

Конституционный Совет  
Республики Казахстан

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ  
КОНТРОЛЬ В КАЗАХСТАНЕ:**

ДОКТРИНА И ПРАКТИКА  
УТВЕРЖДЕНИЯ  
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ  
КОНТРОЛЬ В КАЗАХСТАНЕ:  
ДОКТРИНА И ПРАКТИКА  
УТВЕРЖДЕНИЯ  
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**



Алматы  
«Раритет»  
2015

УДК 342.4  
ББК 67.400  
К65

Выпущено по программе  
«Издание социально важных видов литературы»  
Министерства культуры и спорта  
Республики Казахстан

*Под редакцией*

заслуженного деятеля Республики Казахстан,  
доктора юридических наук, профессора **И.И. Рогова**;  
доктора юридических наук, профессора **В.А. Малиновского**

**К65** Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова, В.А. Малиновского. — Алматы: Паритет, 2015. — 384 с.

ISBN 978-601-250-268-8

Институт конституционного контроля представляет собой эффективный инструмент конституционализма, режима конституционной законности и демократической организации государственности. За двадцатилетие функционирования подготовленной под руководством Н.А. Назарбаева и принятой народом на республиканском референдуме Конституции Республики Казахстан 1995 года в стране накоплен значительный интересный опыт обеспечения ее верховенства, прямого действия идей, положений и норм средствами Конституционного Совета.

В настоящей коллективной монографии представлены результаты глубокого научного осмысления ведущими казахстанскими учеными и практиками, руководителями государственных органов теоретических основ конституционного контроля и его роли в утверждении современного конституционализма, практики становления конституционного контроля в Республике Казахстан, конституционно-правового статуса и организации деятельности Конституционного Совета, выработанных им правовых позиций по основным секторам общественной жизни, а также направлений и форм взаимодействия Конституционного Совета с другими государственными и общественными институтами.

Книга предназначена для государственных служащих, научных работников, преподавателей вузов, студентов и активистов казахстанского неправительственного сектора и международных организаций.

УДК 342.4  
ББК 67.400

ISBN 978-601-250-268-8

© Конституционный Совет  
Республики Казахстан, 2015  
© Издательская компания «Паритет», 2015

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

- Абайдильдинов Е.М. — глава 3 (3.3)  
Абишев Х.А. — глава 1 (1.3)  
Айтхожин К.К. — глава 3 (3.6 в соавторстве с Жалаири О.Ш.)  
Алдонгаров К.К. — глава 2 (2.4 в соавторстве с Темербековым А.А.)  
Байгелди Г.С. — глава 4 (4.8)  
Абайдильдинов Д.Л. — глава 4 (4.7 в соавторстве с Жалаири О.Ш. и Онгарбаевым Е.А.)  
Баймаханов М.Т.-М. — глава 3 (3.1)  
Баймаханова Д.М. — глава 2 (2.2 в соавторстве с Белоруковым Н.В.)  
Балтабаев К.Ж. — глава 3 (3.15)  
Бахтыбаев И.Ж. — глава 4 (4.1)  
Бейбитов М.С. — глава 1 (1.2)  
Белоруков Н.В. — глава 2 (2.2 в соавторстве с Баймахановой Д.М.), глава 3 (3.5 в соавторстве с Ормановой Ш.Ш.)  
Бусурманов Ж.Д. — глава 3 (3.4)  
Бычкова С.Ф. — глава 3 (3.8)  
Даулбаев А.К. — глава 4 (4.3)  
Жаилганова А.Н. — глава 2 (2.3 в соавторстве с Кемаловым М.Т., Нурмухановым Б.М. и Шариповой З.Т.), глава 3 (3.12)  
Жакаева Л.С. — глава 1 (1.5)  
Жалаири О.Ш. — глава 3 (3.6 совместно с Айтхожиным К.К.), глава 4 (4.7 в соавторстве с Абайдильдиновым Д.Л. и Онгарбаевым Е.А.)  
Имашев Б.М. — глава 4 (4.4)  
Караев А.А. — глава 1 (1.6)  
Кемалов М.Т. — глава 2 (2.3 в соавторстве с Жаилгановой А.Н., Нурмухановым Б.М. и Шариповой З.Т.)  
Когамов М.Ч. — глава 1 (1.4)  
Малиновский В.А. — глава 1 (1.1 в соавторстве с Роговым И.И.), глава 3 (3.7.)  
Мами К.А. — глава 4 (4.2)  
Нурмагамбетов А.М. — глава 3 (3.11)  
Нурмуханов Б.М. — глава 2 (2.3 в соавторстве с Жаилгановой А.Н., Кемаловым М.Т. и Шариповой З.Т.), глава 4 (4.9)  
Онгарбаев Е.А. — глава 4 (4.7 в соавторстве с Абайдильдиновым Д.Л. и Жалаири О.Ш.)  
Орманова Ш.Ш. — глава 3 (3.5. в соавторстве с Белоруковым Н.В.);  
Рогов И.И. — предисловие, глава 1 (1.1 в соавторстве с Малиновским В.А.), глава 2 (2.1), глава 3 (3.13, 3.14)  
Сарсембаев М.А. — глава 3 (3.9)  
Стамкулов У.М. — глава 3 (3.10)  
Темербеков А.А. — глава 2 (2.4 в соавторстве с Алдонгаровым К.К.)  
Ударцев С.Ф. — глава 3 (3.2)  
Шпекбаев А.Ж. — глава 4 (4.6)  
Шакиров А.О. — глава 4 (4.5)  
Шарипова З.Т. — глава 2 (2.3 в соавторстве с Жаилгановой А.Н., Кемаловым М.Т. и Нурмухановым Б.М.)

## ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ:

**РК, Республика** – Республика Казахстан

**Конституция РК** – Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

**Закон РК от 21 мая 2007 г.** – Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»

**Конституционный закон о Конституционном Совете** – Конституционный закон Республики Казахстан от 29 декабря 1995 г. № 2737 «О Конституционном Совете Республики Казахстан»

**Конституционный закон о выборах** – Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан»

**Конституционный закон о республиканском референдуме** – Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. № 2592 «О республиканском референдуме»

**Закон о нормативных правовых актах** – Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах»

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

**Концепция правовой политики** – Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г., утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858

**ВДПЧ** – Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.

**МПГПП** – Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 г. № 91

**МПЭСКП** – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г., ратифицирован Законом Республики Казахстан от 21 ноября 2005 г. № 87

**ООН** – Организация Объединенных Наций

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

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**ЕАЭС** – Евразийский экономический союз

**КС, Конституционный Совет** – Конституционный Совет Республики Казахстан

г. – год; город

подп., п., ст., ч. – соответственно: подпункт, пункт, статья, часть

**ДПКС РК, НПКС РК, ПКС РК, Послание КС РК** – соответственно: дополнительное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан, нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан, постановление Конституционного Совета Республики Казахстан, Послание Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан».

---

Источники действующего права приводятся по состоянию на апрель 2015 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	9
<b>Глава 1. Утверждение конституционализма в Республике Казахстан</b> .....	12
1.1. Конституционализм – основа государственной независимости Республики Казахстан .....	12
1.2. Конституционный контроль – необходимый элемент утверждающегося конституционализма: история возникновения .....	28
1.3. Становление и развитие конституционного контроля в Республике Казахстан .....	38
1.4. Конституционный Совет: формирование доктрины и практики конституционной законности .....	51
1.5. Конституционный контроль: теоретико-правовые вопросы конституционного процесса .....	55
1.6. Конституционный контроль в механизме формирования конституционного правосознания .....	63
<b>Глава 2. Конституционный Совет Республики Казахстан – независимый и ответственный высший орган конституционного контроля</b> .....	76
2.1. Статус и деятельность Конституционного Совета как высшего органа конституционной юстиции .....	76
2.2. Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан в системе конституционного права .....	98
2.3. Конституционное производство и решения Конституционного Совета .....	109
2.4. Организационно-правовое обеспечение деятельности Конституционного Совета .....	120
<b>Глава 3. Правовые позиции Конституционного Совета – отправные начала применения норм действующего Основного Закона в различных сферах жизни общества и государства</b> .....	127
3.1. Основы конституционного строя Республики Казахстан в решениях Конституционного Совета .....	127
3.2. Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права .....	135
3.3. Правовые позиции Конституционного Совета о взаимодействии международного и национального права .....	161
3.4. Вопросы укрепления прав и свобод человека и гражданина в постановлениях Конституционного Совета .....	183
3.5. Правовые позиции Конституционного Совета о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина .....	196
3.6. Роль Конституционного Совета в укреплении народовластия в Республике Казахстан .....	206
3.7. Конституционный Совет и эволюция президентской формы правления .....	223
3.8. Конституционный Совет и утверждение казахстанского парламентаризма .....	241
3.9. Правовые позиции Конституционного Совета и развитие избирательного права .....	247

3.10. Основы права собственности в решениях Конституционного Совета .....	258
3.11. Постановления Конституционного Совета и строительство Общества Всеобщего Труда .....	268
3.12. Дальнейшее утверждение социального государства и правовые позиции Конституционного Совета .....	276
3.13. Доктринальные положения уголовного права в постановлениях Конституционного Совета .....	289
3.14. Вопросы уголовно-процессуального права в постановлениях Конституционного Совета .....	299
3.15. Конституционные основы защиты прав заключенных в Республике Казахстан .....	306

#### **Глава 4. Конституционный Совет в системе правовой охраны Основного**

<b>Закона Республики Казахстан .....</b>	<b>318</b>
4.1. Институты правовой охраны Конституции в Республике Казахстан .....	318
4.2. Взаимодействие Конституционного Совета с судами .....	328
4.3. Взаимодействие Конституционного Совета с прокуратурой .....	338
4.4. Взаимодействие Конституционного Совета с органами юстиции .....	345
4.5. Взаимодействие Конституционного Совета с Уполномоченным по правам человека в Республике Казахстан .....	350
4.6. Отдельные аспекты деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан по обеспечению конституционного контроля .....	355
4.7. Взаимодействие Конституционного Совета с научной общественностью .....	361
4.8. Взаимодействие Конституционного Совета с неправительственными организациями и средствами массовой информации .....	373
4.9. Взаимодействие Конституционного Совета с международными организациями, органами конституционного контроля и учеными-правоведами зарубежных стран .....	379

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.

За годы своей деятельности Конституционный Совет показал свою эффективность в деле обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, защиты прав и свобод человека, последовательного утверждения конституционализма.

#### **1.4. Конституционный Совет: формирование доктрины и практики конституционной законности**

Показатели состояния законности, т.е. соблюдения и исполнения законов, иных нормативных правовых актов в обществе и государстве всеми субъектами права — предмет постоянного внимания в практической и научной среде.

Это очевидно, поскольку законность, как правовая научно-практическая категория, была и остается ключевым принципом принципов права. Справедливо замечено, что вне законности не действует ни один принцип, сформулированный в нормативных правовых актах<sup>57</sup>.

Отсюда такой неувядающий интерес к проблемам принципа законности, его сущности, видам, гарантиям, даже к принципам самой законности начиная с одной из первых классических работ профессора М.С. Строговича, написанной им еще в 1966 г. под названием «Основные вопросы советской социалистической законности»<sup>58</sup>.

В казахстанской науке теории права и государства сложились разные взгляды на определение понятия принципа законности. Среди них есть и спорные (к примеру, теория принципа правозаконности), а также продиктованные развитием объективного права. Например, конституционного права, вызвавшего к жизни понятие конституционной законности и одноименного принципа.

Вместе с тем, вкладывая в понятие принципа законности разный смысл, все правовые школы и направления юридической науки в целом не отрицают его существования.

В Республике Казахстан интерес к научным и правовым проблемам конституционной законности возник одновременно с закреплением данного понятия впервые в Конституции РК от 30 августа 1995 г. На определенном этапе развития правовой системы Казахстана конституционная законность как основа правового государства и свободы личности даже была предметом Международной научно-практической конференции 22–23 декабря 2011 г. в г. Астана, организованной Конституционным Советом<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> См.: Проблемы теории государства и права / Под ред. В.М. Сырых. М., 2008. С. 504.

<sup>58</sup> См.: *Строгович М.С.* Избранные труды. В 3 т. Т. 1: Проблемы общей теории права. М., 1990. С. 107–200.

<sup>59</sup> См.: Конституционная законность — основа правового государства и свободы личности: Сб. материалов междунауч.-практ. конф. (22–23 декабря 2011 г.) / Под общ. ред. И.И. Рогова, Е.Б. Сыдыкова. Астана, 2011. 194 с.



Отталкиваясь от содержания сформулированных в общей теории государства и права общепринятых терминов и определений, классификаций принципов права в формальном понимании законности как принципа, необходимо различать три важнейших уровня его проявления. При этом я не обуславливаю уровни действия принципа законности конкретной формой того или иного государства и, следовательно, сущностью действующего там права.

Во-первых, это принцип законности как принцип всего действующего права, т.е. специального государственного регулятора важнейших общественных отношений на основе и с помощью норм права. В данном контексте объективна *органическая связь принципа законности с действующим правом, устанавливаемым государством, которое заинтересовано и нуждается в нем с целью обеспечения верховенства права, его соблюдения и исполнения всеми его субъектами, в том числе самим государством.*

Во-вторых, это – принцип законности как принцип конституционной законности правового государства, где в качестве Основного Закона, имеющего высшую юридическую силу и прямое действие на всей его территории, принята и действует Конституция. Следовательно, *принцип конституционной законности закладывает основу, исходную нормативную базу общеправового принципа законности права и гарантирует его соблюдение и исполнение на самом высоком юридическом уровне в обществе и государстве.*

Видимо, с учетом этих положений Конституция возлагает на Парламент Республики обязательное заслушивание на совместном заседании Палат ежегодных посланий Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике (п. 6 ст. 53). А Председатель Конституционного Совета к тому же по требованию Президента Республики представляет ему информацию о состоянии конституционной законности в стране (подп. б) п. 1 ст. 19 Конституционного закона о Конституционном Совете).

Все это также означает, что с позиций принципа конституционной законности, получившего конституционную регламентацию, все другие нормативно-правовые акты имеют в соотношении с юридической силой Конституции меньшую силу и их нормы не должны противоречить ее нормам. Это аксиома – положение, не требующее доказательств, и конституционная законность в этом значении, как центральный принцип законности, должна одинаково соблюдаться и исполняться всеми законодателями, правоприменителями и быть неотъемлемой частью правовой культуры общества и государства.

Именно это свойство конституционной законности положено в основу правил о том, что о мерах, принятых во исполнение решения Конституционного Совета, государственные органы и должностные лица сообщают ему в соответствующий срок, который им установлен (п. 2 ст. 40 Конституционного закона о Конституционном Совете). Кроме того, содержащиеся в решениях Конституционного Совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным

уведомлением Конституционного Совета о принятом решении (п. 3 ст. 40 Конституционного закона о Конституционном Совете).

Отсюда, *можно предложить следующее определение принципа конституционной законности и его содержания: как консолидированных и общеобязательных для всех субъектов права нормативных идей и подходов, обладающих высшей юридической силой, представляющих всю совокупность норм и положений, установленных Конституцией либо выводимых из ее смысла, обусловленных местом Конституции в действующем праве и в иерархии нормативных правовых актов, выражающих сущность правовой системы, принципов действующего и отраслевого права государства.*

В-третьих, правомерно выделение принципа законности как принципа конкретной отрасли права. Его выделение также опирается на законодательство. К примеру, во многих отраслях права сегодня зафиксирован «свой» принцип законности. *Он касается соблюдения и исполнения норм и положений именно этой, конкретной отрасли права, выступая своего рода «полевым» инструментом принципа конституционной законности и принципа законности действующего права Республики, не противоречит их сущности и назначению, дополняет и детально конкретизирует последние во взаимодействии с другими принципами соответствующей отрасли права.*

И здесь возникает *вопрос* о гарантиях принципа конституционной законности как необходимых условиях его эффективного соблюдения в обществе и государстве всеми субъектами права. По существу, это вопрос об обеспечении действия данного принципа в обществе и государстве с использованием соответствующих методов (приемов и способов), т.е. о тех же гарантиях, которые обеспечивают принцип законности права в целом.

В юридической литературе вопрос о гарантиях законности права в целом разработан, предложены их общие и специально-юридические виды, а также система<sup>60</sup>.

В этой связи, поскольку излагаемая тема касается именно принципа конституционной законности, т.е. правового принципа, прямо закрепленного нормами Конституции, целесообразно кратко остановиться на девяти основных гарантиях данного принципа, предусмотренных нормами Конституции.

*Первая.* Утверждение Республики Казахстан демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Это самая высшая конституционная гарантия принципа конституционной законности, которая очерчивает цели развития государства и важнейшие объекты его правовой охраны.

*Вторая.* Единство государственной власти, ее осуществление на основе Конституции и законов, ее деление на три известные ветви, которые взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Особое место в указанной системе занимает Президент Республики, на которого возложена миссия символа и га-

<sup>60</sup> См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М., 2005. С. 158, 338–430.

ранта единства народа и государственной власти, неизбежности Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечение согласованного функционирования всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом. Речь, таким образом, идет об установлении четкого предмета деятельности каждой ветви власти, о контроле ветвей власти по отношению друг к другу с целью предотвращения нарушений конституционной законности со стороны любой из них.

*Третья.* Установление системы действующего права в Республике Казахстан, с наделением высшей юридической силой и прямым действием на всей ее территории Конституции страны. Именно названные в Конституции источники действующего права Республики Казахстан *должны* прежде всего *соответствовать ей* и также строго соблюдаться и исполняться. Это законы, а также подзаконные акты, нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда, содержащие нормы права.

Таким образом, прямое действие норм Конституции имеет принципиальное и комплексное значение как в укреплении режима законности в целом, так и конституционной в частности. Иначе говоря, принцип прямого действия Конституции и конституционная законность неразрывно связаны друг с другом<sup>61</sup>.

*Четвертая.* Признание в Казахстане идеологического и политического многообразия, которое также влияет на укрепление режима конституционной законности в обществе и государстве.

*Пятая.* Направленность идей конституционной законности на всемерную защиту прав и свобод человека и гражданина, с выделением конституционной правосубъектности личности в специальном втором разделе Конституции «Человек и гражданин». В этой части Конституции делается специальный акцент на том, что права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Это строгое требование, обращенное ко всем законодателям и правоприменителям, под этим углом зрения необходимо проводить работу по развитию правовой образованности всех субъектов права.

*Шестая.* Возложение на Конституционный Совет, ассоциируемый сегодня в научной среде с «телохранителем» Конституции, «вторым законодателем страны», рассмотрения до подписания Президентом принятых Парламентом законов на их соответствие Конституции, дачи официального толкования норм Конституции и т.д., как существенная гарантия поддержания правовой идеологии и продвижения основных контуров правовых реформ в русле укрепления конституционной законности.

Здесь принципиально важно отметить, что Конституционный Совет, как один из центральных государственно-политических институтов страны, наработал за годы своей деятельности определенную конституционную практику. К примеру, по результатам обобщения

<sup>61</sup> См.: Сыдыков Е.Б., Каржаубаев Е.К. Прямое действие Конституции как основа Конституционной законности // Конституционная законность — основа правового государства и свободы личности. С. 15.

десятилетней практики конституционного контроля Советом был сделан важный научно-правовой вывод о том, что Конституция обладает ресурсами, достаточными для дальнейшего политического развития страны, позволяющими решать возникающие проблемы путем совершенствования текущего законодательства<sup>62</sup>.

С этим невозможно не согласиться. Неоспоримо, что результаты официального толкования норм Конституции в решениях Совета обеспечивают переход текущего законодательства в другое качество *без разрушения основы, духа и институтов Конституции*. Поэтому сегодня по-прежнему актуально, чтобы решения Конституционного Совета в форме нормативных постановлений, при всей их общеобязательности, *заняли свое место* в системе действующего права Республики, т.е. должны быть включенными в официальный перечень основных нормативных правовых актов государства *сразу за Конституцией*. Следует отметить, что наряду с Конституцией, законами и иными источниками права, решения Совета постоянно и последовательно пополняют арсенал норм действующего права и являются источниками официальной конституционной доктрины — *конституционного обычая* (прецедента), который положен в основу различных форм правотворческого процесса государственных органов страны.

*Седьмая.* Выделение такого самостоятельного и крупного направления в обеспечении идей конституционной законности, как суды и правосудие. При этом единственной и главной формой осуществления судебной власти признается только правосудие. Поэтому судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону.

*Восьмая.* Регламентация единства и централизации, принятия мер по выявлению и устранению любых нарушений законности только ей присущими методами, как факторами обеспечения высшего надзора за конституционной законностью, ключевая мысль конституционной нормы о компетенции прокуратуры Республики.

*Девятая.* Наконец, целями единообразного понимания идей конституционной законности и их безусловного претворения на местах продиктована система конституционных норм, регламентирующих компетенцию местных органов государственного управления и самоуправления, ответственных за состояние и решение дел местного значения на соответствующих территориях.

## 1.5. Конституционный контроль: теоретико-правовые вопросы конституционного процесса

Являясь необходимым компонентом современной юридической лексикологии, понятие «конституционный процесс» отражает различные грани развития или динамизма конституционно-правовых отношений.

Одно из значений конституционного процесса в широком смысле слова — это его понимание в качестве элемента мирового историчес-

<sup>62</sup> См.: Послание Конституционного Совета РК (заслушано на совместном заседании Палат Парламента Республики 27 июня 2005 г.).