

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ПРАВОВОЙ ФУНДАМЕНТ НОВОЙ ЭПОХИ



В. А. МАЛИНОВСКИЙ,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Университета КАЗГЮУ, д.ю.н.

Статья посвящена рассмотрению основных этапов конституционного процесса в зарубежных странах, анализу особенностей Конституции Республики Казахстан 1995 г., обеспечивающих ее высокую эффективность и ключевую роль в упрочении государственной независимости Республики Казахстан, а также в дальнейшем формировании новой конституционной доктрины.

Ключевые слова: конституция, Н. А. Назарбаев, этапы конституционного развития, Республика Казахстан, общие черты и особенности конституций, общепризнанные ценности и национальные интересы, конституционализм, конституционная доктрина, конституционное правотворчество.

В ПОТОКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВТВОРЧЕСТВА

Действующая Конституция Республики Казахстан занимает достойное место в мировой копилке современного конституционализма. Восприняв его традиции, обогащая теорию и практику, наш Основной Закон, по точному выражению Н.А. Назарбаева – национальная идея, воплощенная в праве – являет собой великолепный эталон конституционного патриотизма казахстанцев.

Учеными выделяется несколько волн (эпох) в мировом конституционном правотворчестве и соответствующие им основные законы:

- первой волны, так называемые, «старые» конституции конца XVIII в. – конца первой мировой войны – США 1787 г., Польши и Франции 1791 г. (в течение последующих примерно 130 лет были приняты конституции в ведущих странах мира и Европы);
- второй волны – принятые между двумя мировыми войнами (конституции Веймарской Германии 1919 г., Австрии и Чехословакии 1920 г. и др.);
- третьей волны – как итог второй мировой войны – Италии и Японии 1947 г., Основной закон ФРГ 1949 г. и др.;
- четвертой волны – вызванные распадом колониальной системы (конец 50-х, начало 60-х годов);
- пятой волны – обусловленные крушением последних фашистских режимов в Европе – Греции и Португалии (1974 г.), а также бывших португальских колоний в 1974-75 гг. и Испании в 1975 г.;
- шестой волны – в результате распада социалистического лагеря в конце XX века – страны Восточной Европы, бывшие страны со-

циалистической ориентации, Союз ССР. Остались единицы социалистических конституций, отдельные из которых модернизируются (так называемые конституции реформируемого социализма), другие остаются ортодоксальными.¹

Если продукты первой и отчасти второй волн, отражая свои эпохи, соответствовали нарабатанным за полуторавековой период классическим требованиям, то последующие конституции привнесли в теорию и практику конституционализма много нового. Это особенно относится к предмету конституционного регулирования.

Принятые после второй мировой войны конституции закрепили новую миссию государства в политической системе общества. В отличие от «ночного сторожа» оно стало играть более активную роль в качестве социального регулятора, снимающего различные напряжения и конфликты. Появились нормы о государственном индикативном планировании, о социально-экономических правах и свободах граждан, о равноправии женщин, правах молодежи, об урбанизации и защите окружающей среды. Находят более подробное закрепление детали построения и деятельности государственных органов. Получает декларирование, а кое-где и свое развитие «международный пакет» – об отказе от войны как средства разрешения международных конфликтов; о приоритетном действии общепринятых принципов и норм международного права по отношению к национальному законодательству и др. На третьем этапе в какой-то степени наблюдается унификация главных документов, их социализация и либерализация. Возвращаясь ко второму этапу, напомним, что Конституция Австрии 1920 г. стала родоначальницей европейского специализированного института конституционного контроля в лице Конституционного Суда.

Может сложиться впечатление, что ко второй половине XX в. основные конституционные концепции и модельные конституции состоялись и всем последователям остается лишь выбирать приемлемые варианты.

Однако практика последующих этапов конституционного развития, главным образом, конца 50-х – начала 60-х гг. XX в. вплоть до нашего времени, наряду с преемственностью общих тенденций третьего этапа, дала, образно говоря, девятый вал многочисленных осо-

¹Учеными приводятся и иные периодизации. См. напр.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 10-30; Сравнительное конституционное право. / Ред. коллегия: А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. М., 1996. С. 61-81.



бенностей в конституционном строительстве государств Латинской Америки, в странах «третьего мира» (или, как их еще называют, «развивающихся странах» или странах «третьей волны демократической модернизации»). Позже в эту группу вошли также страны Восточной Европы и новые независимые государства на территории бывшего Союза ССР.

Есть все основания полагать, что наряду с подтверждением общих закономерностей этот опыт привнес много нового.

Так, однозначную порочность продемонстрировала политика метрополий по навязыванию получившим независимость своим бывшим колониям конституций по «вестминстерскому образцу» или подобию «пятой французской республики». Войдя в противоречие с реальными общественными условиями молодых государств, основные законы быстро подвергались коренным преобразованиям, либо принимались принципиально новые. Становление конституционализма в некоторых из этих стран сопровождалось нарушением принципа верховенства конституции, ограничением прав и свобод человека и гражданина, временным отказом от использования выборности, опорой на централизацию и превалирование исполнительной ветви власти и другими особенностями.²

Значительный интерес представляют Великобритания, Канада, страны Северной Африки, Азии, а также Израиль, Индия, Австралия и иные.³

В отдельных странах на определенных этапах развития в качестве главного источника права применялись руководящие документы правящих партий, нормы обычного права.⁴

«Зеленая книга» Муаммара Каддафи – это тоже конституция Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии (с 1977 по 2011 г.), правда весьма своеобразная. В ней Лидер Ливийской революции отмечал: «Угроза свободе таится в утрате человеческого обществом своего подлинного Закона и подмене его законом, созданным человеком. ...Разработка конституции и вынесение ее на референдум среди современников – это своего рода фарс».⁵

Таким образом, на сегодня мы имеем широкий спектр конституционных доктрин и конституций по форме, содержанию, особенностям их принятия и внесения изменений, пребывания конституции в

²Более подробно см.: Конституции государств Америки: В 3-т. Под ред. д.ю.н., проф. Хабриевой Т.Я. М., 2006; Конституционное право развивающихся стран. Предмет, наука, источники. / Ред. коллегия: О.А. Жидков, В.Е. Чиркин, Л.М. Энтин, Ю.А. Юдин. М., 1987; Государство в странах капиталистической ориентации. Отв. ред. д.э.н. Р.А. Ульяновский. М., 1982.

³Более подробно см.: Конституции государств Азии в 3 т./ под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010.

⁴Более подробно см.: Сапронова М.А. Высшие органы государственной власти арабских республик. М., 2007.

⁵Каддафи М. Зеленая книга. М., 1989. С. 53-54.

координатах иных социальных регуляторов.

В принципе каждой стране свойственна собственная, сугубо персональная конституция. Именно поэтому будет большой ошибкой думать, что главной задачей разработчиков конституции является выбрать удачный иностранный образец, унифицировать общими стандартами, поработать ножницами, клеим... И дело сделано! Это далеко не так.

Конституция, в первую очередь, должна базироваться на национальных интересах и менталитете населения, определять задачи на ближайшие и отдаленные перспективы, создавать условия для эволюции прогрессивных институтов при устойчивости и эффективности власти, гарантировать права и свободы граждан в сочетании с их обязанностями и обязанностями государства... Говоря кратко – предметно и взвешенно регулировать многообразные сложности. Только в этом случае основной закон не будет отвергнут обществом как инородное тело, а станет действенным средством решения стратегических и тактических задач. Конституция должна быть понята и принята самим народом.

Государственная власть должна возглавляться креативным и ответственным лидером, направляющим всю мощь государственного аппарата и институтов гражданского общества на обеспечение конституционных ценностей, реализацию положений и норм конституции.

Причем перечисленные составляющие успеха должны присутствовать в их единстве. В этом мы убедились на своем собственном опыте и примерах других стран.

Так, разработка действующей Конституции Украины продолжалась шесть лет – намного дольше, чем в других новых независимых государствах, образованных после распада Союза ССР. Она сопровождалась различными обострениями в отношениях между ветвями власти. Принятый Верховной Радой 28 июня 1996 г. Основной Закон стал результатом хрупкого компромисса, достигнутого между различными политическими силами Украины. Последовавшие в 2004 и 2010 гг. действия в отношении Конституции были обусловлены поочередным усилением Верховной Рады или Президента. Конституционные споры продолжались и своего пика достигли в 2014-2015 гг., обернувшись горем для людей, непримиримым противоборством в обществе и кровопролитной войной. Нетактичность отдельных конституционных норм, вызывавших тлеющий социальный раздор, стали катализаторами нестабильности страны.

Весьма показателен пример конституционного процесса в Египте. После свержения Хосни Мубарака по предложению лидеров победившего на президентских выборах движения «Братья-мусульмане» на референдуме в декабре 2012 г. была принята Конституция, которая явно не способствовала консолидации общества. Она получила одобрение 64%

голосов тех, кто принял участие в волеизъявлении при явке всего 33% избирателей. В июле 2013 армия низложила и арестовала президента Мухаммеда Мурси, а действие «его» конституции было приостановлено. Новая Конституция была подготовлена и вынесена на референдум по инициативе министра обороны генерала Абдель Фаттах а-Сиси, впоследствии избранного Президентом страны. В январе 2014 г. более 95% египтян поддержало проект новой конституции страны. На этот раз в референдуме приняли участие более 55% избирателей, несмотря на бойкот, к которому призвало движение «Братьев-мусульман».

Думается, что и на Украине (в действующей Конституции), и в Египте (в Конституции М. Мурси) оказалось нарушенным требование о необходимости точного воплощения интересов народа, в результате чего должным образом не сработала объединительная функция основных законов.

С 1993 по 2010 гг. была нестабильна Конституция Кыргызстана. Первая Конституция (1993) четырежды пересмотрена в пользу усиления полномочий Президента – в 1994, 1996, 1998 и 2003 гг. В ноябре и декабре 2006 г. оппозиционной группой депутатов были подготовлены и приняты дважды изменения в Конституцию, однако 14 сентября 2007 г. Конституционный Суд отменил действие ноябрьской и декабрьской редакций Конституции. В действие вновь вступила Конституция в редакции от 18 февраля 2003 г. 21 октября 2007 г. была принята новая редакция Конституции. В апреле 2010 г. в Кыргызстане вновь произошла неконституционная смена власти и принята новая Конституция, провозгласившая парламентскую форму правления. Автор публикации приходит к выводу о том, что «нестабильность Конституции Киргизии отрицательно сказывается на развитии государства и общества в целом».⁶

По большому счету, именно принудительным разрушением существовавших ранее в ряде стран устойчивых национальных конституционных пространств во многом объясняется нынешний массовый поток беженцев в Евросоюз из стран Африки, Ближнего Востока и Азии.

ГАРАНТИЯ СОГЛАСИЯ, СТАБИЛЬНОСТИ И ПРОГРЕССА

Сила действующей на протяжении двадцати лет Конституции Республики Казахстан заключается в том, что она отвечает сформулированным выше требованиям, обеспечила построение нового Казахстана, в силу чего пользуется заслуженным уважением у казахстанцев, зарубежных специалистов и политиков.

⁶См. Турецкий Н.Н. О стабильности Конституции Казахстана // Материалы Международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30—31 августа 2012 г.). Астана, Алматы, 2012. С. 264.



Накануне празднования 20-летия Конституции вышла в свет необычная, интересная и во многом показательная книга.⁷ В ней размещены статьи, отражающие мнения зарубежных авторов о первой значимости Конституции Республики Казахстан 1995 г. в глубоком и всестороннем переустройстве Казахстана, его превращении в современное, сильное, успешное и процветающее государство. В сборник включены также аналитические сравнительные материалы о развитии казахстанского права и государственных институтов в сопоставлении с аналогичными отраслями и институтами других стран.

В числе авторов – представители авторитетных международных организаций: Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), комитетов ООН, ОБСЕ, ПАСЕ, Международного союза юристов и других; известные политические деятели: послы зарубежных стран в Казахстане, консультанты руководства страны; руководители государственных органов (конституционных и общих судов, прокуратуры и других), ученые с мировыми именами из различных сфер гуманитарных знаний. Пятьдесят авторов представляют более двадцати стран дальнего и ближнего зарубежья с различными правовыми системами и традициями.

В начале 90-х гг. XX в. предпосылками нового казахстанского конституционного законодательства стали запросы всесторонней модернизации нашего общества, пребывавшего тогда в состоянии глубокого всестороннего кризиса. Конституция получившего государственную независимость Казахстана как раз и была призвана сохранить преемственность во всем положительном; заложить политико-правовые инструменты снятия возможных конфликтов при одновременном закреплении принципов и норм, способствующих осуществлению многовекторного реформирования и последующего устойчивого развития.

Сделать это удалось не сразу.

Ученые и политики оказались просто не готовы к решению этой архисложной задачи, поскольку отчасти пребывали в координатах прошлого и настоящего, отчасти туманно видели будущее. Могли ли мы в 90-х годах уснуть вечером при советском социалистическом государственном праве и утром встать при конституционном праве развитого правового государства. Конечно же нет.

«Мы не обладали ни знаниями, ни опытом самоуправления, и очень слабо представляли, как функционируют современные государства, какие законы нам нужно принять. – напомнил Н.А. Назарбаев в выступлении на международной конференции

⁷Казахстанский тренд: от тоталитаризма к демократическому и правовому государству (взгляд со стороны) / Сборник статей. Отв. ред. и автор предис. д.ю.н., проф., Заслуж. деятель РК. И.И. Рогов. Астана, 2015. – 244 с.

28 августа 2015 г. – Но мы знали: если не будем действовать быстро и решительно, то вместо нового независимого государства будет анархия. И наблюдали это на опыте других стран».⁸

Именно позиция Президента Республики – Лидера Нации позволила ясно и четко определить концепцию Основного Закона, лично понятного и принятого подавляющим большинством казахстанцев.

Как известно, в силу особой важности Н.А. Назарбаев непосредственно руководит конституционным процессом – от методологического обеспечения: видения миссии Конституции в системе мер масштабного переустройства страны; соотношения экономики и политики; рыночного хозяйства и демократии; народного, государственного и национального суверенитетов и других ключевых вопросов – вплоть до формулирования конкретных положений и норм и собственноручного изложения их на бумаге: преамбулы Конституции, основополагающих принципов Республики и других.

Само принятие действующего Основного Закона стало прорывным проектом, обеспечивающим общественное согласие и политическую стабильность. Одной из исторических заслуг Н.А. Назарбаева.

Особенно однозначно это видно на фоне тех стран, которые, обрета независимость в 90-х годах прошлого века, однозначно не определили свою государственную идентичность, в силу чего их граждане, расколовшись на группы, продолжают спорить, тем самым повышая градус социального напряжения.

ВЗВЕШЕННЫЙ БАЛАНС МИРОВЫХ ЦЕННОСТЕЙ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. воплощены лучшие общие черты основных законов эпохи «развитой демократии» в сочетании с особенностями, диктуемыми нашими национальными традициями и сложностью казахстанского пути укрепления государственной независимости.

К общим чертам, характерным для современных передовых иностранных конституций, можно отнести следующие:

- саму историю рождения Конституции 1995 г., которая сходна с возникновением основных законов в высокоразвитых странах: принятием документов-предшественников: «политического протокола намерений» – Декларации о государственном суверенитете (1990 г.), «малой конституции» – Конституционного закона о государственной независимости (1991 г.), первой Конституции РК 1993 г. – своеобразных символов и промежуточных итогов. Разрабатывая их и был накоплен бесценный собственный опыт, который и позволил в дальнейшем подготовить стабильную и успешно работающую на протяжении двадцати лет Конституцию РК 1995 г.;
- традиционные блоки (предмет) конституционного регулирования: основы общественного (конституционного) строя, регламентируемые в Разделе «Общие положения»; основы взаимоотношений человека (гражданина) с государственной властью, общепризнанные мировым сообществом права и свободы человека и гражданина; форма политико-территориальной организации государства; форма правления; система госорганов, местное самоуправление и самоуправление;
- в целом общие функции Конституции: учредительная (политическая) – ранее результат классовой борьбы теперь – политический консенсус; юридическая (костяк правовой системы); организаци-

онная (государственный механизм с его территориальными опорами); идеологическая (государственная конституционная идеология); международная (приверженность к общепризнанным принципам и нормам международного права);

- из преимущественно политического документа, какими ранее были социалистические конституции, Конституция РК 1995 г. стала преимущественно юридическим актом. В значительной степени акцент сделан именно на юридическую сторону, включая юридические гарантии прав и свобод граждан Республики Казахстан.

Говоря о непреходящем использовании зарубежного опыта в конституционном правотворчестве Казахстана, необходимо видеть, что это не есть слепое копирование, автоматическое заимствование отдельных институтов других конституций. Несмотря на определенное сходство казахстанской Конституции с конституциями, к примеру, России или Франции, наш Основной Закон строго индивидуален. При участии российских и французских ученых в подготовке проекта нашей Конституции, встать нам на «русский» или «французский» путь не представляется возможным именно по объективным причинам.

Иногда встречаются советы внедрить в нашу государственную конструкцию чужие институты. К таким предложениям необходимо относиться предельно осторожно, поскольку в их обоснование нередко ставятся абстрактные рассуждения, а не конкретные интересы страны. Более того, нужно видеть и то, что есть сферы, при исследовании которых методы сравнения в координатах что лучше, а что хуже вообще не применимы (например, отдельные права и свободы человека и гражданина, этнические и религиозные отношения).

Неповторимый облик главному документу Казахстана придают следующие основные особенности:

- в Конституции нашли закрепление именно национальные интересы и ценности (в первую очередь, в преамбуле, статьях 1– 9), обеспечивающие консолидацию проживающих на территории страны людей в народ Казахстана с его последующей эволюцией на основе гражданства в Единую Нацию;
- Конституция освобождена от положений и норм, могущих вызывать беспокойство в обществе и его отдельных слоях (этнических, религиозных, социальных и др.). В нее включены лишь те ценности, идеи и положения, которые способствуют объединению людей, не вызывают противостояния. Поэтому впоследствии работает объединительная функция Конституции;
- максимально сняты количественные социальные нормы и стандарты. Они заменены подвижными критериями, которые устанавливает государство и постепенно повышает их в зависимости от уровня функционирования экономики и накопления внутренних ресурсов;
- этот же подход (развития в зависимости от уровня общества) характерен для эволюции политической системы в целом и самого государства. Причем степень либерализации определяется законодателем, то есть Парламентом;
- в Конституции однозначно закреплен единственный источник государственной власти – народ, формы осуществления народовластия, отправление власти государственными органами «по делегации». Исходя из народного суверенитета провозглашен принцип «единства государственной власти» и ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, взаимодействующие между собой на основе системы сдержек и противовесов;
- нашла закрепление достаточно жесткая конструкция государ-

ственной власти в ее политико-территориальной организации и системе высших государственных органов. Иными словами – унитаризм и превалирование президентской власти, возглавляемой Главой государства – конституционным медиатором в отношениях между народом и госвластью, между ветвями государственной власти. Отдельные полномочия Президента Республики являются резервными и за двадцать лет не применялись ни разу;

- верховенство Конституции распространяется не только на национальные источники действующего права, но также и на международные договоры и решения международных организаций;
- в Конституции предусмотрена особая защита закрепленных конституционных ценностей, включающая повышенную жесткость самого Основного Закона, а также конституционные ограничения и запреты;
- выверенные логика и соответствующая ей структура Конституции, торжественный и понятный для всех казахстанцев язык изложения.

В целом воплощенный в Основном Законе баланс общего и особенного представляют собой оптимальный сплав общечеловеческих ценностей с насыщенным казахстанским содержанием. Именно акценты на динамичность формирования содержательных характеристик казахстанского государства; на президентском начале формы правления; на первичности единства государственной власти и ее вторичности – осуществлении в соответствии с ее разделением на три ветви; на решающей роли Республики при включении международных норм в правовую систему страны; на перечне объектов государственной собственности и возможности пребывания отдельных категорий земель (земельных участков) в очерченных законом границах в частной собственности; на статусе казахского языка как в качестве государственного, официального употреблении при общении с госвластью русского языка и о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана; об отказе Казахстана от применения первым вооруженной силы – эти и иные приоритеты формируют казахстанское «Я» Основного Закона.

Форматы принятия и корректировки норм Конституции (в 1998, 2007 и 2011 гг.) определяются Президентом Республики и гарантируют народность и научность, а также последующую эффективность действия Основного Закона.

Стабильная и динамичная Конституция обеспечила преодоление масштабного кризиса 90-х годов. На ее основе построено сильное, успешное и процветающее государство. Исходя из ее ценностей мы преодолевали и будем преодолевать перманентные сложности, мы уверенно смотрим в будущее, предначертанное выдвинутой Н.А. Назарбаевым Национальной патриотической идеи «Мәңгілік Ел». Конституция, таким образом, прочно связала прошлое с настоящим и стала надежным мостом в будущее.

К СОВРЕМЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОКТРИНЕ

Принятие действующей Конституции страны поставило фундаментальные задачи перед учеными-правоведами, в первую очередь, теоретиками государства и права и конституционалистами.

На встрече с членами Конституционного Совета 30 августа 2014 года Президент Республики – Лидер Нации поздравил казахстанцев с этим важным событием, отметив, что все достижения страны основаны на духе и букве Основного Закона, который определяет стратегические направления развития нашего государства и общества. Одновременно Н.А. Назарбаев напомнил о зна-

чительных возможностях Конституции: «Мы не все поставленные Основным Законом задачи выполнили».⁹

В выступлении 28 августа 2015 г. на международной конференции Президент Республики сформулировал перечень конкретных действий по следующим направлениям дальнейшего раскрытия потенциала Конституции. В их числе положения: о народе как единственном источнике государственной власти; о гражданском равноправии; об экономическом развитии на благо всего народа; о конституционном принципе социального государства; о казахстанском патриотизме. «Конституция является символом гражданственности, это бесценный дар нашей независимости. Уважение к государственности – священный долг каждого казахстанца. Неукоснительно исполняя все положения Конституции мы сможем достичь еще больших высот!».¹⁰

Как уже подчеркивалось ранее, президентская конституционная политика основывается на двух столпах – интересах Казахстана и лучшем современном международном и иностранном опыте. Они продолжают быть востребованными и в наши дни.

Конституционный Совет в представленном Парламенту послании «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (2014 г.) во главу угла поставил следующую рекомендацию.

«Первое. Сложность конституционной материи, многообразие и подвижность отношений конституционного регулирования, объективная эволюция всех сторон жизни казахстанского общества требуют безусловного учета смысла конституционных ценностей, положений и норм как при принятии, так и применении законов, а также особой щепетильности в использовании конституционного понятийного аппарата. ... Корректность использования соответствующих понятий нередко определяющим образом влияет на содержание и направленность правотворчества, последующего применения законов и других нормативных правовых актов».

Озабоченность органа конституционного контроля имеет под собой весьма серьезные и конкретные основания.

Приведу несколько примеров.

Пример 1. В пункте 1 статьи 1 закреплено, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Тем самым подчеркивается постепенность процесса обретения этих четырех качеств. В отличие от многих стран, которые, значительно забегаая вперед, в своих конституциях заявили об обладании ими как о факте свершившемся. Тем не менее, нередко на несущее большую содержательную нагрузку слово «утверждает» в научных публикациях внимание не обращается. Более того, сами авторы, допускающие эту серьезную ошибку, пытаются еще и критиковать пункт 1 статьи 1, обвиняя составителей Основного Закона якобы в стремлении выдать желаемое за действительное.

Пример 2. Одним из принципиальных отличий нашей Конституции выступает четкое закрепление в пункте 4 статьи 3 сущностного и организационного начал государственной власти. В Республике Казахстан она «единая, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

⁹Посещение Конституционного Совета // Казахстанская правда, 2014, 30 августа.

¹⁰Таран О., Фиринова В., Тулешева Г. Правовой фундамент демократического государства. Формула стабильности и созидания // Казахстанская правда, 2015, 29 августа.

⁸Таран О., Фиринова В., Тулешева Г. Формула стабильности и созидания // Казахстанская правда. 2015, 29 августа.



Между тем, некоторые авторы статей, учебных пособий и даже солидных специальных монографий из этой очень правильной и сбалансированной нормы изымают только принцип разделения властей, закрывая глаза на единство государственной власти. А зря. Ведь именно единство, проистекающее из народного суверенитета, вместе с разделенностью власти заложены во всё последующее здание президентской формы правления. Более того, не обращая внимания на единство, исследователи высказывают свое несогласие с, на их взгляд, искажением «разделенности» – некоторым перевесом в сторону возможностей Президента и Правительства.

Другие, как бы не замечая записи о разделении властей, пытаются направить стрелы своей критики на начало единства государственной власти. При этом исходят из негативного отношения к нему классиков XVII–XIX веков, когда концепция разделения властей использовалась в качестве политико-идеологического оружия борьбы с единством феодального абсолютизма, а в XX в. основанного на диктате КПСС полновластия Советов народных депутатов.

Являясь в принципе сторонником учения Дж. Локка и Ш. Монтескье, предлагаю сравнить организацию государственного аппарата их времен с устройством высокоразвитых стран XXI в. Думаю, вывод можно описать одним словом – неспоставимость. Она порождена повышенной сложностью современных институтов государства, активностью политических партий, средств массовой информации, других групп давления и применяемых ими политических, информационных и иных технологий. Это как сравнивать электронную почту с отправкой писем голубями!

Как показывает практика «развитых демократий», народ заинтересован не только в «разделении власти», но и в слаженной работе парламента и правительства. То есть в единстве действующей законодательной и исполнительной ветвей. Только оно обеспечивается главным образом по партийным каналам.

Вспомним, какое волнение вызвала потеря британскими консерваторами в 2010 г. абсолютного большинства в Палате Общин и впервые за послевоенный период формирование коалиционного правительства. После выборов 2015 г. это большинство Консервативной партией было восстановлено и многие британцы облегченно вздохнули. В этом же году в Турции впервые за 12 лет Партия справедливости и развития не смогла набрать большинства депутатских мандатов и была вынуждена искать партнеров для создания правительственной коалиции. Когда этого не получилось, Президент назначил внеочередные выборы в Великое Национальное Собрание. Многопартийные коалиции на протяжении последних шести десятилетий значительно осложняют деятельность

парламента и правительства в Италии. Этот список можно продолжить.

Практика зарубежных стран, как видим, подтверждает правильность закрепленного в нашей Конституции баланса единства и разделенности государственной власти. Другое дело, что так четко это не сделано ни в одном иностранном основном законе и находится за пределами консервативного понимания.

Пример 3. Нередко, почему зря, достается положению казахстанской Конституции о президентской форме правления. Основываясь на знаниях из традиционных учебников по теории права и государства о делении всех республик на президентские, парламентарные и смешанные, и не найдя в этой классификации казахстанской формы правления, кое-кто начинает возмущаться. Мол, придумали в Казахстане нечто такое, чего нет в природе. При этом закрывая глаза на то (или просто не зная того), что на протяжении последних десятилетий на солидном научном уровне именитые государственные ученые предметно говорят о смешанных формах правления, выделяя базовые – парламентарную и президентскую формы правления. В результате превалирования традиционных подходов и повторения вчерашних истин вместо вклада в перспективное направление исследования получается как бы неуклюжая критика настоящего и будущего... из прошлого.

Пример 4. В научных трудах и популярных статьях казахстанцы часто применяют термины «органы государственной власти» и «органы государственного управления». Однако казахстанский Основной Закон оперирует только понятиями «государственный орган», «представительный орган», «орган исполнительной власти», «исполнительный орган». Категория «государственное управление» применяется лишь в отношении «местного государственного управления».

И это совершенно правильно, поскольку, во-первых, в действующей Конституции провозглашен принцип единства и разделенности государственной власти; во-вторых, сегодня использование обобщающих терминов «органы государственной власти» и «органы государственного управления» в конкретном контексте влечет вероятность распространения власти одних органов на другие, ущемление полномочий одних органов по отношению к другим. В-третьих, применение не соответствующей Конституции терминологии как бы возвращает нас в советскую эпоху, когда государственные органы концептуально делились на органы государственной власти (ими являлись полновластные Советы народных депутатов) и органы государственного управления (различные исполнительно-распорядительные органы).

Приведенные примеры говорят о правильности и актуальности приведенной рекомендации Конституционного Совета. Хорошо бы ее услышать тем,

кто вольно или невольно вместо того, чтобы развивать прогрессивные начала Конституции и тем самым продвигать науку, топчет на месте, либо делает «два шага назад».

Действующая Конституция РК родилась и живет в эпоху тиктаческих сдвигов в государственном строительстве и праве. Опыт Конституционного Совета показывает, что много сложностей возникает на стыках урегулированных Основным Законом коллективных и индивидуальных интересов, публичного и частного права, а также между отдельными отраслями права. Посмотрим эволюцию государственной власти, ее «разгосударствление» за счет учреждения государственно-общественных институтов, включения в деятельность госорганов общественных советов и НПО, передачи отдельных госфункций в конкурирующую среду, расширения перечня государственных услуг. Уже несколько лет разрабатывается конституционная экономика. Модернизируется система действующего права...

Реализовать новшества и развязать тугие узлы противоречий можно лишь посредством дальнейшей конституционализации всех отраслей права и с помощью углубленных межотраслевых исследований.

В этой связи не могу не поделиться еще одним беспокоящим меня наблюдением.

В наши дни в зону повышенной турбулентности попало международное публичное право. В практику отдельных стран прочно вошло проведение военных операций на территории других стран с использованием беспилотников, применение экономических и иных санкций. Эти шаги предпринимаются как индивидуально, так и коалиционно, но, главное, без согласия Совбеза ООН. Существующие тенденции замены конвенционного права на ставшее модным «мягкое право», подмены правовых актов ООН решениями коалиций некоторых государств создают предпосылки для усиления субъективизма стремящихся к лидерству государств и международных организаций, проведения некоторыми из них политики двойных стандартов.

Противодействовать такому опасному для мира развитию событий призвано закрепление в Конституции РК и подтвержденное решениями Конституционного Совета верховенство Основного Закона в отношении международных договоров и решений международных организаций.

Именно здесь возникло некоторое непонимание между представителями международного публичного права и конституционного права, которое может быть снято учеными.

С соотношением международного и национального права связано еще одно принципиальное обстоятельство. Казахстан последовательно выполняет принятые на себя международные обязательства, проводит имплементацию идей и положений актов международного права в действующее национальное право и правоприменительную практику. Здесь уже сделано и делается много, о чем справедливо написано в национальных отчетах Казахстана в контролирурующие органы ООН. Собственно, в области человеческого измерения за прошедшее двадцатилетие страна поднялась на гораздо более высокий уровень и вошла в принципиально иную систему координат.

Это очень хорошо.

Настораживает другое. Даже в тех случаях, когда налицо полная имплементация норм ратифицированных международных актов в казахстанское законодательство и практику, всячески пропагандируется применение не наших, а международных норм. Казахское право остается как бы в тени международного. Вероятно, ярым представителям глобального миропорядка выгодно проводить линию на ограничение суверенной государственно-правовой идентичности и, тем самым – на вытеснение национальной правовой системы из общего политико-правового пространства. Но это же явно ненормально!

Накануне 20-летия Конституции ведущими учеными и практиками было проведено исследование практики осуществления конституционного контроля, а также обобщение и анализ правовых позиций Конституционного Совета в различных сферах юриспруденции.¹¹ Эта коллективная монография наверняка послужит хорошей службой ученым, преподавателям права, студентам и практикам.

Наука должна отталкиваться от национальных интересов, передового современного зарубежного и накопленного самими нами опыта. Только в этом случае будет последовательно формироваться современная доктрина казахстанского права.

В.А. Малиновский: Қазақстан Республикасының Конституциясы – жаңа дәуірдің құқықтық іргетасы.

Мақала шет елдердегі конституциялық үдерістердің кезеңдерін ашып көрсетуге, Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясының Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігін нығайтудағы асқан тиімділігі мен шешуші рөлін, сондай-ақ жаңа конституциялық доктринаны одан әрі қалыптастыруын қамтамасыз ететін ерекшеліктерін талдауға арналған.

Түйінді сөздер: конституция, Н.Ә. Назарбаев, конституциялық дамудың кезеңдері, Қазақстан Республикасы, конституциялардың ортақ белгілері мен ерекшеліктері, жалпыға танылған құндылықтар мен ұлттық мүдделер, конституционализм, конституциялық доктрина, конституциялық құқық шығармашылығы.

V. Malinovskiy: Constitution of the Republic of Kazakhstan – is a legal basis of a new era.

The article is devoted to interpretation of the main stages of the constitutional process in foreign countries, to the analysis of features of the Constitution of Kazakhstan of 1995, which provide its high efficiency and key role in consolidation of state independence of the Republic of Kazakhstan, and also in the further formation of the new constitutional doctrine.

Keywords: constitution, N. Nazarbayev, stages of development of constitutions, Republic of Kazakhstan, common features and features of constitutions, conventional values and national interests, constitutionalism, constitutional doctrine, constitutional law-making.

¹¹Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова, В.А. Малиновского. Алматы, 2015.