

Назгуль Ергалиева,
Эксперт Центра исследования правовой политики,
специалист в области публичной политики
и международного права по правам человека

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по анализу преамбулы проекта изменений в Конституцию Республики Казахстан (2026)¹

I. Введение

Настоящее экспертное заключение подготовлено в целях анализа формулировок преамбулы проекта конституционных изменений 2026 года (далее — «Проект 2026 года») в сопоставлении с преамбулой действующей Конституции 1995 года. Анализ осуществляется с точки зрения принципов верховенства права, правовой определённости и требований к качеству конституционного текста как акта учредительной власти.

Преамбула рассматривается как элемент Конституции, обладающий самостоятельным конституционно-правовым значением и способный влиять на интерпретацию конституционных норм в целом. Такой подход закреплён в доктрине конституционного права, практике конституционного правосудия и позициях Венецианской комиссии, в рамках которых преамбула используется для определения ценностных ориентиров и интерпретационных рамок Основного закона.

Анализ проведен с применением доктринально-юридического метода, инструментального анализа качества конституционного текста, сравнительного текстуального анализа и телеологического анализа. В качестве методологических ориентиров использованы стандарты Венецианской комиссии, включая требования правовой определённости, предсказуемости конституционного регулирования и институциональной нейтральности.²

¹ Настоящее экспертное заключение носит исключительно научно-аналитический характер и подготовлено в рамках доктринального анализа конституционного текста с позиций теории конституционного права и международных стандартов качества конституционного регулирования. Заключение не содержит оценок политических решений, намерений государственных органов или направлений государственной политики и не преследует цели критики конституционной реформы как таковой. Заключение подготовлено на независимой экспертной основе и отражает профессиональное мнение автор(а/ов), сформированное исключительно на основании анализа текста проекта и применимых доктринальных и международных стандартов. При подготовке заключения не оказывалась финансовая, организационная или иная поддержка со стороны государственных органов, политических партий, общественных объединений, иностранных государств, международных организаций либо иных заинтересованных лиц и структур, способных повлиять на содержание выводов и рекомендаций. Анализ ограничивается вопросами текстуальной согласованности, правовой определённости и интерпретационных особенностей формулировок преамбулы в сопоставлении с действующей Конституцией и международной конституционной практикой. Выводы и рекомендации сформулированы исключительно в целях повышения юридико-технического качества конституционного текста. Анализ осуществлялся исключительно на основании текста проекта Конституции на русском языке; возможные особенности языковых версий на иных языках не являлись предметом настоящего экспертного рассмотрения.

² См. пп. 1–4 Библиографии.

II. Сравнительная таблица преамбул

Действующая Конституция 1995 года	Проект изменений Конституции 2026 года:
1. «Мы, народ Казахстана,	1. «Мы, единый народ Казахстана,
2. объединённые общей исторической судьбой,	2. укрепляя государственность на исконной казахской земле,
3. создавая государственность на исконной казахской земле,	3. сохраняя преемственность тысячелетней истории Великой Степи,
4. сознавая себя миролюбивым гражданским обществом,	4. подтверждая унитарный характер государства, неприкосновенность его границ и территориальной целостности,
5. приверженным идеалам свободы, равенства и согласия,	5. следуя идее Справедливого Казахстана и принципу Закон и Порядок,
6. желая занять достойное место в мировом сообществе,	6. заявляя о неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан,
7. осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями,	7. опираясь на принципы единства и солидарности, межэтнического и межконфессионального согласия,
8. исходя из своего суверенного права,	8. ориентируясь на ценности культуры и образования, науки и инноваций,
9. принимаем настоящую Конституцию.»	9. признавая необходимость бережного отношения к природе,
	10. стремясь к миру и дружбе со всеми странами,
	11. сознавая высокую ответственность перед будущими поколениями,
	12. принимаем настоящую Конституцию – Основной Закон Республики Казахстан.»

Преамбула действующей Конституции Республики Казахстан 1995 года отличается лаконичностью, высоким уровнем абстракции и институциональной нейтральностью. В ней закрепляются источник государственной власти, базовые конституционные ценности и выражение учредительной воли народа без развернутых программных установок.

Преамбула Проекта 2026 года имеет больший объем и более плотное смысловое содержание, включая расширенный набор ценностных и целевых формулировок. В результате преамбула приобретает значение не только учредительного введения, но и источника целеполагания и нормативных ориентиров государственной политики.

С точки зрения стандартов Венецианской комиссии³ такое расширение содержания преамбулы требует особого внимания к вопросам правовой определенности и предсказуемости конституционного регулирования. Увеличение программной нагрузки усиливает роль ценностных и целевых формулировок при интерпретации конституционных норм.

Выявленные различия в объеме, структуре и функциональной нагрузке преамбул требуют обращения к анализу конкретных формулировок. Оценка общей направленности текста не позволяет в полной мере определить правовое значение изменений без рассмотрения их на уровне отдельных слов и выражений. В этой связи дальнейший анализ сосредоточен на пофразном сравнении преамбул Конституции 1995 года и проекта изменений 2026 года с целью выявления смысловых изменений, их юридической релевантности и возможных последствий для интерпретации конституционных норм.

III. Сравнительный текстуальный анализ пофразно

1. Изменение формулы субъекта учредительной воли

1995: «Мы, народ Казахстана» → 2026: «Мы, единый народ Казахстана»

Включение прилагательного «единый» изменяет характер формулы субъекта учредительной воли. Формула 1995 года фиксирует юридический факт существования народа как источника государственной власти. Новая редакция дополняет его характеристикой состояния, имеющей ценностно-идентификационное значение.

Такое расширение не добавляет самостоятельного юридического содержания, но придает формуле декларативный характер. Использование категории «единства» в преамбуле снижает институциональную нейтральность текста и усиливает его интерпретационную нагрузку. В отсутствие конституционного определения данная категория может получать различное толкование в зависимости от контекста применения.

Для сравнения, в преамбулах конституций европейских государств используются нейтральные обозначения субъекта учредительной власти без дополнительных оценочных характеристик:

- в Конституции Германии – «*das Deutsche Volk*» - германский народ
- в Конституции Франции – «*Le peuple français*» - французский народ
- в Конституции Испании – «*La Nación española*» - испанская нация.

На уровне системного анализа выявляется расхождение между формулировкой преамбулы и статьей 4 Проекта 2026 года, устанавливающей, что единственным источником государственной власти является «народ Казахстана» без указания на признак «единства». Использование различных обозначений одного и того же конституционного субъекта создает интерпретационную неопределенность. В частности, остается несколько не ясным, рассматривается ли «единство» как конститутивный признак народа как носителя суверенитета либо как декларативная характеристика, не влекущая юридических последствий. С точки зрения требований текстуальной совместимости подобная неоднородность терминологии может снижать точность конституционного языка.

³ См. пп. 1–4 Библиографии.

2. Изменение глагольной конструкции

1995: «Созидая государственность» → 2026: «Укрепляя государственность»

Замена глагольной конструкции «созидая» на «укрепляя» отражает изменение смыслового акцента преамбулы и требует соотнесения с положениями статьи 3 действующей Конституции, устанавливающей, что единственным источником государственной власти является народ, который осуществляет власть непосредственно и через делегирование государственным органам.

Формула «созидая государственность», использованная в редакции 1995 года, лингвистически и содержательно связана с идеей продолжающегося учредительного действия. Она закрепляет представление о народе как активном и постоянном субъекте формирования государства, что соответствует конституционному принципу народного суверенитета и возможности изменения государственного устройства через демократические процедуры.

Формула «укрепляя государственность» исходит из иной логики. Она предполагает наличие уже сформированной и завершенной модели государственности, по отношению к которой деятельность народа направлена на сохранение и поддержку существующего порядка. В этом случае народ выступает не как субъект продолжающегося учредительного процесса, а как носитель охранительной функции.

Сравнительный анализ постсоветских и постсоциалистических конституций показывает, что государства, успешно перешедшие от этапа государственного строительства к институциональной стабилизации, как правило, сохраняли учредительную риторику преамбулы в неизменном виде. Конституции Эстонии (1992), Литвы (1992), Болгарии (1991), Чехии (1993), Польши (1997), Молдовы (1994) и Грузии (1995), несмотря на многочисленные поправки к нормативной части, не подвергали ревизии тексты преамбул, позволяя учредительным формулам естественно восприниматься как историческая констатация при сохранении символической связи с моментом учреждения государственности.

Напротив, активное изменение или инструментализация преамбулы, как правило, сопровождалось глубинным ценностным сдвигом, либо внешнеполитическими обстоятельствами.⁴ При этом наиболее устойчивой оказалась конструкция Конституции Чехии, объединяющая учредительный, охранительный и динамический элементы в единой формуле: «*строить, охранять и развивать*».

В этом контексте замена формулы «созидая государственность» на «укрепляя государственность» представляет собой не типичную эволюцию конституционного текста, а целенаправленный ценностный выбор: переход от учредительной к охранительной парадигме, осуществляемый не через естественное «старение» текста, а через активную ревизию формулировки.

С точки зрения юридических последствий данное изменение носит декларативный характер и не влечёт прямых нормативных эффектов. Однако его значение проявляется на интерпретационном уровне. В сочетании с иными изменениями проекта оно повышает значение преамбулы как фактора, определяющего пределы допустимого конституционного развития, и потенциально ограничивает учредительную власть народа рамками уже сложившейся модели государственности.

⁴ К примеру, преамбулы Конституции Украины, Северной Македонии, Венгрии, Сербии и Армении.

3. Изменение историко-идентификационной формулы

1995: «Объединенный общей исторической судьбой» → 2026 «Сохраняя преемственность тысячелетней истории Великой Степи»

Формулировка преамбулы Конституции 1995 года использует обобщённое и абстрактное указание на *«общую историческую судьбу»*, не конкретизируя исторические периоды, культурные рамки или цивилизационные нарративы. Такое выражение носит инклюзивный характер и сохраняет институциональную нейтральность, ограничиваясь фиксацией факта совместного исторического опыта.

Формулировка Проекта 2026 года вводит конкретизированный историко-цивилизационный ориентир через отсылку к *«тысячелетней истории Великой Степи»*. Данное выражение обладает символическим и культурным значением, однако не относится к категории правовых понятий и не имеет нормативного определения в тексте Конституции. В результате преамбула дополняется элементом исторического нарратива, который выходит за рамки юридически нейтрального описания.

С точки зрения конституционного текста такая детализация расширяет интерпретационную нагрузку преамбулы. Историко-культурная категория, не закреплённая в системе конституционных норм, может использоваться как аргумент при толковании положений Конституции, несмотря на отсутствие прямой правовой связи с конкретными институтами или правами. Это повышает зависимость интерпретации от внешних исторических и идеологических контекстов.

В сравнительном плане включение исторических и цивилизационных ссылок в преамбулы конституций соответствует тенденциям так называемого исторического конституционализма, при котором преамбула используется для закрепления символических оснований государственности.

Вместе с тем в практике конституционного анализа подчёркивается необходимость особой осторожности при использовании подобных формул. Венецианская комиссия в своих заключениях указывает на риски, связанные с включением в конституционные тексты исторических концептов, не обладающих юридической определённостью и допускающих неоднозначное толкование.⁵

4. Закрепление унитарности и территориальной целостности

«Подтверждая унитарный характер государства, неприкосновенность его границ и территориальной целостности»

Формулировка преамбулы Проекта 2026 года *«подтверждая унитарный характер государства, неприкосновенность его границ и территориальной целостности»* частично пересекается с положениями статьи 2 проекта, но не воспроизводит их буквально. Статья 2 проекта нормативно закрепляет унитарный характер государства и обязанность по обеспечению *«целостности, неприкосновенности, неотчуждаемости»* территории, а пункт 6 статьи 2 проекта объявляет унитарность и территориальную целостность неизменными.

Текстуальное сопоставление выявляет терминологическое расхождение: преамбула оперирует понятием *«неприкосновенность границ»*, тогда как статья 2 проекта использует понятие *«неприкосновенность территории»*. Границы и территория — различные правовые категории. Неприкосновенность границ относится к недопустимости их изменения без согласия государства, тогда как неприкосновенность территории охватывает защиту пространства внутри границ от посягательств. Данное расхождение порождает вопрос о соотношении понятий: вводит

⁵ См. п. 3 Библиографии.

ли преамбула самостоятельную категорию, отсутствующую в нормативной части, либо использует её как синоним.

При признании самостоятельного значения категории «*неприкосновенность границ*» в преамбуле возникает ситуация, при которой преамбула содержит элемент, не получающий нормативного закрепления в основном тексте. При отождествлении «*границ*» и «*территории*» возникает терминологическая непоследовательность конституционного текста. С точки зрения качества конституционного текста рекомендуется обеспечить терминологическое единство преамбулы и нормативной части документа.

5. Включение политико-программных формулировок в преамбулу

«Следуя идее Справедливого Казахстана и принципу Закон и Порядок»

Включение в преамбулу Проекта 2026 года данной формулировки представляет собой наиболее дискуссионный элемент с точки зрения стандартов конституционного текста. Используемые категории не обладают устоявшимся конституционно-правовым содержанием и носят выраженный политико-программный характер.

В соответствии с подходом Венецианской комиссии (CDL-AD(2025)002), конституционные положения, включая преамбулы, должны быть сформулированы таким образом, чтобы обеспечивать достаточную ясность, предсказуемость и устойчивость интерпретации. Использование абстрактных или политически нагруженных формул может создавать дополнительные сложности при их интерпретации и потенциально использоваться в качестве аргумента при обосновании ограничений прав и свобод через апелляцию к ценностным ориентирам.

а) Анализ фразы «Справедливый Казахстан». Понятие «Справедливый Казахстан» не является юридической категорией и не имеет нормативного определения в системе конституционного права. По своей природе данная формулировка относится к сфере программно-ценностных установок государственной риторики и не закреплена в качестве правового понятия.

Доклад Венецианской комиссии о конституционных поправках (CDL-AD(2010)001) указывает, что конституция представляет собой документ, рассчитанный на длительную перспективу и призванный обеспечить стабильность правового регулирования. Включение в преамбулу формулировок, привязанных к политической повестке конкретного периода, создаёт риск утраты их актуальности и необходимости последующих конституционных изменений. Конституционная практика разграничивает допустимые абстрактные ценности, такие как «стремление к справедливости» или «справедливое общество», и политико-программные формулы, привязанные к конкретным инициативам. Категория «Справедливый Казахстан» относится ко второй группе.

Включение в Конституцию конкретного наименования политической концепции приводит к смешению нормативного и политического регистров. Конституция, как документ длительного действия, ориентированный на поколения, предполагает использование универсальных и устойчивых категорий, а не формул, связанных с конкретным политическим циклом или администрацией.

С точки зрения конституционного дизайна допустимыми являются абстрактные и общепризнанные ценности (например, стремление к справедливости или построение справедливого общества), тогда как фиксация конкретного политического бренда снижает нейтральность текста и увеличивает риск его устаревания.

б) Анализ фразы «Закон и Порядок». В правовой системе Республики Казахстан понятие «Закон и порядок» закреплено в подзаконном акте — Концепции по продвижению в обществе идеологии закона и порядка на 2025–2030 годы (Постановление Правительства Республики

Казахстан от 1 апреля 2025 года № 200). В рамках данной Концепции оно используется для описания подхода государственной политики, ориентированной на повышение законопослушания, дисциплины и профилактику правонарушений.

Вместе с тем в международном дискурсе термин *«law and order»* используется в различных исторических и политико-правовых контекстах и не имеет универсального юридического содержания. В ряде стран данная формула применялась в рамках политических кампаний, ориентированных на усиление роли правоохранительных механизмов в обеспечении общественного порядка. В академической литературе обращается внимание на то, что подобные термины могут интерпретироваться по-разному в зависимости от правовой традиции и контекста их использования.

Примечательно, что Концепция 2025–2030 годов декларирует принципы верховенства закона, уважения прав человека и прозрачности, что подчёркивает необходимость аккуратного соотношения используемой терминологии с её конституционно-правовым содержанием.

По данным Комитета по правовой статистике и специальным учётам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, количество зарегистрированных административных правонарушений увеличилось с 10,98 млн в 2023 году до 15,13 млн в 2024 году и 17,65 млн в 2025 году, что составляет рост на 61% за два года.

Независимо от причин роста показателей, сама динамика демонстрирует, что практическая реализация данной политики выражается в расширении административного контроля над поведением граждан.

Следует учитывать, что политика *«Закона и порядка»* проводилась на практике задолго до формального утверждения Концепции. Впервые этот термин прозвучал в Послании Президента 2022 года, далее был упомянут в 2023 году, а затем закреплён в Послании Президента от 2 сентября 2024 года *«Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм»*. При этом на протяжении 2023–2024 годов соответствующая политика реализовывалась правоохранительными органами без нормативного определения её содержания и границ. Как показывают приведённые выше данные, её реализация происходила преимущественно через расширение форм административного контроля над гражданами, в том числе за счёт цифровизации и автоматизации фиксации правонарушений. Соответственно, в конституционном контексте рассматриваемое понятие не обладает достаточной конституционно-правовой определённой в отношении организации публичной власти: его конституционализация закрепляет на высшем нормативном уровне подход, эмпирически сопряжённый с усилением правоохранительного компонента государственной политики.

Особую проблему представляет концептуальное сближение термина *«Закон и порядок»* с принципом верховенства права, прослеживаемое в проекте Конституции. Формулировка статьи 3 проекта об *«обеспечении верховенства закона и порядка»* создаёт риск подмены классического конституционного принципа верховенства права. Несмотря на внешнюю схожесть терминов, данные подходы основаны на различных философских и правовых основаниях.

Принцип верховенства права, закреплённый в международных стандартах и подробно раскрытый в Докладе Венецианской комиссии по верховенству права (CDL-AD(2025)002), исходит из подчинения государства праву, ограничения публичной власти и приоритета защиты прав и свобод человека. Концепция *«Закон и порядок»*, напротив, фокусируется на дисциплине и соблюдении установленных правил гражданами, что смещает акцент с контроля над властью на регулирование общественного поведения.

Приведённые выше эмпирические данные подтверждают, что именно такое смещение характеризует фактическую реализацию данной политики в Казахстане. Конституционализация формулы *«Закон и порядок»* не просто фиксирует сложившуюся практику, но придаёт ей нормативно-интерпретационную силу, превращая политический курс, реализуемый через расширение административного контроля над гражданами, в конституционный принцип.

6. Формулировка о соблюдении прав и свобод

2026: «Заявляя о неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан»

Использование в преамбуле Проекта 2026 года формулировки о соблюдении *«прав и свобод граждан»* влечёт сужение круга защищаемых лиц по сравнению с международными стандартами и устоявшейся конституционной практикой. В современном конституционализме базовым является принцип защиты прав человека, распространяющийся на всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, независимо от гражданства.

Подход Венецианской комиссии (CDL-AD(2025)002) последовательно исходит из необходимости обеспечения прав и свобод каждого человека. Аналогичная логика закреплена в международных обязательствах Республики Казахстан, включая Всеобщую декларацию прав человека и Международные пакты о правах человека, которые оперируют категорией *«каждый»* и не ограничивают сферу защиты статусом гражданства. Включение в преамбулу формулы, ориентированной исключительно на граждан, создает риск интерпретационного смещения и ослабляет универсальный характер правозащитных гарантий.

В сравнительном плане зрелые конституции, как правило, фиксируют приверженность защите прав человека в целом, а не только прав граждан. Разграничение прав человека и прав граждан допускается на уровне конкретных норм основного текста, но не используется в преамбуле как ценностный ориентир конституционного порядка.

7. Формулировка о единстве и согласии

2026: «Опираясь на принципы единства и солидарности, межэтнического и межконфессионального согласия»

Принципы межэтнического и межконфессионального согласия сами по себе соответствуют международным стандартам и отражают специфику многонационального и многоконфессионального состава населения Казахстана. Венецианская комиссия признаёт, что закрепление в преамбуле конституции положений о ценностях, лежащих в основе конституционного строя, является распространённой и допустимой практикой.⁶

Критическое замечание касается баланса между единством и плюрализмом. Параграф 21 Чеклиста верховенства права (CDL-AD(2025)002) указывает, что верховенство права и права человека устанавливают пределы того, что может делать большинство, и защищают меньшинства от произвольных решений. Акцентирование единства и солидарности без равнозначного акцентирования свободы и многообразия создаёт интерпретационную рамку, в которой консенсус и сплочённость могут превалировать над защитой инакомыслия.

Дополнительное значение имеет то, что в проекте утрачена формула действующей Конституции, выражающая приверженность идеалам **свободы, равенства и согласия**. Данная триада относится к базовым категориям либерального конституционализма и выполняет системообразующую функцию. Свобода отражает приоритет автономии личности и ограничение публичной власти. Равенство закрепляет принцип недискриминации и равенства перед законом. Согласие выражает идею общественного договора и служит источником легитимности государственной власти.

Исключение данной фразы при сохранении и усилении акцента на единстве и согласии свидетельствует о смещении ценностных приоритетов. Преамбула действующей Конституции балансирует коллективистские ценности (общая историческая судьба, согласие) и индивидуалистические (свобода, равенство, гражданское общество). Проект 2026 года смещает баланс в сторону коллективистских ценностей.

⁶ См. п. 3 Библиографии.

В этой связи рекомендуется дополнить формулу единства и солидарности указанием на многообразие и защиту прав меньшинств

8. Ценностная ориентация на развитие культуры, образования, науки и инноваций

2026: «Ориентируясь на ценности культуры и образования, науки и инноваций»

Данная формулировка отсутствует в преамбуле Конституции 1995 года и представляет собой новое положение Проекта 2026 года, расширяющее ценностное содержание преамбулы.

С точки зрения качества конституционного текста данная формулировка соответствует природе преамбулы. Указание на «ценности» культуры, образования, науки и инноваций обладает необходимым уровнем абстракции, не предполагает установления конкретных прав или обязанностей и оставляет пространство для последующей законодательной конкретизации. Используемые категории являются общепризнанными, устойчивыми и не несут политико-идеологической нагрузки, способной создать правовую неопределённость.

Подход соответствует стандартам Венецианской комиссии, которая допускает включение в преамбулы ценностных ориентиров развития при условии, что они не формулируются как непосредственно применимые нормы или субъективные права.⁷ Анализируемая формулировка выполняет именно ориентирующую функцию и не создаёт завышенных правовых ожиданий, что позволяет оценить её как совместимую с требованиями правовой определённости и предсказуемости.

9. Ценностная ориентация на охрану окружающей среды

2026: «Признавая необходимость бережного отношения к природе»

Данная формулировка является новым элементом проекта 2026 года: преамбула Конституции 1995 года экологических положений не содержит. Включение экологической ценности соответствует устойчивой международной тенденции экологического конституционализма, в рамках которой вопросы охраны окружающей среды закрепляются в преамбулах либо в разделах общих принципов конституций, обновлённых в конце XX — начале XXI века.⁸

С точки зрения качества конституционного текста формулировка имеет достаточный уровень абстракции для преамбулы. Категория «бережного отношения» оценочная, но общепонятная и не создаёт существенных рисков правовой неопределённости.

Вместе с тем она отличается от формулировок, преобладающих в международной конституционной практике, где чаще используются понятия «охрана окружающей среды», «устойчивое развитие» или «экологическая безопасность», а также закрепляется субъективное право на благоприятную окружающую среду.

Вертикальный анализ Проекта 2026 года показывает, что экологическая тематика в проекте охватывает несколько уровней: ценностная ориентация в преамбуле, принцип о формировании экологической культуры (статья 3), обязанность граждан бережно относиться к природным богатствам (статья 34(1)) и программная цель государства по охране окружающей среды (статья

⁷ Там же.

⁸ Конституция Эквадора 2008 г. (преамбула провозглашает сосуществование «в гармонии с природой»); Конституция Боливии 2009 г. (преамбула содержит ссылку на «силу Пачамамы»); Конституция Кыргызстана 2010 г. (преамбула: «в гармонии с природой»); Конституция Франции 1958 г. (преамбула дополнена ссылкой на Хартию окружающей среды 2004 года, содержащую 10 статей, включая право на сбалансированную окружающую среду и принцип предосторожности).

34(2)). Такая конструкция обеспечивает системную связь между преамбулой и нормативной частью проекта.

Одновременно выявляется структурный дисбаланс в распределении акцентов. Формулировка преамбулы «бережное отношение к природе» по смыслу и формулировке близка к обязанности граждан из статьи 34(1), тогда как государственный компонент представлен преимущественно программной целью статьи 34(2). В результате ценностная ориентация преамбулы воспринимается как преимущественно адресованная обществу и гражданам, а не как равнозначное закрепление ответственности государства.

Данный аспект усиливается тем, что проект не закрепляет субъективного права на благоприятную окружающую среду, как это сделано в конституциях ряда государств региона⁹. При отсутствии правового эквивалента экологической обязанности граждан (в форме права) смещение ценностного акцента в сторону обязанностей формирует преобладание контролирующей логики над правозащитной.

В этой связи для баланса между обязанностями граждан и ответственностью государства целесообразно рассмотреть усиление государственного компонента в преамбуле.

10. Внешнеполитическая ориентация и утрата категории гражданского общества

2026: «Стремись к миру и дружбе со всеми странами».

Преамбула действующей Конституции 1995 года содержит формулу «желая занять достойное место в мировом сообществе» и указание на самосознание народа как «миролюбивого гражданского общества». Проект 2026 года заменяет эти формулировки на «стремись к миру и дружбе со всеми странами».

Горизонтальный анализ данных изменений выявляет несколько смысловых трансформаций.

Формула 1995 года «желая занять достойное место в мировом сообществе» выражает интеграционную ориентацию: стремление государства стать полноправным участником международного порядка, соответствовать его стандартам и быть признанным в качестве равного партнёра. Данная формулировка предполагает активную позицию по вхождению в систему международных отношений и принятию сопутствующих обязательств. Формула 2026 года «стремись к миру и дружбе со всеми странами» акцентирует двусторонние отношения добрососедства. Она не содержит указания на международное сообщество как систему и на место государства в этой системе. Смысловой акцент смещается от интеграции к сосуществованию.

Формула 1995 года «сознавая себя миролюбивым гражданским обществом» фиксирует самоидентификацию политического сообщества в двух измерениях: миролюбие как внешнеполитическая ориентация и гражданское общество как форма внутренней самоорганизации. Понятие гражданского общества в конституционной теории обозначает сферу автономной самоорганизации граждан, независимую от государства и выполняющую функцию самостоятельной сферы общественной самоорганизации вне системы государственных институтов. Исключение данной формулы из проекта 2026 года означает утрату конституционного признания гражданского общества как характеристики политического сообщества Казахстана.

Проект 2026 года сохраняет указание на миролюбие, но переносит его из сферы самоидентификации общества в сферу внешнеполитических устремлений государства. Формула «стремись к миру» характеризует цель, а не идентичность. Субъект миролюбия также трансформируется: в 1995 году миролюбивым называло себя общество, в 2026 году к миру

⁹ Например: Португалия (Конституция, ст. 66), Испания (Конституция, ст. 45) Норвегия (Конституция, ст. 112).

стремится народ как учредитель конституции, но применительно к отношениям с другими странами, а не как характеристика внутреннего устройства.

Вертикальный анализ: соотношение с нормативной частью проекта Конституции. Статья 10 Проекта 2026 года устанавливает, что Республика Казахстан «уважает принципы и нормы международного права, проводит внешнюю политику мира и сотрудничества с заинтересованными государствами, невмешательства в их внутренние дела, мирного разрешения международных споров».

Соотношение преамбулы и статьи 10 проекта демонстрирует согласованность в части миролюбивой ориентации внешней политики. Вместе с тем статья 10 проекта содержит формулировку «*сотрудничество с заинтересованными государствами*», тогда как преамбула говорит о «*дружбе со всеми странами*». Текстуальное расхождение порождает вопрос о соотношении универсальной декларации преамбулы и избирательного подхода статьи 10 проекта. Преамбула провозглашает дружбу со всеми, статья 10 проекта ограничивает сотрудничество заинтересованными государствами. Данное расхождение может интерпретироваться как разграничение уровней: преамбула выражает общую ценностную ориентацию, статья 10 учитывает практические ограничения внешней политики.

Понятие гражданского общества, исключённое из преамбулы, также отсутствует в нормативной части Проекта 2026 года. Статья 6 проекта признаёт идеологическое и политическое многообразие и устанавливает равенство общественных объединений перед законом, однако категория «*гражданское общество*» как таковая в тексте проекта не используется. Это свидетельствует о системном характере исключения данного понятия из конституционного лексикона.

В международной конституционной теории понятие гражданского общества рассматривается как элемент системы сдержек и противовесов вне институциональной структуры государства. Венецианская комиссия в своих заключениях неоднократно подчёркивала значение гражданского общества для демократического конституционного порядка. Параграфы 19–20 Чеклиста верховенства права (CDL-AD(2025)002) указывают на значимость свободных медиа и активного гражданского общества для реализации верховенства права. Исключение упоминания гражданского общества из преамбулы, при том, что данная категория отсутствует и в нормативной части проекта, свидетельствует о снижении конституционного признания автономной роли общества по отношению к государству. Кроме того, исключение данной формулы в целом из проекта 2026 года означает утрату конституционного признания гражданского общества как характеристики политического сообщества Казахстана.

В связи с этим рекомендуется восстановить указания на гражданское общество как элемент самоидентификации политического сообщества Казахстана.

11. Ответственность перед поколениями и учредительный суверенитет народа

Преамбула Конституции 1995 года содержит формулировку «*осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями*». В Проекте 2026 года она воспроизводится в изменённом виде — «*сознавая высокую ответственность перед будущими поколениями*».

Сужение объекта ответственности представляет собой содержательное изменение. Действующая Конституция устанавливает ответственность учредителя Конституции как перед современниками, так и перед потомками, тем самым фиксируя баланс интересов настоящего и будущего политического сообщества. Формулировка Проекта изменений 2026 года сохраняет лишь перспективное измерение. Такое изменение не имеет очевидного нормативного или концептуального обоснования. Современные подходы к межпоколенческой справедливости в конституционном праве и международных документах исходят из необходимости баланса между интересами разных поколений, а не из приоритета будущего над настоящим. Вертикальный

анализ не выявляет в нормативной части проекта положений, которые требовали бы или объясняли данное сужение.

Дополнительное значение имеет исключение из преамбулы формулировки *«исходя из своего суверенного права»*, присутствующей в действующей Конституции. Указание на суверенное право народа закрепляет принятие Конституции как результат самостоятельного учредительного решения, осуществляемого на основании первичного и не производного от иных источников полномочия народа.

Проект 2026 года данную формулировку не воспроизводит. При этом статья 4 проекта сохраняет нормативное закрепление народного суверенитета, устанавливая народ в качестве единственного источника государственной власти и носителя суверенитета. Однако данное положение относится к функционирующему конституционному порядку и фиксирует принадлежность суверенитета как правовой принцип. В отличие от этого формулировка преамбулы 1995 года указывает на суверенное право, как основание самого акта учреждения конституционного порядка.

Рассматриваемые изменения в совокупности с ранее проанализированной заменой формулы *«созидая государственность»* на *«укрепляя государственность»* может свидетельствовать о системном сдвиге в логике преамбулы от учредительно-суверенной модели к охранительно-консолидационной.

Данный сдвиг может иметь интерпретационные последствия. Преамбула используется при толковании конституционных норм как источник телеологической интерпретации. Охранительная преамбула формирует интерпретационную рамку, в которой стабильность и консолидация выступают приоритетными ценностями. При толковании норм о политическом участии, конституционных реформах и народных инициативах суды и государственные органы могут опираться на преамбулу как аргумент в пользу ограничительного подхода.

С точки зрения стандартов Венецианской комиссии Доклад о конституционных поправках (CDL-AD(2010)001) указывает, что конституции являются инструментами самоограничения политического сообщества, сохраняющими возможность изменений при соблюдении установленных процедур. Параграф 75 Доклада подчёркивает, что Конституция должна быть *«рамкой для политического действия, а не инструментом для него»*. Преамбула, акцентирующая укрепление и консолидацию, потенциально смещает функцию Конституции от рамки политического действия к инструменту защиты существующего порядка.

Таким образом, совокупный эффект анализируемых изменений снижает символическую устойчивость преамбулы как акта учредительной воли народа. В этой связи рекомендуется пересмотреть соответствующие формулировки с целью сохранения баланса между учредительным и охранительным измерениями преамбулы.

IV. Заключение и рекомендации

Проведённый анализ позволяет констатировать, что преамбула проекта конституционных изменений 2026 года существенно отличается от преамбулы действующей Конституции 1995 года по объёму, структуре, ценностному содержанию и функциональной направленности.

Вместе с тем формулировки о ценностях культуры, образования, науки и инноваций, а также о бережном отношении к природе оцениваются как обоснованные нововведения, соответствующие стандартам качества конституционного текста и современным тенденциям конституционного развития. Их сохранение рекомендуется без изменений.

Совокупный эффект остальных изменений может свидетельствовать о трансформации функциональной модели преамбулы: от учредительно-суверенной к охранительно-консолидационной. На основании проведённого анализа формулируются следующие **рекомендации по доработке преамбулы Проекта 2026 года:**

1. Целесообразно исключить политико-программные формулировки из проекта Конституции. Понятия «Справедливый Казахстан» и «Закон и Порядок» не являются юридическими категориями, привязаны к текущей политической повестке и не отвечают требованию долговечности конституционного текста. Термин «Закон и Порядок» концептуально противоречит принципу верховенства права в его международно-правовом понимании.

Рекомендуемая формулировка: «Стремясь к построению справедливого общества, основанного на верховенстве права».

2. Видится важным расширить субъектный состав правообладателей. Формулировка «прав и свобод граждан» сужает круг защищаемых лиц по сравнению с международными обязательствами Республики Казахстан (МППП, МПЭСКП, ВДПЧ), оперирующими категорией «каждый». Ограничение защиты статусом гражданства в преамбуле создаёт риск интерпретационного смещения при толковании норм о правах неграждан.

Рекомендуемая формулировка: «прав и свобод человека и гражданина».

3. Рекомендуется восстановить указание на идеалы свободы и равенства. Действующая Конституция содержит триаду «свобода, равенство, согласие», выполняющую системообразующую функцию: свобода закрепляет приоритет автономии личности, равенство — принцип недискриминации, согласие — основу общественного договора. Проект 2026 года сохраняет элементы единства и согласия, исключая свободу и равенство, что смещает ценностный баланс преамбулы в сторону коллективистских ценностей.

Рекомендуемая формулировка: «приверженные идеалам свободы, равенства и согласия».

4. Обоснованным представляется дополнить формулу единства указанием на многообразие. Формулировка Проекта «опираясь на принципы единства и солидарности, межэтнического и межконфессионального согласия» акцентирует консолидационные ценности без равнозначного указания на плюрализм и защиту прав меньшинств. Это создаёт интерпретационную рамку, в которой единство может превалировать над инакомыслием. Чеклист верховенства права Венецианской комиссии (п. 21 CDL-AD(2025)002) указывает, что верховенство права и права человека устанавливают пределы решений большинства и защищают меньшинства.

Рекомендуемая формулировка: «опираясь на принципы единства в многообразии, межэтнического и межконфессионального согласия, уважения прав меньшинств».

5. Уместно восстановить указание на гражданское общество. Действующая Конституция фиксирует самоидентификацию народа как «миролюбивого гражданского общества», закрепляя конституционное признание сферы автономной самоорганизации граждан, независимой от государства. Проект 2026 года исключает данную категорию как из преамбулы, так и из нормативной части, что свидетельствует о системном характере исключения. Венецианская комиссия подчёркивает значимость гражданского общества для реализации верховенства права. (п. 20 CDL-AD(2025)002)

Рекомендуемая формулировка: «сознавая себя миролюбивым гражданским обществом».

6. В целях повышения текстуальной согласованности необходимо обеспечить терминологическое единство преамбулы и нормативной части. Анализ выявил три терминологических расхождения между преамбулой и нормативными статьями Проекта, снижающих точность конституционного языка:

(а) привести обозначение субъекта учредительной воли в преамбуле («единый народ») в соответствие с формулой статьи 4 Проекта («народ Казахстана»);

(б) унифицировать понятия «неприкосновенность границ» (преамбула) и «неприкосновенность территории» (ст. 2 Проекта);

(в) согласовать формулу преамбулы «дружба со всеми странами» с формулой ст. 10 Проекта «сотрудничество с заинтересованными государствами».

7. Следует обратить внимание и устранить структурную асимметрию экологической конструкции преамбулы. Формулировка преамбулы практически дословно воспроизводит обязанность граждан из статьи 34(1) Проекта 2026 года, ценностно подкрепляя именно её, а не программную цель государства из статьи 34(2). Эта асимметрия усугубляется отсутствием закрепления субъективного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Рекомендуемая формулировка: «признавая необходимость бережного отношения к природе и ответственность государства за охрану окружающей среды».

8. Обоснованным представляется сохранить указание на суверенное право народа и ответственность перед нынешним поколением. Формула «исходя из своего суверенного права» фиксирует первичность народа как учредителя конституционного порядка. Сужение ответственности только к будущим поколениям не имеет концептуального обоснования и нарушает принцип межпоколенческого баланса, закреплённый в современных подходах к межпоколенческой справедливости.

Рекомендуемая формулировка: «исходя из своего суверенного права, осознавая свою высокую ответственность перед нынешним и будущими поколениями».

Реализация указанных рекомендаций позволит обеспечить баланс между консолидационными и учредительными элементами преамбулы, восстановить универсальные конституционные ценности и привести терминологию в соответствие с международными стандартами и нормативной частью проекта Конституции.

Библиография:

1. Венецианская комиссия. Report on Constitutional Amendment. CDL-AD(2010)001 (принят на 81-й пленарной сессии, Венеция, 11–12 декабря 2009 г.).
2. Венецианская комиссия. Report on the Rule of Law. CDL-AD(2011)003rev (принят 25–26 марта 2011 г.).
3. Венецианская комиссия. Заключение о новой Конституции Венгрии (Opinion on the New Constitution of Hungary). CDL-AD(2011)016, принято на 87-й пленарной сессии 17–18 июня 2011 года.
4. Венецианская комиссия. The Updated Rule of Law Checklist. CDL-AD(2025)002 (принят 12–13 декабря 2025 г.).
5. Конституция Республики Казахстан (действующая редакция 1995 года).
6. Проект Конституции Республики Казахстан от 30 января 2026 года - <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/press/news/details/1152063?lang=ru>
7. Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 апреля 2025 года № 200 «Об утверждении Концепции по продвижению в обществе идеологии закона и порядка на 2025–2030 годы».
8. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).
9. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (1966).
10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) (1966).
11. Основные законы других стран:
 - а) Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 года: *Federal Law Gazette* (Bundesgesetzblatt), часть III, классификационный № 100-1; с последними изменениями, внесёнными Законом от 22 марта 2025 года (*Federal Law Gazette* 2025 I, № 94).

- b) Конституция Французской Республики 1958 года: (в редакции с изменениями по состоянию на 8 марта 2024 года).
- c) Конституция Испании 1978 года: *Boletín Oficial del Estado*, № 311, 29 декабря 1978 года (в редакции с изменениями по состоянию на январь 2024 года).
- d) Конституция Чешской Республики 1992 года: Конституционный акт № 1/1993 Сб. Национального совета Чешской Республики от 16 декабря 1992 года (в редакции с изменениями по состоянию на 2013 год).

9 февраля 2026 года