

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ. ЗАКОН И ПОРЯДОК

Сборник материалов международной научно-практической конференции от 12 июня 2025 года №1

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ.

ЗАКОН И ПОРЯДОК

Министерство юстиции Республики Казахстан

Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан

Редакционная коллегия:

Сарсембаев Е.Ж., Мерсалимова Л.К., Аубакирова И.У., Андабеков Ш.А., Ахметов Е.Б.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ. ЗАКОН И ПОРЯДОК: Сборник материалов межд.научн-практ.конференции 12 июня 2025 года. - Астана: РГП на ПХВ "Институт законодательства и правовой информации РК", 2025. - 76 с.

В данном научном сборнике изложены ключевые положения, выводы и предложения, представленные на Международной научно-практической конференции "Конституционные изменения. Закон и порядок" от 12 июня 2025 г., посвященные совершенствованию конституционного законодательства.

Сборник ориентирован на освещение проведенных конституционных реформ и повышение качества конституционного законодательства. Ее прикладной характер способствует улучшению правоприменительной практики и оказывает влияние на различные сферы общественной и государственной жизни.

Материалы сборника могут быть полезны в законотворческой деятельности и формировании направлений правовой политики государства. Предложения авторов направлены на повышение эффективности, системности, согласованности и стабильности конституционного законодательства, а также на уточнение его ключевых понятий.

Содержание

Жиенбаев Е.Н. Конституционные реформы в Казахстане и верховенство принципа "Закон и порядок"

Башимов М.С. Конституционные изменения - основа нашего будущего!.

Мерғалиев А.А. Қазақстан Республикасы Жоғарғы Соты Төрағасының Халықаралық ғылыми-практикалық конференциядағы құттықтау сөзі

Малахов Д.М. Приветственное слово Председателя Высшего Судебного Совета Республики Казахстан

Елемесов Ж.Ф. Выступление заместителя Председателя Агентства по финансовому мониторингу

Жакселекова Б.Ш. Конституционные изменения. Закон и порядок

Ластаев А.Е. Выступление Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан

Prof. Dr. (NTU) Georg Gesk Recht und Ordnung - als Hauptprinzip der Umsetzung der verfassungsmaBigen Rechte der Burger der Bundesrepublik Deutschland (Law and Order - as a main principle when realizing the constitutional rights of the citizens of Federal Republic of Germany)

Онгарбаев Е.А. Конституционные реформы в Республике Казахстан

Ахметзакиров Н.Р. Выступление Руководителя Судебной администрации Республики Казахстан

Сарсембаев М.А. Вопросы имплементации прав человека в свете казахстанской Конституции и международного права во взаимосвязи

Абдрасулов Е.Б. Практика реализации конституционных принципов: сравнительный анализ системы разделения государственной власти в Казахстане и Германии

Баишев Ж.Н. Право суверенного государства на конституционную идентичность

Жумагулов М.И. Конституционная реформа и социология права в Казахстане: механизмы общественной легитимации и законодательной адаптации

Шаяхметова А.Г. Конституционные основы административной юстиции в Республике Казахстан

Жанузакова Л.Т. Конституционные основы обеспечения единства и разделения власти в Республике Казахстан

Ахметов Е.Б. Основные положения местного самоуправления в Республике Казахстан

Жиенбаев Ержан Нурланович

Помощник Президента Республики Казахстан по правовым вопросам

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В КАЗАХСТАНЕ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРИНЦИПА "ЗАКОН И ПОРЯДОК"

Поэтапные политические преобразования и проведение соответствующих конституционных реформ, как ее важных составляющих, стали приоритетными в движении Республики Казахстан по пути демократии, вступления их в новый качественный этап строительства демократического и правового государства, реализации конституционных принципов о приоритете прав человека, как высшей ценности и верховенства права.

В этой связи, Конституционная реформа 2022 года в Казахстане стала закономерным этапом на пути всесторонней модернизации и коренного преобразования политической системы Казахстана. Все это исходило из потребностей общественного и государственного развития, запросов общества на демократизацию политических процессов и расширения участия народа в управлении государством.

Конституционная реформа в Казахстане создала новое конституционноправовое поле для развития конституционных институтов и институтов гражданского общества, создала почву для развития нового конституционноправового мышления с учетом реалий общественного развития и приемлемых прогрессивных правовых идей, принципов, положений, утвердившихся в международных отношениях и демократических государствах.

Реализация правовой политики на современном этапе в Казахстане основывается на тех важных правозащитных поправках, внесенных в Конституцию на республиканском референдуме 5 июня 2022 года. Права человека первого и второго поколений сразу вошедшие в Конституцию 1995 года были конкретизированы вследствие последних правозащитных конституционных поправок 2022 года.

Конституционное закрепление основных прав и свобод человека способствует дальнейшему развитию страны, что находит свое выражение в деятельности представительных и законодательных органов Казахстана, которые путем принятия законов не только обеспечивают реализацию конституционных прав и свобод граждан, но и наделяют граждан иными правами, не закрепленными в Конституции страны. Этому свидетельство эффективная законодательная работа парламента.

В текущей сессии Парламентом проведены 3 совместных и 81 пленарное заседание, в том числе 39 в Мажилисе, на которых приняты 89 законов. Была продолжена реализация инициатив, озвученных Главой государства в посланиях народу Казахстана, его Предвыборной программе, а также на заседаниях Национального Курултая. Во главе угла деятельности депутатов была законодательная реализация принципа "Закон и порядок". Прделана работа по оптимизации уголовных кодексов страны. Приняты законы, направленные на защиту граждан от преступных посягательств. В ответ на негативные социальные явления усилена уголовная ответственность "дропперов" за интернет-мошенничество. Введено наказание за принуждение к вступлению в брак. В преддверии тридцатилетия Конституции по инициативе Главы государства разработан и принят Закон об амнистии. Амнистия затронет 15 тысяч граждан. Из них будут освобождены 2,3 тыс. из учреждений уголовно-исполнительной системы, 3,5 тыс. от пробационного контроля, будут сокращены сроки 5,4 тыс. осужденным, отбывающим наказание, 5,5 тыс. - находящимся на пробационном контроле.

В Казахстане в 2022 году были приняты важные правозащитные меры по обеспечению комплексной конституционной трансформации всей государственной модели с проведением фундаментальных политических реформ. Внесенные по итогам

состоявшегося республиканского референдума изменения и дополнения в Конституцию были направлены на дальнейшую демократизацию, перераспределение ряда властных полномочий, в том числе усиление роли и повышение статуса Парламента, правозащитных полномочий института Уполномоченного по правам человека и учреждение необходимого народу - Конституционного Суда.

В соответствии с конституционными изменениями, с требованиями новой смешанной пропорционально-мажоритарной системы в 2023 году проведены внеочередные выборы в Мажилис Парламента.

Конституционные изменения усилили функции парламента, активно начала свою работу Общественная палата при Мажилисе. Мажилис стал влиятельным институтом, который отражает интересы общества и принимает качественные законы.

Казахстан вследствие конституционных изменений расширил участие населения в управлении государством, ушел от суперпрезидентской модели и выбрал ее президентскую модель. В результате был исключен ряд полномочий Президента и установлен однократный семилетний срок президентства

Усилен конституционный статус таких правозащитных институтов, как органы прокуратуры и Уполномоченный по правам человека. Создан новый орган - Конституционный Суд¹.

Теперь каждый гражданин имеет право отстаивать свои конституционные права и свободы в Конституционном Суде. Правом обращения в Конституционный Суд также наделены Генеральный Прокурор и Уполномоченный по правам человека. Эти институты, куда граждане, наиболее часто обращаются с различными нарушениями своих конституционных прав, могут поставить вопрос о соответствии нормативных правовых актов Конституции. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета преобразован в Высшую аудиторскую палату.

Принят Конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Казахстан"². Именно Глава государства дал импульс развитию института омбудсмена в нашей стране, придав ему

¹ https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

² <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000154>

конституционный статус. До этого, он, вопреки Парижским принципам ООН, регулировался подзаконным актом и не соответствовал по компетенциям - международным стандартам.

Президент Казахстана акцентировал свое внимание на важности реформ в правовой сфере, особенно, судебно-правовой. Принципы верховенства права, прав человека и совершенствование правовых институтов - стали ориентирами государственно-правового развития.

Правовая идеологема "Закон и порядок", указанная Главой государства на заседании третьего Национального Курултая, были позитивно восприняты обществом и стали направляющими в идеологии государства. Важно, что Президент Казахстана Касым-Жомарт Кемелевич Токаев указал, что: "Принцип "Закон и Порядок" - это, по сути, фундамент зрелой демократии и основа правового государства. Без "Закона и Порядка", без уважения к правовым нормам невозможно построить Справедливый Казахстан, превратить его в успешное государство. Поэтому наша задача - укоренить этот принцип в нашей системе ценностей, сделать его неотъемлемой частью народного менталитета и общественной жизни. Понимаю, что понадобится немало времени и усилий для укоренения "Закона и Порядка" в нашем обществе, ведь далеко не все граждане готовы к восприятию данного принципа как образа жизни. Но дорогу осилит идущий"³.

Существенно реформирована судебная система власти, в том числе внедрены элементы выборности отдельных категорий судей и усилена роль апелляционной инстанции суда в принятии решений по существу. Принят Закон о создании "сплошных" кассационных судов, которые кардинально изменят взгляд на работу судебных органов.

Следует отметить, что осуществляемые в Республике Казахстан конституционные реформы дали возможность всесторонне обновить все стороны жизнедеятельности нашего общества, сформировать целостную концепцию развития инициативы, гражданской и политической активности граждан, оптимально сочетать интересы общества и государства, создать условия для динамичного развития институтов гражданского общества и повысить эффективность защиты конституционных прав граждан.

³ <https://www.akorda.kz/ru/kasym-zhomart-tokaev-cel-ukreplit-ekonomiku-i-suverenitet-20524>

Бапимов Марат Советович

Член рабочей группы по конституционным реформам в РК,
Депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан,
Председатель Комиссии по помилованию при Президенте Республики Казахстан, Президент ОО "Международная Ассоциация юристов",
доктор юридических наук, профессор, Председатель Общественного совета Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ -ОСНОВА НАШЕГО БУДУЩЕГО!

Мы празднуем День Конституции в важное для страны время. Три года назад 5 июня 2022 года наш народ проголосовал за важные и нужные обществу поправки в Конституцию Казахстана, тем самым определил ориентиры своего будущего, поддержал стратегический курс Президента Касым-Жомарта Токаева. Эти конституционные изменения утвердили со всей очевидностью приоритет прав и свобод человека, демократических ценностей гражданского общества, сформировав прочный правовой фундамент строительства будущего Казахстана.

Это важная победа народа Казахстана, выступившего за искоренение процветавшей в стране долгие годы несправедливости, коррупции, nepотизма, олигополии, нарушения конституционной законности. И самое главное, это победа, возродившая веру в будущее, справедливость, равенство, приоритет прав человека и общественных ценностей. Нравственное измерение политики и политической власти через категорию прав человека позволило правильно расставить акценты в этом вопросе.

Конституция начинается с провозглашения основного принципа - приоритета прав человека, объявляя его высшей ценностью. И не человек служит государству, а государственные органы для человека. Реализация этих принципов на практике воплощается Президентом Казахстана, в провозглашенных им концепциях, ориентированных на свободу, равенство и справедливость. Они четко отражают конституционные принципы и нормы о народовластии, об идеологическом и политическом многообразии, равенстве всех перед законом и судом, о праве на справедливую судебную защиту, о запрете дискриминации по любым основаниям, о праве гражданина в управлении государством, об общественном контроле, борьбе с коррупцией и многое другое.

Под руководством заместителя руководителя Администрации Президента Республики Казахстан Ержана Жиенбаева в марте 2022 года члены группы по конституционным реформам проделали большую работу. Приоритетами были принципы верховенства международных пактов в области прав человека и самой Конституции, принципов равенства и справедливости, противодействия культу личности Н. Назарбаева и nepотизму. Поэтому из Конституции были исключены такое неконституционное понятие как "Елбасы" и исключительность его семьи. В обществе, "запрос на справедливость" и сейчас очень велик.

Принятые поправки в Конституцию дали шанс для будущего Казахстана и шанс уйти от наслоившихся годами двойных стандартов, высочайшей самоцензуры, уйти от старого, очиститься от негативного и вместе строить "справедливое общество" к которому мы все стремимся. Это шанс для будущего страны, для повышения нравственного самосознания граждан и самое главное для будущего наших детей. Никаких культов в демократической стране быть не должно и поэтому необходимо снять наименования улиц и заведений, навязанных его именем в городах и населенных пунктах.

Общество уже видит большие изменения. Заработал Конституционный Суд. Усиливается защита прав человека посредством судебного контроля, административной юстиции. Избран новый парламент с шести партиями и одномандатниками, растет эффективный парламентский контроль и уже важная Аудиторская палата отчитывается перед Мажилисом о воровстве с бюджета.

Идет борьба с олигополией и заработал закон о возврате незаконных капиталов. Олигархи стали возвращать активы. Ставится эффективный заслон коррупции и nepотизму, другим негативным явлениям, надоевшим уже всем. Конституционный принцип, что земля принадлежит народу по-новому обрел свой смысл и теперь все общественные процессы приобретают понятный и простой для народа посыл, что все должно работать для повышения его благосостояния, благосостояния простых граждан, а не кучки олигархов.

Эффективно реализуется исключительно важный посыл Главы государства о роли Парламента, который стал важным фактором успешной реализации актуальной по сей день концепции "слышащего государства" с четкими контурами Нового Казахстана - с сильным гражданским обществом и воплощением в жизнь ключевой формулы государственного строительства - "Сильный Президент - влиятельный Парламент - подотчетное правительство". Конечно, хочется надеяться всегда на лучшее, но для этого нужно, чтобы общество само осуществляло эффективный общественный контроль во всех сферах жизни человека и активно проявляло гражданскую позицию.

Мажилис вместе с Общественной палатой проводит важную законопроектную работу. Мажилисом приняты необходимые обществу актуальные правозащитные законы, всех их не перечислить, в том числе таких как противодействие лудомании (игромании), семейно-бытовому насилию, борьбе с торговлей людьми.

С полным основанием можно утверждать, что изменения в Конституцию заложили новые возможности, открывающие простор для прогрессивного, демократического развития Казахстана. Конституция стала основой для более эффективной защиты конституционных прав наших граждан.

Мерғалиев Асламбек Амангелдінович

Председатель Верховного Суда Республики Казахстан

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Соты Төрағасының

Халықаралық ғылыми-практикалық конференциядағы

ҚҰТТЫҚТАУ СӨЗІ

Құрметті конференцияға қатысушылар мен қонақтар!

Жоғарғы Сот атынан және өз атымнан Қазақстан Республикасы Конституциясының 30 жылдығына арналған халықаралық ғылыми-практикалық конференцияда Сіздерді қарсы алуға қуаныштымын.

1995 жылы жалпыхалықтық референдумда қабылданған Конституция біздің демократиялық мемлекетіміздің берік іргетасына айналды, оның ең жоғары құндылықтары адам, оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары деп жарияланды.

Ол Тәуелсіз Қазақстанның құқықтық негіздерін нығайтып қана қоймай, қоғамдық өмірдің барлық салаларының, оның ішінде құқықтық институттардың тұрақты дамуын қамтамасыз етті.

За прошедшие три десятилетия был проведен ряд конституционных реформ. Поправки в Конституцию вносились Парламентом и только в 2022 году - республиканским референдумом, значительно изменившим политическое устройство государства.

Они касались усиления механизмов защиты прав граждан, перераспределения ряда властных полномочий с повышением статуса Парламента, а также расширения участия населения в управлении страной.

По Конституции (*статья 13*) каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод, поэтому важно, чтобы каждый гражданин был уверен в справедливости суда, где он сможет найти действенную защиту.

Как отмечал Глава государства, соблюдение принципа верховенства права во всех сферах жизни должно стать фундаментом поступательного прогресса нашей страны.

В целях повышения эффективности судебной системы принят комплекс мер по ее дальнейшей модернизации.

Проводимые реформы сосредоточены на повышении качества и уровня защиты прав граждан, расширении доступа к правосудию, обеспечении независимости и усилении ответственности судей.

Это вопросы совершенствования законодательства в сфере кассационного пересмотра, дисциплинарной ответственности и оценки профессиональной деятельности судей, по вопросам уплаты государственной пошлины при обращении в суд и др.

Конференцияда елдеріміздің құқықтық жүйесін жетілдіруге құнды үлес қосатын көптеген идеялар мен ұсыныстар айтылатынына сенімдімін.

Сіздерге табысты және жемісті жұмыс тілеймін!

Малахов Дмитрий Михайлович

Председатель Высшего Судебного Совета Республики Казахстан

Добрый день, уважаемые участники конференции!

Позвольте поприветствовать вас от имени Высшего Судебного Совета и выразить благодарность организаторам за приглашение принять участие на данном мероприятии ! Предстоящий юбилей Основного закона страны - это повод еще раз осмыслить его значение в развитии правового государства и укреплении его демократических институтов.

В этой связи участие в работе нашего форума Помощника Президента по правовым вопросам придает нашему мероприятию особую значимость. Это подчеркивает высокий уровень внимания, которое руководство страны уделяет вопросам конституционного развития и укрепления законности в Республике.

В настоящее время Высший Судебный Совет является автономным государственным учреждением, созданным в целях обеспечения конституционных полномочий Президента по формированию судов, гарантий независимости судей и их неприкосновенности.

Становление и развитие Высшего Судебного Совета как органа, обеспечивающего кадровую политику судебной системы, можно разделить на несколько важных этапов.

Так, в период с 1995 по 2007 год Высший Судебный Совет обладал статусом консультативно-совещательного органа при Президенте Республики Казахстан.

С 2008 по 2015 год Совет являлся учреждением без образования юридического лица, в состав которого входили председатель и другие лица, назначаемые Главой государства.

На этом этапе к полномочиям Совета перешли все функции упраздненной Квалификационной коллегии юстиции, связанные с проведением квалификационного экзамена, отбором и освобождением судей и председателей судов первой инстанции.

С 2016-го года Высший Судебный Совет стал самостоятельным и автономным органом с расширением его полномочий.

Так, отбор председателей судов первой инстанции стал проводиться не по представлению Верховного суда, а в конкурсном порядке.

Следующий этап развития Высшего Судебного Совета с 2018 по 2021 год ознаменован совершенствованием "входа" в профессию судьи, усилением требований к сдаче квалификационного экзамена и модернизацией системы конкурсного отбора судей.

Начиная с 2019 года в ведение Совета полностью переданы вопросы отбора в кадровый резерв судей, а также Судебное жюри с функциями по привлечению судей к дисциплинарной ответственности. В конкурсном порядке стали отбираться и председатели судебных коллегий областных судов.

В декабре 2021 года были приняты поправки, направленные на расширение доли представителей гражданского общества в составе Совета, исключены Министр юстиции и Председатель агентства по делам государственной службы. Это позволило минимизировать влияние исполнительной власти на кадровые вопросы в судебной системе, повысить объективность и прозрачность работы Совета.

В целях усиления независимости в системе сдержек и противовесов в конституционном порядке изменен механизм назначения Председателя Высшего Судебного Совета, который теперь назначается Президентом Республики по согласованию с Сенатом Парламента.

И следующий знаковый этап развития Совета приходится на период с 2022 года по настоящее время.

По поручению Президента Республики Казахстан законодательными поправками в 2023 году усилены роль и статус Высшего Судебного Совета в качестве полноценного института с четкими кадровыми функциями, начиная с отбора и заканчивая рекомендациями по назначению судей всех уровней, с передачей в его ведение вопросов подготовки кандидатов в судьи, повышения квалификации, продления предельного возраста, приостановления и прекращения полномочий действующих судей. Внедрены элементы избрания председателей районных судов расширенными пленарными заседаниями областных судов.

С июля 2024 года в ведение Совета из Верховного суда передана Академии правосудия.

Начиная с конца 2024 года оптимизированы все внутренние процедуры Совета, направленные на более качественный, своевременный отбор судей и заполнение судейских вакансий.

Квалификационный экзамен теперь проводится 1 раз в месяц вместо 1 раза в квартал.

Проведение психологического теста увеличилось с 3 до 10 раз в год. В итоге срок прохождения в целом всех этапов квалэкзамена сокращен с полутора лет до 3 месяцев.

Одновременно усилены и требования к кандидатам путем введения дополнительных проверок по базам данных КНБ, АФМ, Антикора и ГП.

В результате, если ранее тестирование успешно проходило около 50% кандидатов, теперь - только 20%. То есть несмотря на обеспечение доступности условий сдачи экзамена, результаты стали качественнее.

С учетом принятых мер за **5 месяцев 2025 года** проведены 18 заседаний Квалкомиссии и собеседования успешно прошли 125 человек *(в то время как за весь 2024 год - 73 кандидата)*.

Также оптимизированы этапы конкурса, принято решение проводить до 6 конкурсов в год вместо 2-х. Если раньше один конкурс длился до 1-ого года, то теперь его продолжительность не превышает 2-х месяцев.

Процесс отбора судей основан на четких и объективных критериях, исключающих субъективный подход, с учетом отзывов и мнений общественных советов по взаимодействию с судами.

Принята Концепция развития Академии правосудия на 2025-2027 годы.

Введен курс референдиата для подготовки к сдаче квалэкзамена на должность судьи.

Впервые для действующих судей проводятся индивидуальные курсы по категориям судебных дел.

С этого года открыта двухгодичная научно-педагогическая магистратура.

Также Академией впервые получена аккредитация в качестве субъекта научной деятельности, а также лицензия на открытие докторантуры.

Журнал "Вестник Академии" включен в перечень научных изданий, рекомендованных Министерством науки и высшего образования.

Подводя итоги, хочу отметить, что все принимаемые меры направлены на дальнейшее усиление гарантий независимости судей, совершенствование процедур отбора судейских кадров, а также усиление роли и статуса Высшего Судебного Совета в целом как органа, обеспечивающего решение всех кадровых вопросов судебной системы.

Уважаемые участники конференции, в заключение своих слов хочу пожелать всем плодотворной работы в ходе сегодняшней международной научно-практической конференции!

Спасибо за внимание!

Елемесов Женис Фарахатович

Заместитель Председателя Агентства по финансовому мониторингу

Уважаемые участники конференции!

Концепции, озвученные Главой Государства такие как "Справедливый Қазақстан" "Слышащее государство" последовательно формируют основной костяк проводимой в Республике общественной модернизации.

Концепция "Закон и порядок", не являясь исключением, является органичным и логическим продолжением проводимых в Республике реформ.

В рамках реализации поручений Президента от 1 сентября 2023 года, Агентством при поддержке Парламента успешно проведена работа по гуманизации и декриминализации законодательства.

Справочно: 05.06.2024г. принят закон согласно которому: по 2 статьям УК (219, 241) исключена уголовная ответственность, по 2 статьям существенно повышены пороги наступления уголовной ответственности (234, 236).

С момента вступления в силу изменений прекращено **24** уголовных дела, из которых **14** (58%) связаны с нецелевым использованием бюджетных кредитов, **7** — с фактами экономической контрабанды и **3** — с нарушениями в ведении бухгалтерского учета.

Кроме того, с 2017 года по 11 статьям УК РК были инициированы смягчения наказаний (ст. 217, 222, 225, 227, 239, 241-245, 247), по 7 статьям введена возможность освобождения от уголовной ответственности при условии первичности правонарушения и возмещения ущерба (ст. 214, 221, 222, 233, 243, 244, 245), по 3 статьям уголовная ответственность была полностью исключена (ст. 215, 235, 240,)

Измененный порядок регистрации материалов в ЕРДР (ст.179 УПК) позволил вернуть в уполномоченные органы и оградить около **300** субъектов предпринимательства от вовлечения в орбиту уголовного преследования, что дало

возможность отстоять свои права в гражданском порядке без участия правоохранительных органов.

Агентством реализуется комплекс мер, направленных на исключение практики необоснованного преследования предпринимателей.

Так, на сегодняшний день, Агентство осуществляет выявление правонарушений только на основе глубокого анализа, и основное внимание уделяется представителям "теневой экономики", что дало свои результаты.

Справочно: В текущем году **66%** зарегистрированных досудебных расследований (388 из 588) касаются именно таких "теневых" субъектов.

Так, с момента образования Агентства количество зарегистрированных уголовных дел снизилось на **40%** (с 1687 в 2021 году до 1188 в 2024 году).

В то же время, за аналогичный период наблюдается рост как объема возмещения ущерба от уголовных правонарушений с **71 млрд** тенге в 2021 году до **403 млрд** тенге в 2024 году.

Для обеспечения прозрачности активно внедряются цифровые технологии.

На сегодняшний день **88%** досудебных расследований ведется в электронном формате, что способствует прозрачности и надлежащему контролю.

Все следственные кабинеты оборудованы камерами, изображение транслируется в залы ожидания.

90% следственных действий проводится с использованием видеофиксации.

В завершение хочу подчеркнуть: Агентство готово к активному участию в продвижении концепции "Закона и порядка", открытому диалогу с государственными органами и гражданским обществом по вопросам ее реализации и дальнейшего развития.

Жакселекова Ботагоз Шаймардановна

Вице-министр юстиции Республики Казахстан

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ. ЗАКОН И ПОРЯДОК

Обеспечение законности и правопорядка является фундаментальной основой реализации конституционных прав наших граждан.

В условиях стремительной трансформации общественных отношений, действенность конституционных гарантии приобретает особую значимость.

Принцип "Закон и порядок" — это не только одно из направлений государственной политики, но и основа построения нового общественного договора между государством и гражданином.

Важным элементом реализации данного принципа является качественное законодательство, которое непосредственно является главным инструментом реализации конституционных гарантии.

Министерство юстиции является центральным звеном в обеспечении выверенного нормативного регулирования различных сфер государственного управления.

В этой связи, мы уделяем особое внимание тому, чтобы каждый принимаемый нормативный правовой акт соответствовал принципам справедливости, верховенства права и прав человека.

В рамках совершенствования нормотворческой деятельности поставлены задачи по обеспечению качества разрабатываемых законопроектов, планирования законопроектной работы, а также стабильности и доступности законодательства.

Принимаются меры по кардинальному усилению прогнозноаналитической работы государственных органов, которая теперь ориентирована на проведение глубокого системного анализа правоприменительной практики в соответствующих сферах правового регулирования.

Для этого правовой мониторинг, ранее направленный на выявление единичных недостатков норм права, переориентирован на анализ эффективности отраслей законодательства.

Отдельный акцент делается на необходимость тщательного анализа правовых позиций Конституционного Суда, в которых указываются концептуальные недостатки в правовом регулировании.

Министерство юстиции также взяло на себя координирующую роль исполнения итоговых решений органа конституционного контроля.

В свою очередь, на сегодня сформировалась негативная практика, когда разработчиками основной акцент делается на разработке законопроекта, оставляя при этом подзаконные акты на второй план.

Однако, качественная реализация законодательных новелл непосредственно зависит от подзаконного регулирования. То есть, при разработке законопроектов необходимо заблаговременно формировать четкое видение их реализации на практике.

В этой связи ведется работа по усилению требований к обеспечению "пакетного" принципа реализации законодательных инициатив, чтобы проекты подзаконных актов разрабатывались параллельно с законопроектами.

Кроме того, усиливается роль научных экспертиз, в нормотворческий процесс внедряются новые цифровые инструменты, в том числе с использованием искусственного интеллекта.

Наряду с совершенствованием нормотворческой деятельности Министерством юстиции особое внимание уделяется праворазъяснительной работе, направленной на повышение правовой грамотности населения.

Важным элементом доступности правовой информации стало развитие проекта "Кабинеты права" в сельской местности. Так, в районах открыто около 1500 кабинетов, в которых наши граждане могут получить доступ к базовой правовой информации.

С 2016 года на ежегодной основе во всех регионах проводится широкомасштабная акция "Народный юрист", в рамках которой оказываются безвозмездные правовые консультации. В этом году данная акция была проведена недавно - 30 мая.

Во всех информационных мероприятиях активно продвигается идеология "Закона и порядка".

На сегодняшний день Министерство юстиции активно развивает цифровые инструменты, в том числе с использованием ИИ, которые позволили бы гражданам в любой момент оперативно получить правовую информацию.

Таким образом, Министерством юстиции проводится последовательная работа по совершенствованию механизмов обеспечения в стране принципов законности и правопорядка.

Ластаев Артур Ермекович

Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан

Құрметті конференция қатысушылары!

Уважаемые участники конференции!

Баршаңызды қарсы алғаныма қуаныштымын және осы іс-шараға шақыру мен дайындықтың жоғары деңгейі үшін алғыс айтқым келеді.

Рад всех приветствовать и поблагодарить за приглашение и высокий уровень подготовки мероприятия.

Осы мүмкіндікті пайдаланып құрметті Марат Советұлын тұған күнімен құттықтағым келеді. Парламенттік қызмет шеңберінде заңнаманы дамытуға және сындарлы жұмысқа қосқан үлесіңіз үшін ризашылығымды білдіремін. Сізге зор денсаулық, кәсіби табыс және қоғам игілігі үшін одан әрі жемісті жұмыс тілеймін.

Пользуясь случаем, хотел бы поздравить уважаемого Марата Советовича с днем рождения. Выражаю признательность за ваш вклад в развитие законодательства и конструктивную работу в рамках парламентской деятельности. Желаю Вам крепкого здоровья, профессиональных успехов и дальнейшей плодотворной работы на благо общества.

Тема нашей встречи - конституционные изменения - имеет особую актуальность и научную значимость.

Проведенные в 22 году масштабные конституционные реформы не только укрепили основы государственности и верховенства закона, но и были научно обоснованными и системными преобразованиями, разработанными с участием ведущих отечественных и международных экспертов.

Реформа заложила прочную базу для дальнейшей демократизации и правового развития, охватывая все ветви власти и институты государства. Ее значение для построения правового государства трудно переоценить. Принцип верховенства Конституции и закона получил новое институциональное воплощение.

Отдельно отмечу, что особое место в реформе 22 года заняло укрепление независимости института Уполномоченного по правам человека.

Правозащитный институт у нас существует уже более 22 лет - он был учрежден в 2002 году. На протяжении длительного времени его деятельность оставалась в рамках ограниченного мандата и в основном сводилась к рассмотрению жалоб.

В 13-м году был создан Национальный превентивный механизм в формате "Омбудсмен+", что несколько расширило права в сфере мониторинга мест принудительного содержания.

По-настоящему серьезные изменения произошли в результате конституционной реформы 22-го года.

В Конституции появилась специальная норма, придавшая Уполномоченному конституционный статус. В Основном Законе теперь прямо зафиксированы гарантии его деятельности.

Такой подход соответствует лучшим международным стандартам. Как отмечается в правовой науке, главной гарантией независимости Омбудсмана является именно конституционное или законодательное закрепление его статуса.

Наши последние реформы выполнили эти условия, а в развитие конституционных норм принят отдельный Конституционный закон о правозащитном институте.

Благодаря этому Казахстан перешел от правительственной модели Омбудсмана (основанной на указе Президента в 2002 году) к модели, полностью соответствующей принципу независимости.

Сравнивая с зарубежным опытом, можно сказать, что мы встали в один ряд со странами, где деятельность национальных правозащитных учреждений регулируется Конституцией и законом, что является признаком демократичности и зрелости.

Помимо самого факта конституционного признания, реформы расширили мандат и возможности по защите прав, в том числе обращаться в Конституционный Суд.

Все эти изменения повысили доступность правозащитного института для населения. Еще несколько лет назад не было представителей на местах - все жалобы стекались лишь в центральный офис. Теперь же, вследствие реформ, представители появились во всех регионах страны.

Это приближает защиту прав на местном уровне. В результате наблюдается рост востребованности нашего института среди населения.

Для примера: до реформы к нам ежегодно поступало чуть более 1 800 обращений (в 2021 году - 1 855), а в прошлом году - уже более 6,5 тысяч (6 748). Рост - более чем в 3,5 раза.

Количество личных приемов граждан с 22-го года увеличилось в 6,5 раз (с 443 до 2 906 в год). Такие показатели демонстрируют повышение правосознания граждан, их осведомленность о своих правах.

Появление региональных представителей значительно усилило мониторинг закрытых учреждений (следственных изоляторов, тюрем, специнтернатов и др.).

Раньше функцию превентивного мониторинга исполняли члены НПМ. Для сравнения: если в прошлом году участниками НПМ было осуществлено менее 500 посещений (489) мест принудительного содержания, то региональные представители за это же время совершили 791 мониторинговый визит и выдали более 1 000 (1 076) рекомендаций.

Правозащитный институт активно вовлечен и в процесс совершенствования самого законодательства.

Наши предложения учитываются при разработке новых законов и поправок - как на уровне Правительства, так и в Парламенте.

Только в прошлом году наш офис направил в госорганы свыше 20 предложений. Многие из них уже нашли отражение в нормативных актах.

В апреле прошлого года был подписан Закон о противодействии семейно-бытовому насилию, где учтены наши предложения (введена уголовная ответственность за причинение легкого вреда здоровью и побои в бытовом насилии).

Сейчас в Парламенте рассматриваются поправки о введении альтернативы экстрадиционному аресту в виде залога, а также устанавливающие ответственность за похищение невест.

Вчера Мажилис принял Закон "Об амнистии", по которому мы выступали одним из инициаторов.

Пользуясь случаем, хотел бы поблагодарить депутатский корпус за поддержку наших инициатив.

Не менее важно и то, что в процессе всех этих преобразований мы ориентируемся на международные стандарты и практики.

Конституционная реформа 22-го года во многом привела
правозащитный институт в соответствие с Парижскими принципами ООН.
Уважаемые участники круглого стола!

Конституционные реформы 22-го года придали новый импульс развитию нашего государства, утвердив принцип верховенства закона и создав условия для более эффективной защиты прав человека.

Уверен, что совместными усилиями - при поддержке депутатского корпуса, государственной власти, судебного сообщества и ученых-правоведов - мы сможем достичь еще больших результатов в деле укрепления законности и справедливости.

Мы со своей стороны всегда готовы предоставить экспертную поддержку в вопросах прав человека.

Благодарю за внимание!

Prof. Dr. (NTU) Georg Gesk

University of Osnabruck, Law School

RECHT UND ORDNUNG - ALS HAUPTPRINZIP DER UMSETZUNG DER VERFASSUNGSMÄßIGEN RECHTE DER BÜRGER

DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

LAW AND ORDER - AS A MAIN PRINCIPLE WHEN REALIZING THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE CITIZENS

OF FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Germany, after having suffered under a regime of so called “law and order”, did reorganise society after 1945/1949. When doing so, it did still face the need for law(s), as it faced the need for order. What was different, was the restructuring of law and order, being not the expression of a fascist leader, but a consequence of a new constitutional order.

Whereas all power in a democratic state arises from the will of the people, it has to be compatible with what is sometimes called a positivist restatement of natural law: the dignity of man is not to be compromised (Sec. 1 German Basic Law, which is the German Constitution and called Grundgesetz, GG). The discrepancy of both, the will of the sovereign and the protection of human rights is especially obvious when looked upon in the light of German history. When state authority disregards the will of the people, it becomes autocratic; when state authority disregards human rights, it becomes not only autocratic, but it turns into a dictatorship.

Still, the will of the people and human rights can get into conflict: when the Swiss passed a constitutional amendment via public vote, that it is illegal to build a minaret in Switzerland, the European Court of Human Rights declared the results of this public vote being an infringement on the freedom of religion and therefore being unconstitutional. Although Germany has no national public vote on specific issues, the possible conflict between legislation and human rights is still very actual. Therefore, the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) is an important guardian of human rights vis à vis legislative action. Once in a while, laws are getting passed by parliament and yet are found to be at least in part being unconstitutional when scrutinized by the constitutional court.

When we look at the relationship of law and order on one hand and on the realisation of human rights on the other hand, we see not only the limitation of laws due to constitutional norm control, but we see the limitation of human rights by human rights concerns. Or, as we can state parallel to Kantian philosophy: the limitation of individual rights are the rights of others. This means, we get not only laws, but we get a social order, that is deeply influenced by human rights and the concern for their relative equilibrium.

As we can see with the example of the Air Traffic Security Act (Luftverkehrssicherheitsgesetz), that was passed in the wake of 9/11 and later declared in parts being unconstitutional we see this limitation of human rights through human rights in action.

Since the people on a hijacked plane and the people on the ground both have the right to life, to kill one in order to save the other means to partially abandon human rights. Since the German constitutional court holds that human dignity is rather an absolute value and nothing to be counted in numbers, and since the enactment of the law will have no positive effect when scrutinized in a purely utilitarian manner, it declared the law unconstitutional.

Therefore, the Kantian equation that one person's human rights is limited by another person's human rights holds for an individual subject as well as for a collective subject. Therefore, it allows for acting as an organisational principle not only for law, but for any social order as well. In German constitutional and administrative law, this is a philosophical reason for implementing the principle of proportionality: two values are to be compared in order to be vindicated. Any limitations to values (and human rights) have to lead to an order, that is governed by concern for human rights, but not in a blind way, but in a manner that takes account of different concerns and leads to an outcome that tries to respect both sides.

Therefore, it doesn't matter what aspect of order we face: be it the order in civil society, where human rights are applied since 1949 in a way being called 3rd effect (Drittwirkung) and thus making human rights not only to a tool being applied to the trajectory government - citizen, but on the relationship between citizens as well.

Онгарбаев Еркин Ануарович

Судья Конституционного Суда Республики Казахстан,
член Рабочей группы по конституционным поправкам,
доктор юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Уважаемые участники конференции!

Как уже ранее отмечалось, для подготовки изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан была создана рабочая группа под руководством Ержана Нурлановича Жиенбаева. В нее вошли известные в стране и за рубежом авторитетные ученые-правоведы и представители государственных органов. За короткий промежуток времени она справилась с большим объемом работы по конституционным поправкам и внесла свой существенный вклад в этот ответственный процесс, не только подготовив предложения по изменениям и дополнениям в Основной закон, но и разъясняя перед референдумом важность для народа конституционных преобразований.

В рамках конституционной реформы были внесены 56 поправок в 33 статьи, что составляет треть от общего числа статей Конституции, которых насчитывается 98.

Президент Казахстана Касым-Жомарт Кемелевич Токаев отметил: "Обновленная в результате общенационального референдума Конституция стала ярким символом консолидации нашей нации. Она выступает надежным фундаментом проводимых масштабных преобразований, нацеленных на демократизацию политической системы,

обеспечение верховенства права, поступательное повышение благосостояния народа. Одной из таких институциональных реформ стало создание Конституционного Суда, который значительно усилил роль Основного Закона как гаранта защиты прав и свобод граждан".

Согласно статье 1 Конституционного закона "О Конституционном Суде Республики Казахстан" от 5 ноября 2022 года, Конституционный Суд РК обеспечивает верховенство Конституции РК на всей территории страны.

Новый Конституционный Суд действует с 1 января 2023 года. Состав судей состоит из 11 судей, включая Председателя и его заместителя. Полномочия судей длятся восемь лет. Одно и то же лицо не может быть назначено судьей Конституционного Суда более одного раза.

Одной из новелл в деятельности Конституционного Суда является расширение субъектов обращения. Теперь в Конституционный Суд могут обращаться граждане, Президент, Председатели Палат Парламента, депутаты Парламента, Премьер-Министр, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор, а также суды.

Ранее граждане не могли напрямую обращаться в орган конституционного контроля. Предоставление права гражданина на прямое обращение в КС стало важнейшим этапом развития правозащитных механизмов в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Кроме того, такими новыми субъектами обращения стали Уполномоченный по правам человека и Генеральный прокурор РК.

На сегодняшний день КС наращивает национальную модель конституционного производства. При этом базовыми подходами являются обеспечение верховенства Конституции, всестороннее и качественное рассмотрение проблем, которые поднимаются в обращениях. Такой подход необходим для более полного и точного выяснения содержания, целей, системных связей и коллизий конкретной нормы с другими нормами права для выявления ее потенциала в правоприменительной практике, а также соотношения с конституционными нормами и принципами.

В соответствии со статьей 45 Конституционного закона, Конституционный Суд по обращению граждан рассматривает на соответствие Конституции нормативные правовые акты, непосредственно затрагивающие их права и свободы, гарантированные Конституцией Республики Казахстан.

За 5 месяцев 2025 года в Конституционный Суд поступило 1417 обращений, из которых 1413 (99,7%) - обращения граждан, 3 - обращения субъектов государственной власти, 1 - письмо Республиканской коллегии адвокатов.

На сегодня вынесено 11 нормативных постановлений Конституционного Суда (10 - по обращениям граждан, 1 - по ходатайству Министра юстиции).

На предмет конституционности проверены 19 правовых норм, из которых 11 признаны соответствующими Конституции, 5 норм признаны неконституционными, 3

нормы признаны соответствующими Конституции в данном Конституционном Судом истолковании.

С января 2023 года до настоящего времени в Конституционный Суд поступило 10467 обращений (2023 г. - 5303; 2024 г. - 3747, 2025 г. - 1417), из которых 10452 (99,8%) - обращения граждан, 14 (0,13%) - обращения субъектов государственной власти и 1 письмо РКА.

С начала деятельности Конституционным Судом Республики Казахстан принято 71 нормативное постановление, из которых 62 по обращениям граждан и 8 по обращениям субъектов государственной власти, 1 НП КС - об утверждении Регламента КС.

Конституционным Судом в рамках конституционных производств на сегодня проверены 104 правовые нормы. В результате 60 норм признаны соответствующими Конституции, 19 норм признаны неконституционными, 25 норм признано соответствующими Конституции в данном Конституционном Судом истолковании.

В части правовых позиций, изложенных в нормативных постановлениях Конституционного Суда, хотел бы привести только один пример, относящийся к рассматриваемой теме.

Нормативное постановление Конституционного Суда от 11 июля 2024 года № 48-НП "О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1) части восьмой статьи 72 Уголовного кодекса Республики Казахстан".

В соответствии с пунктом 1) части восьмой статьи 72 Уголовного кодекса условно-досрочное освобождение (УДО) не применяется к осужденным, которым назначенное наказание в виде смертной казни было заменено лишением свободы в порядке помилования либо в связи с применением закона, отменяющего смертную казнь.

Субъекту обращения смертная казнь была заменена пожизненным лишением свободы в порядке помилования.

Конституционный Суд указал, что установление ограничения на применение УДО для указанной категории лиц в нынешней ситуации связано с несуществующим видом наказания. В статье 15 Конституции установлен запрет на применение смертной казни, а в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве нормы о ней исключены.

Таким образом, сохранение этого ограничения в Уголовном кодексе для указанной группы осужденных не согласуется с Конституцией.

В целом следует учесть, что рассмотрение судом вопроса об УДО не означает безусловное освобождение осужденного к пожизненному лишению свободы. Оно применимо только в случае признания судом исправления осужденного и достижения других целей уголовного наказания, а также с учетом результатов выполнения прямо установленных законом условий. Кроме того, в части восьмой статьи 72 Уголовного кодекса определены и другие категории лиц, к которым УДО не применяется.

Их установление Парламентом согласуется с конституционными нормами о конституционных полномочиях, об основаниях ограничения прав и свобод граждан и другими нормами Конституции.

На основании изложенного Конституционный Суд признал пункт 1) части восьмой статьи 72 Уголовного кодекса не соответствующим Конституции и рекомендовал Правительству внести в Мажилис проект закона о внесении изменений и дополнений УК РК в соответствии с правовыми позициями, изложенными в своем итоговом решении.

Подводя итоги своего выступления, хотел бы отметить следующее, в деле обеспечения защиты конституционных прав и свобод граждан большое значение имеет эффективность правового регулирования. Этот процесс требует консолидации усилий не только со стороны различных ветвей государственной власти, но также научного и гражданского сообщества.

При этом конструктивное и плодотворное взаимодействие государственных органов в укреплении конституционной законности является одним из необходимых условий в обеспечении соблюдения прав и законных интересов граждан и Верховенства Конституции.

В Послании Конституционного Суда Республики Казахстан от 18 июня 2024 года № ПКС - 2 "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" также было отмечено:

"Обеспечение конституционной законности в Республике Казахстан является неременным условием стабильного развития и укрепления ее государственности. Основной Закон создает конституционно-правовые основы демократизации и правовой дисциплины государственных органов, повышения социальной роли и расширения обязанностей государства, всесторонней защиты прав и свобод человека".

Немаловажную роль в этом играет Конституционный Суд, наделенный правом конституционного контроля, итоговые решения которого по итогам рассмотрения обращений граждан производит мультипликативный эффект.

Воссоздание Конституционного Суда Республики Казахстан должно послужить новым этапом в развитии конституционализма, идеи верховенства Конституции и прав человека!

В заключении позвольте поздравить вас с приближающимся 30-летним юбилеем Основного закона — нашей Конституции.

Ахметзакиров Наиль Рафисович

Руководитель Судебной администрации Республики Казахстан

Құрметті конференцияға қатысушылар мен қонақтар!

Сот әкімшілігінің атынан және өз атымнан конференцияға қатысушыларды қарсы алуға, сондай-ақ шараны ұйымдастырушыларға алғыс айтуға рұқсат етіңіздер.

Тақырып өте маңызды. Конституцияның отыз жылдығы бұл жай ғана күн емес. Бұл біздің негізгі демократиялық құндылықтарға деген адалдығымыздың дәлелі.

Конституция, принятая на всенародном референдуме в 1995 году, стала фундаментом всей правовой системы Казахстана, основой стабильности и общественного согласия.

Прошло 30 лет. Но потенциал Конституции, заложенный в ее принципах, продолжает оставаться драйвером для активных реформ в стране.

В рамках проводимой по поручению Главы государства судебной реформы такие конституционные принципы как верховенство права и независимость судей, направляют нас на создание более эффективной, прозрачной и доступной судебной системы, которая отвечает современным требованиям и ожиданиям граждан.

Реализуемые инициативы сосредоточены на 3^х ключевых направлениях.

ПЕРВОЕ. Расширение доступа к правосудию и защита прав граждан.

С 1 июля 2021 года заработала административная юстиция. Сейчас граждане и предприниматели выигрывают 58% дел против государственных органов, тогда как раньше этот показатель не превышал 15%.

Чтобы ускорить восстановление нарушенных прав и исключить волокиту усилена роль апелляции. Если суд первой инстанции неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, то апелляционный суд сам рассмотрит дело по существу.

Все семейные споры, где затрагиваются интересы детей, переданы в подсудность ювенальных судов.

Расширена подсудность суда присяжных. Количество дел возросло в 2 раза. Отбор кандидатов в присяжные заседатели полностью автоматизирован.

В перечень субъектов, имеющих право на бесплатную юридическую помощь, включены лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

С 1 июля т.г. заработают три самостоятельных кассационных суда. Предварительного отбора жалоб не будет. Граждане получают прямой доступ в кассацию. Все жалобы будут рассматриваться коллегиально в судебном заседании с приглашением сторон.

Это дополнительная возможность защитить свои права и законные интересы.

ВТОРОЕ. Приняты меры по усилению независимости судов и судей, как главного условия справедливого и беспристрастного судебного разбирательства.

Ввели новую модель финансирования. Теперь размер бюджета судов определяет не Правительство. Его минимальный порог установлен законом в процентном соотношении к расходам всех государственных органов. Распределяет средства орган судейского самоуправления.

Такая модель финансовой независимости судов от других ветвей власти международным судебским сообществом признана образцовой, фундаментально укрепляющей независимость правосудия.

Стабильный и гарантированный рост бюджета позволяет теперь решать накопившиеся за годы стагнации проблемы.

Так, за 2 года фонд оплаты труда вырос на 60%, социального обеспечения - на 40%, капитальных вложений в инфраструктуру - на 100%, на цифровизацию - на 150% и т.д.

Все кадровые вопросы в отношении судей от Верховного Суда передали Высшему Судебному Совету.

Внедрили выборный механизм отбора председателей районных судов. Судьи Верховного Суда избираются Сенатом на альтернативной основе.

Освободили председателей и судей от несвойственной административной работы.

Для этого создали Судебную администрацию. Теперь судьи занимаются только отправлением правосудия.

Это снизило риск оказания давления на правосудие (*к примеру, через согласование финансовых документов*) и возможность непроцессуальных контактов с судьями (*к примеру, на различных рабочих совещаниях*).

Для исключения рычагов давления со стороны силовых органов полномочие санкционированию негласных мероприятий в отношении судей от областных прокуроров передали Генеральному Прокурору.

ТРЕТЬЕ направление. Создание условий для отправления правосудия и получение качественных судебных услуг.

Для удобства граждан функционирует электронный сервис "Судебный кабинет". Сегодня через него подается более 95% документов без посещения судов.

"Судебный кабинет" в онлайн режиме позволяет: оплатить государственную пошлину; ознакомиться с материалами дела; получить судебные акты и проверить их подлинность и т.д.

Всем функционалом можно пользоваться через смартфон из любой точки мира, где есть интернет.

Чтобы минимизировать ошибки и обеспечить единообразную практику внедрены Smart-помощники судьи.

Информационная система "Цифровая аналитика судебной практики" с элементами искусственного интеллекта мгновенно анализирует миллионы судебных актов по запрашиваемой ситуации и помогает судье принять взвешенное решение.

Роботизирован процесс рассмотрения простых дел. Робот проверяет условия, предусмотренные законом, и по алгоритму готовит проект судебного акта. Судья может его подписать, либо принять иное решение.

Благодаря этим реформам правосудие в Казахстане становится более доступным, независимым и эффективным.

По данным Бюро нацстатистики наблюдается рост доверия населения к судебной системе (с 55% в 2023 г. до 62% в 2024 г.).

Конституциялық қағидаттарды сақтау және заңның үстемдігі Қазақстанның сот жүйесі үшін негізгі басымдықтар болып қала береді.

Бұл судьялар мен Сот әкімшілігі қызметкерлерінің күнделікті жұмысында көрінеді.
Назар аударғандарыңыз үшін рахмет!

Сарсембаев Марат Алдангорович

Профессор кафедры международного права Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, доктор юридических наук

ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЕТЕ КАЗАХСТАНСКОЙ КОНСТИТУЦИИ И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА ВО ВЗАИМОСВЯЗИ

Провозглашенные в Конституции Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина вот уже 30 лет в целом неплохо осуществляются в общественной практике. В этой связи попробуем по возможности обобщить эту практику и дать ответ на вопрос: каково соотношение прав и свобод человека, провозглашенных Конституцией, и прав личности, установленных законами и иными актами? Отвечая на данный вопрос, мы должны исходить из норм пункта 1 статьи 12 Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с последующими изменениями, в котором записано: "В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией". Далее в пункте 2 этой же статьи провозглашается: "Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми". Эти конституционные положения говорят о том, что права человека в Республике Казахстан закреплены в Конституции Республики Казахстан как основном законе стране, как в политико-правовом документе, обладающем высшей юридической силой. Далее именно эта статья предопределяет совокупность прав, свобод и обязанностей прав человека и гражданина в Казахстане, которые получили конституционное воплощение в статьях 10-34 Конституции Республики Казахстан.

Все это вместе взятое означает, что эти конституционные нормы о правах человека и его основных свободах в Казахстане в правовом поле страны имеют безусловный приоритет над всеми конституционными законами, текущими законами, кодексами, в той или иной степени, регулирующими права и свободы человека в республике. Это - основная суть соотношения прав и свобод человека, провозглашенных Конституцией, и прав личности, установленных законами и иными актами в Республике Казахстан.

Конкретно это соотношение проявляется в следующем. Во-первых, если Конституция Республики Казахстан формулирует права и свободы человека в общем виде, то законы и иные акты страны регулируют права человека в соответствующих отраслях казахстанского права. Во-вторых, законы и иные акты республики

регулируют права и свободы человека, которые обозначены в Конституции. В-третьих, законы и акты республики развивают основные положения о правах человека, заложенные в Конституции, которые не должны противоречить Конституции, соответствовать ей. При обнаружении противоречия Конституции законодательных норм по правам человека, такие нормы должны подлежать безусловной отмене. Говоря другими словами, нет и не может быть приоритета прав и свобод человека, закрепленных в законах Республики Казахстан по отношению к правам и свободам человека, провозглашенным в Конституции Республики Казахстан.

В русле нашей темы интересным представляется ответ на вопрос: возможны ли исключения из принципа распространения национального режима для иностранцев, предполагающие их наделение правами и свободами, которыми не обладают граждане страны пребывания? Если да, то какими актами они устанавливаются? Как в любой другой стране, граждане Республики Казахстан обладают максимальным объемом прав и свобод человека и исполняют все обязанности в целях обеспечения благополучия и безопасности народа Казахстана. Иностранные граждане и лица без гражданства вряд ли будут проявлять безусловную заинтересованность в обеспечении безопасности и в целом благополучия казахстанского народа. Поэтому вполне естественным является утверждение о том, что объем прав и свобод иностранных граждан, апатридов (лиц без гражданства) должен быть в той или иной степени ограничен в сравнении с объемом прав и свобод казахстанских граждан.

Мы хотели бы провести анализ видов и объемов прав человека, которыми по Конституции Республики Казахстан пользуются казахстанские граждане, иностранцы и лица без гражданства. Правам человека и гражданина Конституция страны посвящает отдельный раздел II "Человек и гражданин", содержание которых раскрывается в статьях 10-33, 37. Мы пришли к выводу о том, что в основном законе страны сформулированы 37 видов прав и свобод человека. Казахские граждане обладают всеми 37-ю видами прав человека и основных свобод. Иностранные граждане и лица без гражданства обладают 30-ю видами прав и свобод человека, и не могут пользоваться следующими 7-ю видами прав: 1) не являются гражданами Республики Казахстан; 2) не могут пользоваться защитой своих прав за пределами Казахстана; 3) не имеют права на участие в митингах и демонстрациях; 4) не имеют права на участие в управлении делами казахстанского государства; 5) не имеют права избирать и быть избранными в государственные органы Казахстана; 6) у них нет права на доступ к государственной службе в Казахстане; 7) не имеют права поступать в военные учебные заведения и служить в Вооруженных силах Республики Казахстан. Иностранцы и лица без гражданства, обладая 3-мя видами прав: 1) правом на свободу передвижения, на выбор местожительства; 2) правом на свободу объединений; 3) правом на свободу и условия труда, пользуются ими в ограниченном объеме: государство ограничивает свободу их передвижения в определенных местностях по соображениям национальной

безопасности; они не могут состоять в политических партиях (объединениях); они не вправе занимать должности прокурора, судьи, полицейского, армейского офицера по трудовым договорам.

В этой связи следует считать обоснованным вывод части второй пункта 2 постановляющей части нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 декабря 2003 года № 12 "Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан" в части утверждения, что "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" - означает, что для иностранцев и лиц без гражданства предусмотрен иной, ограниченный, конституционно-правовой статус".

Отсюда вытекает не менее логически естественный вывод о том, что виды и объем прав и свобод иностранных граждан, апатридов никоим образом не могут быть больше видов и объемов прав граждан Казахстана. Обратное утверждение и действие наносит разрушительный удар по суверенитету казахстанского народа, в преамбуле Конституции которого четко зафиксировано понимание народного суверенитета: "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". Кроме того, мы не можем позволить разрушать внутренний суверенитет казахстанского государства, который трактуется так, что страна вот уже более 30 лет имеет полную и верховную власть в деле управления своим государством, всеми государственными органами и учреждениями, а также в отношении всех существующих в стране земельных, природных, минеральных и иных ресурсов.

Не всем, а некоторым категориям иностранцев в Казахстане могут быть предоставлены права, льготы, привилегии в таможенной, судебной, налоговой сферах, к примеру, дипломатам, на основе Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, а также Закона Республики Казахстан от 7 марта 2002 года "О дипломатической службе Республики Казахстан". Здесь следует иметь в виду, что если дипломаты 70 представительств иностранных государств имеют льготы и привилегии в отношении своих прав в Казахстане, то и дипломаты посольств Республики Казахстан в 70 странах зеркально имеют те же самые и в тех же объемах права, льготы и привилегии. Такие дополнительные права дипломатов ни в коей мере не ущемляют права человека как народа Казахстана, так и народов 70 зарубежных государств. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года в статьях

283-290 предоставляет как отечественным, так и иностранным инвесторам инвестиционные преференции и преференции по налогам: тем самым экономические права как казахстанских граждан- инвесторов, так и зарубежных граждан-инвесторов в принципе балансируются. Этому содействуют не менее 50 двусторонних соглашений Казахстана с зарубежными странами по поощрению и защите инвестиций.

Небезынтересным представляется нам ответ на следующий вопрос: как решаются вопросы определения конкретного перечня прав иностранцев, устанавливаемых не Конституцией, а законами и иными нормативными правовыми актами? Не должен ли такой перечень превышать соответствующий объем граждан страны или возможны исключения?"

Права более чем 196 тысяч иностранных граждан, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, а также находящихся в Казахстане в среднем ежегодно 4-6 миллионов человек и примерно столько же покидающих его, регулируются Законом Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 "О правовом положении иностранцев", Законом Республики Казахстан от 22 июля 2011 года "О миграции населения", Правилами оформления приглашений, согласования приглашений на въезд иностранцев и лиц без гражданства в Республику Казахстан, выдачи, аннулирования, восстановления виз Республики Казахстан, а также продления и сокращения сроков их действия (Совместный приказ исполняющего обязанности министра иностранных дел Республики Казахстан от 24 ноября 2016 года № 11-1-2/555 и министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 ноября 2016 года № 1100), Правилами въезда и пребывания иммигрантов в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и Правилами осуществления миграционного контроля , а также учета иностранцев и лиц без гражданства, незаконно пересекающих Государственную границу Республики Казахстан, незаконно пребывающих на территории Республики Казахстан, а также лиц, которым запрещен въезд на территорию Республики Казахстан от 21 января 2012 года (Постановление Правительства Республики Казахстан).

Конкретный перечень прав иностранцев в Республике Казахстан закреплен в разделе II Закона Республики Казахстан "О правовом положении иностранцев", который так и назван: "Основные права, свободы и обязанности иностранцев в Республике Казахстан". Расположенные в этом разделе статьи 6-18 содержат в себе основные права иностранных граждан в Республике Казахстан. Всего в этом разделе Закон закрепил за иностранными гражданами в 13 статьях 16 основных прав. Кроме того, права иностранцев зафиксированы за пределами раздела II данного Закона, к которым следует отнести право иностранцев на въезд в страну и выезд из нее (статьи 21-24), а также право на убежище (статья 5). Итого в этом Законе законодатель сформулировал 18 основных прав, закрепленных за иностранцами.

Перечень прав иностранных граждан, их объем может приближаться к перечню и объему прав казахстанских граждан, и все же их меньше прежде всего по объему прав. Это происходит так потому, что в целом ряде прав, предоставляемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, приведены нормы об ограничении этих прав. Так, предоставляя иностранцу право на заключение трудовых контрактов, казахстанский закон делает исключение по целому ряду профессий: прокурор, судья, работник аппарата государственной службы, к примеру, в качестве которых он работать не вправе. То же самое мы наблюдаем и по видам предоставляемых и непредоставляемых прав: иностранец не может избирать и быть избранным на государственную должность, он не может служить в вооруженных силах государства своего нахождения. Эти примеры демонстрируют, что перечень и объем прав иностранных граждан в Республике Казахстан не может превышать перечня и объема прав граждан Республики Казахстан. Исключения в этом вопросе не прослеживаются.

Попробуем дать ответ на вопрос о том, возможно ли установление международными договорами (например, на взаимной основе) дополнительных прав и свобод для иностранцев или для лиц без гражданства, по сравнению с гражданами страны и с ограничением их прав? Известны ли такие международные договоры, в том числе заключенные Казахстаном?

Установление международными договорами (как на односторонней, так и на взаимной основе) дополнительных прав и свобод для иностранцев или для лиц без гражданства, по сравнению с гражданами страны недопустимо. Такой подход невозможен в силу наличия народного (национального), государственного суверенитета казахстанского государства. Изучение международных договоров с участием Казахстана показало, что среди них нет договоров, соглашений, конвенций, которые предоставляли бы дополнительные права и свободы иностранцам или лицам без гражданства, по сравнению с правами, предоставляемыми гражданам Республики Казахстан. Нет среди них и договоров с участием Казахстана, в которых были бы закреплены нормы об ограничении прав иностранцев и лиц без гражданства в сравнении с правами граждан Республики Казахстан.

Установление международными договорами дополнительных прав и свобод для иностранцев и лиц без гражданства, превышающих по видам прав и по объему прав, предоставляемых гражданам Республики Казахстан нанесет ущерб национальной безопасности или приведет к утрате независимости Республики Казахстан. Если контрагентом (другой стороной по договору) будет крупная держава, то оговорка "на взаимной основе" Республику Казахстан не спасет, поскольку мы с относительно малым населением не сможем диктовать крупной державе ограничить права их населения посредством увеличения видов и объемов прав народа Казахстана по отношению к ее народу. Наоборот, это возможно вполне.

Как это может выглядеть на практике? Крупная держава и наше государство подписывают и ратифицируют на взаимной основе двусторонний международный договор, устанавливая в тексте этого договора дополнительные права для многочисленного народа крупной державы, которые превышают по видам и по объему права, предоставляемым казахстанским гражданам. Это может привести к тому, что многочисленные представители многомиллионного народа этой крупной державы могут получить доступ к государственным должностям и органам, обеспечивающим государственную, национальную безопасность Казахстана, доступ к депутатским, судебным, прокурорским, полицейским должностям, к решению вопроса о купле-продаже казахстанской земли.

Вписанная в текст данного ратифицированного международного договора норма о предоставлении права на куплю-продажу казахстанской земли на основе пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан ("Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами") станет юридической и фактической реальностью. А статья 24 Земельного кодекса Республики Казахстан ("Право собственности на земли сельскохозяйственного назначения") о непредоставлении иностранцам права на обладание казахстанскими "земельными участками сельскохозяйственного назначения на праве частной собственности или землепользования" превратится в ноль, поскольку нормы проанализированного мной ратифицированного международного договора как приоритетные выведут из казахстанского правового поля нормы Земельного кодекса Республики Казахстан о запрете продажи земли. Иначе говоря, установление международными договорами дополнительных прав и свобод для иностранцев и лиц без гражданства, превышающих по видам прав и по объему прав, предоставляемым гражданам Республики Казахстан приведет к колонизации страны, к закабалению населения Казахстана, к еще худшей разновидности режима капитуляций, имевшего место в средние века.

Чтобы этого не допустить, нужно отбросить идею установления международными договорами дополнительных прав и свобод для иностранцев и лиц без гражданства, превышающих по видам прав и по объему прав, предоставляемых гражданам Республики Казахстан как вредную, разрушающую суверенитет нашего казахстанского государства, национальный суверенитет казахстанского народа. В этой связи необходимо руководствоваться статьей 2 Закона Республики Казахстан от 30 мая 2005 года № 54 "О международных договорах Республики Казахстан", которая содержит категорическое требование: "Не допускается заключение международных договоров, не соответствующих национальным интересам Республики Казахстан, способных нанести ущерб национальной безопасности или ведущих к утрате независимости Республики Казахстан". Нам нужно беречь свою землю, свою территорию, поскольку "суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию", а казахстанское "государство обязано обеспечивать целостность, неприкосновенность и

неотчуждаемость своей территории" (пункт 2 статьи 2 Конституции РК), а не распродавать ее.

Республикой Казахстан договоры об установлении дополнительных прав и свобод для иностранцев и лиц без гражданства, превышающих по видам прав и по объему прав, предоставляемых гражданам Республики Казахстан, не подписывались.

Определенный общественный интерес вызывают проблемы азартных игр с точки зрения казахстанского закона и международного права. С одной стороны, азартные игры содействуют увеличению казахстанского бюджета, с другой стороны, азартные игры приносят горе и разрушения в семьи немалого числа казахстанцев. И в этой связи попробуем ответить на вопрос: имеются ли международные договоры, касающиеся вопросов допуска физических лиц к участию в азартных играх на территории страны или ее конкретных регионах, каким видом прав охватывается такая возможность?

Среди международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, нами не обнаружены договоры, которые касались бы вопросов допуска физических лиц к участию в азартных играх на территории страны или ее конкретных регионах. Право лудоманов называется правом на участие в азартных играх и (или) пари, правом на развлечение. Было бы желательно с помощью международных договоров ограничивать лудоманам доступ к игорному бизнесу, к азартным играм. Так, по данным на апрель 2023 года в течение 3-х лет казахстанцы за свой игровой азарт заплатили более 1 триллиона тенге (по утверждению мажилисмента Р. Берденова). 20 процентов уголовных преступлений от числа имевших место в 2022 году, имели место на почве желания моментально сорвать куш, получить все и сразу. Из 3676 фактов суицида каждый пятый лудоман довел себя до задуманного самоубийства. В этой связи в Республике Казахстан принят Закон от 8 июля 2024 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса, лотерейной деятельности, охраны здоровья, государственной инспекции труда, государственного контроля и исключения излишней законодательной регламентации", который внедрил как ограничительные, так и стимулирующие нормы, чтобы по максимуму снизить уровень игровой зависимости населения страны: увеличен список лиц, которым запрещено участвовать в азартных играх; на базе этого Закона министром туризма и спорта Республики Казахстан подписан нормативный приказ от 9 октября 2024 года, согласно которому организатор игорного бизнеса обязан "периодически с интервалом не более одного часа предупреждать посетителей о рисках и вреде участия в азартных играх", принимать "меры по надлежащей проверке участников азартной игры", обеспечивать "идентификацию участника азартной игры", отказывать "в допуске к участию в азартных играх физическим лицам, которым установлен запрет на участие в азартных играх".

Ограничение и запрет гражданам Республики Казахстан участвовать в азартных играх на фоне отсутствия ограничения и запрета иностранным гражданам участвовать

в азартных играх не является уменьшением объема прав казахстанских граждан в этой сфере. Вышеприведенные нормативные правовые акты Республики Казахстан направлены на защиту интересов самого лудомана, на защиту прав и законных интересов членов его семьи. В этом смысле эти нормативно-правовые документы обеспечивают имплементацию статьи 27 Конституции Республики Казахстан: "Брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства". Права иностранных граждан, особенно временно пребывающих в Казахстане в целях участия в игорном бизнесе, защищаются их государствами.

Права иностранцев и лиц без гражданства по отношению к правам граждан Республики Казахстан могут быть ограничены по видам и объему прав, но никак не могут быть больше как по видам, так и по объему прав граждан Республики Казахстан.

На уровне закона запрет на допуск граждан Республики Казахстан к участию в азартных играх на определенной территории страны вполне возможен, поскольку лудоман не только рушит собственную жизнь, но и попирает права и законные интересы членов своей семьи, в том числе нуждающихся в особой заботе несовершеннолетних детей. Такой же запрет может быть распространен и на иностранцев, апатридов, проживающих в республике на постоянной основе, члены семей которых являются гражданами Республики Казахстан. Казахское государство обязано на основании статьи 27 Конституции РК ("Брак и семья..., детство находятся под защитой государства") проявлять заботу о реализации прав человека членов семей лудоманов, исходя из требований пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, в котором четко закреплено: "Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты ... прав и свобод человека". А лудоманскими проблемами временно приезжающих в Казахстан иностранцев для участия в азартных играх должны заниматься те государства, к гражданству которых они принадлежат. Как видим, здесь нет дискриминации, ущемления в правах иностранцев, апатридов и казахстанских граждан в отношении их участия в азартных играх.

Наиболее важным из дополнительных, уточняющих вопросов, по нашему мнению, наиболее важным является вопрос: "Возможно ли установление международными договорами (например, на взаимной основе) дополнительных прав и свобод для иностранцев или для лиц без гражданства, по сравнению с гражданами страны и с ограничением их прав?". Мы при ответе на данный вопрос привели аналитические аргументы о том, что установление международными договорами (например, на взаимной основе) дополнительных прав и свобод для иностранцев или для лиц без гражданства, по сравнению с гражданами страны недопустимо, поскольку осуществление такой рекомендации приведет к разрушению суверенитета казахского государства и его народа.

Абдрасулов Ермак Бояхметович

Главный научный сотрудник Института законодательства
и правовой информации РК, д.ю.н., профессор

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ И ГЕРМАНИИ

Теория разделение властей, начиная с XVIII века и по сегодняшний день, начала постепенно реализовываться во многих странах мира, получая конституционное и законодательное закрепление. Во имя чего и для каких целей страны мира идут на конституционно-правовую регламентацию взаимного ограничения ветвей власти, системы сдержек и противовесов?

Для большинства стран идеалом является построение демократического, правового государства, обеспечивающего безопасность, а также реальные права и свободы человека. Для достижения этой цели необходима профессиональная компетентность, независимость, взаимодействие и взаимоограничение всех высших органов государственной власти. Однако может быть и другой случай, когда демократические законы, наполненные содержанием справедливости, человечности, высокой нравственности, остаются чисто символическими, т.е. более или менее формальными, выступая красивым фасадом, за которым могут скрываться все негативные проявления государственного механизма. В большинстве случаев такое явление характерно для стран, в которых судебная власть не в состоянии независимо, самостоятельно и беспристрастно применять установленные нормы законодательства, хотя и являющиеся демократическими и передовыми по содержанию.

Вместе с тем, нельзя сказать, что все современные страны можно условно подразделить только на два вида: стремящиеся к демократическому правлению и квазидемократические государства, лишь внешне соответствующих идеалам правовых и демократических институтов гражданского общества. Жизнь всегда сложнее всех законодательных установлений, на реализацию которых влияет множество факторов: исторические традиции, геополитическая ситуация, неформальные практики, правовая культура и правосознание общества.

И все же не только содержание определяет форму, она в свою очередь оказывает действенное воздействие на реальные жизненные процессы. Более того, моделирование общественных отношений, т.е. направление их в необходимое русло, начинается именно с конституционных и законодательных установлений. Как реализуется принцип разделения государственной власти в Германии после принятия Основного закона в 1949 году и в Казахстане по прошествии 30 лет после принятия Конституции РК в 1995 году?

Анализ двух различных конституционных моделей дает достаточную информацию о системе разделения властей в указанных странах.

Конституции обеих стран отдельно посвящают статьи законодательной, исполнительной и судебной власти. Конституция Казахстана более четко разграничивает разделение властей и указывает об этом прямо в соответствующих нормах, что не гарантирует, однако, реальную реализацию содержательной части этой теории в жизненной практике. Кроме того, отличие заключается в том, что Федеративная Республика имеет парламентскую, а не президентскую форму правления, как в Казахстане, в котором сильная модель президентской власти приводит на практике к ситуации, когда исполнительная власть опосредствованно через Администрацию Президента РК имеет определенное влияние на законодательную и судебную власть. По мнению многих исследователей, конституция не должна предусматривать институт независимо избранного президента для контроля и уравнивания ветвей власти. Вместо этого президент должен иметь одну из главных компетенций, заключающуюся в том, чтобы уполномочивать исполнительную власть (правительство) оставаться у власти до тех пор, пока она может заручаться поддержкой демократически избранного парламента⁴. Такая модель разделения властей характерна сегодня для Германии. Более того, в юридической доктрине и практике ФРГ понимают, что строгая система разделения властей невозможна, поскольку сложные условия требуют определенного взаимодействия между различными частями государственной власти. В этой связи концепция разделения полномочий трансформировалась в Германии в идею разделения ответственности и распределения функций. Эта идея создает основу для выполнения государственных обязанностей в условиях разделенной и связанной ответственности. Такая изменившаяся оценка отражается и в новой теоретической концепции, которая вместо разделения властей предусматривает в основном вопрос о разделении функций, распределении функций или структурировании полномочий⁵. Так, исполнительная власть в Германии не может вмешиваться в процесс принятия судебных решений, однако за управление судами как на федеральном, так и на земельном уровне отвечают, прежде всего, соответствующие министерства, т.е. представители исполнительной власти. Вместе с тем, многие другие задачи по управлению судами, осуществляются самими судами, что разрешено процессуальными нормами. Это означает, что административно-управленческие функции суда, отличные от осуществления правосудия, выполняются как исполнительной властью, так и самими судами, что подтверждает доктрину о разделении функции различных органов.

Казахстанское законодательство и научная доктрина говорят больше о системе разделения властей, хотя государственная практика не может в действительности точно реализовать эту концепцию в политической жизни, однако стремится максимально

дистанцировать судебную власть от исполнительной власти в лице правительства и министерства юстиции.

⁴ Bruce Ackerman, The new separation of powers // THE NEW SEPARATION OF POWERS

⁵ Kay Windthorst, Separation of Powers from the German Perspective // Duquesne Law Review. 2009. Vol.47. №4. P.910.

В Германии, как и в других странах Европы, одной из наиболее ярких черт современного конституционализма является расширение института конституционного судебного контроля в системе разделения властей. Республика Казахстан также усилила эти позиции в государственном управлении, сформировав в 2022 году Конституционный Суд, который начал свою работу с 1 января 2023 года. Однако функции конституционного контроля несколько отличаются от германской модели, поскольку Конституционный Суд Республики Казахстан находится вне судебной системы республики, не осуществляет конституционное правосудие, не работает на принципах конституционного судопроизводства, образуя своего рода самостоятельную структуру в системе государственной власти с применением особых процедур конституционного производства.

Еще одним характерным отличием системы разделения властей являются законодательные полномочия Бундестага в Германии и Мажилиса Парламента в Казахстане. Если в Казахстане закон, в том числе в отношении судебной власти, принимается нижней палатой, Мажилисом, а верхняя палата, Сенат, может только одобрить или не одобрить принятый Мажилисом закон, то представители федеральных земель, входящие в состав своеобразного государственного органа ФРГ, Бундесрата, осуществляют существенный контроль за федеральным законодательством, осуществляемым Бундестагом. Бундесрат обладает правом вето, которое в поразительном количестве важных случаев не может быть отменено Бундестагом⁶. Это связано с федеральным устройством государства и сильными позициями государственного управления в землях. В Казахстане Мажилис Парламента может без особых трудностей преодолеть неодобренный Сенатом принятый им закон.

Система разделения властей предполагает, что судебная власть не должна заниматься правотворчеством вне судебных решений. Эта традиция хорошо соблюдается в Германии, однако в Казахстане другая ситуация. Как отмечают казахстанские авторы, Верховный Суд РК, издавая обязательные нормативные предписания для судейского корпуса, превращается, по сути, в правотворческий и даже законотворческий орган (через создание обязательных норм, детализирующих и конкретизирующих законы), что в некоторой степени расходится с принципом разделения властей и независимости судей при отправлении правосудия. Некоторые

исследователи полагают, что Верховный Суд должен заниматься исключительно вопросами правосудия, а не деятельностью по созданию обязательных законодательных предписаний. Все страны, входившие в состав Союза ССР, практически отошли от издания их верховными судами предписаний императивного содержания. Только Республика Туркменистан продолжает практику издания обязательных для исполнения руководящих разъяснений Верховного Суда. Республика Казахстан пошла еще дальше, утвердив на конституционном уровне такие акты Верховного Суда РК в качестве действующего права, т.е. нормативного правового акта⁷. Этот вопрос требует, по нашему мнению, дальнейшего анализа.

⁶ David P. Currie, Separation of Powers in the Federal Republic of Germany // republication-separation-of-powers- in-the-federal-republic-of-germany.pdf P.2116

Таким образом, теория триады государственной власти, с выделением особой роли судебной власти, начала реализовываться в конституциях многих стран мира во второй половине 20 века. В Германии это случилось после принятия Основного Закона ФРГ 1949 года, в Казахстане данная теория отражена в Конституции 1995 года.

Есть общие тенденции в реализации доктрины разделения властей в обеих странах, несмотря на вес и значение в мире немецкого государства с его давними историческим традициями по сравнению с молодым государством Республикой Казахстан, которая возникла с распадом Союза ССР. И в Казахстане, и в Германии теория разделения властей не была воспринята сразу однозначно. Во время нахождения Казахстана в составе СССР считалось, что вся власть принадлежит Советам народных депутатов. Концепция разделения властей также не была юридически признана в Германии до сравнительно позднего времени. В Германии в течение довольно долгого времени не допускалось реального разделения властей. Истоки этого варианта развития событий можно увидеть в ранних конституциях немецких государств⁸.

Однако после второй мировой войны в Германии, а в Казахстане после распада Союза ССР начала активно внедряться в конституционное законодательство и юридическую практику доктрина разделения властей, хотя и со своими особенностями и спецификой.

⁷ Абдрасулова А.Е. Официальное разъяснение нормативных правовых актов: опыт стран ЕАЭС и пробелы законодательного регулирования в Республике Казахстан // Вестник Евразийского национального университета. 2021. № 3(136). С. 18.

⁸ Peter L. Lindseth, The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s-1950s // The Yale Law Journal. 2004. Vol. 113:1341.

Баишев Жолымбет Нурахметович

Экс-председатель Суда Евразийского экономического союза, профессор

ПРАВО СУВЕРЕННОГО ГОСУДАРСТВА НА КОНСТИТУЦИОННУЮ ИДЕНТИЧНОСТЬ

Спасибо за предоставленное слово!

Должен сказать, что в программе указано, что я экс-судья Конституционного Суда. Наверное, многие подумали, Конституционный Суд только создан, откуда взялись экс-судьи Конституционного Суда? Я представитель того суда - судья, который был в Казахстане в 1992 - 1995 годах. Я должен отметить, что тогда тоже было право индивидуальных граждан на обращение в Суд. Но такого наплыва, до 4000 заявлений в течение столь короткого времени, не было, и такой, соответствующе, активной международной деятельности Конституционного Суда, в том числе по проведению аналогичных мероприятий, не было. Поэтому я искренне поздравляю организаторов с организацией и проведением содержательной и представительной конференции.

Верховный Совет Казахской Советской Социалистической Республики, 25 октября 1990 года, выражая волю народа Казахстана,

провозгласил государственный суверенитет Казахской Советской Социалистической Республики. Устанавливалось, что граждане Республики всех национальностей составляют народ Казахстана, и только он является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Казахской ССР. В Декларации закреплено, что государственная власть Казахской ССР обладает верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри Республики, а также во внешних сношениях. На территории Казахской ССР устанавливалось верховенство Конституции и законов Казахской ССР, которые подлежат соблюдению и исполнению всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, гражданами и лицами без гражданства.

Казахская ССР наделялась правом приостанавливать на своей территории действия законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию Республики.

Отныне Казахская ССР обладала правом выступать самостоятельным субъектом международных отношений, определять внешнюю политику в своих интересах.

Любое вмешательство в решение вопросов, составляющих неотъемлемое право Республики, расценивалось как нарушение ее суверенитета.

Таким образом, именно Декларация 1990 года закрепила право суверенного государства на конституционную идентичность. Специалисты конституционного права понимают, что здесь речь идет о больших, двух доктринальных проблемах. Это, во-первых, проблема суверенитета государства, вторая проблема - это право государства на конституционную идентичность.

В основе суверенитета государства лежит, конечно же, Конституция. Действующая Конституция Казахстана начинается с преамбулы, в которой написано, что народ

Казахстана, созидая государственность на исконной казахской земле, исходя из своего суверенного права, принял Конституцию. Таким образом, в основе суверенитета лежит народовластие и народ, как единственный источник власти, обладает суверенитетом.

Конституционная идентичность, то есть право государства на определение своей правовой, экономической, политической, национальной, этнической, культурной и иной идентичности, закрепленной в нормах Конституции, в своей основе тоже исходит из народовластия, фундаментального постулата того, что первоисточником всей власти является народ. Конечно же, народ, который принял Конституцию, который создал свое суверенное государство, имеет право на свою конституционную идентичность, то есть на свою эксклюзивность, отличительность от других государств. В то же время есть философское понятие "единство в многообразии", многообразие проявляется в разнообразии суверенных государств, а единство - в общих принципах и нормах международного права, которые объединяются и вычленяются как общепризнанные этими государствами.

Понимая, что время регламентировано, тезисно изложу свое выступление. Тема выступления заявлена как: "Право суверенного государства на конституционную идентичность". Специалисты конституционного права понимают, что здесь речь идет о больших, двух доктринальных проблемах. Это, во-первых, проблема суверенитета государства, вторая проблема - это право государства на конституционную идентичность.

В основе суверенитета государства лежит, конечно же, Конституция. Конституция Казахстана начинается с преамбулы, в которой написано, что народ Казахстана, созидая государственность на исконной казахской земле, исходя из своего суверенного права, принимает настоящую Конституцию. Таким образом, в основе суверенитета лежит народовластие и народ, как единственный источник власти, обладает суверенитетом.

Конституционная идентичность, то есть право государства на определение своей правовой, экономической, политической, национальной, этнической, культурной и иной идентичности, закрепленной в нормах Конституции, в своей основе тоже исходит из народовластия, фундаментального постулата того, что первоисточником всей власти является народ. Конечно же, народ, который принял Конституцию, который создал свое суверенное государство, имеет право на свою конституционную идентичность. То есть свою эксклюзивность, отличительность от других государств. В то же время есть философское понятие "единство в многообразии", многообразие проявляется в разнообразии суверенных государств, а единство - в общих принципах и нормах международного права, которые объединяются и вычленяются как общепризнанные этими государствами.

Каково же соотношение между принципами международного права и национальной конституционной идентичностью? На мой взгляд, речь может идти о пределах

ограниченности или абсолютности этой конституционной идентичности. Во-первых, исходим из того, что в Конституции Республики Казахстан закреплено, что суверенитет государства распространяется на всю территорию Казахстана. Таким образом, вся территория Республики Казахстан и все, что регулируется правом на этой территории, без изъятия, подпадает под судебную защиту Конституции и конституционную идентичность. Если предыдущий выступающий говорил, что основной темой у нас сегодня является правосудие для всех, я бы добавил правосудие для всего. Все, что охватывается правовым регулированием на территории Казахстана, должно подпадать под конституционный контроль Конституционного Суда. И вот тут, как раз, возникает вопрос конституционной идентичности. Конституционный Суд вправе, опираясь на Конституцию Казахстана, провозглашать те принципы, которые заложены у суверенного народа Казахстана как основополагающие, и с этой точки зрения проверять, в том числе, и акты международных договоров и решения органов международных организаций на соответствие Конституции Республики Казахстан. В современном мире конституционные правовые порядки разных государств хотя и разнятся, но, безусловно, связаны между собой и влияют друг на друга. При этом не может быть одинаковых конституционных идентичностей в разных государствах, как и не может быть абсолютно одинаковых конституционных ценностей. Эти разные и взаимовлияющие конституционные правовые порядки имеют общие международно-правовые обязательства, которые, однако, понимаются в каждом государстве по-своему: они толкуются в свете национальной конституции и национальных правовых традиций, учитывая, чтобы минимальный уровень общего понимания был достигнут при принятии данных обязательств. Каждое государство проходит через необходимый этап "согласования" своей правовой системы с международными обязательствами, целями которого с учетом принципа добросовестности являются сохранение открытости правовой системы к новым положительным изменениям и ее устойчивости, не позволяющей размывать национальные конституционные нормы и гарантии прав человека⁹. В Конституции Республики Казахстан, статьей 72, предусмотрено, что международные договоры до их ратификации могут быть проверены Конституционным Судом по обращениям соответствующих хозяйственных субъектов на соответствие Конституции. В случае признания Конституционным Судом международного договора не соответствующим Конституции, он не может быть ратифицирован. Таким образом, сама Конституция предполагает возможность предварительной проверки международных договоров на конституционную идентичность. Но проблемой является то, что в Конституции Казахстана не предусмотрен институт последующей проверки международных договоров на соответствие Конституции, когда они вступили в силу.

⁹ См. например, Конституция Республики Казахстан, ст. 72.

⁹ См. Зорькин В.Д. Конституционная идентичность России: доктрина и практика Конституционное правосудие №4 (58), 2017 г. с.1-12

В Законе Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года "О правовых актах" международные договора не внесены в перечень нормативно-правовых актов. В то же время, согласно статье 76 Конституции, суды рассматривают споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативно-правовых актов и международных договоров Республики. Следовательно, суды общей юрисдикции могут применять международные договоры и вполне возможно, что при этом будут ущемлены конституционные права и свободы человека и гражданина применением норм международного права. Но в таком случае индивидуальное лицо должно иметь право обратиться в Конституционный Суд для проверки соответствия примененного к нему международного договора на соответствие нормам Конституции. Такого механизма обращения гражданина в орган конституционного контроля в Конституции Казахстана и в соответствующем специальном Конституционном законе не существует. Вступившие международные договора не могут быть проверены Конституционным Судом на соответствие Конституции Республики Казахстан. На мой взгляд, это один из тех пробелов права, который препятствует утверждению повсеместной конституционной законности и идентичности. Кроме того, в Казахстане нормативным постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 года №6 не только сами международные договоры, а решения органов международных организаций, созданных в соответствии с международными договорами, по своей юридической силе поставлены выше, чем законы Республики Казахстан, в том числе и конституционные. О несоответствии этого нормативного постановления Конституционного Совета статье 4 Конституции Республики Казахстан о том, что только ратифицированные международные договора имеют приоритет перед законами и этот перечень исчерпывающий я отмечал на конференции в Конституционном Совете в 2014 году, писал научные статьи ¹⁰, но это постановление не отменено и действует до сих пор. Решения органов международных организаций не подлежат ратификации, они не проверяются Конституционным Судом ни до подписания, ни после подписания, ни в период их действия, и в то же время они одним росчерком пера Конституционного Совета по юридической силе поставлены выше законов Казахстана, которые могут проверяться как до подписания, так и после их подписания. Это несоответствие должно быть устранено, на мой взгляд, либо отменой действия указанного нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, либо наделением Конституционного Суда полномочиями по проверке на соответствие Конституции действующих международных договоров и решений органов международной организации в целях защиты суверенитета и правовой идентичности государства.

¹⁰ См. Баишев Ж.Н. Конституционные основы судебной защиты хозяйствующих субъектов в условиях Евразийской интеграции. Материалы международной научно-практической конференции "Конституция: стабильность, мир и общественное согласие посвященной Дню Конституции Республики Казахстан", Астана, 2014 год. с .125 - 137.

См. Баишев Ж.Н. Международные обязательства Казахстана в ЕАЭС в свете нормативного постановления Конституционного Суда. Журнал "Зангер", 2023 год №7(264)2023 с. 4-9.

В настоящее время к принципам конституционной идентичности доктринально отнесен такой принцип как "конституционный суверенитет". Академик из Республики Узбекистан Акмаль Саидов говорит о "конституционном суверенитете", по его мнению , включающим в себя: право на разработку проекта Конституции; право народа этого государства, о котором конкретно речь идет, на автономное обсуждение проекта Конституции; право на принятие Конституции суверенным народом; право на реализацию Конституции. Я бы добавил к этому исключительное право на толкование Конституции специализированным органом - Конституционным Судом суверенного государства.

Сегодня говорили о "конституционной лояльности" как о принципе конституционной законности, я бы его тоже включил в составную часть конституционной идентичности. Наверное, туда же можно добавить принцип "добросовестности толкования и применения норм Конституции" в совокупности с международными принципами и нормами права. Хотя концепция конституционной идентичности в науке еще недостаточно разработана, тем не менее специалисты не ограничивают трактовку данного понятия лишь буквой Конституции. Исследователь этой проблематики французский профессор Мишель Тропер считает, что: "Конституционная идентичность проявляется в процессе выделения определенных сущностных принципов, которые отличаются от всех прочих норм конституции и на которые можно ссылаться для защиты самой конституции в случае наличия ей угрозы, которая способна нарушить связи между самой конституцией и людьми или народом, которым она призвана служить"¹¹. Следует согласиться с этим мнением, учитывая, что угроза суверенитету и независимости государства, ее конституционной идентичности в нормах международных договоров, тем более решений органов международных организаций, является основанием для их проверки по обращениям уполномоченных субъектов на соответствие Конституции. Таким образом, на мой взгляд, любая ситуация по применению норм как внутреннего законодательства, так и международных правовых актов, применяемых на территории республики, суверенного Казахстана, должна включать в себя возможность проверки их Конституционным Судом на соответствие основополагающим принципам, основам конституционного

строя и нормам Конституции. Такой механизм следовало бы предусмотреть в Конституции и в соответствующем Конституционном законе.

¹¹ Michel Troper. "Behind the Constitution? The Principle of Constitutional Identity in France" in Andras Sajó and Renata Uitz (eds.) Constitutional Topography: Values and Constitutions. 2010.

Жумагулов Марат Имангалиевич

Главный научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан,
д.ю.н., ассоц. профессор, почетный юрист Казахстана

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И СОЦИОЛОГИЯ ПРАВА
В КАЗАХСТАНЕ: МЕХАНИЗМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЛЕГИТИМАЦИИ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ**

Конституционные реформы, реализованные с 2019 года, представляют собой не только обновление юридической конструкции Основного закона, но и социокультурный ответ на общественные ожидания. Конституционные изменения 2022 года затронули целый ряд правовых институтов Конституции и включали такие изменения, как восстановление деятельности Конституционного суда, расширение полномочий Парламента, запрет на партийную принадлежность Президента, отмену смертной казни и конституционализацию правозащитных институтов [1]. Эти изменения обеспечивают переход от суперпрезидентской модели к более сбалансированной системе "Президент — Парламент — Правительство".

Как отметил Президент Республики Казахстан - Касым-Жомарт Кемелевич Токаев, "референдум убедительно показал, что мы можем противостоять беспрецедентным внешним и внутренним вызовам [2].

Важно отметить, что сегодня на повестке дня законотворческого процесса Казахстана, востребовано реализация норм права через социологию права как отражение общественного запроса. Так, отрасль социологической науки, изучающая право, как социальный феномен, его роль в обществе, влияние на поведение людей и функционирование социальных институтов позволяет не только анализировать нормы права, но и исследовать их общественное восприятие.

Социология права в Казахстане приобретает актуальность в условиях трансформации политико-правовой системы. Она позволяет:

- анализировать, как население воспринимает и применяет нормы, включая АППК РК и КоАП РК;
- измерять доверие к судебной системе и органам правопорядка;
- выявлять правовой нигилизм и барьеры в доступе к правосудию;

- адаптировать правовые реформы к культурно-региональным реалиям.

Такие подходы позволяют проводить более эффективное правотворчество, ориентированное на реальные потребности населения.

Конституционная реформа, делает государственное устройство более устойчивым, способствует развитию гражданского общества и укреплению национального диалога. В конечном счете, эти шаги направлены на повышение благосостояния народа и светлое будущее страны.

Таким образом, сегодняшняя реализация конституционной реформы — это не только выполнение народной воли, выраженной на референдуме 5 июня 2022 года, но и практическое утверждение философии “Слышащего государства”, ориентированного на равенство, открытость и подотчетность.

Заслуживает внимания и зарубежный опыт как инструмент **эмпирической адаптации законодательства**.

В странах Европейского союза (например, Германии, Финляндии) при разработке законопроектов обязательным элементом является проведение общественных консультаций и анализ социального воздействия (Regulatory Impact Assessment) [3]. В Канаде используется механизм постоянного мониторинга законодательства с участием неправительственных организаций и научных центров (например, Canadian Institute for the Administration of Justice) [4].

Использование подобных механизмов позволяет учитывать социокультурные и правовые особенности регионов, а также предотвращать юридический формализм. Казахстан может заимствовать эти практики, создав институциональные механизмы обратной связи, как в рамках "Слышащего государства".

Практическая польза от развития социологии права в Казахстане видится в следующем.

1. Повышение качества законодательства.

Социологические опросы и эмпирические исследования помогут понять, как работают законы на практике, а не только в теории. Это поможет депутатам Парламента и представителям государственных органов разрабатывать более реалистичные и применимые нормы.

2. Реформа судебной системы.

Анализ восприятия судов обществом выявит, в каких сферах снижается доверие и что можно улучшить (например, чрезмерный формализм, длительность процессов, коррупционные риски).

3. Борьба с правовым нигилизмом.

Понимание причин правовой пассивности граждан (не обращение в суд, не знание прав) может лечь в основу программ правового просвещения.

4. Развитие правозащитных институтов

Социология права позволяет выявить уязвимые группы, которые не защищены на практике (например, лица, нуждающиеся в социальной защите по состоянию здоровья, сельское население).

Перспективы институционализации социологии права в законотворческом и нормотворческом процессах видятся в следующих инструментах:

- включить социологическую экспертизу в регламенты Сената и Мажилиса;
- предусмотреть обязательное участие в межведомственных группах социологов при выработке законов;
- регулярно проводить репрезентативные опросы населения о восприятии реформ;
- обеспечить академическую подготовку специалистов в области правовой социологии.

Эти меры позволят интегрировать социологию как постоянный компонент законодательного процесса и повысить легитимность норм.

Конституционные изменения, реализованные в Казахстане, демонстрируют эволюционную направленность политико-правового курса на основе принципов инклюзивности, справедливости и прозрачности. Социология права предоставляет уникальные инструменты для оценки реального функционирования норм, общественного восприятия правосудия и эффективности институтов. Заимствование зарубежного опыта и институционализация эмпирических методов может значительно укрепить казахстанскую модель законотворчества и способствовать формированию устойчивого правового государства.

Список использованных источников

1. Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" от 8 июня 2022 года (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года. "Казахстанская правда" от 08.06.2022 г., № 107 (29734)
2. Выступление Президента РК Токаева К.К. по результатам референдума. <https://www.akorda.kz/ru/prezident-publichno-podpisal-ryad-zakonov-5104524>
3. OECD. (2021). Regulatory Policy Outlook 2021. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
4. Canadian Institute for the Administration of Justice (CIAJ). (2023). Law Reform and Social Context: An Ongoing Commitment. Retrieved from <https://ciaj-icaj.ca/en/library/law-reform-and-social-context>
5. Sociology of Law: A Critical Introduction. T. Carlen & P. Morgan (2017).
6. Социология права в Казахстане. Внутренние аналитические материалы, 2024.

Шаяхметова Айым Галымбековна

Судья Межрайонного суда по гражданским делам города Астаны,
доктор PhD

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

29 июня 2020 года Главой государства подписан Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее - АППК), который вступил в действие 1 июля 2021 года.

Проголосовав на республиканском референдуме, то есть весь казахстанский народ утвердил, что "в соответствии со ст.1 Конституции, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы". Следовательно, внедрение административной юстиции должно стать важным шагом в развитии правового государства нашей республики и поднимет на более высокий уровень эффективность защиты конституционных прав казахстанских граждан.

Очень долго, более 11 лет обсуждалась целесообразность внедрения административной юстиции в Республике Казахстан. Были большие противники, особенно, институты исполнительной власти. Беспокоились, что граждане начнут требовать восстановления своих нарушенных прав в административно-правовой сфере. А это сфера самая болезненная, где массово нарушаются права наших граждан.

2 сентября 2019 года в Послании народу Казахстана Глава государства К-Ж.Токаев поставил задачу - внедрить административную юстицию. Президент страны однозначно стоял на позиции усиления эффективности защиты конституционных прав наших граждан, именно, в самой нарушаемой исполнительной сфере - как публично-правовые споры. Издается множество актов государственных органов, которые нарушают конституционные права граждан, а их обжалование - это долгий и сложный процесс.

Целью принятия АППК являлось внедрение и функционирование эффективных механизмов защиты прав граждан при рассмотрении публичноправовых споров, а также установление гарантий, которые позволят нашим гражданам реально принимать участие в процессе принятия решений органами власти. Основными задачами АППК - регулирование общественных отношений, связанных с административным судопроизводством по разрешению споров в сфере государственного управления, с осуществлением административных процедур. Этот институт называется административной юстицией.

Главной целью сопутствующего к АППК Проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования и расширения сферы административной юстиции" (далее - Проект Закона), является приведение в соответствие норм отдельных законодательных актов РК с положениями нового кодекса, устранение правовых пробелов и коллизий, которые могут возникнуть при его применении. Кроме того, основная задача документа -

совершенствование обязательного досудебного порядка обжалования в сферах государственного управления, а также нового вида судопроизводства.

В большинстве европейских стран, таких как Германия, Франция институт административной юстиции функционирует в виде административного судопроизводства и административных судов. Обязательным признаком таких судов является рассмотрение именно публично-правовых споров между частным лицом и органом власти. Среди немецких ученых и юристов, изучавших вопросы административной юстиции, можно назвать dr Karl- Friedrich Meyer, Georg Schmidt, dr Martin Stuttmann, которые также работали в административных судах Германии. В Казахстане публично-правовые споры частных лиц с государственными органами на данный момент разрешаются в соответствии с требованиями Гражданского процессуального кодекса РК общими судами. Например, дело по спору между гражданином и государственным органом рассматривается судом общей юрисдикции. Спор между юридическим лицом и государственным органом - в специализированном экономическом суде. В то же время, специализированные административные суды в нашей республике рассматривают большое количество дел об административных правонарушениях, жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, а также мелкие уголовные дела, за совершение которых предусматривается административная мера взыскания в виде штрафа, лишения права управления транспортным средством, а также ареста.

В АППК объединены два законопроекта: об административных процедурах и административно-процессуальный кодекс. Необходимость принятия вышеназванного кодекса была предусмотрена в Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года (далее - Концепция).

Согласно положениям Концепции, указано, что следует обеспечить последовательную реализацию в законодательстве курса на строительство демократического, правового, светского и социального государства, основанного на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права, разделения единой государственной власти на ветви и их согласованного функционирования с использованием системы сдержек и противовесов. Считаем, что давно уже настало время выработать судебные механизмы защиты прав человека от нарушений со стороны публичной администрации.

В отличие от гражданского судопроизводства, по которым рассматриваются частноправовые споры, предметом административного судопроизводства являются публично-правовые споры с участием государственного органа. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что деятельность публичной администрации (государственных органов) должна быть под контролем со стороны административных судов.

Одними из первых в нашей республике среди ученых, судей, юристов, еще в 2009-2010 годах поднимали вопрос внедрения административной юстиции в РК, - это к.ю.н. Н.И. Мамонтов, судья Верховного Суда РК в почетной отставке, д.ю.н. М.И. Жумагулов, д.ю.н., Р.А. Подопригора и другие представители юридического сообщества, которые изначально говорили о том, что административные суды должны разрешать споры лиц с публичной администрацией, а не налагать административные взыскания, поскольку административная юстиция является правозащитным, а не карательным по отношению к лицу институтом. Только в таком случае, судьи административных судов своими решениями смогут внедрять в деятельность государственных органов лучшие мировые стандарты качественного управления.

Необходимо сказать, что многие российские ученые, изучавшие административное право, внесли свой вклад в развитие данного института на постсоветском пространстве. Например, еще в 1997 году Н.Ю. Хаманева, д.ю.н. в автореферате "Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в РФ" говорила о том, что "впервые в РФ исследованы теоретические проблемы административно-правового спора как разновидности юридического конфликта между органом исполнительной власти и гражданином. Выявлены основания возникновения такого спора, предмет, задача, цель, внешние факторы, порождающие спор, стадии его развития, способы и гарантии разрешения. Предложена концепция построения системы органов административной юстиции в России, призванных разрешать административно-правовые споры. Внесены предложения по созданию нормативно-правовой базы функционирования этих органов".

Российский ученый И.В. Шмелев, к.ю.н. в своей статье "Об определении института административной юстиции" исходит из содержательных характеристик института административной юстиции, обозначенным Пилипенко А.Н., который выделяет 5 следующих основных его признаков: 1) административная юстиция представляет собой разновидность судебной деятельности - осуществляется с соблюдением основных элементов судебного разбирательства; 2) одной из сторон судебного процесса обязательно является представитель администрации. Традиционная классификация особенностей административной юстиции базируется на четырех основных способах осуществления правовой защиты граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и их служащих (четыре модели или четыре системы административной юстиции) и, соответственно, четырех подходах к правовому и организационному оформлению данной защиты, т.е. к созданию системы специализированных органов — судов, трибуналов, коллегий и т. д. Этими способами обеспечения правовой защиты граждан в сфере действия публичного права являются: 1) административный, т. е. проверка вышестоящим в порядке подчиненности органом (должностным лицом) законности, обоснованности и целесообразности принятия и исполнения административных актов, нарушивших, по мнению гражданина, его права

и свободы; иногда этот тип административной юстиции называют "управленческим типом" (французским), при котором органы административной юстиции входят в систему органов государственного управления и не являются подконтрольными судам общей юрисдикции (созданы, например, во Франции и Италии); 2) общесудебный (рассмотрение и разрешение судами общей юрисдикции при использовании гражданско-процессуальной формы жалоб на действия (решения) органов управления, нарушивших права и свободы граждан; такой способ судебной защиты применяется в настоящее время и в России); 3) "квазисудебный" (англоамериканский, "англосаксонский"), когда образуется система подконтрольных судам общей юрисдикции специальных трибуналов по рассмотрению административных споров, не включенных в судебную систему (функционирует, например, в Великобритании, США); 4) административносудебный ("германский тип"), т.е. административная юстиция характеризуется созданием специализированных судов для разрешения споров по индивидуальным административным делам, возникающим в сфере функционирования органов управления; административные суды (суды административной юстиции) входят в единую судебную систему и независимы в осуществлении функции правосудия от административных органов и от обычных судов. Существует и иная классификация органов административной юстиции в зарубежных странах: 1) страны, в которых отсутствует система административных судов (Великобритания, США, Австралия, Новая Зеландия, Израиль); 2) страны, имеющие отдельные системы административных судов (некоторые страны Западной Европы).

К примеру, при написании автореферата на тему "Становление и развитие административной юстиции в РФ" Е.В. Смирнова, к.ю.н. использовала фундаментальные научные труды ученых-правоведов, анализировавших проблемы административной юстиции в дореволюционной России, советский и постсоветский периоды: Н.М.Коркунова, С.А. Корфа, Н.И. Лазаревского, А.И.Елистратова, М.Д.Загряцкова, В.Л.Кобалевского, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, Ю.М. Козлова, А.Е. Лунева, Н.Г. Салищевой, В.В. Скитович, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, Н.Ю. Хаманевой. Смирновой Е.В. проанализированы взгляды ряда исследователей последних лет, высказанные в научной юридической периодике. Так, например, различные аспекты административной юстиции освещались в трудах А.В.Абсалямова, А.Т.Боннера, А.А. Демина, В.М.Жуйкова, В.В.Бойцовой, А.Б.Зеленцова, В.М.Лебедева, М.Л.Масленникова, Ю.И. Мигачева, В.И.Радченко, В.В.Сажинной, А.К.Соловьевой и других.

Известный юрист из Беларуси Е.В.Дубровин, к.ю.н. в своей статье "Понятие административной юстиции и перспективы ее развития в Республике Беларусь" подчеркивает, что в их государстве споры между гражданами (юридическими лицами) и государственными органами рассматриваются общими и хозяйственными судами в рамках производства по делам, возникающим из административно-правовых

отношений (т.е. Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь) и производства по делам о проверке законности ненормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного управления и самоуправления, должностных лиц (Хозяйственным процессуальным кодексом Республики Беларусь).

Если проанализировать становление административной юстиции соседней страны как Узбекистан в сравнении с Казахстаном, то можно выделить социально-экономические, политические и правовые факторы, интеграционные процессы, международное сотрудничество в развитии данного института. Представители научной среды двух государств выделяют два этапа становления административной юстиции: теоретический и практический. При этом, наблюдается непохожесть протекания процесса конституционно-правового оформления данного института в этих государствах. Узбекистан опережал на несколько шагов в данном направлении.

Необходимо отметить важную роль доктрины административной юстиции в развитии конституционализма и повышения эффективности правовых механизмов отношений общества, государства и гражданина. В подтверждение этому цитата Г.Л. Радбруха о том, что "институт административной юстиции является тем завершающим элементом, который придает основанию правового государства необходимую полноту и целостность". Этот тезис сочетается с мнением Р.А. Кубийда, что административная юстиция является одной из правовых гарантий, "которые созданы самой историей в целях обеспечения гражданских прав и свобод". Именно эти базовые выводы отражают фундаментальную связь доктрины административной юстиции с теорией и практикой конституционализма.

В Казахстане и Узбекистане правовая доктрина проявляет себя как основа развития конституционализма, совершенствования конституционно-правовых механизмов социально-правового контроля за работой публичной власти, защиты прав человека и гражданина. Правовая доктрина выполняет практико-преобразующую функцию, выводит идеи конституционализма в русло практической реализации.

Можно выделить некоторые характеристики особенностей становления административной юстиции в Казахстане и Узбекистане. К ним относятся:

- подход государства к формированию административной юстиции - функциональный, который предполагает включение соответствующих полномочий в компетенцию судов общей юрисдикции; второй предусматривает создание специализированных судов, его ориентацию на различные модели организационной основы административной юстиции;

- роль и место специализированных административных судов в механизме государстве;

- целесообразность создания административных судов (расширение контрольных функций государства деятельности должностных лиц; судебный контроль за работой исполнительной власти; обеспечение равноправия публичных и частных интересов; защита прав и интересов граждан);
- уровень регулирования отношений, степень систематизации юридических норм;
- способ регулирования рассмотрения публично-правовых споров (категории дел) и вид судопроизводства;
- этапы становления института административной юстиции.

Общим для Казахстана и Узбекистана является то, что становление административной юстиции происходит на основе конституционного законодательства и охватывает публично-правовые отношения. В этих государствах именно со дня получения суверенитета изменились подходы, связанные со специализацией судов. В рамках судебных реформ, вначале в Узбекистане, значительно позже в Казахстане появилась возможность повысить качество правосудия, создать условия для работы административных судов по публично-правовым спорам, обеспечить более широкий доступ граждан к правосудию, заложить основы судебного контроля над деятельностью исполнительной власти.

Казахстан и Узбекистан столкнулся с общими проблемами при создании административной юстиции. Этот адаптационный этап Узбекистан прошел. А в нашем государстве можно отметить некоторые сложности, как слабое понимание обществом ценностей конституционализма, что тормозит полноценную институционализацию административной юстиции в качестве одного из механизмов защиты прав человека. Кроме того, существуют завышенные общественные ожидания на административную юстицию как средство восстановления социальной справедливости, поскольку на протяжении многих лет в Казахстане при рассмотрении публично-правовых споров в судах общей юрисдикции доминировал авторитет государства (государственных органов), и как правило, решения выносились в пользу государства, а не гражданина.

По мнению д.ю.н. С.И. Ибрагимова, специалиста в области административного права, согласно научной гипотезы о формировании в Казахстане и Узбекистане собственных моделей конституционно-правового регулирования административной юстиции, необходимо проанализировать конституционно-правовые основы ее организации и функционирования: концептуальные подходы к конституционно-правовому оформлению административной юстиции; ее место и роль в механизме обеспечения и защиты прав и свобод человека; конституционно-правовые принципы функционирования этого института; конституционно-правовой статус административного суда, судьи; конституционно-правовые гарантии защиты прав и свобод человека в органах административной юстиции.

Представители научного сообщества Казахстана, а также ученые центрально-азиатских стран писали о состоянии конституционно-правового

оформления места и роли административной юстиции в механизме обеспечения и защиты прав человека в постсоветских государствах. В связи с дискуссией в науке по вопросу понятия и содержания данного механизма, были обобщены существующие в доктрине на данную тему разные мнения, соотнесены такие понятия, - как механизм обеспечения прав и свобод человека, механизм реализации прав и свобод человека, механизм защиты прав и свобод человека, система защиты прав человека, охрана прав человека.

Если смотреть на разные формы и способы защиты конституционных прав и свобод человека, существующие в правовых системах государств, в том числе досудебные, внесудебные, судебные, на фоне опыта стран Западной Европы, США, то можно сделать такой вывод. В конституционном законодательстве Казахстана и Узбекистана нашла отражение общемировая тенденция умножения направлений конституционно-правового

регулирования административной юстиции. Естественно, что большое влияние на национальные правовые системы государств оказывают нормы международного права, интеграционные процессы, заимствование конституционно-правовых процессов. Действие этих факторов создает основу для сближения подходов к регулированию отношений, связанных с организацией и функционированием административной юстиции в Казахстане и Узбекистане.

В этой связи, большим достижением считаем прямое закрепление в Конституции Узбекистана конституционных положений, касающихся права судебной защиты от неправомερных актов органов государственной власти. В свете продолжающихся демократических реформ в судебной системе Казахстана, полагаем целесообразным в дальнейшем закрепить в Конституции нашего государства конституционное право граждан и организаций по обжалованию незаконных решений и действий (бездействий) государственных органов и должностных лиц.

В Казахстане в рамках исполнения поручения Главы государства К- Ж.Токаева, данного в Послании народу Казахстана, принятый АППК объединил в себе нормы по регулированию административных процедур и нормы по регулированию административного судопроизводства. Его главной целью, с одной стороны, - является обеспечение гарантий, которые позволяют гражданам активно принимать участие в процессе принятия управленческих решений, с другой стороны, - установить эффективные механизмы защиты прав граждан при рассмотрении публично-правовых споров в вышестоящем государственном органе и административном суде.

Нормы АППК в первую очередь касаются таких сфер, как оказание государственных услуг, обеспечение государственного контроля и надзора, разрешительные и уведомительные процедуры, их оспаривание и другие важные моменты.

Вместе с этим, необходимо отметить, что немаловажную работу проделала рабочая группа при Мажилисе Парламента Республики Казахстан по Проекту Закона по совершенствованию института административной юстиции (с 2023 года по настоящее время), которая внесла на стадии обсуждения проекта АППК ряд предложений и корректировок, направленные на законодательное улучшение в сфере административного судопроизводства, и которые нашли свое место в АППК: введение дополнительных норм, как "бремя доказывания ответчиком" и др.; установление процедурных гибких гарантий заинтересованного гражданина до принятия окончательного решения органом власти (при этом, каждому гражданину предоставляется возможность ознакомиться с материалами, на основе которых административный орган вынес правовое решение); закрепление последовательности процедурных стадий органов власти от стадии возбуждения процедуры до принятия решения; внедрение института судебного контроля за исполнением судебных актов; введение возможности применения судами денежных взысканий как одного из видов процессуального принуждения; введение процедуры обязательного досудебного обжалования решений, за исключением отдельных категорий споров (при этом, предусматривается возможность проверки решений на предмет законности и целесообразности) и многое другое.

Полагаем, что досудебный способ обжалования, введенный в АППК, дает возможность административному органу самому проверить и исправить возможные ошибки. В связи с чем, данная мера дает стимул для эффективности и компетентности работы государственного органа. За этим должно последовать и сокращение нагрузки на суд.

Изучая перспективу функционирования административной юстиции в РК, также с учетом зарубежного опыта, в частности, - "германской модели", считаем целесообразным в дальнейшем обсудить вопрос "разумного срока" для рассмотрения дела по существу, поскольку указанный в АППК срок недостаточен для полного и объективного рассмотрения административного дела.

К примеру, в Германии судья имеет разумный срок для рассмотрения того или иного дела, и как правило, этот срок определяет сам судья. Для составления судебного акта по административному делу законом предусмотрен пятнадцатидневный срок. Благодаря таким возможностям, каждое дело рассматривается очень тщательно и качественно, решения судей обжалуются очень редко.

Кроме того, на примере "германской модели" административной юстиции, предлагаем - продлить сроки подачи исков об оспаривании действий госоргана, так как предусматриваемый в АППК срок - недостаточен, чтобы гражданин подготовился к делу. Также обращаем внимание на то, что с учетом норм АППК предполагается в

обязательном порядке до суда пройти гражданам досудебное производство с жалобой в вышестоящий госорган, однако, могут быть различные исключения, к примеру, при оспаривании камерального контроля нет необходимости идти в вышестоящий орган.

Таким образом, полагаем, что функционирование административной юстиции способствует улучшению работы различных государственных органов, а также влияет на качество выносимых решений публичной администрации. Выражаем надежду, что институт административной юстиции позволит не только усилить защиту прав граждан при рассмотрении споров с органами власти, но и повысит гражданскую активность в процессе принятия управленческих решений на уровне государства, а механизмы данного института получают высокий уровень доверия у граждан.

Список использованных источников

1. Указ Президента Республики Казахстан от 24.08.2009 г. № 858 "О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года".
2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29.06.2020 г.
3. Атаманчук Г.В. Административное право. - М., 1996. - 426 с.
4. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г. - Алматы: Юрист, 2022.
5. Рассмотрение основных точек зрения на понятие и содержание административного процесса. Управленческие процедуры. - М.: Наука, 1988. - 5 с.
6. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1988. - 194 с.
7. Юридический процесс и административное судопроизводство // ЖРП. 2000. - № 10 с.
8. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. - М.: Институт государства и права Российской академии наук, 1997. - 50 с.
9. Подопригора Р.А. Учебный курс. - Алматы: Налоговый эксперт, 2010. - 512 с.
10. Мамонтов Н.И. Административное право. Глава 10. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. - 513 с.
11. Радбрух Г.Л. Введение в науку права. - М., 1915. - 17 с.
12. Кубийда Р.А. Административная юстиция: мировой опыт и становление в Украине // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан: материалы круглого стола. - М., 2010. - 36 с.
13. Ибрагимов С.И. Административная юстиция в Центрально-азиатских государствах: проблемы становления и развития. - М., 2013. - 44 с.

Жанузакова Лейла Тельмановна

Профессор Высшей школы права университета "Туран",
главный научный сотрудник Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан,

главный научный сотрудник НИИ Публичного права
Каспийского университета, д.ю.н., профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА И РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В соответствии с п. 4 ст.4 Конституции РК государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов [1].

Сама идея разделения власти, зародившаяся в древности и оформленная в теорию в работах раннебуржуазных мыслителей Дж. Локка, Ш. Монтескье и др., сегодня закреплена в конституциях всех тех стран, которые позиционируют себя как демократические. Несмотря на разнообразные модели конституционного устройства различных государств, суть данного принципа заключается в организационном и функциональном разделении полномочий органов, относящихся к той или иной ветви власти, с целью предотвращения узурпации власти в руках одного органа или лица, обеспечения максимальной эффективности государственного управления и стабильности политической системы, минимизации возможных угроз.

Как отмечал академик Г.С. Сапаргалиев в одной из своих работ, "принцип разделения власти органически связан с принципом народного суверенитета, поскольку , с одной стороны, не допускает сосредоточения всей полноты власти в одних руках, с другой четко определяет пределы и рамки полномочий каждого звена власти" [2, с.113]

Схожую мысль высказывал и В..А. Ким, который писал, что: "...разделение власти в идеальном варианте выражается в том, что высшие звенья ветвей власти учреждаются народом" [3, с.127].

Согласно Конституции Казахстана народ как единственный источник государственной власти осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Соответственно, право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий (п.1,2.3 ст.3). Ведь Президент и Парламент избираются народом Казахстана. Правительство же и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий, поскольку уже формируются главой государства и высшим представительным органом.

Перераспределение власти необходимо в целях обеспечения баланса полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, повышения роли законодательной и исполнительной ветви власти, усиления роли политических партий как основы становления парламентаризма в Республике Казахстан.

Проведенные конституционные реформы во многом способствовали этому процессу, однако внутренние и внешние вызовы, стоящие перед Казахстаном, свидетельствуют о том, что необходимо продолжить делать шаги в этом направлении и дальше.

В частности, изменения, внесенные в Конституцию в марте 2017 г., а также в июне и сентябре 2022 г. привели к передаче ряда полномочий от Президента Парламенту и Правительству.

Так, Президент лишился законодательных полномочий, что позволило стать Парламенту полноценным органом законодательной власти. Вместе с тем, Президент сохранил за собой право законодательной инициативы, право определения приоритетности рассмотрения законопроектов, право подписания законов и право возражений на принятые законы. Все это позволяет ему влиять на законодательную политику высшего представительного органа без издания им самим актов законодательного характера.

С другой стороны, усилились полномочия Правительства в законотворческой сфере. Право законодательной инициативы было подкреплено нормой о том, что "законопроекты, внесенные в порядке законодательной инициативы Правительства Республики в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, подлежат рассмотрению Парламентом немедленно на совместном заседании его Палат" (ч.2 п.2 ст.61).

Данная норма в какой-то степени сопоставима с положением о том, что определение приоритетности рассмотрения законопроектов Президентом означает обязанность Парламента принять их первоочередном порядке в течение двух месяцев (ч.1 п.2 ст.61).

Однако с учетом чрезвычайного характера ситуации, когда такой законопроект вносится, и необходимости быстро и действенно реагировать на нее с целью предотвращения возможных опасных последствий, Парламент должен рассмотреть его немедленно.

Это полномочие усилено правом Правительства в подобном случае принимать временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона, которые действуют до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов (ч.3 п.3 ст.61).

По сути, речь идет о так называемом акте "делегированного законодательства" - правовом институте, получившем достаточно широкое распространение в ряде европейских стран.

Необходимость в делегированном законодательстве обосновываются разнообразием и сложностью проблем, требующих правового регулирования, чрезмерной длительностью и формализованностью процедуры прохождения

законопроекта через парламент, потребностью в принятии срочных решений, экономией времени парламента, предоставлением ему возможности сосредоточить внимание на основных принципах, а не заниматься их детализацией, гибкостью такого законодательства, позволяющего быстро вносить изменения при появлении новых обстоятельств, а также выполнять международные обязательства [4, с.51].

Нужно отметить, что для Конституции РК - это не новый институт. Ранее правом издавать законы в порядке делегирования обладал Президент, но в 2017 г. он этого права лишился.

Хотя поправки в Конституцию не предусматривают издания Парламентом специального акта о делегировании своих законодательных полномочий, однако это делегирование уже фактически предусмотрено конституционной нормой, закрепленной в ч.2 п.2 ст.61.

Временное постановление, имеющее силу закона, Правительство издает "под свою ответственность". Это предполагает, что за негативные последствия принятия такого акта отвечает только оно само. Например, если оно повлечет за собой рост цен, товарный дефицит, массовое разорение мелких предпринимателей, обнищание населения, рост социальной напряженности, это может закончиться выражением вотума недоверия Правительству со стороны Парламента или Мажилиса либо прекращением его полномочий Президентом по собственной инициативе.

Конституционная норма ограничивает срок действия таких актов. Они действуют до тех пор, пока Парламент не примет собственный закон по этому вопросу. Причем в основе такого закона может лежать данный правительственный акт с некоторой либо существенной корректировкой. В то же время срок действия временного законодательного постановления может быть ограничен и тем, что Парламент откажется принимать подобный закон. Другими словами, для него нет императивности по принятию или непринятию подобных законов. Полагаем, что это правильный подход, ибо законодательная власть не должна ставиться в прямое подчинение исполнительной по вопросам своей компетенции.

Особенности разработки временных постановлений Правительства, имеющих силу закона, регулируются правилами законотворческой работы Правительства РК [5].

В отличие от регламентации делегированного законодательства в странах развитой демократии в Казахстане не закреплены специальные контрольные полномочия Парламента за такими актами. Целесообразно закрепить полномочия по парламентскому контролю в отношении временных постановлений, имеющих силу закона, поскольку процедура принятия закона может затянуться.

Ст.61 Конституции Казахстана, ограничивающая законодательную компетенцию Парламента, создает условия для ее нарушения, как со стороны самого высшего представительного органа, так и со стороны Правительства и Президента, которые иницируют законопроекты по вопросам, не входящим в указанный перечень.

Одновременно данная норма предопределяет возможность делегирования законодательных полномочий уже в силу самого ограничения другим органам, ибо получается, что первичное регулирование важнейших сфер жизни, не перечисленных в данной конституционной норме, будет осуществляться подзаконными актами, с чем нельзя согласиться.

В этой связи целесообразно отказаться от такого ограничения.

Потребность срочного принятия иницилируемого Правительством закона и издания им временного постановления, имеющего силу закона, порождает ситуацию вынесения законопроекта на совместное заседание Палат, тогда как обычный порядок предполагает последовательное его рассмотрение и принятие сначала в Мажилисе, затем в Сенате. Возникает противоречие с п.1 ст.54 Конституции.

Для его устранения можно было бы дополнить данную норму после слов "в Сенате" словами "кроме случаев, предусмотренных частью второй пункта 2 статьи 61".

Необходимо также законодательно закрепить порядок действий Правительства в случае необходимости срочного принятия того или иного законопроекта в период парламентских каникул, поскольку оно само правом созыва внеочередной сессии Парламента не обладает.

Необходимо отдельной нормой предусмотреть возможность постановки Премьер-Министром вопроса о доверии Правительству в случае непринятия Парламентом срочного правительственного законопроекта при условии, что эта процедура не применялась в течение года или использовалась только один раз.

В результате конституционной реформы 2022 г. был установлен семилетний срок полномочий Президента, но с однократным пребыванием в должности. Его близкие родственники лишились права занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора. Президент теперь также не вправе состоять в политической партии, часть его полномочий перешла Парламенту и Правительству. Из Конституции были исключены нормы об особом статусе первого Президента.

Существенно изменился порядок формирования Парламента. Глава государства теперь назначает 10 депутатов Сената, вместо прежних 15, из них 5 - по предложению Ассамблеи народа Казахстана. В Мажилисе из 98 69 депутатов избирается по партийным спискам, а 29 - по одномандатным избирательным округам. Сам порог участия партий в распределении мандатов сократился до 5%. Все это позволило увеличить их представительство в Парламенте: в Мажилис избраны депутаты от 6 партий, вместо прежних 3, что позволило расширить политическую конкуренцию. Самое главное - в нижней Палате сегодня работают депутаты - одномандатники, многие из которых не являются членами какой-либо партии, а являются независимыми.

Все эти меры значительно оживили работу Парламента, расширили и повысили уровень дискуссии в нем, способствовали принятию ряда прогрессивных законов,

касающихся возврата незаконно вывезенных капиталов, криминализации бытового насилия и других.

Особо бы хотелось подчеркнуть, что одним из главных результатов конституционной реформы стало возрождение Конституционного Суда. Граждане вновь получили право обращения в данный орган по вопросу оспаривания нормативных правовых актов, затрагивающих их конституционные права. Единственное условие для обращения - это чтобы оспариваемый акт был применен в конкретном деле, и по нему вынесен судебный акт, вступивший в законную силу, т.е. гражданин должен пройти первую и вторую (апелляционную) инстанцию.

Однако есть 2 исключения из общих правил. Во-первых, Конституционный Суд вправе принять обращение гражданина к своему производству без апелляционного обжалования судебного акта, если по оспариваемому акту есть официальное разъяснение Верховного Суда, которое свидетельствует о том, что иное применение этого акта не предполагается.

Второе исключение, допускающее обращение гражданина в Конституционный Суд без апелляционного обжалования, связано с императивностью правовой нормы, которая не позволяет иным образом применять данный акт.

Конституционный Суд работает уже более 2,5 года. За это время он доказал свою эффективность как независимого органа, стоящего на страже Конституции. Немало своих решений он принял по обращениям граждан, признав соответствующие законы неконституционными.

Вместе с тем, стоит отметить, что в руках главы государства по-прежнему сосредоточены все кадровые полномочия по назначению на руководящие государственные должности во всех структурах власти, что вряд ли соответствует принципу разделения власти. Такой порядок устанавливает зависимость практически всех государственных органов от высшего должностного лица.

Несмотря на то, что произошло существенное реформирование Парламента, 10 депутатов Сената, по-прежнему, назначаются Президентом. Назначаемые депутаты - это нонсенс, это противоречит статусу Парламента как представительного органа и статусу самих депутатов как представителей народа.

Из 98 депутатов Мажилиса, избранных по партийным спискам, в Парламенте присутствуют лишь те депутаты, чьи кандидатуры были одобрены главой соответствующей партии. Из 29 депутатов, избранных по одномандатным территориальным округам, только 7 являются независимыми, остальные избраны по предложениям политических партий. Учитывая дискриминационный характер законодательства о выборах и политических партиях и практику их применения зарегистрировать оппозиционные партии фактически невозможно. Поэтому действующий состав Парламента вряд ли можно назвать в полной мере представительным органом.

Закрепленные Конституцией и Конституционным законом "О выборах в Республике Казахстан" порядок выборов Президента, депутатов Парламента и маслихатов, а также процедура формирования избирательных комиссий препятствуют развитию политической конкуренции в представительных органах, лишают граждан избирать конкретных кандидатов, представляющих их интересы в органах власти, нивелируют контроль гражданского общества за проведением честных и прозрачных выборов.

Здесь уместно напомнить основополагающие идеи принципа разделения власти, которые четко изложил Г.С. Сапаргалиев. Он писал, что указанный принцип "означает рассредоточение, распределение, демонополизацию власти", "взаимное уравнивание трех ее ветвей в соответствии с Конституцией, когда ни одна из них не сможет ограничить полномочия другой, подчинить себе другие и каждая должна будет действовать в условиях взаимопонимания, взаимосоотрудничества" [6, с.26].

Президент сохранил полную самостоятельность при назначении трех ключевых министров: иностранных дел, внутренних дел и обороны, уступив право представлять кандидатуру Министра юстиции, равно как и других членов Правительства, Премьер-Министру. Однако и в этом случае право назначения и освобождения членов высшего исполнительного органа, равно как и его главы, осталось у Президента, что в условиях казахстанских реалий также свидетельствует о формальной самостоятельности Премьер-Министра.

Между тем, если даже сравнивать форму правления Казахстана с разновидностями президентских и президентско-парламентских республик, то можно увидеть коренные различия.

Так, согласно разделу 2 Конституции США Президент имеет право по совету и с согласия Сената заключать договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов; он назначает на должности и с согласия Сената вводит в должности послов, других официальных представителей и консулов, судей Верховного суда и всех других должностных лиц Соединенных Штатов, введение в должности которых в ином порядке не предусмотрено Конституцией, и должности которых установлены законом; о Конгресс может посредством принятия закона предоставить право назначения таких нижестоящих должностных лиц, каких он сочтет возможным, Президенту единолично, судам либо главам департаментов. Президент имеет право заполнить любые вакансии, которые могут открыться в период между сессиями Сената, выдавая удостоверения на должности, сроки действия которых истекают в конце следующей сессии [7].

Как видим, если в Казахстане заключение международных договоров и назначение и иных дипломатических представителей осуществляются Президентом самостоятельно, то в США нужно получить не только согласие, но и совет Сената. То же самое касается и назначения на другие должности в государственном аппарате. И

только сам Сенат, путем принятия специального закона, может предоставить Президенту право назначения нижестоящих должностных лиц единолично. Однако такое же право может быть делегировано судам и главам департаментов. У Президента есть право в период между сессиями самостоятельно осуществлять кадровые полномочия, но срок полномочий лиц, назначенных таким образом, будет ограничен одной сессией.

Согласно Конституции Франции Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение служебных обязанностей Премьер-министра после вручения им заявления об отставке Правительства. По предложению Премьер-министра он назначает других членов Правительства и прекращает исполнение ими их служебных обязанностей (ст.8). Он производит назначения на гражданские и военные государственные должности. Государственные советники, Великий канцлер ордена Почетного легиона, послы и чрезвычайные посланники, старшие советники Счетной палаты, префекты, представители Правительства в заморских территориях, генералы, ректоры университетов, директора центральных ведомств назначаются в Совете министров. Органический закон определяет другие 85 должности, назначения на которые производятся в Совете министров, а также условия, при которых Президент Республики может уполномочить кого-либо осуществлять право назначения на должности от его имени (ст.13) [8].

Несмотря на проведенные в Казахстане конституционные реформы, процесс конституционного развития государства не завершен и продолжается с учетом выявленных недостатков в правовом регулировании статуса институтов власти и практике его реализации.

В частности, абсолютно-ограниченная компетенция казахстанского Парламента является одной из причин недостаточной эффективности форм парламентского контроля. В этих условиях Парламент не способен выступать в роли полноправного субъекта властеотношений, реально влиять на направление и характер конституционного процесса, эффективно контролировать исполнительную власть, создавать следственные комиссии для расследования громких коррупционных преступлений.

Пока отсутствуют достаточные основания утверждать о наличии демократического участия политических партий в формировании правительства и выработке социально-экономического курса.

Не разработаны правовые механизмы оценки эффективности деятельности Правительства и его членов, особенно в сфере бюджетных отношений. Сложная система в сфере законопроектной работы, предполагающая длительные процедуры согласования, не отвечает современным потребностям и вызовам динамично развивающейся правовой системы.

Остается нерешенной проблема прозрачности деятельности Правительства, его ответственности перед Парламентом.

Чрезмерная концентрация организационно-кадровых и контрольных полномочий в руках главы государства не способствует повышению роли Парламента как высшего представительного органа, выразителя воли народа, превращает его в формального одобрителя решений, принимаемых Президентом и Правительством, снижает его ответственность за состояние развития страны и ее будущее. То же самое касается Правительства, не обладающего достаточным уровнем самостоятельности и ответственности за принимаемые решения. Многочисленные коррупционные скандалы в системе исполнительной власти, правоохранительных органов показывают невозможность осуществления Президентом тотального контроля в отношении большинства государственных органов и доказывают необходимость разгрузки его полномочий, передачи части из них Парламенту и Правительству, обеспечения большей прозрачности в деятельности всех ветвей власти.

Одной из немногих возможностей отстранения главы государства от власти демократическим, цивилизованным путем является процедура импичмента. Она выступает как форма конституционной ответственности высшего должностного лица страны и служит средством защиты интересов общества от возможных злоупотреблений. Поэтому с учетом огромной значимости поста Президента в государственном механизме и его влияния на происходящие в обществе процессы Конституция должна содержать определенные механизмы и гарантии, позволяющие Парламенту в рамках правовых процедур иметь более широкие возможности для досрочного прекращения полномочий Президента.

Закрепленная в Конституции РК процедура отрешения Президента от должности чрезмерно усложнена, ограничена по срокам, влечет за собой негативные последствия для депутатов-инициаторов импичмента в случае непринятия решения. Ответственность наступает только за государственную измену. При существующем порядке формирования Парламента, Конституционного Суда и Верховного Суда реализовать данную процедуру фактически невозможно.

В связи с этим представляется целесообразным расширить перечень правонарушений, за совершение которых Парламент может отстранить главу государства от власти; исключить прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших импичмент; увеличить срок для проведения процедуры хотя бы до 4 месяцев; право отрешения Президента предоставить специальному органу, формируемому с участием трех ветвей власти и Конституционного Суда, либо сохранив это право за Парламентом, но снизив требуемое количество голосов за отрешение до двух третей, причем от общего числа депутатов.

Парламент должен стать полноценной политической площадкой для выражения интересов различных политических сил, где гарантированно будет представлена оппозиция.

В этих целях необходима кардинальная либерализация законодательства о выборах и политических партиях, предусматривающая исключение минимального количества членов партии в каждой из областей, столице и городов республиканского значения как условие государственной регистрации, передача этого права самим партиям; переход от разрешительной системы государственной регистрации политических партий к учетно-уведомительной системе; снижение заградительного барьера для участия партий в распределении мандатов по партийным спискам с 5% до 3% при выборах в Мажилис Парламента, до 1% - при выборах депутатов маслихатов регионов.

Целесообразно исключить квоту Президента в назначении депутатов Сената, а также его полномочия по представлению кандидатуры Председателя Сената для избрания, ввести прямые выборы всех депутатов Сената от регионов в пропорции к количеству избирателей, избрание состава Мажилиса наполовину по партийным спискам, наполовину - по избирательным округам.

Для усиления роли Парламента целесообразно, чтобы Президент назначал Премьер-Министра не просто с его формального согласия и после формальных консультаций с фракциями политических партий, а с учетом реальной расстановки политических сил в Мажилисе. Ведь в случае демократизации политической системы получение согласия нижней Палаты на назначение главы Правительства станет предметом политического торга между Президентом и политическими силами, представленными в Парламенте.

Премьер-Министр должен получить право формирования своего Кабинета целиком, включая тех министров, которые ныне назначаются Президентом без его участия.

Для повышения роли и ответственности Правительства за решение социально-экономических проблем целесообразно некоторые полномочия Президента, например, по вопросам гражданства, предоставлению политического убежища и ряд других передать Правительству, как это принято в ряде стран, а полномочия по утверждению государственных программ и единой системы финансирования и оплаты труда работников органов бюджетной сферы отдать на его собственное усмотрение без согласования с Президентом.

В этом отношении можно напомнить мысль одного из основателей казахстанской юридической науки - академика С.З. Зиманова, который придерживался позиции о принадлежности института президента исполнительной власти и писал по этому поводу, что "необходима сильная исполнительная власть, разумно организованна, основана на законе, на принципах демократии" [9, с.76]. По его мнению, "Президент

должен соединить в своем лице функции главы государства и главы Правительства - это лучший вариант обеспечения сильной президентской власти в наших нынешних условиях" [9, с.225].

Прерогативу по формированию Высшей Аудиторской Палаты целесообразно полностью передать Парламенту, ибо он утверждает республиканский бюджет и осуществляет контроль за его исполнением.

Что касается формирования Центральной избирательной комиссии, то существующий порядок ставит ее в полную зависимость от Президента и Парламента. Поэтому избрание членов ЦИК должно осуществляться аналогично порядку избрания территориальных и участковых избирательных комиссий, т.е. высшим представительным органом по предложениям всех зарегистрированных политических партий, а своего председателя они должны избирать сами.

На наш взгляд, следует также восстановить основания роспуска Президентом Парламента или Мажилиса Парламента во избежание произвола и злоупотребления данным правом, использования его в качестве "кнута" для законодательной власти.

Для формирования независимой судебной власти полномочия по избранию и прекращению полномочий судей всех уровней целесообразно сосредоточить в руках органа законодательной власти, а кандидатуры должны не только рекомендоваться, но и представляться непосредственно Высшим Судебным Советом. Причем сам порядок формирования этого органа тоже требует совершенствования с тем, чтобы обеспечить его независимость от того или иного, государственного органа или должностного лица.

Так, Ж.Есембаева предлагает избирать членов Высшего Судебного Совета на 2/3 из судей всех уровней, в свою очередь, выбираемых Съездом судей ежегодно; 1/3 должна быть представлена лицами, избранными Мажилисом из числа профессиональных юристов, стаж работы которых по специальности составляет не менее 15 лет [10, с.134]. Считаем, что это разумное предложение и заслуживает внимания.

Кроме того, для обеспечения независимости судей внутри судебной системы председатели судов и председатели судебных коллегий должны избираться самими судьями сроком на один год.

Полагаем, что такой же порядок избрания и освобождения от должности следует распространить и в отношении Генерального Прокурора и нижестоящих прокуроров.

Сдерживающим фактором для законодательной деятельности Парламента является необходимость получения положительного заключения Правительства при внесении депутатами законопроектов, увеличивающих государственные расходы или сокращающих государственные доходы. При этом на законопроекты, вносимые Президентом, это положение не распространяется. По сути, эта норма не касается и проектов законов, вносимых самим Правительством, т.к. понятно, что предварительно проекты, разработанные в министерствах и иных ведомствах, одобряются на заседании высшего исполнительного органа.

Таким образом, эта норма ставит в неравное положение депутатов Парламента по сравнению с другими субъектами законодательной инициативы. В этой связи целесообразно данное полномочие Правительства исключить либо закрепить его право вносить просто заключения, которые принимаются во внимание Парламентом в процессе принятия закона, но не обязывают его отвергнуть данный законопроект. Аналогичный порядок предусмотреть по решениям, принимаемым маслихатами.

Понятно, что принцип разделения власти не предполагает абсолютное разделение, отчуждение друг от друга ветвей власти, - как справедливо 89 отмечал В.А.Ким. "Невозможность абсолютного расхождения ветвей власти обусловлена тем, что ветви - это части единого целого, и закономерности жизнедеятельности целого предполагают органические взаимосвязи между этими частями" [3, с.123].

Поэтому, на наш взгляд, дальнейшее перераспределение полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством и их эффективное взаимодействие будут способствовать дальнейшей демократизации политической системы, усилению независимости каждой ветви власти, снижению политического абсентизма населения и повышению его доверия к государственным органам, развитию гражданского общества в Казахстане.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме (с изменениями и дополнениями) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>
2. Сапаргалиев Г.С. Становление Конституционного строя Республики Казахстан. 1990-1996: Сб. стат. - Алматы: Жеті Жарғы, 1997. - 168 с.
3. Ким В.А., Ким Г.В. Конституционный строй Республики Казахстан. - Алматы: КазНУ им-Аль-Фараби, 1998. - 652 с.
4. Аксенович О.А. Понятие и современное значение делегированного законодательства // Общество и право. - 2009. - № 4. - С.80-86
5. Постановление Правительства РК от 29 декабря 2016 г. № 907 "Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан" // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000907>
6. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2006. - 528 с.
7. Конституция США 1787 г. // <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>
8. Конституция Франции (Пятой Республики) от 4 октября 1958 г. // http://pnu.edu.ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio54/
9. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1996. - 352 с.

10. Есембаева Ж. Функционирование органов по отбору судей в Казахстане и за рубежом: сравнительный анализ, проблемы и предложения по совершенствованию законодательства //Наука и жизнь Казахстана. - 2017. - № 6. - С.130-135 90

Ахметов Ерик Булатович

Доктор философии (Ph.D), руководитель отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Следует отметить, что в разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. При этом органами государственной власти признаются лишь центральные (например, парламент, правительство) и региональные органы государства (на уровне субъекта федерации), их представители на местах (назначаемые сверху), а также суды как особая ветвь государственной власти. Все что находится ниже - выборные органы населения и формируемый ими исполнительный аппарат - рассматриваются как органы местного самоуправления (муниципальные органы), выражающие волю определенного территориального коллектива [1].

"Государственную" теорию самоуправления разработали немецкие ученые Лоренц Штейн и Рудольф Гнейст в XIX в. Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. Поэтому органы самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством. Местные органы рассматриваются как агенты центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством [2].

Вышеуказанная 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". Такое отделение "ведет к законодательному тупику", поскольку Конституция четко не устанавливает одним, двумя или несколькими законами должны регулироваться

вопросы управления на местах. Как отмечает академик, "оторвать государственное управление от местного самоуправления невозможно в силу наличия элементов их естественной связи" [3].

Действительно, говорить о местном самоуправлении как о некоем самостоятельном, полностью независимом от государства процессе, нет оснований. Следует отметить, что при формировании системы местного самоуправления в Казахстане как раз опирались на "государственную" теорию самоуправления.

К тому же, под системой местного самоуправления в юридической литературе понимается нечто более широкое, чем система органов местного самоуправления, помимо последних в нее включают институты непосредственной демократии (территориальное общественное

самоуправление, выборы и другие формы осуществления местного самоуправления непосредственно жителями муниципального образования, а также инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении, муниципальных служащих и их деятельность, муниципальные права и свободы гражданина [4].

Из вышеизложенного, в систему местного самоуправления входят любые организационно-правовые формы участия населения в местном самоуправлении.

Таким образом, местное самоуправление - это самостоятельная деятельность населения, компактно проживающего на территории городского или сельского сообщества, а также его выборных органов по управлению местными делами. Она осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления и направлена на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, установленном законодательством.

Теоретической базой для конституционно-правового регулирования местного самоуправления являются общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, закрепленные Европейской Хартией местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. В статье 3 указывается, что "под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел..."¹². Хартия устанавливает, что:

- местное самоуправление составляет одну из основ любого демократического строя ;
- право граждан на участие в управлении государством может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;
- существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;

- органы местного самоуправления, создаваемые демократическим путем, должны иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства¹³.

¹² Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г.

<https://base.garant.ru/2540485/?ysclid=m8r19hvyqr445496981> (Дата обращения: 20.03.2025)

¹³ Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г

Впервые законодательно попытка ввести местное самоуправление была предпринята в 1991 г. Местные советы получили статус органов местного самоуправления, хотя на деле оставались исключительно органами государства. Однако в социально-экономических и политических условиях того времени это было и невозможно.

Следует отметить, что с принятием Конституции Казахстана 1995 г. в статье 89 были закреплены конституционно-правовые основы местного самоуправления, а в 2001 г. с внесенными позднее в него поправками эти положения нашли развитие в Законе РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан" и ряде подзаконных актов. В стране начались последовательные шаги к формированию системы местного самоуправления.

Так, в результате конституционной реформы 2007 г. маслихаты обрели статус органов местного самоуправления. Поэтапно стали вводиться элементы выборности акимов низового и среднего уровня. Маслихаты получили право дачи согласия Президенту на назначение акимов областей, городов республиканского значения и столицы. В 2012 г. Указом Президента от 28 ноября 2012 г. № 438 была утверждена первая Концепция развития местного самоуправления.

В рамках выполнения Концепции местного самоуправления были достигнуты следующие результаты:

1) регламентированы порядок формирования, проведения и полномочия собраний и сходов местных сообществ;

2) введена выборность акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельского округа, маслихатами соответствующих районов и городов областного значения;

3) созданы территориальные советы местного самоуправления в качестве консультативно-совещательных органов по вопросам взаимодействия с населением при акиматах столицы, городов республиканского и областного значения;

4) введена практика проведения акимами всех уровней на ежегодной основе отчетных встреч с населением;

5) укреплены институциональная и экономическая основа местного самоуправления¹⁴.

Сельские округа получили возможность формировать свой бюджет и управлять коммунальной собственностью местного самоуправления.

Указом Президента РК от 18 августа 2021 г. № 639 утверждена новая Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая рассчитана на период до 2025 года¹⁵.

<https://base.garant.ru/2540485/?ysclid=m8r19hvyqr445496981> (Дата обращения: 20.03.2025)

¹⁴ Указ Президента РК от 18 августа 2021 г. № 639 "Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года" // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК "Әділет" - adilet.zan.kz (дата обращения: 20.03.2025).

¹⁵ Указ Президента РК от 18 августа 2021 г. № 639 "Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года" // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК "Әділет" - adilet.zan.kz (дата обращения: 20.03.2025).

Президент в своем Послании народу Казахстана 16 марта 2022 г. поручил проработать вопрос ратификации Казахстаном Хартии местного самоуправления¹⁶.

Анализ данного документа показывает следующие параметры реализации местного самоуправления:

- местные выборные органы;
- избираемые главы исполнительных органов;
- принимаемый местными органами собственный бюджет;
- контроль над собственными доходами и ответственность за эффективное предоставление общественных услуг;
- четко обозначенные расходные полномочия;
- право заимствовать;
- право на собственность;
- право правительства осуществлять мониторинг и контроль [5].

Право населения на осуществление местного самоуправления - это одна из составных частей права народа на власть. Существом местного самоуправления является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов населения муниципальных образований. Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного

значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению местного самоуправления, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности представителей населения. Сами граждане обязаны соблюдать общеобязательные правила, установленные органами местного самоуправления; взаимодействовать с муниципальной властью и ее представителями в формах, регламентация которых осуществлена как законами, так и актами самой муниципальной власти; воздерживаться от действий, осуществление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

Развитие системы местного самоуправления в Казахстане должно опираться не только на положения указанной Хартии, но и на те принципы и договоренности, которые выработаны по данному вопросу в процессе совместного сотрудничества стран СНГ. Речь идет о модельных законах, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ: "Об общих принципах организации местного самоуправления" от 6 декабря 1997 г. 17, "О статусе выборного лица местного самоуправления" от 19 апреля 2001 г. 18 и "Об общих принципах и порядке наделения органов местного

¹⁶ *Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана "Новый Казахстан: путь обновления и модернизации", 16 марта 2022 г. https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022_1 (дата обращения: 20.03.2025).*

¹⁷ *Модельный закон СНГ "Об общих принципах организации местного самоуправления". Принят на десятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 10-17. от 6 декабря 1997 г.) / www.base.spinform.ru (дата обращения: 20.03.2025).*

¹⁸ *Модельный закон СНГ "О статусе выборного лица местного самоуправления" // Принят на семнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление № 17-9 от 21 апреля 2001 г.) // pravo.levonevsky.org (дата обращения: 20.03.2025).*

самоуправления отдельными государственными полномочиями" от 7 декабря 2002 г. 19.

Из положений Конституции РК вытекает следующее.

Во-первых, на конституционном уровне признается местное самоуправление как форма народовластия и самостоятельность населения территорий в решении местных вопросов.

Во-вторых, более или менее очерчены границы, в пределах которых осуществляется местное самоуправление - это территории, на которых компактно проживает население

В-третьих, Конституция не предусматривает предметно-функциональной характеристики местного самоуправления, ограничившись формулой "вопросы местного значения", не закрепляет организацию работы органов местного самоуправления. Наоборот, она акцентирует на принятие специального закона, который должен устанавливать предметы ведения и полномочия местного самоуправления, порядок организации и деятельности органов самоуправления²⁰.

Следовательно, государство на законодательном уровне определяет все основные вопросы формирования и деятельности системы местного самоуправления, включая его формы, порядок создания и деятельности его органов, источники его экономической основы и т.д. Такой подход основан на унитарном устройстве Казахстана и противостоит возможности создания на местах органов, различающихся не только по названию, но и направлениям, формам, порядку деятельности, дополнительным источникам доходов, способам взаимодействия с органами местного государственного управления и т.д. Это подтверждается и мировым опытом. Различные модели систем местного самоуправления обычно существуют в федеративных странах, а для унитарных государств характерна именно единая система местного самоуправления во всех территориальных единицах.

В-четвертых, Конституция не раскрывает непосредственные формы реализации гражданами права на местное самоуправление. Это могут быть и выборы органов местного самоуправления, и правотворческая инициатива, собрания и сходы граждан и т.д. Сами формы непосредственного волеизъявления населения, проживающего на территории местных сообществ, должны определяться законом, что создает возможность их потенциального разнообразия.

Так, в действующем Законе 2001 г. закреплены такие формы МСУ, как собрания и сходы граждан.

В-пятых, самостоятельность органов местного самоуправления должна быть гарантирована законом, что означает установление специальных политических, экономических, правовых и организационных мер, которые бы обеспечивали и защищали их права.

¹⁹ Модельный закон СНГ "Об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями". Принят на двадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление N 20-11 от 7 декабря 2002 года) // www.expert-kollegia.ru/index.php (дата обращения: 20.03.2025).

²⁰ Конституция РК от 30 августа 1995 // Конституция Республики Казахстан - ИПС "Әділет" (дата обращения : 20.03.2025).

В-шестых, Конституция устанавливает возможность делегирования органам местного самоуправления государственных функций. Особенно это видно в статусе маслихатов, которые являются государственно-общественными органами: выполняют как функции, принадлежащие государству, так и собственно функции местного самоуправления, связанные с обеспечением нужд местного населения²¹.

Список использованных источников

1. Четвернин В.А. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий - М., 1997. - 98 с.
2. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. - 1992. - № 10. - С.99- 107
3. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Жеті жары, 2002. - 513 с.
4. Рыбакова Т.В. Территориальное общественное самоуправление в системе местного самоуправления // Публично- и частноправовое регулирование в России. Теоретические и практические проблемы: Мат. Всерос. научн. конф. / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. - Барнаул, 2003. - С. 120-128
5. Махмутова М. Предпосылки создания местного самоуправления в Казахстане // Маслихат. - 2004. - № 1-2. - С.32-45
6. Кондратьев С.М. Органы местного самоуправления в государствах с континентальной системой права // Журнал "Государство и право". — 2012. — №2(34) . — С. 57-61.

²¹ Конституция РК от 30 августа 1995 // Конституция Республики Казахстан - ИПС "Әділет" (дата обращения: 20.03.2025).