов создания религиозных объединений;
- 10) проводят регистрацию лиц, осуществляющих миссионерскую деятельность.

87.3. Управление государством на местах имеет принципиальное значение для любой страны. Оно обеспечивает эффективную реализацию общегосударственных дел и решение вопросов местного значения, удобство для граждан в использовании своих конституционных прав и свобод посредством общения с органами власти, оптимальный баланс между государственным и самоуправленческим (общественным) началами в жизни территориальных коллективов, в итоге – рациональное соотношение централизации и децентрализации, концентрации и деконцентрации власти.

В Республике Казахстан по мере построения нового общественного строя, в первую очередь основанной на правилах рынка экономики, осуществляется процесс децентрализации государственного управления с передачей дел, властных полномочий и ресурсов от центра в регионы и на места.

Современный этап модернизации отношений власти на местах открыт эпохальной Стратегией «Казахстан-2050». Накануне ее оглашения Указом Президента РК от 28 ноября 2012 года № 438 была утверждена Концепция развития местного самоуправления.

В соответствии со Стратегией «Казахстан-2050» и данной Концепцией уже в 2013 году были приняты существенные законодательные и организационные меры по предоставлению маслихатам и акиматам дополнительных полномочий, необходимых финансовых и иных ресурсов.

Новым масштабным шагом по дальнейшему расширению и углублению процесса децентрализации стал Указ Президента РК от 25 августа 2014 года № 898 «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан». В документе определены принципы государственного управления, основанные на разграничении функций и полномочий между уровнями государственного управления в Республике Казахстан, повышении самостоятельности и ответственности центральных и местных исполнительных органов – Правительства, центральных исполнительных органов, входящих в состав центральных исполнительных органов ведомств, а также местных исполнительных органов.

Данным Указом на местные исполнительные органы возложено: осуществление регулятивных, реализационных и контрольно-надзорных функций, обеспечивающих решение задач местного значения в пределах соответствующей административно-территориальной единицы; обеспечение проведения общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории; принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих решение задач местного значения и реализацию государственной политики на соответствующей территории; управление коммунальной собственностью; разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечение их исполнения; осуществление контроля и надзора за деятельностью физических и юридических лиц в пределах соответствующей территории; участие в обеспечении деятельности по охране общественного порядка и безопасности на соответствующей территории; оказание государственных услуг местного значения, а также иные полномочия, возлагаемые на местные исполнительные органы законодательством Республики Казахстан.

Настоящим Указом также закреплены перечни конкретных функций, передаваемых: от Правительства в ведение центральных исполнительных органов и местных исполнительных органов; от центральных исполнительных органов – в ведение местных исполнительных органов; от местных ис-

полнительных органов областей, городов Астана, Алматы – в ведение местных исполнительных органов районов (городов областного значения).

Выступая на открытии четвертой сессии Парламента V созыва 2 сентября 2014 года, Президент Республики – Елбасы Н.А. Назарбаев акцентировал внимание на том, что «передача функций местным органам – это не только наделение их большими полномочиями. Это их новая ответственность за реализацию и достижение всех целевых показателей».

На протяжении двадцати лет действия Конституции 1995 года постепенно усиливается представительный характер власти на местах, в том числе такой ключевой должности, как аким, укрепляются взаимосвязи между акимами, акиматами и маслихатами.

Местные исполнительные органы – акиматы – входят в единую систему исполнительной власти Республики, составляют ее вертикаль.

Местный исполнительный орган (в случае его создания) возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, который является представителем Президента и Правительства Республики Казахстан, наделенным полномочиями государственного управления в соответствии с законодательством, ответственным за состояние социально-экономического развития соответствующей территории. Аким обеспечивает проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета.

По набору конституционно-правовых функций и полномочий аким является единоличным органом исполнительной власти. Тем не менее, законодательное определение его в качестве представителя Президента Республики и Правительства ставит его в некоторое обособленное положение от исполнительной ветви и, следовательно, от акимата, входящего в единую систему исполнительных органов. Например, аким области, города республиканского значения, столицы по вопросам своей компетенции и по вопросам, отнесенным к компетенции областного, города республиканского значения, столицы акимата, несет ответственность перед Президентом и Правительством Республики Казахстан.

Вместе с тем, конституционная новелла, введенная Законом РК от 21 мая 2007 г., о назначении акимов областей, города республиканского значения и столицы Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы отражает тенденцию повышения роли и значения местных представительных органов.

Кроме того, на основании Указа Президента РК от 5 февраля 2016 года № 190 «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений» проводятся отчеты акимов перед населением, к которым всегда приковано неослабное внимание граждан, политических партий, общественных объединений, средств массовой информации.

Аким области, города республиканского значения, столицы имеет полномочия и несет ответственность в области исполнения общегосударственной политики на местах. Согласно нормам ст. 29 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении, аким области (города республиканского значения, столицы) в соответствии с законодательством: представляет интересы области, города республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами; вправе вносить руководителям центральных исполнительных органов представление о деятельности территориального подразделения центрального государственного органа в части исполнения им законов, актов Президента Республики и Правительства аким области вправе вносить соответствующее заключение Президенту Республики и Правительству; координирует работу районных (городов областного значения, района в городе республиканского значения, и района в столице) акиматов и акимов; осуществляет контроль за деятельностью нижестоящих акимов, а также иные полномочия в соответствии с законодательством.

Районный (города областного значения) акимат входит в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивает проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Акимат района, города областного значения осуществляет в интересах местного государственного управления полномочия, возлагаемые на него законодательством Республики Казахстан.

Районный (города областного значения) акимат несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед районным (города областного значения) маслихатом.

Полномочия, возложенные ст. 31 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении на районные (городов областного значения) акиматы, в городе республиканского значения (столице) осуществляются городскими акиматами.

Аким района (города областного значения) назначается или избирается на должность, а также освобождается от должности и прекращает свои полномочия в порядке, определяемом Президентом Республики. Порядок согласования маслихатом назначения на должность акима района (города областного значения) определяется Законом.

Аким района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа является должностным лицом соответствующего районного (городского) акимата на территории соответствующей административно-территориальной единицы, без доверенности выступающий от его имени во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами.

В соответствии с нормами ст. 35 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении аким района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа: рассматривает обращения,

заявления, жалобы граждан, принимает меры по защите прав и свобод граждан; содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет; разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом бюджетные программы, администратором которых выступает аппарат акима; содействует исполнению гражданами и юридическими лицами норм Конституции, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов; осуществляет другие предусмотренные законодательством полномочия.

Аким района в городе, города районного значения, сельского округа, поселка и села, несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед вышестоящим акимом, районным (города областного значения), города республиканского значения и столицы маслихатом по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Наряду с функциями государственного управления, аким района в городе, города районного значения, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, осуществляет также функции органов местного самоуправления.

В соответствии с установленным порядком Правилами избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа, утвержденных Указом Президента РК от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа», согласно пунктам 61 и 62 Правил, акимы городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики, не входящих в состав сельского округа, освобождаются от должности акимами районов (городов) с согласия акимов областей. Аким района (города) уведомляет соответствующую районную (городскую) избирательную комиссию о досрочном прекращении полномочий акима города районного значения, сельского округа, поселка и села РК, не входящего в состав сельского округа, в трехдневный срок со дня прекращения полномочий.

Согласно Стратегии «Казахстан – 2050», названной Концепции и Указу Президента Республики от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» в Казахстане в августе 2013 года впервые в истории независимости состоялись выборы 2454 акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, в зонах ответственности которых проживают около 8 миллионов казахстанцев. Выборность акимов расширяет возможности усиления контроля за их деятельностью со стороны населения, способствует росту влияния маслихатов и граждан на социально-экономическую ситуацию в каждом отдельном территориальном сообществе.

87.4. Как известно, п. 4 ст. 87 Конституции РК содержит следующие нормы: 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, а также освобождаются от должности в порядке, определяемом законом. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

Рассматриваемая статья входит в VIII раздел Конституции РК «Местное государственное управление и самоуправление», которая конкретизирует и подробно раскрывает положения основ конституционного строя, в сфере исполнительных органов административно-территориального устройства Республики Казахстан.

Предметы регулирования п. 4 ст. 87 Конституции РК ранее регламентировались нормами Первой Конституцией РК 1993 г., входившими в состав главы 15 статьи 92 в следующей редакции: глава местного исполнительного органа в установленном законом порядке назначается на должность и освобождается от должности Президентом *либо соответственно главой вышестоящего местного исполнительного органа.*

Согласно Конституции РК 1995 г., п. 4 ст. 87 представлялся следующим образом: акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики *по представлению Премьер-Министра.* Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей.

7 октября 1998 года и 21 мая 2007 года были приняты законы Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» и 2 февраля 2011 года – Закон «О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан». Каждый из названных законов характеризует этап реформирования Конституции и совершенствования государственности.

Внесенные в 1998 году в Конституцию изменения и дополнения были ориентированы на совершенствование политической системы страны в целях повышения активности участия народа в управлении государством.

Продолжая анализировать п. 4 ст. 87, отметим внесенные в 1998 году изменения в данный пункт: акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, *определяемом Президентом Республики Казахстан.*

Конституционными новеллами 2007 года были изменены отдельные нормы Основного Закона, регламентирующие деятельность местного государственного управления и самоуправления и некоторые другие.

Одной из важнейших новелл конституционной реформы 2007 года стало изменение порядка назначения Президентом Республики акимов об-

ластей, городов республиканского значения и столицы. Теперь они назначаются на должность Президентом Республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы.

Изменения в п. 4 ст. 87 Конституции РК в 2017 году предполагали порядок назначения или избрание на должность акимов, иных, кроме областей и городов республиканского значения и столицы, административных территориальных единиц, определять законом. Таким образом, указанное полномочие Главы государства передано Парламенту Республики. При этом, за Президентом Республики сохранилось право по своему усмотрению освобождать от должностей акимов всех уровней.

Следует отметить, что теперь выборность охвачены все акимы, которые напрямую работают с гражданами и непосредственно решают проблемы на местах.

Это расширяет возможности для усиления гражданского контроля над деятельностью местных акимов, а также способствует росту влияния маслихатов и непосредственно всех граждан на ситуацию в каждом отдельном территориальном сообществе.

Таким образом, сделан ещё один важный шаг на пути модернизации политической системы, расширении практики и традиций активного участия казахстанцев в местном самоуправлении.

87.5. Маслихаты как выборные органы, избираемые населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения), выражают волю населения и в соответствии с законодательством РК могут определять меры, необходимые для ее реализации, и контролировать их осуществление. Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении установлена процедура выражения маслихатом недоверия акиму, которая упрощена (ранее решение могло быть принято не менее 2/3 депутатов от общего их числа, теперь – большинством голосов от общего числа). Установлены контрольные полномочия (мониторинг) местного сообщества (схода и собрания) за деятельностью акима, усилены гарантии исполнения решений схода и собрания органами местного государственного управления и самоуправления.

Одним из важнейших контрольных полномочий маслихата, является выражение недоверия акиму и постановка им вопроса об освобождении акима перед Президентом либо вышестоящим акимом. Основанием для рассмотрения маслихатом вопроса о выражении недоверия акиму является двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета.

Согласно нормам ст. 24 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении, по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. Инициирование вопроса о выражении вотума недоверия акиму осуществляется сбором подписей депутатов маслихата. Сбор подписей

организуется инициаторами-депутатами маслихата и оформляется подписными листами. Сбор подписных листов осуществляется в течение десяти рабочих дней со дня письменного обращения инициаторов – депутатов маслихата. Заполненные подписные листы сдаются секретарю маслихата, который в течение пяти рабочих дней организует проверку подлинности собранных подписей. По результатам проверки составляется протокол о подлинности подписей инициаторов-депутатов маслихата.

Сессия маслихата по выражению вотума недоверия акиму проводится в течение одного месяца со дня оформления протокола о подлинности подписей инициаторов-депутатов маслихата. В ходе сессии маслихата по выражению вотума недоверия акиму обсуждаются причины, послужившие инициированию вопроса о выражении вотума недоверия акиму, и проводится голосование. Выражение вотума недоверия акиму считается состоявшимся, если за это решение проголосовало большинство от общего числа депутатов маслихата. Сессия маслихата по выражению вотума недоверия акиму оформляется решением сессии маслихата. В случае выражения вотума недоверия акиму решение сессии маслихата в незамедлительном порядке направляется Президенту Республики либо вышестоящему акиму, так как аким, в отношении которого состоялся вотум недоверия маслихата, является представителем Президента Республики и Правительства.

Президент Республики либо вышестоящий аким со дня получения решения сессии маслихата о выражении вотума недоверия акиму в течение десяти рабочих дней рассматривает вопрос о прекращении полномочий акима либо поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей. В случае если Президент Республики Казахстан либо вышестоящий аким отклоняет вотум недоверия акиму, депутаты маслихата большинством голосов от общего числа депутатов вправе по истечении шести месяцев со дня первого выражения вотума недоверия повторно выразить вотум недоверия перед Президентом Республики Казахстан либо вышестоящим акимом. В этом случае Президент РК либо вышестоящий аким освобождает от должности акима.

87.6. Конституция установила только основы компетенции, организации и порядка деятельности местных исполнительных органов.

Более подробно и детально компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности установлены Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении.

Данный Закон в соответствии с нормами Конституции РК регулирует общественные отношения в области местного государственного управления и самоуправления, определяет компетенцию, порядок деятельности акиматов, акимов, а также отраслевых местных исполнительных органов.

Правовые нормы, установленные Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении, являются основой для принятия иных нормативных правовых актов, регламентирующие отдельные направления и механизмы обеспечения местного государственного управления и самоуправления.

СТАТЬЯ 88

1. Маслихаты принимают по вопросам своей компетенции решения, а акимы – решения и распоряжения, обязательные для исполнения на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

2. Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима.

3. Решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, могут быть отменены в судебном порядке.

4. Решения и распоряжения акимов могут быть отменены, соответственно, Президентом, Правительством Республики Казахстан либо вышестоящим акимом, а также в судебном порядке.

88.1. Как видно из п. 1 комментируемой статьи, маслихаты по вопросам своей компетенции принимают решения, а акимы – решения и распоряжения.

Согласно Закону РК о местном госуправлении и самоуправлении маслихат принимает свои решения на очередных и внеочередных сессиях. Решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов маслихата. Сессия маслихата правомочна при наличии не менее двух третей от общего числа депутатов. Решения маслихата – это акты коллегиального правотворчества, поскольку они принимаются в сессионном порядке, на общем собрании депутатов. Принятое таким образом решение подписывается председателем сессии и секретарем маслихата.

Решения, принимаемые депутатами маслихата, могут носить как нормативно-правовой, так и индивидуальный характер. Нормативно-правовой характер решения маслихата заключается в том, что оно обязательно для исполнения на всей территории административно-территориальной единицы и его юрисдикция распространяется на всех субъектов, функционирующих или находящихся на данной территории. Примером решений, носящих индивидуальный характер, могут служить решения об избрании и освобождении от должности председателя сессии и секретаря маслихата.

К актам акима относятся решения нормативно-правового характера и распоряжения по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера. Акимат издает постановления, которые подписываются акимом и относятся так же к нормативным правовым актам. Акты акимата и (или) акима, принятые в пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории соответствующей административно-территориальной единицы.

В соответствии с Законом РК о правовых актах нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов и нормативные правовые решения акимов подлежат официальному опубликованию на интернет-ресурсе, определяемом Правительством РК в графическом формате в полном соответствии с подписанными подлинниками, а также в периодических печатных изданиях, которые распространяются на соответствующей административно-территориальной единице.

Официальное опубликование нормативных правовых актов должно быть осуществлено в течение тридцати календарных дней после их вступления в силу.

Контроль за опубликованием нормативных правовых актов местных государственных органов осуществляет МЮ РК и его территориальные органы. Порядок осуществления контроля за опубликованием нормативных правовых актов местных государственных органов определяется Правительством Республики Казахстан.

Нормативные правовые решения маслихатов, а также нормативные правовые постановления акиматов и нормативные правовые решения акимов вводятся в действие по истечении десяти календарных дней после дня их первого официального опубликования, если в самих актах не указаны иные сроки.

Нормативные правовые акты местных государственных органов вступают в силу после государственной регистрации в органах юстиции. Регистрация является необходимым условием для вступления в силу нормативных правовых актов маслихатов, акиматов и акимов.

Государственная регистрация нормативных правовых актов, представленных в органы юстиции, осуществляется посредством проведения юридической экспертизы на предмет наличия нормы права, соответствия акта законодательству Республики Казахстан и внесения в Реестр государственной регистрации нормативных правовых актов с присвоением номера государственной регистрации.

Незарегистрированные нормативные правовые акты не имеют юридической силы и должны быть отменены органом, издавшим их, если решение органов юстиции не обжаловано в установленном порядке.

Отказ в регистрации нормативного правового акта, подлежащего государственной регистрации, может быть обжалован заинтересованным государственным органом в судебном порядке. Правила оформления, согласования и государственной регистрации нормативных правовых актов устанавливаются Правительством РК.

Нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов и нормативные правовые решения акимов относятся к основным нормативным правовым актам. Предусматриваются также иные формы нормативных правовых актов производного вида. Они принимаются или утверждаются посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое. К ним относятся:

регламенты, положения, правила, инструкции. Место нормативных правовых актов производного вида определяется уровнем основного акта.

В иерархии нормативных правовых актов нормативные правовые решения маслихатов, постановления акиматов, решения акимов находятся на последнем уровне. Отсюда следует, что нормативные правовые акты нижестоящего уровня не должны противоречить нормативным правовым актам вышестоящего уровня.

Местные исполнительные органы, уполномоченные акимом, финансируемые из местных бюджетов, не вправе издавать нормативные правовые акты. Нормативные правовые решения маслихатов подписываются председателем сессии маслихата, нормативные правовые постановления акимата и решения акима подписываются акимом.

88.2. В соответствии с п. 2 ст. 7 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима.

Введение данного положения является частью системы сдержек и противовесов между ветвями власти и органами, их олицетворяющими на местах. Поэтому неслучайно, что положения вышеназванной нормы имеют определенное содержательное сходство с редакцией нормы, закрепленной в п. 6 ст. 61 Конституции.

Кроме того, введение таких положений в Конституцию и законодательство на правовом уровне закрепляет разделение полномочий между представительными и исполнительными органами.

Однако в настоящее время в законодательном порядке не выработан правовой механизм реализации порядка составления и получения заключений акимов на проекты решений маслихатов по бюджетным вопросам. Объяснение этому можно найти в том, что разработка и представление на утверждение маслихата проекта местного бюджета, а также отчета о его исполнении возлагается на акимат (см. п.п. 1) п. 1 ст. 27 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении), а не на акима. Сегодня акимат, а не аким, несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед маслихатом (п. 3 ст. 27). Вопросы бюджета в компетенцию акима не входят.

88.3. В соответствии со ст. 7 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении решения маслихатов, не соответствующие Конституции и законодательству Республики Казахстан, отменяются самим маслихатом либо в судебном порядке.

В соответствии с нормами ГПК РК суд проверяет компетенцию государственного органа, принявшего нормативный правовой акт, соответствие всего нормативного правового акта или его отдельной части Конституции РК, законам и указам Президента Республики.

При рассмотрении в судебном порядке признания нормативного правового акта, противоречащего закону, обязанность доказывания обстоя-

тельств, послуживших основанием для принятия указанного акта, возлагается на государственный орган или должностное лицо, принявшее акт. Решение суда, которым нормативный правовой акт в целом или в отдельной части признан недействительным, обязательно для государственного органа.

88.4. В соответствии со ст. 37 Закона РК о местном самоуправлении и самоуправлении действие актов акимата и (или) акима может быть приостановлено соответствующим прокурором. Действие актов акимата и (или) акима может быть отменено либо приостановлено полностью или частично Президентом Республики, Правительством, вышестоящим акиматом и (или) акимом, самим акиматом и (или) акимом, а также решением суда.

СТАТЬЯ 89

1. В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты 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.

Пункт 2 ст. 89 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

3. Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом.

Пункт 3 ст. 89 изложен в редакции Закона РК от 21 мая 2007 г.

4. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

89.1 Традиционно в юридической литературе под местным самоуправлением понимается самостоятельная и гарантируемая государством деятельность населения соответствующей административно-территориальной единицы и его выборных органов по управлению местными делами, самостоятельная форма осуществления народовластия на местах или власть местного территориального коллектива¹.

По мнению российских исследователей, местное самоуправление – институт гражданского общества. Через систему местного самоуправления

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Под ред. Страшуна Б.А. В 4 томах. Том 2. М.: Бек, 1995. – С.394; Чиркин В.Е. Государствоведение. – М.: Юрист, 1999. – С. 375

население страны участвует в решении местных дел. Местное самоуправление создает для граждан возможности обрести навыки демократического взаимодействия с формируемыми ими властными органами и общественного контроля за эффективностью их деятельности на всех уровнях публичной власти¹.

В федеральном Законе России от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»².

Вместе с тем, анализируя российское нормативное определение местного самоуправления, необходимо четко понимать, что оно основывается на положениях Конституции РФ 1993 года. В ст.12 закреплено следующее: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»³. При общих оценках местного самоуправления, отраженных в первом и втором предложениях данной статьи, третье предложение определяет концептуальное расхождение между российским и казахстанским подходами, о чем будет сказано позже. Данный фактор необходимо учитывать при анализе последующих норм Конституции Российской Федерации (статьи 130 - 133 Главы 8), законодательства о местном самоуправлении, а также при разработке предложений об учете опыта Российской Федерации в дальнейшем совершенствовании законодательства и практики Республики Казахстан.

В Законе РК о местном государственном управлении и самоуправлении местное самоуправление рассматривается как «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами». Как видим, данное определение находится в русле общепринятого подхода.

Теоретической базой для конституционно-правового регулирования местного самоуправления являются общепризнанные ценности муници-

¹ Тимофеев Н.С. О некоторых современных аспектах государственной политики развития местного самоуправления //Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. – 2002. – № 4. – С. 49

² Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – С. 3822.

³ Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – С. 4398.

пальной демократии и муниципального управления, закрепленные Европейской Хартией местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Она трактует местное самоуправление как «право и реальная способность органов самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ст.3-1). Хартия устанавливает, что органы местного самоуправления, создаваемые демократическим путем, должны иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства¹.

В современной юридической науке, как на постсоветском пространстве, так и стран дальнего зарубежья, сложились два основных подхода к определению местного самоуправления.

Первая точка зрения основана на общественной природе самоуправления, согласно которой институт местного самоуправления не учреждается государством, а предполагается как форма самоорганизации граждан для совместного решения вопросов местного значения².

В основе другого подхода лежит «государственная» теория самоуправления, рассматривающая его как продолжение государственной власти на местах. Местные органы признаются в качестве агентов центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством³. Данная теория учитывает двойной статус мэров, префектов, избираемых населением и утверждаемых правительством, как представителей государства, возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных функций.

По мнению Г.С. Сапаргалиева, «формально можно отделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно» «в силу наличия элементов их естественной связи»⁴.

Безусловно, говорить о местном самоуправлении как о некоем самостоятельном, полностью независимом от государства явлении, совершенно нет оснований. Государство, признавая местное самоуправление, добровольно уступает ему часть своих полномочий по решению вопросов местной жизни, легитимирует его деятельность путем принятия специального закона и государственной регистрации актов местного самоуправления, создает условия для формирования его финансовой и экономической базы, контролирует дея-

¹ Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Народный депутат. – 1993. – № 11. – С. 3–6.

² Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. Четвернин В.А. – М., 1997. – С. 98.

³ Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 107.

⁴ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – С. 512, 513.

тельность его органов в части соблюдения законов, прав и свобод граждан, целевого использования выделенных бюджетных средств.

В Конституции Казахстана основы местного государственного управления и самоуправления закреплены в одном разделе. При этом рамки самостоятельности местного самоуправления ограничены законом и зависят от степени соотношения централизованных и децентрализованных начал в управлении.

Так или иначе, существенным моментом в признании местного самоуправления является право граждан на самостоятельное решение местных дел в целях создания наиболее лучших условий жизни местного населения, повышения качества оказываемых ему социальных услуг, наиболее полного использования ресурсного потенциала на соответствующей территории, ее эффективного развития.

Следует отметить, что в нашей Республике попытка ввести местное самоуправление была впервые предпринята Законом Казахской ССР от 15 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». Данный Закон закрепил двойной статус местных Советов: как органов государственной власти и как органов самоуправления. Но система местного самоуправления не была создана. Монополия государства во всех сферах жизни общества, единство системы Советов, построенной на принципах иерархии, отсутствие самоуправленческих навыков у населения препятствовали ее формированию. В то же время отдельные элементы самоуправления в этот период появились. Это выразилось в создании комитетов общественного самоуправления в ряде регионов. Закон 1991 г. легитимировал их деятельность путем введения норм о территориальном общественном самоуправлении.

Учреждение в январе 1992 г. института глав местных администраций¹, заменивших исполкомы и назначавшихся сверху, фактически означало отход от самостоятельности «мест» в выборе своих органов – одного из основополагающих принципов самоуправления.

В Конституции РК 1993 г. даже понятие «местное самоуправление» отсутствовало. Закон РК от 10 декабря 1993 г. «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» также зафиксировал статус и полномочия местных представительных и исполнительных органов как субъектов государственной власти.

Конституция РК 1995 г. вновь вернулась к идее местного самоуправления, учитывая положительный опыт развитых демократических стран и собственные исторические традиции в виде институтов степной демократии. Главное, на чем акцентирует Основной Закон, - это самостоятельность населения в решении вопросов местного значения.

¹ Закон РК 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».

Однако реализация положений Конституции о местном самоуправлении затянулась. Принятый 23 января 2001 г. Закон РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» регулировал статус и полномочия маслихатов, акимов и акиматов как органов местного государственного управления. Параллельно продолжалась работа над поиском наиболее оптимальной модели местного самоуправления. Было подготовлено несколько вариантов проектов Закона «О местном самоуправлении».

Изменения, внесенные в Конституцию Республики Казахстан 21 мая 2007 г., признали маслихаты органами местного самоуправления, но сохранили за ними статус местных представительных органов государства. Тем самым, за основу формирования системы местного самоуправления в стране взята именно «государственная» теория самоуправления.

В базовый Закон в 2009 г. были внесены соответствующие поправки, в результате которых изменилось не только его содержание, но и название¹. Кроме того, на протяжении всего этого периода расширялись полномочия местных представительных органов, вводилась выборность акимов отдельных районов и городов маслихатами.

Утвержденная Указом Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года специальное внимание уделила становлению института местного самоуправления. Отмечается необходимость «с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. При этом в целях построения эффективной системы государственного управления и самоуправления данную работу необходимо проводить одновременно с дальнейшим разграничением сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти»².

Качественно новый этап в формировании местного самоуправления начался с утверждения Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан.³ Она предусматривает два этапа по формированию и развитию действенной системы местного самоуправления:

первый этап (2013–2014 годы) – расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления;

второй этап (2015–2020 годы) – дальнейшее развитие местного самоуправления.

На первом этапе предполагалось решить следующие задачи.

¹ Закон РК от 23 января 2001 г. о местном госуправлении и самоуправлении с последующими изменениями и дополнениями // Ведомости Парламента РК. – 2001. – № 3. – С. 17.

² Казахстанская правда. – 2009. – 25 августа.

³ Казахстанская правда. – 2012. – 29 ноября.

1. Повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения.

2. Создание и развитие механизмов активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений.

3. Введение выборности акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа маслихатами районов (городов). Выборные акимы будут сочетать в себе функции как исполнительного, так и представительного органа без образования отдельного представительного органа местного самоуправления в ауле (селе) и городе районного значения.

4. Расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления.

5. Организация и проведение мероприятий по повышению правовой грамотности населения по вопросам реализации прав и возможностей на осуществление самоуправления.

Реализация Концепции уже идет полным ходом. В Закон РК о местном госуправлении и самоуправлении внесены соответствующие изменения и дополнения, направленные на решение поставленных в Концепции задач. 24 апреля 2013 г. Указом Президента утверждены Правила избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа. Акимы низового уровня избираются маслихатами районов (городов) по представлению акимов районов (городов) на альтернативной основе. Освобождение их от должности осуществляется только по решению акима района (города)¹.

На втором этапе предполагается проработать вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления).

В частности, в Закон РК о местном госуправлении и самоуправлении внесены дополнения, устанавливающие право акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа формировать доходные источники местного самоуправления. Четко определено, из каких поступлений они формируются.

89.2 В Конституции претерпели изменения основные формы реализации гражданами права на самоуправление. Ранее в качестве них признавались выборы и деятельность органов местного самоуправления, право

¹ Указ Президента РК от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа».

обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Это ограничивало возможности прямого решения населением вопросов местного значения, ибо конституционная норма предусматривала закрытый перечень форм местного самоуправления. Любые другие способы волеизъявления граждан (например, те же собрания, сходы), пусть даже и закрепленные в законе, фактически ставили их вне конституционного поля.

Новая редакция статьи, принятая в 2007 г., не раскрывает непосредственные формы реализации гражданами права на местное самоуправление, что создает возможность их потенциального разнообразия. Это могут быть не только выборы органов местного самоуправления, но и правотворческая инициатива, собрания и сходы граждан и т.д.

В частности, ст.39-3 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении закрепляет порядок проведения собраний и сходов местного сообщества, а также вопросы, которые на них рассматриваются.

Так, сход местного сообщества проводится по мере необходимости по наиболее важным вопросам местного значения:

- определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации;

- определение состава участников собрания местного сообщества и срока, на который они делегируются;

- внесение предложений маслихатам районов (городов областного значения), акимам районов (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, органам местного самоуправления по вопросам местного значения;

- заслушивание и обсуждение отчетов акимов по вопросам осуществления ими функций местного самоуправления;

- заслушивание и обсуждение ежегодных отчетов акимов города районного значения, поселка, села, сельского округа об итогах реализации Плана по управлению пастбищами и их использованию;

- заслушивание и обсуждение отчетов маслихата о проделанной работе маслихата района (города областного значения), деятельности его постоянных комиссий;

- иные вопросы местного значения, определенные сходом местного сообщества.

Собрание местного сообщества проводится по текущим вопросам местного значения:

- обсуждение бюджетных программ и рассмотрение проектов программных документов, программ развития местного сообщества;

- обсуждение вопросов формирования и использования доходных источников местного самоуправления;

- образование комиссии местного сообщества из числа участников собрания местного сообщества в целях мониторинга за использованием бюд-

жетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления;

– заслушивание и обсуждение отчета о результатах проведенного мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления;

– согласование отчуждения имущества, приобретенного за счет средств местного самоуправления;

– обсуждение актуальных вопросов местного сообщества, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан;

– согласование представленных акимом района (города областного значения) кандидатур на должность акима города районного значения, поселка, села, сельского округа для дальнейшего внесения в маслихат района (города областного значения) для проведения выборов акима города районного значения, поселка, села, сельского округа;

– инициирование вопроса об освобождении от должности акима города районного значения, поселка, села, сельского округа;

– внесение предложений по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета и расположенных на соответствующих территориях;

– другие текущие вопросы местного сообщества.

Допускается проведение отдельных сходов местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома. На отдельных сходах местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома избираются представители для участия в сходе местного сообщества. Порядок проведения отдельных сходов местного сообщества разрабатывается акимами городов районного значения, села, поселка, сельского округа и утверждается маслихатами районов (городов областного значения) на основе Типового порядка, утвержденного Правительством¹.

Целесообразно развивать и другие формы непосредственного решения жителями местных сообществ вопросов местного значения, например, дать им право принимать Устав местного сообщества путем прямого голосования.

Местное самоуправление осуществляется гражданами и через своих представителей в выборных и других органах, в том числе через маслихаты, которые с 2007 г. считаются органами местного самоуправления. В то же время конституционная норма позволяет создавать и другие органы местного самоуправления.

Закон РК о местном государственном управлении и самоуправлении в п.2 ст.2-1 практически воспроизводит конституционную норму: «Местное самоуправле-

¹ Постановление Правительства РК от 18 октября 2013 г. № 1106 «Об утверждении Типовых правил проведения отдельных сходов местного сообщества» // САПП РК. – 2013. – № 60. – С. 821.

ние осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления».

В 2015 г. в данный Закон была внесена норма об образовании территориальных советов местного самоуправления (далее - Совет) – консультативно-совещательных органов при акиматах по вопросам взаимодействия акима города с населением. Они создаются на основании решения маслихата столицы, города республиканского и областного значения акимом в границах одного или нескольких избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата в составе, предложенном акимом города, из числа жителей избирательных округов по представлению трудовых коллективов, общественных организаций, кооперативов собственников квартир. Формы их деятельности, основные задачи, полномочия определяются положением, утвержденным соответствующим маслихатом на основе типового положения¹.

Основными задачами Совета являются: содействие в реализации прав граждан по решению вопросов территориального значения и профилактике правонарушений; оказание помощи представительным и исполнительным органам в работе с гражданами. Совет вносит в государственные органы предложения по вопросам территориального значения и профилактике правонарушений; изучает, анализирует и учитывает мнение граждан по вопросам благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства, санитарного состояния и профилактики правонарушений и др.

Создание Совета позволило реализовать конституционную норму о «других» органах самоуправления. В то же время следует отметить, что порядок их создания не полностью укладывается в Конституционный закон РК о выборах. Согласно ст.117 право выдвижения кандидатов в члены «иных» органов местного самоуправления принадлежит собраниям граждан, правомочным при наличии не менее пятидесяти граждан, обладающих избирательным правом и компактно проживающих в сельских и городских местных сообществах, а также гражданам – путем самовыдвижения. Избранными членами органов местного самоуправления считаются в соответствии с имеющимися мандатами кандидаты, набравшие большее количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании по сравнению с другими кандидатами (ст.125).

Однако пока законодатель не допускает создание иных, кроме маслихатов, органов местного самоуправления, которые бы избирались населением. Территориальные советы – органы, направленные на вовлечение в решение местных вопросов жителей городов. На сельском уровне население участвует в местном самоуправлении через собрания и сходы граждан. Однако и в том, и в другом случае их полномочия ограничены, принимае-

¹ Приказ Министра национальной экономики РК от 19 ноября 2015 г. № 703 «Об утверждении Типового положения о территориальных советах местного самоуправления».

мые решения не имеют обязательной юридической силы без санкционирования их акимами либо носят рекомендательный характер. Кроме того, они не имеют права отзыва депутатов маслихатов, т.е. норма Закона об ответственности депутатов перед населением носит чисто формальный характер.

Например, в районах г. Алматы образованы комитеты местного самоуправления, которые избираются и формируются на собраниях, сходах, конференциях жителей, из наиболее активной части населения, представителей кооперативов собственников квартир и домов, национальных культурных центров, Советов ветеранов, молодежных организаций, общества многодетных матерей и инвалидов, других организаций, дислоцированных в границах территории округов. Председатель комитета местного самоуправления избирается на конференции и утверждается на сессии Алматинского городского Маслихата. Кандидатура председателей подбираются с учетом опыта работы с населением, общественными организациями, предварительно обсуждаются на собраниях активов территориальных округов, конференциях представителей трудовых коллективов, учитывается мнение депутата соответствующего избирательного округа.

Финансирование местного самоуправления обеспечивается из бюджета города, из добровольных пожертвований юридических и физических лиц, иных источников, не запрещенных законодательством. Вопросы взаимодействия комитетов местного самоуправления с аппаратами акимов города районов обеспечиваются координаторами, назначаемыми акимами города районов по вопросам местного самоуправления.

Хотя данные структуры действуют на общественных началах и лишены властных функций, председатель КМС получает заработную плату из местного бюджета. Поэтому необходимо привести правовую основу их деятельности, особенно в части формирования, в соответствии с нормами законодательства. Следует также закрепить в Законе РК о местном государственном управлении и самоуправлении право маслихатов учреждать подобные органы и принимать нормативные правовые акты, определяющие их статус и полномочия.

Территориальной основой местного самоуправления Конституция называет территории местных сообществ, на которых компактно проживают группы населения. Закон РК о местном государственном управлении и самоуправлении в ст. 2-1 уточняет: «Местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа». Иными словами, местное самоуправление предусмотрено на всех уровнях административно-территориального деления.

Под «местным сообществом» понимается «совокупность жителей (членов местного сообщества), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, в границах которой

осуществляется местное самоуправление, формируются и функционируют его органы»¹.

Конституция за основу территориальных пределов берет не формальные, административно-территориальные факторы, а объективно складывающиеся социальные формы общности населения. Главным критерием территориальной основы местного самоуправления является поселенческий принцип, то есть компактное проживание населения на какой-то территории. Это означает, что границы «муниципального образования» не обязательно будут совпадать с границами административно-территориальной единицы.

Но помимо компактности проживания населения существуют и другие факторы образования территориального муниципального сообщества: компактность самой территории; ее относительная обособленность естественно сложившимися границами или искусственными сооружениями; наличие объектов производственной (дороги, предприятия связи и транспорта, энерго- и водоснабжающие объекты) и социальной инфраструктуры (учреждения торговли, здравоохранения, образования) и др.

Несмотря на то, что местное самоуправление формально признается во всех административно-территориальных единицах, нормы главы 3-1 Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении направлены, в первую очередь, на формирование системы местного самоуправления на низовом уровне управления – в городах районного значения, селах, поселках, сельских округах.

В соответствии с конституционной нормой органам местного самоуправления может делегироваться осуществление государственных функций. Это объясняется наличием тесной связи между государством и местным самоуправлением, сложностью, а порой, невозможностью разграничения их функций и полномочий. Появление такой нормы в Конституции является безусловным шагом вперед, поскольку позволит законодателю создать жизнеспособную модель местного самоуправления.

Речь идет не столько о маслихатах, которые в силу своего двойного статуса и так осуществляют государственные функции, а именно о других органах самоуправления, которые являются общественными образованиями. Предусмотрена возможность, но не обязательность делегирования функций государства. Местные представительные и исполнительные органы вправе передавать осуществление отдельных государственных функций органам местного самоуправления, кроме тех, которые входят в их исключительную компетенцию. При этом передача функций должна сопровождаться соответствующим материально-финансовым обеспечением. Необходимо установить и формы контроля за выполнением подобных функций со стороны передавших их органов.

Следует подчеркнуть, что делегирование государственных функций может осуществляться в соответствии с законом. Однако действующий За-

¹ Ведомости Парламента РК. – 2001. – № 3. – С. 17.

кон РК о местном госуправлении и самоуправлении не только не определяет порядок делегирования и круг делегируемых органам местного самоуправления государственных функций, но и не производит разграничения функций государства и местного самоуправления.

Косвенное указание на такое разграничение можно усмотреть лишь в п.п.7) ст.1 данного Закона. Он определяет понятие «вопросы местного значения», как «вопросы деятельности области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа, регулирование которых в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы». Поскольку на органы местного самоуправления возложены функции по решению вопросов местного значения (п.п.10) ст.1), логично поставить знак равенства между понятиями «вопросы местного значения» и «вопросы (функции) местного самоуправления».

Таким образом, установлен один критерий разграничения функций государства и местного самоуправления – связь с правами и законными интересами большинства жителей территориальной единицы. На наш взгляд, это недостаточно. Необходимо определить и другие критерии разграничения функций либо четко выделить предметы ведения местных сообществ.

В этом плане целесообразно изучить положительный опыт делегирования государственных функций органам местного самоуправления в зарубежных странах.

Так, обобщение зарубежного опыта делегирования органам местного самоуправления государственных функций позволяет выделить следующие требования, предъявляемые к процедуре передачи государственных полномочий местным органам власти:

- 1) передача производится в соответствии с принципом субсидиарности;
- 2) передача отдельных государственных полномочий осуществляется на основании специального законодательного акта с возможным заключением дополнительных соглашений и (или) договоров;
- 3) процедура сопровождается передачей необходимых материальных, финансовых, информационных иных ресурсов со стороны государства местным органам власти;
- 4) переданные полномочия сохраняют государственно-правовую природу при этом, органы государственной власти контролируют как исполнение переданных полномочий так и использование переданных средств и ресурсов, сохраняют право давать указания («императивные консультации») по поводу реализации;
- 5) устанавливается ответственность перед государством за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных государственных

полномочий местным органам власти в пределах переданных финансовых, материальных иных ресурсов¹.

89.3. Организация и деятельность местного самоуправления в нашей стране регулируются Законом РК о местном госуправлении и самоуправлении.

Указанный Закон определяет понятийный аппарат местного самоуправления, его правовые основы, экономические и финансовые основы местного самоуправления, закрепляет порядок формирования, правовой статус и компетенцию местных представительных и исполнительных органов.

Порядок формирования маслихатов (путем всеобщего прямого голосования граждан, проживающих в соответствующей территориальной единице) отражает их представительный характер. Многие из его полномочий, несмотря на то, что направлены на реализацию государственных функций, тесно связаны с обеспечением прав и свобод жителей местных сообществ, а поэтому прямо или косвенно касаются осуществления задач, стоящих перед местным самоуправлением.

На местные исполнительные органы всех уровней, включая акимов, наряду с полномочиями по осуществлению местного государственного управления, возложены функции местного самоуправления. Особенно это касается акимов районов в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа. Следует отметить, что конституционная реформа 2017 г. изменила норму о возможности избрания или назначения акимов нижнего и среднего звена. Если ранее данный порядок определял Президент, то сейчас он будет закрепляться законом.

В Закон РК о местном госуправлении и самоуправлении введена новая глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении». Согласно ст. 39-1 основанием для признания гражданина Республики Казахстан членом местного сообщества является факт его регистрации по месту жительства на территории административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Какие-либо иные условия (например, наличие недвижимости или постоянного места работы) для его вступления в члены местного сообщества не допускаются. Иностранцы и лица без гражданства, имеющие постоянное место жительства на территории местного сообщества, также имеют право на участие в осуществлении местного самоуправления в пределах, установленных Законом или международным договором.

Данный Закон устанавливает права и обязанности членов местного сообщества. Они имеют право: на осуществление местного самоуправления непосредственно, а также через выборные органы местного самоуправления, избирать и быть избранными в выборные органы местного самоуправления, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллек-

¹ Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: Зарубежный опыт //Сибирский Юридический Вестник. – 2002. – № 1. – <http://www.traktat.ru>

тивные обращения в органы местного самоуправления. Члены местного сообщества обязаны: соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан; способствовать укреплению единства народа Казахстана и межнационального согласия в стране; уважительно относиться к государственному и другим языкам, традициям и обычаям народа Казахстана и способствовать их развитию. Большинство из этих прав и обязанностей вытекает из норм Конституции.

В соответствии с указанным Законом на территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов для решения вопросов местного значения проводятся сходы и собрания местного сообщества. В их работе могут принимать участие лица, обладающие активным избирательным правом. Законом закреплена компетенция сходов и собраний, порядок их созыва и проведения, реализации принятых на них решений, формы участия членов местных сообществ в мониторинге бюджетных средств.

В данной главе Закона РК о местном госуправлении и самоуправлении установлены также обязанности органов местного самоуправления, их взаимоотношения с государственными органами и ответственность.

89.4 Конституция гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом. Это значит, что органы самоуправления осуществляют свои полномочия без непосредственного вмешательства в их деятельность со стороны государства. Государственные органы не вправе давать указания и обязательные предписания органам местного самоуправления, как им действовать в той или иной ситуации, какие решения принимать. Но рамки этой самостоятельности не безбрежны, они ограничены их полномочиями, которые, в свою очередь, должны быть закреплены законодательно. Если же органы самоуправления выходят за рамки своих полномочий, нарушают нормы действующего законодательства, то государство наоборот должно здесь вмешаться. Это касается и органов местного государственного управления, и соответствующих правоохранительных органов.

Но пока в Законе РК о местном госуправлении и самоуправлении не произведено разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, поэтому и полномочия органов самоуправления законодательно не закреплены. Все это пока регулируется только подзаконными актами органов местного государственного управления, зачастую противоречащими действующему законодательству.

Российскими авторами определены юридические гарантии местного самоуправления, закрепленные в законодательстве РФ:

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.
2. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами.

3. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.

4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления (самостоятельное управление муниципальной собственностью; право органов местного самоуправления передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным и региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами; право на создание муниципальных предприятий и учреждений, участие в создании хозяйственных обществ; наличие муниципального бюджета).¹

В соответствии с п.1 ст.39-5 Закона РК о местном самоуправлении и самоуправлении государственные органы создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Следовательно, необходимо установить специальные экономические, правовые и организационные меры, которые бы обеспечивали и защищали их права. Органы государства должны содействовать органам местного самоуправления в осуществлении их функций. Содействие и партнерство могут иметь разные формы: финансовая поддержка тех или иных проектов, предоставление льготных кредитов из местных бюджетов, организационная (предоставление административных помещений), информационная и консультативная помощь и т.д.

Таким образом, только при условии решения всего комплекса выше-названных проблем можно будет говорить о создании в Казахстане полноценной и эффективной системы местного самоуправления.

¹ Игнатюк Н.А. Павлушкин А.В. Муниципальное право Учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 2007. – <http://all-books.biz/pravo-munitsipalnoe>



Раздел IX
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ
И ПЕРЕХОДНЫЕ
ПОЛОЖЕНИЯ

СТАТЬЯ 90

1. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования результатов референдума с одновременным прекращением действия ранее принятой Конституции Республики Казахстан.

2. День принятия Конституции на республиканском референдуме объявляется государственным праздником – Днем Конституции Республики Казахстан.

90.1. В данной норме определяется срок вступления Основного Закона в юридическую силу: Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования результатов референдума.

В отношении правовых актов, принимаемых на всенародном референдуме Конституционным законом РК о республиканском референдуме предусмотрено, что *принятые на референдуме Конституция, конституционные законы, законы, изменения и дополнения в них, решения по иным вопросам, вынесенным на референдум, вступают в силу со дня опубликования официального сообщения об итогах референдума, если в самой Конституции, конституционном законе, законе, изменениях и дополнениях в них, в решении, принятом на референдуме, не установлен другой срок* (ст. 34). Однако пункт 1 статьи 90 Конституции устанавливает однозначно срок вступления в силу Конституции Республики Казахстан – *со дня официального опубликования результатов референдума.*

Официальное опубликование – это обнародование или доведение до всеобщего сведения результатов голосования, которое согласно статье 33 указанного Конституционного закона осуществляется посредством сообщения Центральной комиссии референдума об итогах референдума в средствах массовой информации не позднее чем в семидневный срок со дня проведения голосования.

Республиканский референдум по принятию Конституции Республики Казахстан состоялся 30 августа 1995 года, а официальное опубликование его результатов осуществлено ЦИК РК в газетах «Егемен Қазақстан» и «Казахстанская правда» 5 сентября 1995 года. Следовательно, датой всту-

пления в юридическую силу Конституции Республики является 5 сентября 1995 года.

Пункт 1 ст. 90 Конституции, кроме того, определяет, что Конституция РК вступает в силу *с одновременным прекращением действия ранее принятой Конституции Республики Казахстан (от 28 января 1993 г.)*.

В этой связи отметим, что принятая на республиканском референдуме Конституция Республики Казахстан обретает юридическую силу и вводится в действие одновременно со дня официального опубликования результатов референдума, поскольку в этот же день прекращается действие прежней (принятой 28 января 1993 года Верховным Советом Республики Казахстан) Конституции.

Вместе с тем в заключительном разделе Конституции оговариваются особые условия (включая сроки) введения в действие, отдельных конституционных норм, обусловленные особенностями перехода органов государственной власти на новые конституционные основы. В качестве примера можно привести нормы Конституции однократного действия, которые касаются порядка введения в действие конституционных положений о пятилетнем сроке полномочий Президента РК (ст. 94-1) и о выборах депутатов Мажилиса Парламента на основе партийных списков (п. 2 ст. 95).

В рамках организационно-правовых мер по переходу на новые конституционные основы 6 сентября 1995 года Президентом РК были подписаны Указы «О мерах по обеспечению деятельности государственных органов Республики Казахстан и выполнению принятых Республикой международных договорных обязательств в связи с принятием Конституции Республики Казахстан на республиканском референдуме 30 августа 1995 года» и «О Конституции Республики Казахстан», а также состоялась церемония официального представления Главе государства Н.А. Назарбаеву новой Конституции страны¹.

Заключительной стадией конституционного процесса явилось опубликование текста Конституции, которое осуществлено во исполнение Указа Президента РК от 6 сентября 1995 года № 2454 «О Конституции Республики Казахстан».

Согласно данному правовому акту оригинал текста Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, хранится у Президента Республики Казахстан, а оригинал текста прежней Конституции Республики Казахстан, принятой на девятой сессии Верховного Совета Республики Казахстан двенадцатого созыва 28 января 1993 года передан на вечное хранение в Центральный государственный архив Республики Казахстан.

¹ См.: Первый Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев. Хроника деятельности. – 1997. – С. 262.

90.2. День принятия Конституции на республиканском референдуме объявляется государственным праздником – Днем Конституции Республики Казахстан.

В соответствии с Законом РК о праздниках в Республике Казахстан 30 августа определен Днем Конституции Республики Казахстан, то есть государственным праздником, который посвящен событию, имеющему общественно-политическое значение (статьи 1 и 3).

30 августа – праздничный и нерабочий день, при его совпадении с выходным днем выходной день переносится на последующий рабочий день. Правом переноса выходных дней на рабочие дни обладает Правительство Республики (ч. 3 ст. 85 Трудового кодекса РК).

Государственные праздники в Республике Казахстан традиционно отмечаются массовыми гуляниями, а торжества по поводу празднования Дня Конституции, сопровождаются не только культурно-массовыми, но общественно-политическими мероприятиями.

Согласно статье 1 вышеназванного Закона празднование государственных праздников может сопровождаться проведением официальных мероприятий.

Официальным мероприятием является мероприятие, проведение которого предусмотрено (подтверждено) правоприменительным актом соответствующего государственного органа (должностного лица).

Одним из официальных мероприятий, ранее проводимых по решению Главы нашего государства в честь Дня Конституции, является военный парад. Праздничный военный парад состоялся трижды в 2009–2011 годах.

30 августа 2011 года, в год 20-летия Независимости Республики Казахстан, одним из значимых праздничных мероприятий стал также парад войск, на котором Первый Президент - Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами страны Н.А. Назарбаев, обращаясь к участникам парада, сказал: «Наши славные защитники Отечества, беречь покой общего дома – ваш святой долг. Вы стоите на страже Конституции, защищаете независимость нашей Родины. *Казахстан - это единственная страна, которая в День Конституции проводит военный парад. Это наша уникальная традиция, она показывает и мощь государства, и наши мирные достижения, единство и сплоченность общества.* Я обращаюсь к каждому из вас, будьте достойны своего высокого призвания, крепите боевой дух, повышайте военное мастерство. Безопасность и нерушимость казахстанских границ в ваших руках»¹.

¹ См. Выступление Президента – Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Республики Казахстан Н. Назарбаева на Параде войск, посвященном Конституции Республики Казахстан // http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-verkhovnogo-glavnokomanduyushchego-vooruzhennymi-silami-rk-nursultana-nazarbaeva-na-par_1340716203

СТАТЬЯ 91

1. Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента Республики, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства. Проект изменений и дополнений в Конституцию не выносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае в порядке, установленном Конституцией. 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 подписывает 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. Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы.

В пункт 1 ст. 91 внесены изменения в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г. и Законом РК от 21 мая 2007 г.

2. Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан - Елбасы, и его статус являются неизменными.

Пункт 2 ст. 91 изложен в редакции Закона РК от 10 марта 2017 г.

3. 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.

Статья 91 дополнена пунктом 3 в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г.

91.1. Изменения и дополнения в Конституцию могут быть внесены республиканским референдумом, проводимым по решению Президента

Республики, принятым им по собственной инициативе, предложению Парламента или Правительства. Проект изменений и дополнений в Конституцию не выносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае в порядке, установленном Конституцией.

Согласно ПКС РК от 4 декабря 1998 года № 13/2 «Об официальном толковании подпункта 1) статьи 53 и пункта 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, в части норм, касающихся внесения Парламентом Республики Казахстан изменений и дополнений в Конституцию», право ставить вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию принадлежит Президенту, Парламенту и Правительству. Реализовать его может Президент Республики посредством вынесения проекта закона на республиканский референдум, либо на рассмотрение Парламента. Решение Парламента принимается в этом случае с соблюдением требований, установленных статьями 53-57, 62 и 91 Конституции.

За время действия Конституции РК 1995 года изменения и дополнения в нее вносились четырежды.

В соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г. на основании результатов трехлетнего действия Основного Закона были уточнены и дополнены девятнадцать статей Конституции.

Увеличен на десять мандатов состав Мажилиса Парламента, замещаемый по системе пропорционального представительства. Произведено некоторое усиление позиций Парламента за счет президентских прерогатив и дополнительных контрольных депутатских полномочий, а также возможностей законодателей вносить конституционные поправки, с которыми не согласен Глава государства. Конституция была дополнена положением о выборности (или назначаемости) акимов (кроме областей, городов республиканского значения и столицы) в порядке, определяемом Президентом Республики. Учрежден институт присяжных заседателей в уголовном процессе и другие новеллы.

Масштабная демократизация политической системы в новых условиях достигнутых страной успехов к началу XXI века осуществлена Законом РК от 21 мая 2007 г. Второй раз изменения и дополнения были внесены в сорок статей Конституции, она была дополнена статьей 94-1.

Основными содержательными позициями данной конституционной реформы стали: укрепление гарантий прав и свобод граждан; активизация роли общественных объединений и политических партий, практическое осуществление которой ведет к созданию современного гражданского общества, интеграция политических партий в государственный механизм с превращением их в главный инструмент выявления воли народа и ее последующей трансформацией в государственную власть (избрание 98 мажилисменов по пропорциональной избирательной системе); упрочение парламентаризма через существенное обогащение законодательной и представительной функций Парламента в целом, обновление статусов Мажилиса и Сената Парламента, придание составу и деятельности Мажилиса функции проводника партийных программ, совершенствование статуса

депутата и организационных форм реализации компетенции Парламента; увеличение числа назначаемых Президентом сенаторов до пятнадцати; формирование во многом нового механизма взаимоотношений между законодательной ветвью власти – Парламентом (в первую очередь Мажилисом) и исполнительной ветвью власти – Правительством, который становится государственным инструментом реализации партийных программ; повышение конституционного статуса Ассамблеи народа Казахстана, выборы ею девяти мажилисменов; некоторое перераспределение властного ресурса в триаде Президент – Парламент – Правительство; принципиально новая характеристика местного самоуправления и другие.

Законом РК от 2 февраля 2011 г. скорректирована лишь одна статья 41 Конституции. Она была дополнена одним пунктом 3-1 о возможности проведения внеочередных выборов Президента Республики. Внесение дополнения явилось действием Президента Республики – Елбасы по снятию неожиданно возникшей коллизии между инициативой более чем пяти миллионов казахстанцев о продлении посредством референдума полномочий Президента Республики, принятым Парламентом законом и решением Конституционного Совета.

Третий этап конституционной реформы осуществлен в соответствии с Законом РК от 10 марта 2017 г.

Как отмечено в Послании Конституционного Совета, конституционная реформа 2017 года стала новым закономерным этапом на пути последовательного всестороннего преобразования общества и государства в русле Стратегии «Казахстан-2050», вхождения Казахстана в число тридцати наиболее развитых стран. Она венчает собой исполнение Пяти институциональных реформ Президента Республики Н.А. Назарбаева и создает политико-правовые предпосылки для качественного роста Казахстана в рамках этапа третьей модернизации и обеспечения прочных позиций страны в глобальной конкурентоспособности¹.

Согласно Закону РК от 10 марта 2017 г. осуществлено перераспределение властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством на основе принципа единства и разделения государственной власти, уточнен конституционный статус Главы государства, произошла передача некоторых его функций Правительству, усилен механизм подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту, внесены поправки, определяющие функции Верховного Суда в судебной системе и др.

Расширен спектр конституционного контроля, а также перечень особо охраняемых ценностей посредством дополнения ограничений по предмету конституционного регулирования, в который включены независимость государства, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус.

¹ Послание Конституционного Совета РК от 9 июня 2017 года № 09-2/5 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан».

Законопроект был предметом всенародного обсуждения, кроме того, проект поправок получил положительное заключение по результатам рассмотрения на 110-м пленарном заседании Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии).

Особенность референдума по внесению изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан заключается в том, что он может проводиться по инициативе Президента, Парламента и Правительства Республики. По итогам рассмотрения предложений о проведении референдума Президент принимает одно из следующих решений: о назначении референдума; об отклонении инициативы о назначении референдума; о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию без проведения референдума.

Преодолеть отклонение внесенной Президенту Республики инициативы референдума может Парламент (данное правомочие предоставлено Законом РК о конституционных поправках от 7 октября 1998 г.) посредством принятия большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента закона о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В этом случае Президент подписывает представленный Парламентом закон либо выносит его на республиканский референдум.

Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, *не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы (с 2007 года)*.

Решение, принятое референдумом, имеет обязательную силу на всей территории Республики Казахстан и не нуждается в каком-либо подтверждении актами Президента Республики или иных органов государственной власти.

91.2. Изменения и дополнения в Конституцию могут быть внесены республиканским референдумом или Парламентом в соответствии с требованиями, установленными Конституцией и законодательством.

Одним из таких требований являются ограничения, установленные комментируемой нормой, которые в результате конституционной реформы 2017 года были дополнены посредством установления неизменности независимости государства и основополагающих принципов деятельности Республики.

В итоге на сегодняшний день неизменными (неизменными) при внесении изменений и дополнений в Конституцию являются независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус

Ранее Конституционный Совет применительно к правомочиям Парламента и к содержанию международных актов разъяснил, что, во-первых, Парламент вправе по предложению Президента Республики вносить в

Конституцию изменения и дополнения по всем вопросам, за исключением перечисленных в п. 2 ст. 91 Конституции, во-вторых «не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции».

Конституция Республики устанавливает ограничения на внесение поправок посредством перечисления вопросов, по которым результаты конституционного регулирования не подлежат изменению. В этой связи отметим, что зарубежная конституционно-правовая практика свидетельствует о наличии различных подходов к обеспечению стабильности наиболее значимых норм основных законов.

На постсоветском пространстве используются, в частности, такие способы установления ограничений, как: определение положений или статей, изменение которых недопустимо (Азербайджан, Армения, Молдова, Таджикистан); перечисление разделов, статей, норм, положений Конституции, изменения которых требуют обязательного проведения всенародного референдума (Беларусь, Литва, Молдова, Эстония), обязательного утверждения референдумом (Украина), созыва и соответствующего решения специального учредительного органа (Россия).

Незначительные по объему, но глубокие по содержанию исключения из предмета регулирования в случае внесения поправок в Конституцию Казахстана в совокупности с усложненной процедурой внесения изменений и дополнений в нее, а также особой ролью Президента Республики в конституционном процессе являются надежной гарантией стабильности основ конституционного строя Республики.

Установленные в данной норме ограничения обусловлены нормами Конституции, определяющими базовые ценности и принципы деятельности нашего государства.

Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. 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 (ст.1 Конституции).

Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории (ст.2 Конституции).

Основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан и конституционные принципы заложены Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы. Они обладают первостепенной значимостью для человека и гражданина, общества и государства, определяют содержание законодательства.

Статус и полномочия Первого Президента Казахстана установлены Конституцией и Конституционным законом о Первом Президенте Республики – Елбасы.

Комментируемая норма устанавливает неизменность статуса Первого Президента Казахстана Н.А. Назарбаева, роль которого в становлении и развитии суверенного Казахстана сложно переоценить. Достаточно сказать, что на основе всесторонне выверенных и взвешенных стратегических решений Главы нашего государства Казахстан состоялся как самостоятельное и независимое государство, занял достойное место в международном сообществе.

Являясь символом и гарантом единства народа и государственной власти, а также незыблемости Конституции, прав и свобод человека, Президент Республики в результате конституционной реформы 2017 года наделен правом обращения в Конституционный Совет по вопросу рассмотрения вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики. Это правомочие реализуется им в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства.

Функции гаранта незыблемости Конституции, прав и свобод человека могут осуществляться им также через новое (с 2017 года) правомочие по обращению в орган конституционного контроля для проверки соответствия проекта изменений и дополнений в Конституцию требованиям комментируемой нормы (п.п. 10-1) ст. 44, п. 2 ст. 72, п. 3 ст. 91 Конституции), то есть с точки зрения неизменности перечисленных в ней наиболее значимых характеристик конституционного строя Казахстана.

91.3. 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 статьи 91 Конституции.

Данная конституционная норма включена в Конституцию на основании Закона РК от 10 марта 2017 г.

До этого речь шла о факультативном конституционном контроле за вносимыми в нее изменениями и дополнениями в рамках правомочия Конституционного Совета рассматривать до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции. Конституционный контроль в этом случае был производным от усмотрения субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Совет - Президента, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов), Премьер-Министра¹.

Значимость указанных условий конституционного процесса очевидна в случаях возможного внесения изменений и дополнений в Конституцию

¹ См.: НПКС РК от 9 марта 2017 года № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» на соответствие Конституции Республики Казахстан» как результат конституционного производства по обращению Президента Республики.

на основании решений республиканского референдума, поскольку ранее на акты, принимаемые референдумом, конституционный контроль не распространялся, причем в условиях приоритета решения референдума над Конституцией.

Напомним, что согласно статье 35 Конституционного закона РК о республиканском референдуме решение, принятое референдумом, имеет обязательную силу на всей территории Республики Казахстан и не нуждается в каком-либо подтверждении актами Президента или органов государственной власти республики, а несоответствия между решением, принятым референдумом, и Конституцией, конституционными законами, законами и иными нормативными правовыми актами республики устраняются *путем приведения Конституции, конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с решением, принятым референдумом.*

СТАТЬЯ 92

1. Конституционные законы должны быть приняты в течение года со дня вступления Конституции в силу. Если законы, названные в Конституции конституционными, или акты, имеющие силу таковых, были приняты к моменту вступления ее в силу, то они приводятся в соответствие с Конституцией и считаются конституционными законами Республики Казахстан.

2. Иные названные в Конституции законы должны быть приняты в порядке и сроки, определяемые Парламентом, но не позднее двух лет со дня вступления Конституции в силу.

3. Указы Президента Республики, изданные в течение срока осуществления им дополнительных полномочий в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» и имеющие силу закона, могут быть изменены, дополнены или отменены лишь в порядке, предусмотренном для изменения, дополнения или отмены законов Республики. Указы Президента Республики, изданные в течение срока осуществления им дополнительных полномочий, по вопросам, предусмотренным пунктами 12-15, 18 и 20 статьи 64 Конституции Республики Казахстан, принятой 28 января 1993 года, не подлежат утверждению Парламентом Республики.

4. Действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей ей, и в течение двух лет со дня принятия Конституции должно быть приведено в соответствие с ней.

92.1. Конституционные законы должны быть приняты в течение года со дня вступления Конституции в силу. Если законы, названные в Конституции конституционными, или акты, имеющие силу таковых, были приняты к моменту вступления ее в силу, то они приводятся в соответствие с Конституцией и считаются конституционными законами Республики Казахстан.

Принятие новой Конституции предопределяет необходимость приведения законодательства в соответствие с ее нормами. В первую очередь это касается конституционных законов, регулирующих особо значимые общественные отношения, которые в иерархии нормативных актов стоят после Конституции и законов о внесении в нее изменений и дополнений.

Установлено, что конституционные законы, принимаемые по вопросам, предусмотренным Конституцией, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат (п. 4 ст. 62 Конституции) должны быть приняты в течение года со дня вступления Конституции в силу.

Практически все конституционные законы были приняты в установленные сроки, то есть до 5 сентября 1996 года в форме Указов Президента, имеющих силу конституционного закона, поскольку в результате досрочного прекращения полномочий Верховного Совета XIII созыва на основании решений Конституционного Суда¹ в этот период государственного развития продолжалось действие норм Закона РК от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий».

Согласно данному Закону на срок до начала работы первой сессии вновь избранного Верховного Совета Президент наделялся правомочиями по изданию на основе и во исполнение Конституции актов, имеющих силу конституционных законов и законов, действие которых сохранялось до принятия соответствующих законов.

До формирования и деятельности Парламента Республики в соответствии с нормами новой Конституции 1995 года были приняты следующие Указы Президента, имеющие силу конституционного закона: от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», от 16 октября 1995 года «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме», от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», от 20 декабря 1995 года «О судах и статусе судей в Республике Казахстан», от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан», от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

В течение первой сессии Парламента Республики Казахстан в них были внесены соответствующие изменения, в том числе по форме правовых актов.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РК от 6 марта 1995 года; Дополнительное определение Конституционного Суда РК от 10 марта 1995 года; Дополнительное постановление Конституционного Суда РК от 11 марта 1995 года.

24 января 1996 года Парламентом был принят Конституционный закон «О государственных символах Республики Казахстан»¹. Позднее, 25 декабря 2000 года, вместо ранее действовавшего Указа, имеющего силу конституционного закона, был принят Конституционный закон РК о судебной системе и статусе судей, а в 2004 году были внесены необходимые коррективы в Указ Президента, имеющий силу конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан»².

92.2. Иные названные в Конституции законы должны быть приняты в порядке и сроки, определяемые Парламентом, но не позднее двух лет со дня вступления Конституции в силу.

Для принятия «обычных» законов, предусмотренных конституционными нормами, отведен двухлетний период со дня вступления Конституции в силу, то есть предельный срок их принятия 5 сентября 1997 года. Выполнение данного требования обусловлено необходимостью соблюдения установленного порядка и сроков законодательного процесса.

Практически сроки принятия законов, вытекающих из содержания Конституции, определялись Парламентом в соответствии с планами законодательных работ, но в пределах конституционного срока.

Названные в Конституции законы были приняты в течение установленного двухлетнего периода, некоторые из них были приняты ранее, но сохранили свою юридическую силу после принятия Конституции 1995 года³.

Конституционно-правовая практика свидетельствует, что единственным исключением из указанного правила явилась законодательная регламентация вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления. Они были урегулированы законом только после конституционной реформы 2007 года на основе нового подхода к организации местного самоуправления, согласно которому местное самоуправление может осуществляться не только через специально созданные для этого органы, но и через органы местного государственного управления – маслихаты (п. 2 ст. 89 Конституции).

В итоге порядок организации и деятельности, а также правовые гарантии самостоятельности местного самоуправления регламентированы в едином Законе РК о местном государственном управлении и самоуправлении⁴.

92.3. Указы Президента Республики, изданные в течение срока осуществления им дополнительных полномочий в соответствии с Законом РК

¹ Утратил силу в связи с принятием Конституционного закона РК о государственных символах.

² См.: Конституционный закон РК от 24 ноября 2004 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений».

³ См., к примеру, Закон РК о гражданстве Республики Казахстан», Закон РК об административно-территориальном устройстве и др.

⁴ См.: Закон РК от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления».

от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» и имеющие силу закона, могут быть изменены, дополнены или отменены лишь в порядке, предусмотренном для изменения, дополнения или отмены законов Республики.

Данное конституционное положение свидетельствует об установлении процессуальных гарантий реализации принципа верховенства закона, поскольку поправки в акты Главы государства (приравненные по юридической силе к законам) вносились в соответствии с требованиями, установленными для законодательной деятельности. Они определялись Конституционным законом РК о Парламенте, Регламентами Парламента и его Палат, а также другими нормативными правовыми актами.

Указы Президента Республики, изданные в течение срока осуществления им дополнительных полномочий, по вопросам, предусмотренным пунктами 12-15, 18 и 20 статьи 64 Конституции РК 1993 г., не подлежали утверждению Парламентом Республики.

В соответствии со статьей 2 Закона РК от 10 декабря 1993 г. о временном делегировании Президенту дополнительных полномочий» Президенту было предоставлено право на срок до начала работы первой сессии вновь избранного Верховного Совета *и с последующим утверждением им* осуществлять, в случае необходимости:

избрание Верховного и Высшего арбитражного судов Республики, определение порядка формирования нижестоящих судов;

назначение Генерального прокурора и Председателя Национального банка Республики;

освобождение от своих обязанностей председателя и судей Конституционного суда, Высшего арбитражного суда, Генерального прокурора, председателя Национального Банка Республики;

ратификацию и денонсацию международных договоров;

решение вопросов войны и мира.

В связи с принятием Конституции РК 1995 г. и формированием нового законодательного органа – двухпалатного Парламента было решено отказаться от процедуры последующего утверждения актов Президента по указанным вопросам.

В целом эта мера была направлена на обеспечение политической стабильности и устойчивости Казахстана, на сохранение и укрепление доверия мирового сообщества к первым шагам суверенного государства в международно-правовой политике и практике.

Кроме того, с принятием Конституции 1995 года был упразднен ранее действовавший Высший арбитражный суд, сформированы вместо Конституционного суда новый орган конституционного контроля – Конституционный Совет, а также двухпалатный Парламент, полномочия которого содержательно отличались от полномочий прежнего Верховного Совета.

92.4. Действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей

ей, и в течение двух лет со дня принятия Конституции должно быть приведено в соответствие с нею.

Разъяснение указанной нормы дано в ПКС РК от 15 июня 2000 года 8/2 «Об официальном толковании пункта 4 статьи 92 Конституции Республики Казахстан», согласно которому «привести в соответствие» означает необходимость устранения противоречащих Конституции норм, содержащихся в ранее принятых нормативных правовых актах, путем внесения изменений и дополнений в эти акты, отмены таких актов в целом или их отдельных частей, а также принятия новых правовых актов. Установленный Конституцией двухлетний срок для приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией является обязательным для всех субъектов, осуществляющих правотворческую деятельность. Невыполнение указанных действий в установленный срок является нарушением норм Конституции. Действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство в части, не противоречащей ей, сохраняет свою юридическую силу до приведения его в соответствие с конституционными нормами.

Данное конституционное положение предопределено высшей юридической силой Конституции в системе законодательства¹.

Комментируемая статья Конституции устанавливает, что конституционные законы должны быть приняты *в течение года со дня вступления Конституции в силу* (п. 1 ст. 92), иные «названные в Конституции» законы – в порядке и сроки, определенные Парламентом, *но не позднее двух лет со дня вступления Конституции в силу* (п. 2 ст. 92).

Точкой отсчета для исчисления двухгодичного срока, предусмотренного для приведения законодательства в соответствие с Конституцией, является *день ее принятия*, следовательно, во все принятые в установленном порядке нормативные правовые акты (за исключением конституционных законов и законов) соответствующие поправки необходимо было внести до 30 августа 1997 года.

Практика показывает, что приведение законодательства в соответствие с конституционными нормами особенно актуально в периоды после внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики².

Какие-либо сроки для приведения законодательства в соответствие с Конституцией в этих случаях не предусматривались, но действует правило, согласно которому, в случае установления в процессе правоприменения противоречий между Конституцией и иными нормативными правовыми актами, конституционные нормы имеют приоритетное значение.

¹ Согласно п.п. 1) ст. 1 Закона РК о правовых актах законодательство – это совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке.

² К примеру, после внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Законом РК от 10 марта 2017 г. о перераспределении полномочий были приняты: Конституционный закон РК от 15 июня 2017 г. о перераспределении полномочий, Конституционный закон РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий, Закон РК от 3 июля 2017 г. о перераспределении полномочий, Закон РК от 11 июля 2017 г. о перераспределении полномочий.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Конституции установлена высшая юридическая сила и прямое действие Конституции на всей территории Республики. В случае необходимости может быть задействован механизм конституционного контроля за содержанием вступивших в силу и действующих нормативных правовых актов не только по инициативе судов (ст.78 Конституции), но и по решению Президента (п.п.10-1) ст.44 Конституции).

В интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства Президент вправе направить обращение в Конституционный Совет о рассмотрении *вступившего в силу закона или иного правового акта* на соответствие Конституции Республики.

СТАТЬЯ 93

В целях реализации статьи 7 Конституции Правительство, местные представительные и исполнительные органы обязаны создать все необходимые организационные, материальные и технические условия для свободного и бесплатного овладения государственным языком всеми гражданами Республики Казахстан в соответствии со специальным законом.

Государственная языковая политика в Республике Казахстан реализуется последовательно и системно. В сокровенных суждениях Елбасы Н.А. Назарбаева у подножия священной горы Улытау в августе 2014 года проводится следующая мысль: «Так что же лучше: насильственно заставить всех говорить на казахском языке или подвигать к тому мирно и разумно? Вот в чем вопрос! В данном вопросе необходимо терпение». Именно миролюбивостью, разумностью и терпением характеризуется конституционная практика реализации положений статей 7 и 93 Основного Закона (*см. также комментарий к ст. 7 Конституции*).

Государственная языковая политика основывается на Конституции РК, долгосрочных стратегиях развития страны, Доктрине национального единства Казахстана, действующих в данной сфере концепциях, законах страны, актах правоприменения Правительства и других центральных и местных государственных органов, и органов самоуправления, а также на решениях Ассамблеи народа Казахстана. Главным средством, объединяющим научные, творческие, идеологические, организационно-правовые и материальные ресурсы общества в этом важнейшем деле, являются, в силу особой значимости, утверждаемые только Президентом Республики государственные программы функционирования и развития языков. В настоящее время действует Государственная программа развития и функционирования языков в Республике Казахстан на 2011–2020 годы, утвержденная Указом Президента РК от 29 июня 2011 года № 110 (далее – Программа).

Главная цель Программы – гармоничная языковая политика, обеспечивающая полномасштабное функционирование государственного языка как важнейшего фактора укрепления национального единства при сохранении языков всех этносов, живущих в Казахстане. Все мероприятия Программы выстроены в строгом соответствии со статьей 7 Конституции и ДПКС РК от 23 февраля 2007 года № 3. В рамках реализации Программы обозначены следующие цели: 1) государственный язык – главный фактор национального единства; 2) популяризация широкого применения государственного языка; 3) развитая языковая культура – потенциал интеллектуальной нации; 4) развитие лингвистического капитала казахстанцев. Для достижения вышеозначенных целей определены четыре основных направления: овладение государственным языком; популяризация и расширение сферы применения государственного языка; повышение уровня языковой культуры казахстанцев; создание благоприятных условий для развития лингвистического капитала.

Программа реализуется в три этапа. На первом этапе (2011–2013 годы) проведен комплекс мер, направленных на усовершенствование нормативно-правовой и методологической базы дальнейшего функционирования и развития языков. В рамках второго этапа (2014–2016 годы) осуществляется реализация комплекса практических мер по внедрению новых стандартов, технологий и методов в области изучения и применения государственного языка, а также сохранения языкового многообразия. Третий этап (2017–2020 годы) Программы предполагает организацию работы по введению механизмов контроля степени овладения государственным языком. При этом доля взрослого населения, владеющего государственным языком (по результатам сдачи экзамена по системе оценки уровня знания казахского языка граждан Республики Казахстан по программе «Казтест» должно составлять к 2014 году – 20%, к 2017 году – 80%, к 2020 году – 95%). Реализация данной Программы станет логическим продолжением работ, начатых в рамках аналогичной Государственной программы функционирования и развития языков на 2001–2010 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 7 февраля 2001 года №550. В этот период стратегия языкового строительства определялась тремя направлениями: расширение и укрепление социально-коммуникативных функций государственного языка, сохранение общекультурных функций русского языка, развитие других языков народа Казахстана. Также в этот период по инициативе Главы государства начата реализация Национального культурного проекта «Триединство языков». Итоги реализации Программы заложили основу последующего языкового строительства в Республике Казахстан: – существенно расширена инфраструктура обучения государственному языку: детских садов с казахским языком обучения – 1178 (рост с 2001 года на 876), школ – 3821 (рост с 2001 года на 173), создан 101 центр обучения государственному языку; – активно реализуется процесс перевода делопроизводства на государственный язык (удельный вес документов на казахском языке в государственных органах составляет порядка 67%); –

ведется разработка методической базы обучения государственному языку (выпущены многоуровневые учебно-методические комплексы, 10 видов словарей общим тиражом 720 тысяч экземпляров, 8 отраслевых двух- и трехязычных словарей общим тиражом 260 тысяч экземпляров); – в целях внедрения новых информационных технологий в процесс изучения государственного языка создан и постоянно обновляется интернет-портал (свыше 20 видов сервисов, активная пользовательская аудитория из 50 стран мира); – укрепляется коммуникативная функция государственного языка (в контенте государственных СМИ объем вещания на казахском языке в электронных СМИ, а также доля государственного языка в печатных СМИ составляет свыше 50%); – ведется планомерная работа по развитию и укреплению культурных связей с соотечественниками, проживающими за рубежом; – создана эффективная система государственной поддержки языков этносов, проживающих в Казахстане (из 7100 общеобразовательных школ 3755 с казахским, 1256 с русским, 14 с узбекским, 13 с уйгурским, 3 с таджикским языками обучения, 2059 школ – смешанные; из 9410 дошкольных учреждений – 5928 с казахским, 1416 с русским, 2058 – на двух языках и 8 с другими языками обучения; 808 детских учебных заведений с двумя языками обучения; в 190 воскресных школах этнокультурных объединений изучаются родные языки 30 этнических групп; из 52 казахстанских театров 3 смешанных, 11 русских, 1 корейский, 1 немецкий, 1 узбекский и 1 уйгурский).

Таким образом, государственный язык становится главным фактором духовного и национального единства казахстанцев. Овладение им должно стать долгом и обязанностью каждого гражданина Казахстана, стимулом, определяющим личную конкурентоспособность и активное участие в общественной жизни.

СТАТЬЯ 94

1. Президент Республики Казахстан, избранный в соответствии с законодательством Республики Казахстан, действующим на момент вступления Конституции в силу, приобретает установленные ею полномочия Президента Республики Казахстан и осуществляет их в течение срока, установленного решением, принятым на республиканском референдуме 29 апреля 1995 года. С согласия Президента Республики Казахстан настоящий срок полномочий Президента Республики может быть сокращен постановлением Парламента Республики, принятом на совместном заседании его Палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. В таком случае Мажилис Парламента в течение одного месяца назначает выборы Президента Республики Казахстан. Президент Республики, избранный по итогам этих выборов, приносит присягу в течение одного месяца со дня опубликования итогов выборов и осуществляет свои

полномочия до вступления в должность Президента Республики, избранного на очередных президентских выборах, которые должны быть проведены после семи лет в первое воскресенье декабря.

Пункт 1 ст. 94 дополнен в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

2. Вице-Президент Республики Казахстан, избранный в соответствии с законодательством Республики Казахстан, действующим на момент вступления Конституции в силу, сохраняет свои полномочия до истечения срока, на который он был избран.

94.1. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев был впервые всенародно избран 1 декабря 1991 года на основании Закона о выборах Президента Казахской ССР на пятилетний срок. 10 декабря 1991 г. в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета Каз.ССР от 4 декабря 1991 г. «О торжественном заседании Верховного Совета Казахской ССР», в торжественном заседании с участием общественности Республики Н.А. Назарбаев принес присягу и вступил в должность.

В ознаменование данного исторического события учрежден государственный праздник – День Первого Президента Республики Казахстан – 1 декабря.

29 апреля 1995 года был проведен Республиканский референдум, на который был вынесен вопрос о продлении полномочий избранного Президента Республики до 2000 года. По результатам всенародного голосования, в котором приняло участие более 94% населения, полномочия Президента Республики были продлены до 1 декабря 2000 года.

Парламент Республики 7 октября 1998 года внес изменения в Конституцию относительно срока полномочий Президента Республики, продлив его до 7 лет. Одновременно Парламент принял решение, с согласия Президента Республики Н.А. Назарбаева, о проведении досрочных выборов Президента 10 января 1999 года. В соответствии с Конституционным законом РК о выборах выборы Президента Республики были проведены в указанный срок. Абсолютное большинство избирателей выбрали Н.А. Назарбаева на должность Президента Республики Казахстан на новый 7-летний срок. Избранный по итогам выборов Н.А. Назарбаев в течение одного месяца со дня опубликования итогов выборов в соответствии с п. 1 ст. 42 Конституции принес присягу и вступил в должность. С этого момента Н.А. Назарбаев начал осуществлять полномочия Президента Республики.

В связи с возникновением весной 2005 года острой дискуссии относительно даты очередных президентских выборов, группа депутатов Парламента Республики обратилась в Конституционный Совет с просьбой дать толкование п. 1 ст. 41 и п. 1 ст. 94 Конституции Республики и определить – какие из указанных норм Конституции имеют приоритет и, соответственно, какими из них следует руководствоваться при установле-

нии даты очередных выборов Президента Республики и объявлении этой даты Мажилисом Парламента.

Основанием для обращения послужило наличие в Конституции норм, которые, по мнению субъекта обращения, по-разному определяют сроки проведения очередных президентских выборов, а именно:

«Если руководствоваться п. 1 ст. 41 Конституции РК, который можно расценивать как норму, общую для всех случаев президентских выборов, то очередные такие выборы должны быть проведены в первое воскресенье декабря 2005 года, поскольку семилетний срок полномочий действующего Главы государства истекает 20 января 2006 года, то есть в день, когда 7 лет назад избранный Президент Казахстана принес присягу (момент принесения присяги, согласно п. 1 ст. 42 Конституции Республики, является моментом вступления в должность избранного Главы государства).

Если же основываться на п. 1 ст. 94 Конституции, который, бесспорно, является нормой однократного применения, то есть рассчитанной на случай очередных президентских выборов после истечения срока полномочий действующего Главы государства, избранного по итогам выборов, состоявшихся 10 января 1999 года, то в этом случае выборы следует проводить в первое воскресенье декабря 2006 года. При этом срок, в течение которого действующий Президент будет осуществлять полномочия, будет равен 7 годам и более 11 месяцам, что в контексте требований ст. 41 Конституции можно будет расценивать как несоблюдение семилетнего конституционного срока президентских полномочий».

Конституционным Советом было дано следующее официальное толкование: «1. Положения пункта 1 статьи 94 Конституции применительно к предмету обращения следует понимать таким образом, что они служат для реализации пунктов 1 и 3 статьи 41 Основного Закона в конкретной ситуации выборов Президента Республики. Применять указанные конституционные нормы необходимо в их совокупности. 2. Из смысла пункта 1 статьи 94 и пунктов 1 и 3 статьи 41 Конституции следует, что очередные выборы Президента Республики должны быть проведены в первое воскресенье декабря 2005 года»¹.

После вынесения Конституционным Советом данного решения, очередные выборы Главы государства Мажилисом Парламента были объявлены 4 декабря 2005 года.

94.2. Пункт 2 данной статьи Конституции устанавливает временные сроки сохранения полномочий Вице-президента Республики, избранного вместе с Президентом Республики.

В соответствии с Законом о выборах Президента Казахской ССР Вице-Президент избирался вместе с Президентом Республики сроком на 5 лет. В ст. 10 переходных положений Конституции РК 1993 года было предусмотрено, что «Вице-Президент Республики, избранный в

¹ ПКС РК от 19 августа 2005 года № 5 «Об официальном толковании пунктов 1 и 3 статьи 41 и пункта 1 статьи 94 Конституции Республики Казахстан».

соответствии с законодательством Казахской ССР, действующим на момент вступления Конституции в силу, сохраняет свои полномочия до очередных президентских выборов». Поскольку очередных президентских выборов не было, а полномочия Президента Республики были продлены Республиканским референдумом до 2000 года, то полномочия Вице-Президента должны были прекратиться 1 декабря 1996 года. Однако поскольку в новой Конституции 1995 года пост Вице-Президента не был предусмотрен, то полномочия Вице-Президента по существу прекратились с момента вступления нового Основного Закона в силу.

СТАТЬЯ 94-1

Положение пункта 1 статьи 41 Конституции, определяющее срок полномочий Президента Республики, применяется к лицу, которое будет избрано Президентом Республики по итогам президентских выборов, проведенных в связи с истечением семилетнего срока полномочий Президента Республики, избранного на выборах 4 декабря 2005 года.

Статьей 94-1 дополнена в соответствии с Законом РК от 21 мая 2007 г.

Положение п. 1 ст. 41 Конституции, определяющее срок полномочий Президента Республики, применяется к лицу, которое избрано Президентом Республики по итогам президентских выборов, проведенных в связи с истечением семилетнего срока полномочий Президента Республики, избранного на выборах 4 декабря 2005 года.

Законом РК от 21 мая 2007 года срок президентского мандата с семилетнего сокращен на пятилетний. Новый пятилетний срок полномочий применяется к лицу, которое избрано Президентом Республики по итогам президентских выборов, проведенных в связи с истечением семилетнего срока полномочий Президента Республики, избранного на выборах 4 декабря 2005 года.

Впоследствии (в 2011 и 2015 годах) Президент Республики Казахстан избирался сроком на пять лет.

СТАТЬЯ 95

1. Одна половина депутатов Сената первого созыва избирается сроком на четыре года, другая половина депутатов - сроком на два года в порядке, установленном конституционным законом.

2. Положения Конституции Республики Казахстан о выборах депутатов Мажилиса Парламента на основе партийных списков применяются начиная с выборов депутатов Мажилиса Парламента второго созыва.

Статья 95 дополнена пунктом 2 в соответствии с Законом РК от 7 октября 1998 г.

95.1. Глава 11 Конституционного закона РК о выборах, куда входят статьи 69-84, подробно определяет порядок избрания депутатов Сената Парламента Республики Казахстан. Первые выборы в Сенат Президент РК своим Указом от 2 октября 1995 года назначил на 5 декабря 1995 года. В выборах участвовали выборщики, которые должны были отвечать следующим требованиям: они должны быть гражданами Республики Казахстан; быть депутатами областных, городских (городов Алматы и Астана), районных и городских маслихатов; каждый выборщик при выборах депутатов Сената обладал только одним голосом. Официальными кандидатами стали 62 человека: кандидатуры 44 человек были выдвинуты на сессиях маслихатов, 18 человек выдвигались в качестве самовыдвиженцев; в период регистрации в период с 26 октября по 15 ноября 1995 года было зарегистрировано 49 кандидатов.

Первый созыв Сената Парламента был сформирован на основании результатов голосования выборщиков – депутатов маслихатов всех уровней отдельно по двум мандатам депутатов Сената. Территориальной избирательной комиссией вносились имена кандидатов в два бюллетеня в алфавитном порядке по возможности в одинаковом количестве. Если количество официально зарегистрированных кандидатов было нечетным, то в первом бюллетене на одного кандидата становилось больше. Каждому выборщику вручали по два бюллетеня, и он в избирательной кабине должен был в каждом бюллетене оставить одну фамилию того кандидата, которому отдавал предпочтение, остальные фамилии кандидатов он должен был вычеркнуть. Результаты голосования определяли отдельно по двум мандатам депутатов Сената, голоса считали по каждому мандату отдельно. Кандидат считался избранным, если он уже в первом туре голосования набирал более 50 процентов голосов от общего числа выборщиков, принявших участие в голосовании. Если в первом туре никто не набирал более 50 процентов голосов, то назначалось повторное голосование по двум кандидатам, которые набрали наибольшее число голосов: победителем становился тот, за кого было отдано не менее 40 процентов голосов от общего числа принявших участие в голосовании выборщиков.

В результате подведенных итогов голосования два кандидата стали депутатами Сената: депутатом Сената первого созыва четырехлетнего срока становился депутат, который набрал наибольшее число голосов депутатов-выборщиков; другой депутат также становился депутатом Сената первого созыва, но на двухлетний срок. Если количество голосов, поданных за двух

депутатов, оказывалось одинаковым, срок полномочий каждого из них решали посредством жребия. Таким образом, по результатам выборов, состоявшихся 5 декабря 1995 года и повторных выборов (по Кокшетауской и Семипалатинской областям), состоявшихся 31 января 1996 года, в Сенат Парламента было избрано 40 депутатов; 7 человек стали сенаторами на основе Указа Президента РК от 24 января 1996 года.

Избрание депутатов Сената последующих созывов определяется п. 2 ст. 51 действующей Конституции Республики Казахстан, в котором записано, что «избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании» и что «половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года».

Пункт 5 ст. 50 Конституции РК сроки полномочий избранных депутатов Сената устанавливает в шесть лет, а в п. 2 ст. 51 Конституции предусматривается, что половина избранных депутатов Сената должна переизбираться каждые три года. В отношении шестилетнего срока по п. 5 ст. 50 следует отметить, что эта норма распространяется на депутатов Сената второго и последующих созывов. В соответствии с п. 2 ст. 51 Конституции, переизбрание половины депутатов Сената Парламента, которые были избраны в октябре 1997 года, должно состояться за два месяца до истечения трехлетнего срока их полномочий в составе Парламента второго созыва. Пункт 1 ст. 95 Конституции РК в виде положения «одна половина депутатов Сената первого созыва избирается сроком на четыре года, другая половина депутатов – сроком на два года в порядке, установленном конституционным законом» устанавливает срок полномочий избранных депутатов Сената Парламента только первого созыва. Приведенные здесь соображения вытекают из ПКС РК от 29 ноября 1999 года № 24/2 «Об официальном толковании пункта 5 статьи 50, пункта 2 статьи 51, пункта 1 статьи 95 Конституции Республики Казахстан», которое было принято в связи с поданным 25 ноября 1999 года Председателем Сената Парламента в Конституционный Совет запросом о даче официального толкования ряда статей Конституции, в том числе п. 1 ст. 95 Конституции.

Как видим, Сенат Парламента страны обновляется наполовину каждые три года. Такая ротация позволяет обеспечивать преемственность деятельности депутатов Сената, с одной стороны, привлечение новых сил, новых депутатов, которые могут привнести свежие инициативы, идеи, проекты – с другой. Такое обновление способствует тому, что Сенат всегда готов встречать новые вызовы времени и адекватно реагировать на них.

В настоящее время в Сенате Парламента заседают 47 депутатов (32 избираемых сенаторов и 15 – назначаемых Президентом Республики).

95.2. Необходимо отметить, что депутаты Мажилиса Парламента Республики первого созыва были избраны в одномандатных избирательных округах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Указом Президента РК от 2 октября 1995 года первые выборы в Мажилис были назначены на 9 декабря 1995 года. На этих выборах было избрано 67 депутатов. Второй созыв Мажилиса был из-

бран 10 октября 1999 года на основе мажоритарной (67 депутатских мест по одномандатным округам и пропорциональной систем: для избираемых по партийным спискам депутатов выделялось 10 депутатских мест). Тем самым в Мажилисе второго созыва начали заседать 77 депутатов. Они были избраны из числа официально зарегистрированных 547 кандидатов по 67 одномандатным округам, 113 кандидатов – от политических партий (партия «Отан», Коммунистическая партия Казахстана, Аграрная партия Казахстана, Гражданская партия Казахстана, другие партии), 354 – были самовыдвиженцами. По одномандатным избирательным округам избранным считался тот кандидат, который набрал более 50 процентов голосов избирателей от общего числа граждан, принявших участие в голосовании.

Кандидаты в депутаты Мажилиса Парламента, включенные в соответствующие списки политических партий, баллотировались по единому общенациональному избирательному округу страны. Исходя из зафиксированных в протоколах областных избирательных комиссий, избирательных комиссий городов Астана и Алматы результатов подсчета голосов на прошедших выборах, ЦИК РК установила общее количество голосов избирателей по стране, которые проголосовали за соответствующие партийные списки. Итоговые данные по партиям были следующими: за республиканскую политическую партию «Отан» («Отчизна») отдали голоса 1 622 895 избирателей или 30,89 процента от общего числа граждан, принявших участие в голосовании; за Коммунистическую партию Казахстана отдали голоса 932 549 избирателей или 17,75 процента; за Аграрную партию Казахстана проголосовал 663 351 избиратель, или 12,63 процента; за Гражданскую партию Казахстана отданы голоса 590 184 избирателей или 11,23 процента. На основе этих показателей по линии партии «Отан» депутатами стали 4 человека, Коммунистической партии Казахстана – 2 человека, Аграрной партии Казахстана – 2 человека, Гражданской партии Казахстана – 2 человека, итого – 10 депутатов. Остальные 6 политических партий: Партия народного Конгресса Казахстана, Республиканская народная партия Казахстана, Партия возрождения Казахстана, Демократическая партия Казахстана «Азамат», Национальная партия «Алаш», Республиканская политическая партия труда в Мажилис Парламента не вошли, поскольку им не удалось получить семь и более процентов голосов от общего числа принявших участие в голосовании избирателей.

Норма о семипроцентном барьере при подведении итогов выборов в Мажилис Парламента была принята Конституционным законом РК от 6 мая 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан». Эта норма сформулирована в тексте ныне действующего Конституционного закона РК о выборах в виде дополнительной статьи под номером 97-1.

Начиная с 2007 года, депутатский корпус Мажилиса Парламента формируется на базе пропорциональной избирательной системы, смысл которой состоит в голосовании всем электоратом страны по партийным спискам

для заполнения 98 депутатских мест; 9 депутатских мест занимают депутаты по результатам голосования в Ассамблее народа Казахстана. Политические партии и представители Ассамблеи в период избирательных кампаний 2007 года, 2012, 2016 годов претендовали на 107 депутатских мест в Мажилисе Парламента. Избирательные кампании 2012 и 2016 годов привели к многопартийности в депутатском корпусе Парламента Республики Казахстан.

СТАТЬЯ 96

Кабинет Министров Республики Казахстан со дня вступления в силу Конституции приобретает установленные ею права, обязанности и ответственность Правительства Республики Казахстан.

Весомое значение в переходные периоды имеет стабильность функционирования органов исполнительной власти, поскольку процессы управления экономической, политической, социальной и иными сферами должны быть непрерывными.

Настоящая статья обеспечила плавный переход, непрерывность функционирования и преемственность Кабинета Министров Республики Казахстан, образованного в соответствии с Конституцией 1993 года, в Правительство Республики Казахстан.

Помимо изменения наименования органа исполнительной власти, Конституцией 1995 года существенно изменен статус Правительства: порядок формирования, компетенция, подотчетность Правительства и подконтрольность Президенту и Парламенту, основы взаимоотношений в системе высших государственных органов.

Комментируемая статья в переходный период позволила обеспечить преемственность и легитимность Правительства.

СТАТЬЯ 97

Первый состав Конституционного Совета Республики Казахстан формируется следующим образом: Президент Республики, Председатель Сената Парламента и Председатель Мажилиса Парламента назначают по одному из членов Конституционного Совета сроком на три года, а по одному из членов Конституционного Совета – сроком на шесть лет, Председатель Конституционного Совета назначается Президентом Республики сроком на шесть лет.

Первый состав Конституционного Совета был сформирован в феврале 1996 года. Президент Республики назначил Председателем Конституцион-

ного Совета Кима Ю.А., членами Конституционного Совета – Мамонова Влад. Вас. и Сабикенова С.Н., Председатель Сената Парламента назначил членами Совета Акуева Н.И. и Темирбулатова С.Г., Председатель Мажилиса Парламента – Ихсанова У.К. и Шопина В.Д.

В НПКС РК от 16 марта 2011 года № 3 «Об официальном толковании нормы абзаца второго пункта 3 статьи 71 Конституции Республики Казахстан» указано, что нормами ст. 71 Конституции РК определены состав Конституционного Совета РК; продолжительность мандата и порядок назначения председателя и членов; предъявляемые к ним требования и гарантии их деятельности.

Абзацем вторым п. 3 этой статьи Основного Закона предусмотрено, что половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года. Ротация членов Конституционного Совета выступает одним из средств достижения оптимального сочетания сменяемости и преемственности в деятельности органа конституционного контроля. Периодическое назначение членов Конституционного Совета, с учетом требования абзаца второго п. 3 ст. 71 Конституции, следует понимать как возможность установления в необходимых случаях цикличности смены составов этого государственного органа.

В этих целях в ст. 97 раздела IX «Заключительные и переходные положения» Конституции была заложена и при формировании первого состава Конституционного Совета реализована процедура, при которой половина его состава была назначена на три года, а другая – на шесть лет.

Норма ст. 97 Конституции применялась единожды в целях модифицирования института конституционного контроля в соответствии с казахстанским опытом конституционного строительства. Последующие назначения членов Конституционного Совета проходят в соответствии с п. 3 ст. 71 Конституции.

За время деятельности с 1996 по 2017 годы состав Конституционного Совета обновлялся восемь раз.

СТАТЬЯ 98

1. Предусмотренные Конституцией органы правосудия и следствия образуются в порядке и в сроки, предусмотренные соответствующими законами. До их образования действующие органы правосудия и следствия сохраняют свои полномочия.

2. Судьи Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, местных судов Республики Казахстан сохраняют свои полномочия до формирования судов, предусмотренных Конституцией. Вакантные должности судей замещаются в порядке, установленном Конституцией.

98.1. Предусмотренные Конституцией органы правосудия и следствия образуются в порядке и в сроки, предусмотренные соответствующими за-

конами. До их образования действующие органы правосудия и следствия сохраняют свои полномочия.

Согласно прежней Конституции 1993 года судебная власть в Республике Казахстан принадлежала Конституционному суду, Верховному суду, Высшему арбитражному суду и нижестоящим судам, учреждаемым законом. Конституционный суд являлся высшим органом судебной власти по защите Конституции Республики Казахстан, а Верховный и Высший арбитражный суды – высшими органами судебной власти по вопросам своей компетенции, кроме того, они осуществляли судебный надзор за нижестоящими судами. При этом статус судов и судей Республики Казахстан устанавливался конституционными законами, а организация и порядок деятельности судов – законом.

Для учреждения судов в соответствии с нормами Конституции 1995 года потребовалось принятие соответствующих законов, а для определения их правового статуса – конституционного закона, поскольку Верховный Суд Республики и местные суды должны учреждаться законом, а судебная система Республики устанавливается Конституцией и конституционным законом (п.3 и 4 ст.75 Конституции).

Таким образом, для осуществления перехода на новую систему судостроительства необходимы были указанные законодательные акты и соответствующие акты правоприменения, поэтому некоторое время сохранялись полномочия действующих органов правосудия и следствия.

В указанной конституционной формулировке говорится не только о судах, но и об органах следствия по той причине, что согласно Конституции 1995 года (в редакции до 2007 года) органы дознания и следствия имели конституционный статус.

Исключенная в соответствии с Законом от 21 мая 2007 г. статья 84 Конституции, в частности, определяла: «Дознание и предварительное расследование по уголовным делам осуществляются специальными органами и отделены от суда и прокуратуры. Полномочия, организация и порядок деятельности органов дознания, следствия, вопросы оперативно-розыскной деятельности в Республике Казахстан регулируются законом».

98.2. Судьи Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, местных судов Республики Казахстан сохраняли свои полномочия до формирования судов, предусмотренных Конституцией.

Сохранение полномочий судей было связано с необходимостью создания правовой базы формирования и деятельности обновленной судебной системы Республики.

Конституция Республики (в первоначальной редакции) предусматривала следующий порядок замещения судей:

председатель Верховного Суда, председатели коллегий и судьи *Верховного Суда Республики Казахстан* избираются Сенатом по представлению Президента Республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета Республики;

председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий и *судьи областных и приравненных к ним судов* назначаются на должность Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета Республики;

председатели и *судьи других судов Республики* назначаются на должность Президентом Республики по представлению Министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции (пункты 1, 2, 3 ст.82).

В результате конституционной реформы 2007 года из ведения Сената исключено избрание председателей коллегий Верховного Суда¹ и установлен единый порядок назначения председателей и судей местных и других судов Республики – Президентом по рекомендации Высшего Судебного Совета.

Изначально действовал Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, от 20 декабря 1995 года «О судах и статусе судей в Республике Казахстан», который вступил в силу с 1 января 1996 года. Он предусматривал учреждение системы судов в составе Верховного суда и местных судов республики (областных и приравненных к ним судов (Алматинский городской суд, Военный суд войск Республики Казахстан), районных (городских), военных судов). Кроме того, могли создаваться хозяйственные, налоговые, семейные, по делам несовершеннолетних, административные и другие специализированные суды со статусом районного (городского) суда.

В связи с образованием судов из постоянных судей судьи всех судов Республики, избранные и назначенные до вступления в силу вышеназванного Указа, имеющего силу конституционного закона, в срок, установленный Министром юстиции, подлежали аттестации комиссиями, образуемыми совместным решением Министра юстиции и Председателя Верховного Суда. Одновременно признано необходимым до принятия новых процессуальных кодексов сохранить действие процессуального законодательства.

В соответствии с Указом Президента, имеющим силу закона, от 19 октября 1995 года признаны утратившими силу Законы «О Конституционном Суде Республики Казахстан», «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», а также другие нормативные правовые акты.

Вместе с тем до принятия конституционного закона о судебной системе и нового процессуального законодательства продолжали действовать Указы Президента, имеющие силу законов, от 20 октября 1995 года «О судах Республики Казахстан» и от 17 марта 1995 года «О порядке формирования нижестоящих судов Республики Казахстан».

¹ Председатели судебных коллегий Верховного Суда, а также председатели судебных коллегий местных и других судов назначаются Президентом Республики по рекомендации Высшего Судебного Совета на основании представления Председателя Верховного Суда и решения пленарного заседания Верховного Суда сроком на пять лет. См. п. 3 ст. 31 Конституционного закона РК о судебной системе и статусе судей (в редакции от 17 ноября 2008 года).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абдрахманов Кайрат Кудайбергенович, Министр иностранных дел Республики Казахстан;

Абишев Хабылсаят Азимбаевич, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, старший помощник Генерального Прокурора – представитель Генерального Прокурора в Парламенте Республики Казахстан, кандидат юридических наук, профессор;

Айтхожин Кабдулсамих Кушекович, Заведующий кафедрой конституционного, международного права и таможенного дела Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор;

Алибаева Гульнар Айтчановна, Проректор по научно-исследовательской работе и международным связям Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор;

Артемова Елена Анатольевна, Главный консультант Аппарата Конституционного Совета Республики Казахстан;

Арутюнян Гагик Гарушевич, Председатель Конституционного Суда Республики Армения, доктор юридических наук, член Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии);

Асанов Жакип Кажманович, Председатель Верховного Суда Республики Казахстан, экс-Генеральный Прокурор Республики Казахстан;

Байбек Бауыржан Кыдыргалиұлы, Аким города Алматы, кандидат политических наук;

Байдельдинов Даулет Лаикович, Декан юридического факультета Казахского национального университета имени аль-Фараби, доктор юридических наук, профессор;

Балтабаев Куаныш Жетписович, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Бекетаев Марат Бакытжанович, Министр юстиции Республики Казахстан;

Белоруков Николай Васильевич, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан;

Биртанов Елжан Амантаевич, Министр здравоохранения Республики Казахстан, доктор медицинских наук;

Бычкова Светлана Федоровна, Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Вельчев Борис, Председатель Конституционного Суда Республики Болгария, доктор права, профессор;

Даулбаев Асхат Кайзуллаевич, Член Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Дауленов Мирас Мухтарович, Заместитель Председателя Правления АО «Университет КАЗГЮУ», директор Академии фундаментальных и прикладных наук имени С. Зиманова, доктор PhD;

Донаков Талгат Советбекович, Заместитель Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Дуйсенов Эркин Эрманович, Профессор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук;

Дуйсенова Тамара Касымовна, Министр труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, кандидат экономических наук;

Ермекбаев Нурлан Байузакович, Министр по делам религий и гражданского общества Республики Казахстан, кандидат политических наук;

Жаилганова Анар Нуралықызы, Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Жакаева Лейла Султановна, Заместитель заведующего отделом анализа и планирования Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Жалаури Өмірәли Шакарапұлы, Ректор Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева, доктор юридических наук, профессор;

Жанузакова Лейла Тельмановна, Заместитель директора Института права Университета «Туран», доктор юридических наук, профессор;

Жумаканов Владимир Зейноллович, Помощник Президента – Секретарь Совета Безопасности Республики Казахстан;

Имашев Берик Мажитович, Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Исекешев Асет Орентаевич, Аким города Астаны;

Касымбеков Махмуд Базаркулович, Начальник Канцелярии Президента Республики Казахстан, доктор политических наук, профессор;

Касымов Калмуханбет Нурмуханбетович, Министр внутренних дел Республики Казахстан;

Каудыров Толеш Ерденович, Ректор Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Кожамжаров Кайрат Пернешович, Генеральный Прокурор Республики Казахстан, экс-Председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции;

Кул-Мухаммед Мухтар Абрарулы, Первый заместитель Председателя Партии «Нұр Отан», доктор юридических наук;

Малиновский Виктор Александрович, Член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук;

Мами Кайрат Абдразакулы, Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Меркель Иоган Давидович, Член Конституционного Совета Республики Казахстан;

Мукашев Рахмет Желдыбаевич, Член Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Мухамедиулы Арыстанбек, Министр культуры и спорта Республики Казахстан, доктор искусствоведения, профессор, Заслуженный деятель Республики Казахстан;

Мухамеджанов Бауржан Алимович, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Литовской Республике, Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Латвийской Республике по совместительству, доктор юридических наук;

Мынбай Дархан Камзабекович, Заместитель Председателя – Заведующий Секретариатом Ассамблеи народа Казахстана;

Назарбаева Дарига Нурсултановна, Директор Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Председатель Комитета по международным отношениям, обороне и безопасности Сената Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук;

Нарикбаев Талгат Максutowич, Ректор АО «Университет КАЗ-ГЮУ», кандидат юридических наук;

Нигматулин Нурлан Зайруллаевич, Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук;

Нурмагамбетов Аманжол Магзумович, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель Республики Казахстан;

Нурмуханов Бакыт Маратович, Руководитель Аппарата Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Папуашвили Георгий Нугзарович, Экс-Председатель Конституционного Суда Грузии;

Ракишева Алия Галимжановна, Заведующая Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан;

Рогов Игорь Иванович, Заместитель Исполнительного директора Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, экс-Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан, член Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии), доктор юридических наук, профессор;

Сабикенов Салахидден Нурсариевич, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, Академик Национальной академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор Казахского Национального педагогического университета имени Абая;

Сабитова Айнур Алимхановна, Заведующая кафедрой международного права Института Сорбонна-Казахстан Казахского Национального педагогического университета имени Абая, доктор юридических наук, профессор;

Сарсембаев Марат Алдангорович, Экс-член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Сартаев Султан Сартаевич, Академик Национальной академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор Казахского национального университета имени аль-Фараби;

Смолин Анатолий Сергеевич, Председатель Высшего Судебного Совета Республики Казахстан;

Стамкулов Убайдулла Мирзагалиевич, Экс-член Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук, Заслуженный деятель Республики Казахстан;

Темербеков Алибек Акылбекович, Член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук;

Токаев Касым-Жомарт Кемелулы, Председатель Сената Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук;

Ударцев Сергей Федорович, Директор НИИ правовой политики и конституционного законодательства АО «Университет КАЗГЮУ», доктор юридических наук, профессор;

Федотова Зинаида Леонтьевна, Профессор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, кандидат юридических наук;

Хабриева Талия Ярулловна, Директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик Российской Академии Наук;

Шакиров Аскар Оразалиевич, Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан, кандидат юридических наук;

Шапак Унзила, Член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор;

Шарипова Зауре Турлыбековна, Руководитель аналитического отдела Аппарата Конституционного Совета Республики Казахстан.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----------|
| Принятые сокращения | 5 |
| К читателю | 13 |
| Введение | 16 |
| Преамбула | 19 |
| Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ | 21 |
| Статья 1 | 22 |
| Статья 2 | 25 |
| Статья 3 | 39 |
| Статья 4 | 43 |
| Статья 5 | 63 |
| Статья 6 | 83 |
| Статья 7 | 89 |
| Статья 8 | 93 |
| Статья 9 | 95 |
| Раздел II. ЧЕЛОВЕК И ГРАЖДАНИН | 97 |
| Статья 10 | 98 |
| Статья 11 | 109 |
| Статья 12 | 114 |
| Статья 13 | 120 |
| Статья 14 | 129 |
| Статья 15 | 132 |
| Статья 16 | 135 |
| Статья 17 | 143 |
| Статья 18 | 149 |
| Статья 19 | 162 |
| Статья 20 | 169 |
| Статья 21 | 178 |
| Статья 22 | 182 |
| Статья 23 | 185 |
| Статья 24 | 190 |
| Статья 25 | 213 |
| Статья 26 | 218 |
| Статья 27 | 224 |
| Статья 28 | 236 |

| | |
|-------------------------------|-----|
| Статья 29 | 242 |
| Статья 30 | 247 |
| Статья 31 | 252 |
| Статья 32 | 253 |
| Статья 33 | 261 |
| Статья 34 | 266 |
| Статья 35 | 268 |
| Статья 36 | 271 |
| Статья 37 | 276 |
| Статья 38 | 281 |
| Статья 39 | 283 |
| Раздел III. ПРЕЗИДЕНТ | 289 |
| Статья 40 | 290 |
| Статья 41 | 297 |
| Статья 42 | 303 |
| Статья 43 | 305 |
| Статья 44 | 306 |
| Статья 45 | 352 |
| Статья 46 | 358 |
| Статья 47 | 365 |
| Статья 48 | 369 |
| Раздел IV. ПАРЛАМЕНТ | 371 |
| Статья 49 | 372 |
| Статья 50 | 374 |
| Статья 51 | 378 |
| Статья 52 | 383 |
| Статья 53 | 388 |
| Статья 54 | 395 |
| Статья 55 | 405 |
| Статья 56 | 408 |
| Статья 57 | 412 |
| Статья 58 | 419 |
| Статья 59 | 426 |
| Статья 60 | 432 |
| Статья 61 | 435 |
| Статья 62 | 450 |
| Статья 63 | 457 |
| Раздел V. ПРАВИТЕЛЬСТВО | 461 |
| Статья 64 | 462 |
| Статья 65 | 465 |
| Статья 66 | 467 |
| Статья 67 | 471 |
| Статья 68 | 472 |

| | |
|---|-----|
| Статья 69 | 473 |
| Статья 70 | 474 |
| Раздел VI. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ | 477 |
| Статья 71 | 478 |
| Статья 72 | 485 |
| Статья 73 | 493 |
| Статья 74 | 496 |
| Раздел VII. СУДЫ И ПРАВОСУДИЕ | 499 |
| Статья 75 | 500 |
| Статья 76 | 508 |
| Статья 77 | 512 |
| Статья 78 | 522 |
| Статья 79 | 526 |
| Статья 80 | 532 |
| Статья 81 | 535 |
| Статья 82 | 539 |
| Статья 83 | 543 |
| Статья 84 | 550 |
| Раздел VIII. МЕСТНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ | 551 |
| Статья 85 | 552 |
| Статья 86 | 559 |
| Статья 87 | 568 |
| Статья 88 | 587 |
| Статья 89 | 590 |
| Раздел IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ... | 605 |
| Статья 90 | 606 |
| Статья 91 | 609 |
| Статья 92 | 615 |
| Статья 93 | 620 |
| Статья 94 | 622 |
| Статья 94-1 | 625 |
| Статья 95 | 625 |
| Статья 96 | 629 |
| Статья 97 | 629 |
| Статья 98 | 630 |
| Сведения об авторах | 633 |

**Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы
Конституционный Совет Республики Казахстан
Министерство юстиции Республики Казахстан**

**КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.
Научно-практический комментарий**

Научно-практический комментарий подготовлен и издан при поддержке
Проекта институционального укрепления сектора правосудия в рамках Соглашения
о займе № 8361-KZ между Республикой Казахстан и Международным банком
реконструкции и развития от 29 апреля 2014 года¹.

Подписано в печать 27.02.2018 г. Формат 70x100 ¹/₁₆. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Усл. п.л. 52. Тираж 5000 экз. Заказ № 3284.

ТОО «Полиграфкомбинат» Республики Казахстан.

050002, г. Алматы, ул. Макагаева, 41.

ISBN 978-601-06-4944-6



¹ Настоящая публикация является результатом работы группы экспертов, отобранных Министерством юстиции Республики Казахстан. Содержащиеся в ней выводы, толкования и заключения могут не отражать мнения исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими правительств. Всемирный банк не гарантирует точности данных, приведенных в настоящей публикации.

