

ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ
ПРАВО и ГОСУДАРСТВО
LAW and STATE

КОНСТИТУЦИЯ КАЗАХСТАНА – ОСНОВА ПОСТУПАТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Статья посвящена 20-летию юбилею Конституции Республики Казахстан, которая была принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. В ней анализируются вопросы реализации потенциала Конституции и практика Конституционного Совета по обеспечению верховенства Основного Закона. С учетом современных тенденций предлагаются меры по дальнейшему укреплению режима конституционной законности в стране.

Ключевые слова: Конституция, Президент Республики Казахстан, Конституционный Совет, Ассамблея народа Казахстана, конституционная законность, национальная идея, правовое государство, права человека, государственный язык, действующее право.

2015 г. знаменателен рядом важных политико-правовых событий: 20-летие Ассамблеи народа Казахстана и Конституции Республики, 550-летие образования Казахского ханства. Они имеют общие исторические корни. Действующая Конституция Республики Казахстан вобрала в себя не только достижения современной мировой правовой мысли, но и в известной мере является воплощением духа и созидательного потенциала первых актов казахской государственности, к которым относятся Қасым ханның Қасқа жолы, Есім ханның Ескі жолы, Тәуке ханның Жеті Жарғысы и другие. Проект действующего Основного Закона был представлен Президентом Республики Казахстан – Лидером Нации Н.А. Назарбаевым в марте 1995 г. на сессии Ассамблеи народа Казахстана.

Глубоко символично, что триединство и тесное переплетение указанных государственно значимых событий ассоциируется с провозглашенной Главой государства национальной идеей «Мәңгілік Ел», которая, на наш взгляд, прямо вытекает из преамбулы Конституции.

Предложенная Президентом Республики и принятая народом Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.

© И. И. Рогов, 2015



И. И. РОГОВ,
Председатель Конституционного Совета
Республики Казахстан

новая Конституция стала символом эпохи обретения, укрепления и всестороннего и последовательного утверждения Республики Казахстан в качестве демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Вот уже два десятилетия Конституция Казахстана является прочной основой успешного развития страны. Будучи воплощением интересов и воли народа, Основной Закон стал мощным началом консолидации казахстанцев, обеспечив поступательное развитие государства в условиях гражданского консенсуса, политической стабильности, межнационального и межконфессионального мира и согласия.

У истоков всей этой многолетней и кропотливой работы стоял Президент Республики, сумевший в тот непростой период сплотить вокруг себя миллионы казахстанцев и выступавший генератором идей при разработке его проекта.

Тем самым, мы с гордостью можем констатировать, что Конституция Казахстана является продуктом совместного творения народа и его Лидера, а ее идеи, положения и нормы обладают высшей степенью легитимности, отвечают национальным традициям и соответствуют общепризнанным принципам международного права.

Высший Акт страны воплотил в себе передовые достижения мировой юридической науки, четко установил приоритеты национального развития, закрепил правовые, политические и экономические предпосылки формирования новой государственности. С учетом международного опыта легитимации государственности и национальных особенностей, Конституция позволила решить основную задачу переходного периода – протекания процесса создания нового субъекта международных отношений – Казахстана исключительно в правовых рамках. В этот непростой период стране удалось избежать вооруженных либо иных массовых столкновений и конфликтов. Прогрессивные юридические принципы, заложенные в текст Конституции, обеспечили плавный переход страны на независимый путь развития.



Выступление Президента РК – Лидера Нации Н.А. Назарбаева на международной конференции, посвященной 20-летию Конституции РК, 28.09.2015 г.

Сегодняшние достижения Казахстана прочно связаны с Основным Законом страны. Оценивая пройденный путь, можно с уверенностью заявить, что за истекший короткий по историческим меркам период проделана огромная работа по воплощению в жизнь конституционных ценностей. Этому во многом способствовала и способствует жесткая установка Главы государства на обеспечение всемерной реализации потенциала Конституции во всех сферах жизнедеятельности.

Провозглашенный еще на заре независимости Президентом Республики тезис «сначала экономика, потом политика», вытекающий из конституционного принципа экономического развития на благо всего народа (пункт 2 ст. 1 Основного Закона), придал мощный толчок формированию в стране рыночной экономики с социально ориентированной направленностью.

Конституционным Советом сформулирован ряд правовых позиций, раскрывающих конституционный смысл права собственности, допустимые его ограничения и способы защиты. Конституция провозглашает и закрепляет гарантии права собственности на всех этапах его возникновения, изменения и прекращения. Ее нормы распространяются на все процедуры вынесения соответствующих решений государственными органами и должностными лицами, обеспечивая стабильное и поступательное развитие общества и государства (постановления Конституционного Совета (далее – КС) от 23 апреля 2008 г. № 4¹ и от 7 декабря 2011 г. № 5).²

¹См.: 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. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 апреля 2008 года № 4 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=9&rid=406> (2015, 28 сент.).

²См.: О проверке конституционности пункта 1 статьи 44 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» по обращению районного суда № 2 Казыбекбийского района города Караганды Карагандинской области. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 7 декабря 2011 года № 5 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya?cid=9&rid=800> (2015, 28 сент.).

Перечисленные конституционные гарантии планомерно реализуются. Казахстан первым среди стран СНГ был признан как государство с рыночной экономикой, которая была создана практически с нуля.

27 июля т.г. в Женеве подписан Протокол о присоединении Казахстана к Всемирной торговой организации. В своем обращении к гражданам Глава государства Н.А. Назарбаев подчеркнул, что вступление в ВТО – это победа всего Казахстана, признание его неотъемлемой частью глобальной экономической системы.

За эти годы Конституция показала свою высокую эффективность, обеспечила мир, согласие и процветание, поступательное развитие страны, повышение благосостояния казахстанцев, рост доверия и уважения к молодому и устремленному в будущее государству.

Основной Закон четко определил статус языков народа Казахстана (ст. 7). Конституционным Советом приняты решения, разъясняющие суть и содержание этих конституционных поло-



Заседание Конституционного Совета РК



Встреча членов Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии, Сеул, 2014 г.

жений. Высший политико-правовой статус государственного языка подтверждается закреплением Конституцией и возможностью установления законами исключительности либо приоритетности его функционирования в публично-правовой сфере. Конституционная норма о том, что «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. Законодательство и правоприменительная практика должны учитывать требование пункта 2 ст. 14 Конституции, согласно которому никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, в том числе, по мотивам языка, а также конституционные положения, закрепляющие право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Конституция в качестве основополагающих принципов Республики определила общественное согласие и политическую стабильность (пункт 2 ст. 1). Они занимают принципиально важное место в деятельности государства, его институтов, общественных объединений и каждого гражданина. Казахстан является единственной страной среди государств-участников СНГ, в которой был создан уникальный институт с конституционным статусом – Ассамблея народа Казахстана, который способствует становлению и утверждению казахстанской модели полиэтничного общества и играет большую роль в укреплении мира и согласия в стране.

Особое место в Конституции занимают нормы и принципы, касающиеся различных аспектов правового статуса институтов гражданского общества – общественных и религиозных объединений, средств массовой информации и других негосударственных организаций.

В соответствии с пунктом 1 ст. 23 Конституции Республики граждане Казахстана имеют право на свободу объединений.³ 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. Рассмотрев в 2002 г. на соответствие Конституции Закон «О политических партиях»,⁴ Конституционный Совет отметил, что его нормы имеют целью создание для общества и всех его слоев гарантий постоянства и активности политической деятельности партий, претендующих на выражение их политических интересов.⁵

Конституция Республики заложила твердые основы для эффективного нормотворчества. В ст. 4 четко определена структура действующего в стране права. Многие специалисты по конституционному праву рассматривают эти положения как безусловное преимущество нашего Основного Закона.

В активе Конституционного Совета имеется целый блок решений, посвященный вопросам законодательства. Действующее право Республики Казахстан рассматривается как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики.

Конституция Республики завершила процесс юридического оформления базовых элементов государственной независимости, став фундаментом ее конституционной легитимности.

В ст. 2 Основного Закона закреплено, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Конституционным Советом даны официальные разъяснения этим конституционным положениям. В нормативном постановлении от 23 апреля 2003 г. № 4 Конституционный Совет разъяснил,

⁴См.: Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344_ (2015, 28 сент.).

⁵См.: О проверке соответствия Конституции Республики Казахстан Закона «О политических партиях». Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 июля 2002 года № 6 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=10&page=3> (2015, 28 сент.).

³Здесь и ниже ссылки на Конституцию Республики Казахстан даются по тексту: Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (2015, 28 сент.).



Встреча с председателем Консульственного Совета Королевства Саудовской Аравии Абдаллой Аль аш-Шейхом

что территориальная целостность Казахстана означает недопустимость расчленения его территории, использования природных ресурсов без согласия государства и произвольного изменения статуса регионов страны, нерушимость государственной границы и запрет на территориальные уступки в ущерб национальным интересам и суверенитету государства.⁶

Конституция решила вопрос о соотношении национального и международного права, что позволяет стране принимать участие в деятельности международных организаций, быть инициатором интеграционных процессов и проводить многовекторную внешнюю политику.

Имевшие место дискуссии о сочетании казахстанских ценностей с международными обязательствами страны были разрешены в ряде решений Конституционного Совета. Так, положение ст. 8 Конституции о том, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, означает стремление учитывать их при создании внутригосударственного права.

Республика Казахстан является независимым государством и самостоятельным субъектом международных отношений, осуществляет в интересах народа Казахстана политику сотрудничества и добрососедских отношений с другими государствами на основе Конституции и в соответствии с международными договорами и законами Республики Казахстан. Межгосударственные (межправительственные) экономические организации являются важной формой сотрудничества субъектов международного права. Конституционный Совет отметил, что реализацию прав и исполнение обязанностей Казахстана, вытекающих из решений Комиссии Таможенного Союза, созданной в соответствии с ратифицированным Казахстаном Договором, следует понимать как выполнение иных обязательств Республики, указанных в пункте 1 ст. 4 Основного Закона.

⁶См.: Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 апреля 2003 года № 4 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=130> (2015, 28 сент.).

Вместе с тем, в своем решении Конституционный Совет отметил, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 ст. 2 и пункта 2 ст. 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения суверенитета Республики, формы правления Республики. Исходя из пункта 1 ст. 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, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Эти принципы были положены и в основу Договора о Евразийском Экономическом союзе, подписанного в мае прошлого года в Астане, в соответствии с которым в настоящее время создано новое региональное интеграционное объединение. Говоря о государственном строительстве, необходимо отметить особую значимость президентской формы правления. Согласно Конституции Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент выступает символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и их ответственность перед народом.

Ряд решений Конституционного Совета посвящен вопросам президентской формы правления. Президент Республики выступает единственным персонифицированным высшим представителем народа, избираемым совершеннолетними гражданами Республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. По итогам выборов Глава государства получает мандат на руководство Казахстаном, представление народа и его интересов внутри страны и в междуна-



Выступление Председателя Конституционного Совета РК И.И. Рогова на 20-летию Венецианской комиссии Совета Европы

родных отношениях (постановление КС от 24 февраля 2015 г. № 2 и другие).⁷

В пункте 1 ст. 1 Конституции определены качества нового Казахстана, который утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Данные характеристики современного государства раскрывались в ряде решений Конституционного Совета. Пункт 1 ст. 1 Конституции в части «Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством» означает, что «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.

Социальный характер государства органично сочетается с провозглашенной Главой государства идеей Общества Всеобщего Труда, конституционную основу которой составляют провозглашенные в Основном Законе права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу предпринимательства и использования своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности и др. Конституция исходит из того, что источником благосостояния людей является созидательный труд.

Светский характер государства, предусмотренный пунктом 1 ст. 1 Конституции, предполагает отделение религии от государства. Согласно ст. 14 Конституции все равны перед законом, что подразуме-

вает и равенство всех религий и религиозных объединений перед законом, недопущение предоставления тем или иным конфессиям и религиозным объединениям каких-либо преимуществ по отношению к другим, запрет на дискриминацию по мотивам отношения к религии, убеждений или по любым иным обстоятельствам.

Народовластие и его непосредственное осуществление пронизывает содержание норм Конституции, определяющих основы конституционного строя. Согласно ст. 3 Основного Закона единственным источником государственной власти является народ, который осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам.

Правовые позиции и рекомендации Конституционного Совета способствуют совершенствованию процедур выявления и осуществления воли народа, модернизации избирательного законодательства.

Конституция Республики в ст. 1 закрепила базовый принцип любого цивилизованного общества – признание человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями государства. Конституционным Советом постоянно подчеркивается данное ключевое положение Основного Закона, которое означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его благополучии. Возведение конкретной разновидности прав и свобод до конституционного уровня и объявление в Конституции о их гарантированности предполагает возложение на государство особой обязанности обеспечить реализацию этих прав и свобод.

Разделение ветвей власти лежит в основе организации системы государственного управления и функционирования правового государства. В соответствии с пунктом 4 ст. 3 Конституции 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.

За прошедшие годы была проведена широкомасштабная работа по формированию новой системы органов государственной власти. Сегодня успешно работает двухпалатный Парламент, эффективно функционируют органы исполнительной власти во главе с Правительством, развита и совершенствуется независимая судебная система.

В решениях Конституционного Совета четко отражен единый подход: конституционный принцип разделения единой государственной власти на ветви означает не только их самостоятельность, согласованное функционирование, но и недопущение их конфликтов между собой.

Положения пункта 3 ст. 75 и ст. 82 Основного Закона определяют систему судов и общие требования к ее структуре. Гарантированное пунктом 2 ст. 13 Конституции право каждого на судебную защиту своих прав и свобод реализуется в судах, созданных и осуществляющих правосудие в соответствии с Конституцией и конституционным законом.

Одним из важных институтов, обеспечивающих режим законности в стране, является прокуратура. В ст. 83 Конституции определены ее правовой статус, задачи и полномочия, содержание которых было предметом толкования Конституционного Совета.

Конституционная характеристика высшего надзора заключается в том, что прокуратура должна проверять законность контрольно-надзорных действий и решений государственных органов (к примеру, органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора или таможенного контроля), в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования.

Деятельность Уполномоченного по правам человека, адвокатуры, нотариата и других институтов направлена на охрану конституционных прав и свобод человека и гражданина. Защиту суверенитета страны обеспечивают Вооруженные Силы и органы национальной безопасности.

Одним из прогрессивных нововведений в правовой системе суверенного Казахстана явилось учреждение института конституционного контроля, который согласно действующей Конституции осуществляется Конституционным Советом, играющим важную роль в поддержании конституционной законности, а значит и законности в целом.

Практика двадцатилетнего функционирования Конституционного Совета подтвердила правильность избранной модели.

За период с февраля 1996 г. в Конституционный Совет поступило более 190 обращений: от Главы государства – 21 обращение, от председателей Палат Парламента и его депутатов – 77, Премьер-Министра – 27, судов – 66 обращений. Конституционным Советом принято более 140 нормативных постановлений.

Из всех поступивших в Конституционный Совет обращений предметом 27 из них явилась проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных Главе государства на подпись законов. По 15 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 17 законов.

За годы деятельности Конституционным Советом рассмотрено более 100 обращений об официальном толковании норм Конституции, по которым принято более 80 нормативных постановлений.

На совместных заседаниях Палат Парламента оглашено 19 посланий Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан. В них поднимались вопросы о защите прав человека, совершенствовании законотворческой де-

тельности, приведении законодательства в соответствие с Конституцией, о судостроительстве и судопроизводстве, проводимой административной реформе и других сферах конституционного регулирования.

Сегодня Казахстан находится на пороге нового этапа своего развития. В стране в соответствии с Планом Нации «100 шагов дальнейшего государственного строительства»⁸ ведется работа по поэтапной реализации пяти институциональных реформ, обозначенных Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым на XVI съезде Партии «Нұр Отан».

Провозглашенная Президентом Республики национальная идея «Мәңгілік Ел» могла бы обрести конституционный статус. Она призвана объединять всех казахстанцев, став основой нового казахстанского патриотизма, и мобилизовать их на реализацию Стратегии «Казахстан-2050».

Многие инициативы в сферах обеспечения верховенства права, транспарентности и подотчетности государственных органов, укрепления роли институтов гражданского общества и реформы правоохранительной и судебной систем, могут также потребовать адекватного конституционного подкрепления.

Реализация институциональных реформ Президента Казахстана будет способствовать дальнейшему упрочению верховенства Конституции в Республике.

Несомненно, что и в дальнейшем Казахстан будет целеустремленно и настойчиво работать именно в этом направлении, чтобы каждый казахстанец почувствовал на себе все положительное влияние Конституции Республики Казахстан, заслуживающей искреннего почтения и почитания.

И. И. Рогов: Қазақстан Конституциясы – қоғам мен мемлекеттің ілгерілемелі дамуының негізі.

Мақала 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған Қазақстан Республикасы Конституциясының 20-жылдық мерейтойына арналған. Онда Конституция әлеуетін жүзеге асыру мәселелері мен Ата Заңның үстемдігін қамтамасыз етуде Конституциялық Кеңестің тәжірибесі талданған. Қазіргі заманғы үрдістерді ескере отырып, елімізде конституциялық заңдылықты одан әрі нығайтуға бағытталған шаралар ұсынылады.

Түйінді сөздер: Конституция, Қазақстан Республикасының Президенті, Конституциялық Кеңес, Қазақстан халқы Ассамблеясы, конституциялық заңдылық, ұлттық идея, құқықтық мемлекет, адам құқықтары, мемлекеттік тіл, қолданылатын құқық.

I. Rogov: The Constitution of Kazakhstan – a basis for forward development of the society and state.

Article is devoted to 20-year anniversary of the Constitution of the Republic of Kazakhstan which was adopted on a republican referendum on August 30, 1995. In it questions of realization of potential of the Constitution and the practice of the Constitutional Council for ensuring rule of the Basic Law are analyzed. Taking into account modern trends measures for further strengthening of the regime of the constitutional legality in the country are offered.

Keywords: Constitution, President of the Republic of Kazakhstan, Constitutional Council, Assembly of Kazakhstan People, constitutional legality, national idea, legal state, human rights, state language, functioning law.

⁸См.: Казахстанская правда от 20 мая 2015 года № 92 (27968).

⁷См.: Об официальном толковании пункта 3-1 статьи 41 Конституции Республики Казахстан. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 24 февраля 2015 года № 2 // Официальный сайт Конституционного Совета РК. <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=1009> (2015, 28 сент.).