

Адам Ернар\*

## Правовое регулирование конституционной юстиции в Республике Казахстан: историческая периодизация

### Legal Regulation of Constitutional Justice in the Republic of Kazakhstan: Historical Periodization

STUDIA I ANALIZY

**Ключевые слова:** конституция, конституционный контроль, конституционная юстиция, конституционное производство, Конституционный Суд, Конституционный Совет, охрана конституции, права человека, защита прав человека

**Key words:** constitution, constitutional control, constitutional justice, constitutional proceedings, Constitutional Court, Constitutional Council, protection of the Constitution, human rights, protection of human rights

**Аннотация:** В статье рассматривается историческая периодизация феномена конституционного контроля в Республике Казахстан. Научный дискурс трансформации института конституционного контроля в исторической ретроспективе в теории и практике конституционализма выявил тенденции и закономерности. В исследовании проведена периодизация развития института конституционного контроля Республики Казахстан, осуществлен анализ формирования и развития органов конституционной юстиции на протяжении 4 этапов.

**Abstract:** The article examines the historical periodization of the phenomenon of constitutional control in the Republic of Kazakhstan. The scientific discourse of the transformation of the institution of constitutional control in historical retrospect in

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-9775-4770>; самостоятельный соискатель Ташкентского государственного юридического университета, Председатель палаты Юридических консультантов «Привилегия права», Узбекистан. E-mail: Erik\_090@mail.ru.

*the theory and practice of constitutionalism has revealed trends and patterns. The study periodizes the development of the Institute of Constitutional control of the Republic of Kazakhstan, analyzes the formation and development of constitutional justice bodies over 4 stages.*

## **Введение**

Конституционная юстиция как правовой институт не является традиционной для национальной правовой системы Республики Казахстан ввиду исторической объективности. Казахстан относится к числу сравнительно молодых государств, появившихся на политической карте мира в конце XX века в результате распада СССР. Как известно, социалистические государства руководствовались в системе государственного менеджмента идеей единства государственной власти и с этой точки зрения вполне логично отрицали целесообразность института конституционного контроля как эффективного элемента механизма сдержек и противовесов в конституционной системе разделения власти.

Между тем конституционная юстиция в развитых юрисдикциях демонстрировала свою конструктивность с самого момента возникновения этого правового феномена в США в 1803 году в недрах судебного прецедента – дела *Marbury V. Madison*. Тогда Верховный суд обнаружил противоречие Конституции одного из действующих законов и на основе этого прецедента ввел принцип судебного конституционного контроля<sup>1</sup>. Американская система судебного конституционного контроля впоследствии, после первой мировой войны, обрела европейскую альтернативу, выразившуюся в разработке и внедрении специализированных судебных и квазисудебных органов конституционного контроля.

Основные модели европейской системы конституционного контроля – австрийская и французская – представлены органами специализированного контроля Конституционным судом и Конституционным советом. Республика Казахстан в своей истории развития института конституционного контроля апробировала обе европейские модели конституционной юстиции.

Целью данного исследования является анализ исторической периодизации трансформационного процесса развития конституционной юстиции в Республике Казахстан.

---

<sup>1</sup> L. Favoreu, *Les cours constitutionnelles*, Presses Universitaires de France 1996, 128 p.

## Материалы и методы

Для достижения цели исследования применена система научных методов – структурного анализа, формально-логический, конкретно-исторический, формально-юридический, методы компаративистики и правового моделирования. Достоверность результатов исследования подтверждается историко-правовым анализом эволюции института конституционного контроля. Историко-правовой анализ эволюции института конституционного контроля основан на доктринальных источниках, материалах научных конференций, публикациях в СМИ, нормативно-правовых актах органов конституционной юстиции.

## Результаты и обсуждение

Генезис института конституционного контроля в Республике Казахстан восходит к историческому периоду пребывания Казахстана в составе СССР и тесно связано с процессом развития конституционного законодательства союзного государства. Как уже упоминалось, в бытность СССР институт специализированного контроля за конституционностью законов отвергался по чисто теоретическим мотивам. Так называемый «советский» период развития характеризуется наличием парламентского конституционного контроля, относящегося к предварительному его виду (по времени проведения). Лишь 23 декабря 1989 года в СССР был принят закон «О конституционном надзоре в СССР», в соответствии с которым был создан Комитет конституционного надзора<sup>2</sup>. Однако судить об эффективности этого органа представляется проблематичным прежде всего в силу краткости временного промежутка его существования, и, соответственно, неспособности обеспечить защиту Конституцию СССР.

Что касается Казахской ССР, то орган конституционного надзора, несмотря на имеющуюся правовую базу, попросту не был создан по той же причине распада Союза и создания на базе бывших республик суверенных государств. В связи с этим вполне обоснованным представляется заключение о том, что «появление института конституционного контроля современного образца на территории Казахстана связано с созда-

---

<sup>2</sup> СССР. Закон «О конституционном надзоре в СССР» от 23 декабря 1989 года N 973-1, <https://docs.cntd.ru/document/901757797> (2.07.2023) или «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР», N 29, ст. 572–573, 27 декабря 1989 года.

нием Конституции нового типа, отличного от конституций предыдущего этапа»<sup>3</sup>.

Историческая периодизация института конституционного контроля как особого рода систематизация заключается в условном делении исторического процесса на определённые хронологические периоды, имеющие отличительные черты. Историю развития института конституционного контроля полагаем представить в рамках периодизации, состоящей из четырех этапов.

Учитывая непосредственную историческую связь Казахстана с СССР, невозможно игнорировать влияние тенденций развития государственных институтов на генезис и эволюцию казахстанской конституционной юстиции. Поэтому первым этапом периодизации института конституционного контроля логично назвать период 20-х – конца 80-х годов XX века, так называемый «советский» период, когда вопросы охраны Конституции решались на уровне парламентского конституционного контроля. Данный период закончился неосуществленной попыткой создать орган конституционного надзора по образу и подобию Комитета Конституционного надзора СССР.

Второй этап исторического развития института конституционного контроля – 1991–1995 г.г. – связан с созданием и деятельностью Конституционного Суда Республики Казахстан по австрийской модели европейской системы конституционного контроля.

Третий этап – 1995–2023 г.г. – преобразование специализированного конституционного контроля, основанное на отказе от судебного конституционного контроля и рецепции модели квазисудебного органа конституционной юстиции из французской правовой системы – Конституционного Совета.

Четвертый, современный этап развития конституционного контроля связан с проведением 5 июня 2022 года конституционной реформы в Казахстане, в результате которой раздел 6 в основном законе страны, именованный ранее Конституционный Совет, представлен органом судебного конституционного контроля – Конституционным Судом. Статус Конституционного Суда регламентирован Конституционным законом Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗПК О Конституционном Суде Республики Казахстан.

---

<sup>3</sup> М.С. Бейбитов, *Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации*, Алматы 2005, 292 с.

## **Конституционный Суд – первый специализированный орган конституционной юстиции в истории суверенного Казахстана по Конституции 1993 года**

Обретение Республикой Казахстан государственной независимости ознаменовалось принятием 25 октября 1990 года Декларации о государственном суверенитете Республики Казахстан<sup>4</sup>. Среди новелл формирующегося законодательства в существующих реалиях – создание Конституционного Суда по австрийской модели европейской системы конституционного контроля. Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года №1007-XII «О государственной независимости Республики Казахстан» заложил фундамент современной модели конституционной юстиции: на первоначальном этапе была избрана австрийская модель конституционного контроля. Статья 10 конституционного закона объявила Высшим органом судебной защиты Конституции Конституционный Суд Республики Казахстан<sup>5</sup>. Таким образом был окончательно решен вопрос о рецепции эффективной австрийской модели конституционной юстиции, апробированной в развитых юрисдикциях.

Правовая база института конституционного контроля сформировалась в 1992 году – приняты Закон Республики Казахстан от 5 июня 1992 года О Конституционном Суде Республики Казахстан<sup>6</sup> и Закон Республики Казахстан от 5 июня 1992 года № 1379-XII О конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан<sup>7</sup>. Принятая 28 января 1993 года первая Конституция независимого Казахстана в главе 12 Суды утвердила Конституционный Суд высшим органом судебной власти по защите Конституции Республики Казахстан<sup>8</sup>.

В юридической доктрине, как и в материалах средств массовой информации, прослеживается тенденция дискуссии по вопросам эффективности

<sup>4</sup> Постановление Верховного Совета Казахской ССР от 25 октября 1990 г. № 307-XII. О Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/B900001700> (2.07.2023).

<sup>5</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года №1007-XII «О государственной независимости Республики Казахстан», [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1000798&pos=40;-36#pos=40;-36](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000798&pos=40;-36#pos=40;-36) (2.07.2023).

<sup>6</sup> Закон Республики Казахстан от 5 июня 1992 года О Конституционном Суде Республики Казахстан, [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920001400\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920001400_) (2.07.2023).

<sup>7</sup> Закон Республики Казахстан от 5 июня 1992 года № 1379-XII О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1001173](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001173) (2.07.2023).

<sup>8</sup> Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33590347&doc\\_id2=1010212#pos=148;-12&pos2=4;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33590347&doc_id2=1010212#pos=148;-12&pos2=4;-106) (2.07.2023).

осуществления полномочий Конституционного Суда Республики Казахстан, высказываются противоположные точки зрения. Тем не менее следует отметить стремление казахстанского законодателя создать оптимальную правовую базу к наилучшей адаптации органа конституционной юстиции в новых реалиях. Прежде всего следует отметить соблюдение демократических стандартов при формировании состава Конституционного Суда. Конституционный Суд в соответствии с законом в составе 11 судей со сроком полномочий десять лет избирается действовавшим на тот период однопалатным парламентом – Верховным Советом Республики Казахстан. Кандидатуры Председателя, его заместителя и членов Конституционного Суда вносятся в Верховный Совет Президентом Республики Казахстан по согласованию с Президиумом Верховного Совета Республики Казахстан. Кандидатуры на должности судей Конституционного Суда должны предварительно обсуждаться на заседаниях Комитетом Верховного Совета Республики Казахстан. Каждый судья Конституционного Суда избирается в индивидуальном порядке. Выборы судей Конституционного Суда производятся открытым голосованием, если Верховный Совет Республики Казахстан не определит иной порядок. Избранным считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа народных депутатов Республики Казахстан. Судьи Конституционного Суда Республики Казахстан осуществляют свою деятельность на основе законности, коллегиальности, гласности, независимости, неприкосновенности и несменяемости состава суда в течение срока полномочий.

В соответствии со статьей 18 Закона Республики Казахстан от 5 июня 1992 года № 1379-ХІІ О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан право на обращение в Конституционный Суд Республики Казахстан принадлежало: 1) Верховному Совету Республики Казахстан, не менее одной пятой части его состава, Президиуму Верховного Совета, Председателю Верховного Совета, Комитетам Верховного Совета, Президенту, Премьер-министру Республики Казахстан, Председателю Верховного Суда, Пленуму Верховного Суда, Председателю Высшего Арбитражного Суда, Пленуму Высшего Арбитражного Суда, Генеральному прокурору, республиканским органам общественных объединений – по всем вопросам, указанным в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 10 Закона «О Конституционном Суде Республики Казахстан»; 2) областным, Алма-Атинскому и Ленинскому городским представительным и исполнительным органам по вопросам, указанным в подпунктах 1–4 пункта 1 статьи 10 Закона «О Конституционном Суде Республики Казахстан»; 3) Академии наук – по вопросам о соответствии Конституции Республики Казахстан законов; 4) гражданам – по вопросам, непосредственно затрагивающим их консти-

туционные права, если они не подведомственны другим судам, либо когда другие суды не применили нормы конституционного права, подлежащие применению, или применили нормы Конституции Республики Казахстан, не подлежащие применению в данном конкретном случае, или неверно истолковали нормы конституционного права. Круг субъектов обращения в Конституционный суд был расширен на законодательном уровне – в число участников конституционного производства вошли нижестоящие суды и депутаты Верховного Совета.

Что касается вопросов компетенции и порядка деятельности Конституционного Суда Республики Казахстан, законодательством было определено, что Конституционный Суд рассматривает иски о соответствии Конституции Республики Казахстан следующих действующих актов: 1) законов и постановлений, принятых Верховным Советом Республики Казахстан; 2) указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Казахстан; 3) постановлений Кабинета Министров Республики Казахстан; 4) нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Казахстан; 5) актов нормативного характера, принимаемых Генеральным прокурором Республики Казахстан, руководящих разъяснений Верховного Суда Республики Казахстан, а также Высшего Арбитражного Суда Республики Казахстан; 6) не вступивших в силу международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан. Диапазон рассматриваемых дел, таким образом, охватывает вопросы о соответствии основному закону страны практически всех актов, издаваемых высшими органами государственной власти в конституционной системе разделения власти. Конституционный Суд Республики Казахстан наделен правом запрашивать и получать информацию от всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, политических партий и иных общественных объединений, научных учреждений и информационных центров, а также привлекать в установленном порядке специалистов к экспертной и научно-консультационной работе.

Особую значимость имеют положения закона О Конституционном суде, устанавливающие компетенцию Конституционного Суда рассматривать дела о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан. Решения Конституционного Суда и требования его судей, в пределах компетенции, обязательны к исполнению всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, политическими партиями и иными общественными объединениями, должностными лицами и гражданами, к которым они обращены.

Законом была установлена юридическая сила решения Конституционного Суда Республики Казахстан: постановления Конституционного Суда,

устанавливающие неконституционность законов и иных нормативных актов в целом или в части, отменяют их действие на территории Республики Казахстан, а также отменяют действие других нормативных актов, основанных на акте, признанном неконституционным.

Обеспечение ведущего, приоритетного, определяющего положения Конституции во всей правовой системе – исходная и конечная задача органа конституционной юстиции<sup>9</sup>. Именно на такой позиции основывал свою деятельность Конституционный суд Республики Казахстан, в компетенцию которого входило осуществление последующего по времени проведения, материального и формального по содержанию и форме, конкретного и абстрактного по процедурам производств, постановляющего по правовым последствиям конституционного контроля.

Конституционный суд Республики Казахстан за период своей деятельности доказал состоятельность органа конституционной юстиции ввиду высокого уровня профессионализма состава судей, рассмотрев 13 дел по обращениям Президента, депутатов Верховного Совета, Генерального прокурора, физического лица, общественных объединений, 5 дел было возбуждено судом по собственной инициативе. Объектами контроля стали акты Президента, законы и постановления Верховного Совета, постановления Центральной Избирательной комиссии. Не соответствующими Конституции были признаны Указ Президента от 13 февраля 1992 года «О чрезвычайных мерах по обеспечению народного хозяйства республики наличными деньгами», закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете Республики Казахстан на 1992 год», Закон «О налоге на добавленную стоимость», постановления Верховного Совета «О сроках поэтапного введения в действие минимальных потребительских бюджетов», «Минимальная потребительская корзина в 1992 году» и основанные на них акты Президента и Кабинета Министров. Практика Конституционного Совета имеет прецеденты преодоления возражений Президента и Председателя Верховного суда на принятые органом конституционного контроля решения. Во всей своей деятельности состав судей Конституционного суда руководствовался принципом верховенства Конституции и исключительно правовыми средствами, невзирая на лица и должности, уровень высших органов законодательной и исполнительной власти. Достаточно проиллюстрировать решение Конституционного суда по обращению гражданки Т. Квятковской о нарушениях в ходе подготовки и проведения выборов 1994 года в Вер-

<sup>9</sup> М. Баймаханов, *Чтобы стать правовым государством, нужно создать культ Конституции*, «Казахстанская правда» 992. 12 авг.

ховный Совет. Постановлением Конституционного суда по делу о проверке конституционности постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан» от 17 декабря 1993 года обосновано нарушение принципа равного избирательного права, в итоге результаты выборов были объявлены недействительными<sup>10</sup>. Дополнительное определение Конституционного суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 года, принятое по обращению Президента республики констатировало факт: правовым следствием постановления Конституционного суда от 6 марта 1995 года является неконституционность полномочий Верховного Совета, избранного 7 марта 1994 года, а также избранных на дополнительных выборах 22 января 1995 года депутатов Верховного Совета<sup>11</sup>.

Конституционный кризис, связанный с решением вопроса о правильности проведения парламентских выборов 1994 года, в итоге привел к роспуску Верховного Совета, тем самым поставив под сомнение легитимность государственных органов всех ветвей власти, в формировании которых парламент принял непосредственное участие. Публикации в СМИ того периода свидетельствуют о дискуссии о роли органа конституционной юстиции в политических процессах<sup>12</sup>. В ходе дебатов высказывались диаметрально противоположные мнения о целесообразности существующей модели конституционного контроля. Принятое впоследствии решение о разработке проекта новой конституции корреспондирует с политической волей руководства страны, и ранее на законодательном уровне предпринимавшего меры для снижения влияния Конституционного суда – (1) из числа объектов конституционного контроля были исключены решения Президиума, комитетов и комиссий Верховного Совета; из числа полномочий Конституционного Суда изъяты (2) право давать заключения о конституционности действий высших должностных лиц в случае возбуждения процедуры досрочного прекращения полномочий; (3) право возбуждать дела по собственной инициативе<sup>13</sup>. Ситуация, связанная с признанием

<sup>10</sup> Постановление Конституционного суда по делу о проверке конституционности постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан» от 17 декабря 1993 года, Советы Казахстана. 1995. 18 марта.

<sup>11</sup> Дополнительное определение Конституционного суда Республики Казахстан от 6 марта 1995 года, Советы Казахстана. 1995. 18 марта.

<sup>12</sup> М. Баймаханов, И. Рогов, А. Нурмагамбетов, Л. Башаримова, В. Малиновский, С. Ударцев, *Конституционный суд высказал свои суждения по поводу проекта новой конституции*, «Панорама. Алматы» 1995, № 28. – июль. (3); Г. Ким, Ж. Баишев, И. Джалмуханбетов, У. Исанов, С. Касимов, *Совместное заявление судей Конституционного суда*, «Вести Казахстана» 1995, 29 июля; Конституционный суд должен быть вне политики, «Вести Казахстана» 1995, 29 июля.

<sup>13</sup> Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон «О Конституционном Суде Республики Казахстан»», «Советы Казахстана» 1993, 25 мая.

парламента нелигитимным и его роспуском, актуализировала проблему принятия новых законодательных актов. В этот период Президент активизирует свою деятельность: Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий» закрепило право Президенте издавать указы, имеющие силу не только обычного закона, но и конституционного закона<sup>14</sup>. В отсутствие парламента Президент многократно осуществлял это полномочие, в числе таких актов Президента – Указ, имеющий силу Конституционного закона, «О Конституционном Совете Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 года. В 2004 году Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений» была изменена форма акта, исключена преамбула, с этого момента указ Президента был преобразован в Конституционный закон Республики Казахстан «О Конституционном Совете Республики Казахстан».

### **Конституционный Совет – квазисудебная модель конституционного контроля по Конституции Республики Казахстан 1995 года**

Принятие Конституции 30 августа 1995 года положило конец всем дискуссиям по поводу преобразования статуса органа судебного конституционного контроля – в обществе звучали, например, предложения об объединении Конституционного Суда с Верховным и Высшим Арбитражным судами. Новая Конституция 1995 года учредила новую модель конституционной юстиции – раздел 6 основного закона содержал нормы, регламентирующие статус Конституционного Совета<sup>15</sup>. Таким образом, на конституционном уровне была учреждена французская модель конституционного контроля, в соответствии с которой Конституционный Совет является квазисудебным (несудебным) органом, следовательно, выделен

<sup>14</sup> Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий», [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930003600\\_/links](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930003600_/links) (2.07.2023).

<sup>15</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (первоначальная редакция, действовавшая до внесения изменений и дополнений от 7.10.1998 г.), [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1105029&pos=7;-118#pos=7;-118](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1105029&pos=7;-118#pos=7;-118) (2.07.2023).

из судебной ветви власти и призван представлять собой важный элемент механизма сдержек и противовесов в системе разделения власти. Вместе с тем, как отмечается в литературе, минимальный уровень связи Конституционного Совета с судебной системой был сохранен<sup>16</sup>: председатель Конституционного Совета уполномочен участвовать в работе Пленума Верховного Суда и входит в состав Высшего Судебного Совета Республики Казахстан<sup>17</sup>.

Институт конституционного контроля был существенно преобразован. Конституционно-правовая регламентация статуса Конституционного Совета очертила организационно-правовые контуры: орган конституционного контроля функционирует в составе 7 членов со сроком полномочий 6 лет, половина состава Совета обновляется каждые 3 года. Следует отметить, что такая конструкция рецепиирована из правовой системы Франции со спецификой следующего плана: уменьшен количественный состав судей – французский Конституционный Совет состоит из 9 членов при ротации 1/3 состава каждые 3 года; уменьшена продолжительность срока полномочий – с 9 до 6 лет; не воспринят принцип недопустимости возобновления полномочий членов Конституционного Совета; для членов французского органа конституционного контроля не установлены цензы – возрастной и обязательность юридического образования, тогда как такие требования обязательны для Конституционного Совета Республики Казахстан. Регламент Конституционного Совета дополняет и конкретизирует вопросы конституционного производства<sup>18</sup>.

Модель формирования казахстанского органа конституционной юстиции имеет свою специфику: данная модель создается в процессе паритетного участия Президента и Председателей Сената и Мажилиса Парламента, первоначально основанного на их единоличных решениях. В результате внесения в Конституцию изменений Председатель и два члена Конституционного Совета назначаются на должность Президентом Республики, по два члена Конституционного Совета назначаются по представлению председателей Палат Парламента соответственно Сенатом и Мажилисом Парламента. Регламентация назначения Председателя и двух членов Совета Президентом на основе собственных политических соображений

<sup>16</sup> М.А. Митюков (ред.), *Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии*, Москва 1998, с. 21.

<sup>17</sup> Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года № 132, [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_) (2.07.2023).

<sup>18</sup> Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан Утвержден постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 19 апреля 2002 года № 1, [https://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/S02000001A_) (2.07.2023).

безусловно предоставляет своего рода карт-бланш главе государства, акты которого впоследствии могли стать и становились объектом конституционного контроля.

Статья 72 Конституции Республики Казахстан определил объем компетенции нового органа конституционного контроля: Конституционный Совет по обращению Президента Республики Казахстан, Председателя Сената, Председателя Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра:

- 1) решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума;
- 2) рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики;
- 3) рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции;
- 4) дает официальное толкование норм Конституции;
- 5) дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции – до принятия Парламентом соответственно решения о досрочном освобождении от должности Президента Республики, окончательного решения об отрешении от должности Президента Республики – заключение о соблюдении установленных конституционных процедур.

Конституционный Совет рассматривает обращения судов в случаях, установленных статьей 78 Конституции, в соответствии с которой суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

Правовой статус Конституционного Совета в доктрине охарактеризован с основных позиций: «Во-первых, исключительность полномочий Конституционного Совета: это единственный орган, уполномоченный давать правовую оценку конституционности актов высших органов государственной власти Республики Казахстан. Во-вторых, закрепление полномочий Конституционного Совета в Конституции Республики Казахстан. В-третьих, направленность полномочий на обеспечение верховенства и прямого действия Конституции, баланса властей, защиту основных

прав и свобод человека и гражданина. В-четвертых, самостоятельность и независимость Конституционного Совета. В-пятых, обязательность решений Конституционного Совета для всех других государственных органов»<sup>19</sup>.

Что касается практической деятельности Конституционного Совета, то по большей части ввиду сокращения как круга субъектов обращения, так и находящихся в его юрисдикции нормативных актов более чем за четверть века – с февраля 1996 года – по 1 января 2023 года в Конституционный Совет поступило чуть более 200 обращений: от Президента республики – 27; от председателей Палат Парламента и его депутатов – 77; от Премьер-Министра – 27; от судов – 71 представление. Всего за период своего существования Конституционный Совет принял около 140 нормативных постановлений. Справедливости ради следует отметить как основной результат деятельности Конституционного Совета – признание неконституционными в целом либо в части неконституционными 30 законов и международных договоров. Несомненно, следует констатировать, что деятельность органа конституционной юстиции в такой парадигме способствовала укреплению конституционной законности, защите конституционных ценностей.

Конституционный Совет Республики Казахстан был наделен в рамках своей компетенции полномочием осуществлять абстрактный и конкретный конституционный контроль, соответственно относящиеся к предварительной и последующей формам контроля.

Весь период деятельности Конституционного Совета с 1996 года сохранялась дискуссия относительно сужения круга субъектов обращения в орган конституционной юстиции, уровня профессионализма его членов, влияния главы государства на решения Конституционного Совета, априори наделенного самостоятельностью и независимостью на уровне основного закона. Исключение из числа субъектов обращения в Конституционный Совет граждан, общественных организаций, государственных органов по сути дискредитировало предназначение и значение столь важного правового института для демократизации политической и правовой системы республики. Научную и политическую дискуссию в обществе поддерживал и сам Конституционный Совет, в своих ежегодных посланиях неоднократно актуализировал эту проблему.

---

<sup>19</sup> М.С. Бейбитов, *Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации: монография*, Алматы 2005, с. 188.

Конституционный Совет, в отличие от своего предшественника – Конституционного Суда, был связан в рамках законодательства положением о том, что процедура рассмотрения вопросов возбуждается исключительно по инициативе субъектов обращения, что означает отсутствие у Совета полномочия возбуждать конституционное производство по собственной инициативе.

В практике Конституционного Совета значительное место занимало официальное толкование норм Конституции как «искусство и теория истолкования норм Конституции в процессе ее реализации и осуществление различных функций органом конституционного правосудия или органом судебного надзора, а также философское и теоретико-правовое обоснование и выявление конституционного смысла и значения различных нормативно-правовых актов, попадающих в сферу деятельности конституционной юстиции»<sup>20</sup>. Конституционным Советом рассмотрено более 100 обращений по официальному толкованию норм Конституции.

Большую роль в биографии Конституционного Совета сыграли конституционные реформы, в результате которых вносились изменения и дополнения в конституционный закон, регламентирующий статус казахстанского органа конституционного контроля – в число объектов включены постановления Парламента и его палат (2007 г.), утверждено требование неукоснительного рассмотрения уполномоченными государственными органами рекомендаций и предложений Конституционного Совета по совершенствованию законодательства (2008 г.), исключено требование о необходимости подписания представления суда в орган конституционной юстиции председателем соответствующего суда, Президент республики наделен правом направления обращений о рассмотрении конституционности действующих законов, введен обязательный предварительный конституционный контроль за внесением изменений и дополнений в Конституцию, исключено право главы государства вносить возражения на решения органа конституционной юстиции (2017 г.).

Конституционная реформа 2022 года, нацеленная на комплексную трансформацию всей государственной модели, определила новые векторы для развития института конституционного контроля Республики Казахстан. Стоит уточнить в данном контексте, является ли принятое решение об учреждении модели Конституционного Суда принципиально новым для казахстанской правовой системы, учитывая первый опыт суве-

<sup>20</sup> И.А. Кравец, *Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02*, Екатеринбург 2002, с. 41.

ренной республики. В результате очередной конституционной реформы в Казахстане возрождена австрийская модель конституционного контроля: 1 января 2023 года в соответствии с Конституционным законом от 5 ноября 2022 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан» состав судей учрежденного органа конституционного контроля приступил к своей практической деятельности.

## **Конституционный Суд Республики Казахстан как вехи новой эпохи конституционных преобразований в парадигме концепции демократических реформ**

Масштабная программа политической модернизации, изложенная в Послании Президента Республики Казахстан «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» стала отправной точкой новой конституционной реформы, осуществленной на уровне республиканского референдума 5 июня 2022 года<sup>21</sup>. Для правозащитной сферы конституционные новеллы являются триггером прогресса в контексте усиления правовых механизмов защиты прав и свобод человека: конституционализирован правовой статус прокуратуры, омбудсмена – Уполномоченного по правам человека, орган конституционной юстиции – Конституционный Совет преобразован в Конституционный Суд. В контексте рассматриваемой проблематики важно отметить решение дискутируемой десятилетиями проблемы расширения круга субъектов обращения в орган конституционного контроля, предназначение которого заключается прежде всего в обеспечении конституционной законности, правовой охране Конституции – основного закона общества и государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы<sup>22</sup>.

В источниках констатируется: «Среди озвученных инициатив наиболее ожидаемым стало предложение об изменении модели конституционного контроля. Действующий Конституционный Совет, из-за ограниченности полномочий и субъектов обращения, не позволял в полной мере обеспечить верховенство Конституции и защитить права казахстанских граждан. В связи с этим учреждение Конституционного Суда более прак-

---

<sup>21</sup> «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года, [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022\\_1](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K22002022_1) (2.07.2023).

<sup>22</sup> Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.), [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029) (2.07.2023).

тично и отвечает современным политическим реалиям. Деятельность Конституционного Суда способна проникать во все сферы общественной жизни. Помимо толкования, он вправе устанавливать конституционность правоприменительной практики, что, несомненно, повышает его правозащитный потенциал. Практика показывает, что именно в этой сфере и происходят наиболее частые нарушения Конституции»<sup>23</sup>.

В Конституции и Конституционном законе «О Конституционном Суде» регламентировано: субъектами обращения являются Президент Республики Казахстан, Председатели Сената и Мажилиса, депутаты при условии количества – не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр, суды, граждане, Генеральный прокурор и Уполномоченный по правам человека.

Президент Республики Казахстан, Председатели Сената и Мажилиса, депутаты Парламента, Премьер-Министр наделены правом обращения в Конституционный Суд по следующим вопросам: в случае возникновения спора о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума; о рассмотрении на соответствие Конституции Республики до подписания Президентом принятых Парламентом законов, постановлений Парламента его Палат; о рассмотрении на соответствие Конституции Республики до ратификации международных договоров Республики; об официальном толковании норм Конституции; о даче заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 статьи 47 Конституции – о соблюдении установленных конституционных процедур при решении вопроса 1) о досрочном освобождении от должности при устойчивой неспособности Президента Республики Казахстан осуществлять свои обязанности по болезни, 2) об отрешении Президента Республики от должности Парламентом за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей (только в случае государственной измены).

Президент Республики Казахстан в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направляет обращение в Конституционный Суд о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики, о даче заключения в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан – речь идет о процедуре внесения изменений и дополнений

<sup>23</sup> Л.Т. Жанузакова, А.А. Караев, *Совершенствование конституционного законодательства в свете Послания Президента Республики Казахстан «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»*, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35982387&pos=6;-106#pos=6;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35982387&pos=6;-106#pos=6;-106) (2.07.2023).

в Конституцию Республики и их соответствии установленным требованиям.

Граждане, суды и Уполномоченный по правам человека республики наделены правом обращения в Конституционный суд о рассмотрении на соответствие Конституции нормативных правовых актов Республики Казахстан, непосредственно затрагивающих закрепленные Конституцией права и свободы граждан. Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд с представлением о признании этого акта неконституционным.

Генеральный Прокурор Республики Казахстан в соответствии с конституционными нормами имеет право обращения в Конституционный Суд по вопросам соответствия Конституции нормативных правовых актов и международных договоров Республики до их ратификации, а также официального толкования норм Основного закона страны<sup>24</sup>.

Таким образом, конституционная реформа 2022 года восстановила право граждан и других субъектов на обращение в орган конституционного контроля. Комментируя данную ситуацию, следует констатировать, что принятое в 1995 году решение о сужении до катастрофического минимума круга субъектов обращения в Конституционный Совет, стало большой ошибкой реформаторов того периода. Спустя более четверти века был признан факт, что столь весомый правовой инструмент защиты прав человека не был задействован в правозащитном механизме государства. Орган конституционного контроля так и не взмошел в ранг государственного органа, способного реально защитить права человека.

Все действующие функции Конституционного Совета переданы Конституционному Суду. Что касается порядка формирования органа конституционной юстиции, следует отметить, что принцип назначения судей Конституционного суда не претерпел трансформации. Изменения коснулись количественного состава судей и срока полномочий: Конституционный суд состоит из одиннадцати судей, включая Председателя, полномочия которых делятся восемь лет, при чем одно и то же лицо не может быть назначено судьей Конституционного Суда более одного раза. Председатель и четверо судей Конституционного Суда назначаются Президентом

---

<sup>24</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 153-VII ЗРК О Конституционном Суде Республики Казахстан, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000153> (2.07.2023).

Республики с согласия Сената Парламента, по трое судей Конституционного Суда назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом.

Должность судьи Конституционного Суда несовместима с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Судьи Конституционного Суда в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Логичным в контексте обеспечения самостоятельности и независимости современного казахстанского органа конституционной юстиции – Конституционного Суда – является исключение конституционного положения о том, что на решение Конституционного Совета в целом или в его части могли быть внесены возражения Президента Республики, которые могли быть преодолены двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Совета; при непреодолении возражений Президента решение Конституционного Совета по определению считается непринятым.

В соответствии с закрепленным в Конституции положением подпункта б) статьи 53 Конституции Республики Казахстан Парламент на совместном заседании Палат заслушивает ежегодные послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности в Республике. Первое Послание Конституционного Суда Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» было оглашено на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2023 года. В Послании представлен анализ деятельности органа конституционной юстиции Казахстана за первые 5 месяцев. В данном контексте следует отметить ожидаемый и вполне объяснимый колоссальный всплеск активности граждан как субъектов обращения в Конституционный Суд: «свыше 3000 граждан обратились за конституционной защитой своих прав в течение пяти месяцев текущего года. Данные цифры являются свидетельством не просто интереса граждан к новому органу, а подтверждают желание каждого из обратившихся защитить свои права, тем самым они вносят вклад в приведение нормативных правовых актов в соответствие с Основным Законом и содействуют восстановлению справедливости. Как показывает анализ обращений, значительная часть из них (41%) касается несогласия с решениями судов, что не относится к предмету рассмотре-

ния Конституционным Судом. В обращениях также поднимаются вопросы банкротства физических лиц, неисполнения судебных актов, жилищных и трудовых отношений, социальной защиты, исполнения наказаний, доступа к информации и другие. Только в 26% обращений граждане просят проверить конституционность законов и других нормативных правовых актов»<sup>25</sup>. По мнению судей Конституционного Суда, «анализ поступающих в Конституционный Суд обращений показывает определенную обоснованность нареканий к отдельным положениям законов и других нормативных правовых актов»<sup>26</sup>.

Таким образом, Конституционный Суд Казахстана приступил к осуществлению конституционного контроля на волне больших конституционных преобразований, под пристальным вниманием общества. Наряду с положительными характеристиками деятельности нового органа конституционной юстиции, в адрес Конституционного Суда звучит серьезная критика со стороны современных казахстанских ученых по поводу неспособности действующего состава судей самостоятельно формировать правовые позиции<sup>27</sup>, осуществлять официальное толкование норм Конституции<sup>28</sup>, обеспечить определенность и полноту правовых позиций<sup>29</sup>, в целом об уровне компетентности Конституционного Суда<sup>30</sup> и т.д.

## Заключение

Исследование проблемы развития института конституционного контроля в Республике Казахстан позволило сделать определенные выводы.

Анализ ретроспективы правового феномена конституционного контроля дает основания для обоснования его исторической периодизации, состоящей из 4 этапов:

<sup>25</sup> О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан Послание Конституционного Суда Республики Казахстан от 12 июня 2023 года, <https://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000122> (2.07.2023).

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> Е. Абдрасулов, *О практике Конституционного Суда рассылать во все организации письма с просьбой дать экспертные заключения по тем или иным делам, находящимся в производстве Суда*, Facebook, 1 April, 10:07.

<sup>28</sup> М. Bashimov, *Нужно уйти от порочной практики*, Facebook, 11 April, 00:10.

<sup>29</sup> Г. Сулейменова, *Неопределенная определенность правовой позиции Конституционного Суда?!*, Facebook, 13 April, 08:29.

<sup>30</sup> Т.Е. Сарсенбаев, *Конституционный Суд Республики Казахстан: реалии и перспективы*, [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35531965&pos=5;-106#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35531965&pos=5;-106#pos=5;-106) (2.07.2023).

1. Отсутствие опыта деятельности органов специализированной конституционной юстиции в советский период является основанием определения первого этапа, охватывающего 20–80 годы XX века. Конституционный контроль законов в так называемый советский период осуществлялся парламентом / Верховным Советом народных депутатов КазССР.
2. 1991–1995 г.г. – эпоха формирования законодательства о конституционном контроле и деятельности Конституционного Суда Республики Казахстан по австрийской модели европейской системы конституционного контроля.
3. 1995–2022 г.г. – преобразование специализированного конституционного контроля, основанное на отказе от судебного конституционного контроля и рецепции модели квазисудебного органа конституционной юстиции из французской правовой системы – Конституционного Совета.
4. Современный этап развития конституционного контроля начинает отсчет с конституционной реформы 5 июня 2022 года в Казахстане и учреждением на уровне Основного закона Республики Казахстан.

Исторически верный ориентир на выбор модели конституционного контроля Республики Казахстан в лучших традициях развитых западных юрисдикций в начале 90-х был подтвержден эпохой ярких достижений Конституционного Суда – первого специализированного органа конституционной юстиции в истории суверенного Казахстана по Конституции 1993 года. Соблюдение демократических стандартов формирования и организации деятельности этого органа конституционного контроля было продемонстрировано на самом старте – на конституционном уровне был регламентирован принцип избрания судей Конституционного Суда в индивидуальном порядке действующим парламентом; определен дающий возможность обращения в орган конституционного контроля практически всем гражданам круг субъектов; закреплено полномочие Конституционного Суда возбуждать производство по собственной инициативе. Несмотря на короткий период времени функционирования, Конституционный суд Республики Казахстан доказал состоятельность органа конституционной юстиции ввиду высокого уровня профессионализма состава судей.

Дискурс трансформации института конституционного контроля в казахстанском варианте свидетельствует о значительном влиянии политической воли главы государства в контексте выбора модели конституционной юстиции. Преобразование Конституционного Суда в Конституционный Совет – квазисудебную / несудебную модель конституционного контроля

по Конституции Республики Казахстан 1995 года и последующая биография рецепирированной модели с определенной спецификой из французской правовой системы вплоть до конца 2022 года вызывали нарекания со стороны представителей гражданского общества. В частности, актуализировались проблемы демократизации порядка формирования органа конституционного контроля; обеспечения доступа правозащитного механизма конституционной юстиции для защиты прав граждан; расширения круга субъектов обращения в Конституционный Совет; исключение права главы государства вносить возражения на его решения, предоставления Конституционному Совету права возбуждать конституционное производство по собственной инициативе и т.д.

Сравнительный анализ компетенции Конституционного Суда и Конституционного Совета показал определенные различия: в компетенцию Конституционного Суда входило рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан, Конституционный Совет таким полномочием не обладал; Конституционный Совет был наделен полномочием рассматривать до подписания Президентом законы на их соответствие Конституции, а также обладал исключительным правом давать официальное толкование норм Конституции. Конституционный Суд такими полномочиями не обладал.

Возрождение модели Конституционного Суда в результате конституционной реформы 2022 года логично оценить как ответ на многолетний общественный запрос. Вместе с тем представляется необходимым уделить должное внимание тезису о том, что для учреждения эффективного органа конституционного контроля важное значение имеет не столько смена вывески – названия органа конституционной юстиции, сколько насыщение практической деятельности этого органа конструктивными правовыми механизмами для обеспечения должной охраны Конституции и защиты прав человека и гражданина.

## Библиография

- Beibitov M.S., *Institute of constitutional control in the Republic of Kazakhstan: evolution and problems of modernization*, Almaty 2005 [Бейбитов М.С., *Институт конституционного контроля в Республике Казахстан: эволюция и проблемы модернизации*, Алматы 2005].
- Kravets I.A., *Formation of Russian constitutionalism (problems of theory and practice): Dis. ... Doctor of Law. Sciences: 12.00.02*, Ekaterinburg 2002 [Кравец И.А., *Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики): Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02*, Екатеринбург 2002].

- Mityukov M.A. (ed.), *Constitutional justice in the CIS and Baltic countries*, Moscow 1998 [Митюков М.А. (ред.), *Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии*, Москва 1998].
- Sarsenbaev T.E., *Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan: realities and prospects* [Сарсенбаев Т.Е., *Конституционный Суд Республики Казахстан: реалии и перспективы*], [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35531965&pos=5;-106#pos=5;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35531965&pos=5;-106#pos=5;-106) (2.07.2023).
- Zhanuzakova L.T., Karaev A.A., *Improving constitutional legislation in the light of the Message of the President of the Republic of Kazakhstan "New Kazakhstan: the path of renewal and modernization"* [Жанузакова Л.Т., Караев А.А., *Совершенствование конституционного законодательства в свете Послания Президента Республики Казахстан «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»*], [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35982387&pos=6;-106#pos=6;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35982387&pos=6;-106#pos=6;-106) (2.07.2023).