

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 342(574)

ПРАВОВАЯ РЕФОРМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

З.К. Аюпова¹, Д.У. Кусаинов²

¹Казахский национальный университет имени аль-Фараби

²Казахский национальный педагогический университет имени Абая

Исследуются проблемы и перспективы правовой реформы в Республике Казахстан, особенности конституционного законодательства государства в современный период. Тщательно изучены труды российских и казахстанских правоведов в этой области.

***Ключевые слова:** правовая реформа, Конституция, конституционное законодательство, парламентаризм, президентская власть, теория разделения властей, система сдержек и противовесов, форма правления, государственная власть, коллизии, конституционные новации.*

После распада СССР через определенный промежуток времени размышлений и поисков новых политических и правовых моделей развития национальной государственности в истории права Казахстана начался бурный период правовых реформ, характерный тем, что влияние новых законов рынка, развертывание частного сектора и частной собственности потребовали принятия целого ряда новых кодифицированных актов – кодексов, законов, подзаконных актов и т.д. Конечно же, эти процессы были бы немыслимы без принятия новой Конституции постсоветского периода, периода суверенизации. Правовая реформа в Казахстане в 90-е гг. прошла под знаменем верховенства Конституции 1993 г. и заложила правовую базу под функционирование Парламента, государственности нового типа и нового типа теории конституционализма.

Теория конституционализма в своем развитии имеет ряд общих и особенных черт в эволюционном развитии, что позволяет говорить о появлении новой советской модели Основного закона. Следует отметить, что конституции многих советских государств, в том числе Казахстана, исходят из общих начал конституционализма, таких, как

народный суверенитет, приоритет прав и свобод личности, правовое государство, разделение властей, представительная форма правления¹.

Содержательный и институционально-функциональный анализ теории конституционализма в Казахстане позволяет заключить, что данная теория представляет собой объемное и многогранное политико-правовое явление, социальная сущность которого заключается во взаимной связи и обусловленности отношений «государство – общество – личность». В целом основные положения теории конституционализма представляют собой единую систему, характеризуют все компоненты, вобравшие организацию государственной власти, взаимоотношения ее институтов, пределы компетенции. Без единства и устойчивой совокупной взаимной связи этих положений не может идти речи о теории конституционализма в Казахстане как политико-правовой действительности.

Отсюда очевидно, что правовая сущность теории конституционализма формируется в ее правовых принципах, закрепленных прежде всего в Основном законе, в конституционно-правовых актах, что позволяет говорить о теории конституционализма, которой присущ более высокий уровень обобщения. Вместе с тем, содержание и функциональное назначение конституционно-правовых принципов теории конституционализма определяют ее особенности с точки зрения юридической практики. Именно поэтому теория конституционализма выступает логическим обобщением, обретающим конституционно-правовой облик, который, в свою очередь, становится предметом изучения науки, прежде всего конституционного права как самостоятельной отрасли в системе юридических наук. На современном состоянии исследования теории конституционализма сказалось то, что в советский период данная теория характеризовалась только с позиций идеологической доминанты. Такая позиция ученых-государствоведов определялась доминирующей позицией на протяжении всего советского периода взглядами классиков марксизма-ленинизма.

Возникновение и становление теории конституционализма как особой системы в Казахстане связаны прежде всего с особенностью данного сложного политико-правового явления. Объективная потребность реформирования советских органов, по мнению А.А. Арабаева, возникла в процессе крупномасштабных политических, экономических и социальных преобразований с середины 80-х гг. и формирования в начале 90-х гг. XX в. казахстанской государственности на качественно новых правовых началах².

¹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 12-е изд. М., 2006. С. 395.

² Арабаев А.А. Конституционное законодательство Республики Казахстан: вопросы парламентаризма //Вестн. Межпарламентской Ассамблеи. 1999. №1. С. 197.

Как показывает анализ советского конституционного законодательства, в советский период развития в Казахстане, как и в других союзных республиках, не было парламентаризма и, соответственно, как таковой теории конституционализма, хотя справедливости ради надо отметить, что в советских конституциях были закреплены отдельные элементы парламентаризма³. Принцип разделения властей не только не был реализован, но даже теоретически не признавался догматичным научным коммунизмом. Ему противопоставлялся принцип единства власти народа в лице Советов⁴. В советских конституциях формально закреплялись принципы полновластия народа, верховенства Верховного Совета в системе органов государственной власти и управления, верховенства закона в системе нормативных правовых актов, но в действительности они не были реализованы. Тот период ознаменован, по нашему мнению, отсутствием реальной демократической политической системы для становления теории конституционализма. Следовательно, правомерно говорить, что правовые основы эволюции теории и доктрины конституционализма связаны в первую очередь всего с конституционным реформированием СССР, ставшим составной частью политики перестройки, гласности и демократизации советского общества⁵. В рамках общесоюзной конституционной реформы впервые было заложено начало процессам парламентаризации в государственно-правовом развитии союзных республик⁶ и, значит, теории конституционализма в целом. В этой связи отметим, что положения о национальной государственности и ее независимости напрямую свидетельствовали о закономерной тенденции в государственно-правовом развитии союзных республик. Так, например, в Декларации «О государственном суверенитете Парламента ССР» заявлялось о национальной государственности и принятии мер по ее защите и охране, провозглашалось, что Казахстан является суверенным государством.

Важное значение в становлении и развитии теории конституционализма имели положения ст. 2, 4, 6 Декларации независимости Казахстана, в которых закреплялось, что народ Казахстана является единственным источником государственной власти в Республике; вся власть исходит от народа, существует для народа; народ Казахстана осуществляет верховную власть непосредственно и через представительные органы. Таким образом, впервые посредством

³ Арабаев А.А. Парламентаризм и парламент Казахстана: генезис, состояние, перспективы. Алматы, 2008. С. 38.

⁴ Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Казахстане. Алматы, 2007. С.16.

⁵ XIX Всесоюзная партийная конференция КПСС: стеногр. отчет. М., 1998. Т.1. С. 38.

⁶ Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 439.

Декларации были закреплены социальная база и правовая конструкция государственной власти Казахстана в качестве суверенного государства. Из всего перечисленного следует, что Декларация о государственном суверенитете являлась конституционным актом, имеющим высшую юридическую силу. И в этой связи следует согласиться с мнением Ю.А. Тихомирова, что закрепление в Конституции принципов правовой системы еще не гарантирует приоритета Основного Закона над иными актами, так как на практике могут действовать законы, превалирующие над Конституцией, вследствие закрепления принципов, не известных последней⁷. В становлении теории конституционализма нашла отражение вся палитра противоречивости и динамики конституционных реформ 1989–2007 гг., которые, начинаясь в конце 1980-х гг. на основе общесоюзных реформ, в дальнейшем практически приобрели необратимый комплексный характер, развиваясь и закрепляясь в общественных отношениях принципиально нового конституционного строя⁸.

Как свидетельствует практика, в большей части постсоциалистических конституций создан особый механизм, препятствующий возрождению тоталитарного общества и государства. Анализ показывает, что во многих конституциях закреплены нормы, которые запрещают захват государственной власти, провозглашают принцип политического плюрализма и многопартийности, не допускают создания чрезвычайных судов, подробно регламентируют права граждан, правовой механизм их защиты. Закрепление таких норм является характерным для многих постсоциалистических государств, отражая, таким образом, их стремление освободиться от тоталитарных традиций. Практически все конституции стран СНГ, в том числе Конституция Республики Казахстан, провозглашают в качестве своей цели создание демократических, правовых, социальных и светских государств. Демократические основы государственности раскрываются в конституционных институтах прямой и представительной демократии, при этом подчеркивается принадлежность суверенитета и верховной власти народу. Большой массив конституций провозглашает принцип социального государства, как правило не раскрывая его содержания. Это объясняется тем обстоятельством, что разработчики конституций стремились отойти от примата социалистических Основных законов, содержащих в себе идеологический заряд. Принцип «светского государства» раскрывается в положениях об отделении государства от религии и недопустимости преимуществ для отдельных религий и культов.

⁷ Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1995. С. 80.

⁸ Арабаев А.А. Становление конституционного законодательства суверенной Республики Казахстан: дис. ... д-ра юр. наук. Алматы, 2007. С. 102.

В сфере конституционных прав и свобод в конституциях неукоснительно подчеркивается приоритет прав и свобод личности (подтверждающийся и тем, что разделы о правах и свободах следуют непосредственно за разделами об общих конституционных положениях). Перечень прав и свобод личности во многом совпадает, конституции содержат единообразную регламентацию личных, политических, социально-экономических прав и свобод. Это объясняется тем, что тексты многих конституций, по сути, инкорпорированы, положения общепризнанных актов международного права имплементируются в национальные законодательства.

Вместе с тем между конституциями имеются также существенные различия, обусловленные прежде всего тем, каким образом выстраиваются взаимоотношения между государством и личностью. Основным гарантом прав и свобод личности провозглашается судебная власть. В основном конституции государств – членов СНГ ограничиваются общими декларациями о защите прав и свобод, не обеспечивая ее действенных форм. В настоящее время практически все постсоциалистические государства имеют унитарную форму государственного устройства, однако во многих из них, в пределах СНГ, созданы автономные образования, в составе Украины, Крыма, Азербайджана, Таджикистана, Грузии. Анализируя вопросы конституционной экономики, следует признать, что во многих конституциях закреплены новые подходы к регулированию экономических отношений: в них провозглашаются общие принципы экономической системы, под которой в современных условиях понимается многоукладная, многоуровневая экономика, свобода предпринимательства, ограничение экономического регулирования со стороны государства, свобода перемещения капиталов, услуг, товаров, защита конкуренции, равенство прав и свобод граждан. В новейших конституциях закрепляются две формы собственности – государственная и частная, провозглашается их равный статус. Как совершенно верно замечено профессором А.А. Мишиным, равенство форм собственности не исключает, с одной стороны, наличия особых гарантий неприкосновенности частной собственности, а с другой – закрепления в исключительной собственности государства определенных природных объектов либо отраслей экономики. Кроме того, государство осуществляет суверенные права над континентальным шельфом и в особой экономической зоне, в отношении спектра радиочастот и позиций геостационарной орбиты. В конституциях зачастую подчеркивается, что «законом может быть установлена государственная монополия на железнодорожный транспорт, национальные, почтовые и телекоммуникационные сети, использование ядерной энергетики, производство радиоактивных продуктов, оружия,

взрывчатых веществ и биологически сильнодействующих веществ⁹. Существенным отличием от прежних конституций является то, что они включают развернутую регламентацию вопросов налогообложения и бюджетного процесса, рассматривая их как основные инструменты экономической политики государства. К новеллам конституционного регулирования можно отнести также закрепление вопросов денежной эмиссии и особого статуса центральных банков как институтов, которые отвечают за устойчивость национальных валют.

Рассматривая особенности конституций, следует обратить внимание на расширение сферы конституционных норм, которые отражают развитие интеграционных процессов. В отдельные конституции включены положения о возможности передачи части суверенных прав государства международным наднациональным организациям. Почти все новейшие евразийские конституции признают обязательный характер общепризнанных норм и принципов международного права и необходимость приведения внутреннего национального законодательства в соответствие с ними.

Переходя к анализу правовых механизмов защиты конституции, необходимо отметить, что практически все конституции постсоциалистических государств содержат нормы о защите и обеспечении их действия. Особое значение в ряду правозащитных механизмов имеют конституционные суды, которые дают толкование конституции, выносят решения о конституционности законов, решают споры о компетенции органов государственной власти. В этом направлении Конституция Республики Казахстан не составляет исключения. Помимо конституционных судов, функциями защиты Конституции наделены суды общей юрисдикции и специализированные правозащитные органы. К их числу в Казахстане относится Уполномоченный по правам человека (омбудсман). К одной из мер в механизме защиты конституций в данных странах относят усложненную процедуру принятия конституционных поправок. Изменения и дополнения вносятся в Основной закон квалифицированным большинством в две трети от общего числа депутатов национального парламента. Также имеются нормы об утверждении конституционных поправок на референдуме. Сложный порядок пересмотра Основных законов, закрепленный в соответствующих нормах, таким образом, способствует стабильности конституционного регулирования и устойчивости конституционной системы. Развернутые характеристики теории конституционализма обосновывают принцип разделения властей. К примеру, Конституция Республики Казахстан прямо указывает, что взаимоотношения трех ветвей власти складываются с использованием системы сдержек и

⁹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 12-е изд. С. 400.

противовесов. В нашей Конституции доктрина разделения властей предстает в ее первоначальном варианте, при котором все власти должны действовать самостоятельно, но тесно взаимодействуя между собой.

В настоящее время институт президентства действует во многих странах, которые предопределяются соответствующей формой правления. Как совершенно уместно замечено Г.С. Сапаргалиевым, сам по себе факт невключения Президента ни в одну из трех ветвей власти не означает неопределенности в вопросе о правовом статусе Президента. Им также замечено, что первоначально в Казахстане институт президентства был «вмонтирован» в исполнительную ветвь власти¹⁰. Генезис теории конституционализма вобрал из зарубежного опыта институт ежегодного обращения с посланием к народу и Парламенту, процедуру импичмента. Однако устройство президентской власти, а мы говорим об особенном, в части постулирования некоторых положений теории конституционализма в Казахстане, имеет ряд специфических черт, которые отражают внутренние условия общественной и политической жизни и бесосновательности механического копирования зарубежного опыта.

Доктор юридических наук, профессор В.А. Малиновский подчеркивает: «Учреждение в Казахстане 24 апреля 1990 года поста Президента Республики Казахстан явилось принципиальным событием на пути глубокого реформирования государственности и всего уклада жизни страны. Оно было обусловлено рядом факторов и неразрывно связано с экономическими, политическими и идеологическими условиями того периода и последующего времени. Государство "Республики Советов" оказалось неспособным оперативно влиять на развивающуюся негативную ситуацию. Требовался новый, активный, политически не дискредитировавший себя предшествующим развитием государственный орган»¹¹.

По ряду основных характеристик казахстанская модель президентства тяготеет к чисто президентской республике, главной, характерной чертой которой является контроль за формированием и деятельностью Правительства. Президент – глава государства, одновременно он определяет структуру Правительства, назначает и освобождает от должности его членов, принимает решение о его отставке.

Отличительной особенностью взаимоотношений Парламента и Президента в Казахстане является наличие элементов политической ответственности Правительства не только перед Президентом, но и

¹⁰ Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан. Астана, 2009. С. 78.

¹¹ Малиновский В.А. Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: монография. Астана, 2012. С. 3.

перед Парламентом. Парламент может выразить недоверие Премьер-министру Республики Казахстан (поскольку в случае отставки Премьер-министра в отставку уходит все Правительство), решение, которое принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента. Основной закон Республики Казахстан не предусматривает права контрассигнатуры актов Президента со стороны Премьер-министра, которое выступает правовым средством согласования главой государства своих решений с Правительством. В практике деятельности Президента Республики Казахстан в ряде случаев применяется визирование его указов отдельными членами Правительства. Однако оно не имеет обязательного значения для придания юридической силы акту главы государства.

В новейшее время в Казахстане идут процессы реформирования конституционного законодательства. Рассмотрим роль Президента Республики Казахстан в качестве гаранта прав и свобод человека и гражданина. Президент вправе оценивать содержание деятельности подотчетных ему органов - Правительства, Совета безопасности, органов прокуратуры, внутренних дел, других государственных органов. Реализуя право законодательной инициативы, глава государства может вносить на рассмотрение Парламента, а также на референдум проекты законов. Президент также выносит решения по вопросам гражданства и политического убежища, осуществляет помилования. Президент обеспечивает охрану суверенитета, территориальной целостности Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан в соответствии со ст. 44 Конституции обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Необходимость координации возникает при осуществлении органами государственной власти такой функции, как законотворческая деятельность. В этом вопросе важно использовать потенциал всех ветвей власти, соединяя, таким образом, в себе качество законопроектов.

Причины конституционных реформ могут быть разные. Но главная из них – это реформирование основ существующего строя и соответствующих системе государственно-правовых институтов, которое сопровождается сменой форм правления, политического режима и т. п. По мнению Б.Н. Топорнина, общественный интерес к реформе может быть связан с провалом социальных ожиданий, обусловленных Конституцией, с неудачами и провалами в проведении экономических преобразований, т. е. когда общество не получило того, что провозглашено в Конституции¹². Нельзя было не признать ущербность существовавшей в Казахстане президентско-парламентской

¹² Топорнин Б.Н. Российский конституционализм на современном этапе. М., 1997. С. 12.

системы, которая лежала как в правовой, так и в практической плоскостях. Прежде всего, речь идет о том, что при данной системе были созданы объективные предпосылки для существования двух дублирующих друг друга «правительств». Это Администрация Президента Республики Казахстан и само Правительство Республики Казахстан. При этом ущербность такой системы видится не только в том, что они как бы находились в состоянии «постоянного соперничества», но и в том, что на практике оказалось непонятным, кто из них за что отвечает. Поэтому более правомерным в этом плане был переход Казахстана к чисто президентской форме правления.

Необходимо отметить, что провозглашение и законодательное утверждение той или иной формы правления является декларацией, если не будет продумана реальная действующая природа правовых механизмов. Как показывает практика новейшей истории, в Казахстане особого внимания требует разработка эффективного механизма разрешения противоречий между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти, которые неизбежны и вытекают из самой природы их бытия. Данная коллизия в конституционном законодательстве привела к парламентскому кризису в начале 2011 г. Хотя, как верно замечено Г.Н. Селезевым, «при полноценном парламентаризме и нормальной системе разделения властей Парламент не должен быть ни вечным противником Правительства, ни послушным исполнителем «монаршей воли», ни просто машиной по производству законов»¹³.

Следует подчеркнуть, что учет объективных факторов, обуславливающих переход к той или иной форме правления, подтвердил необходимость и целесообразность перехода Казахстана к классической форме президентской республики.

Особенности современной конституционно закрепленной модели парламентаризма обусловлены обстоятельствами переходного периода становления Казахстана в качестве суверенного и независимого государства, где все еще идет поиск оптимальной и устойчивой модели его устройства.

Разумеется, позитивное решение вытекающих из данной ситуации проблем требует комплексного исследования основных этапов становления теории конституционализма в Казахстане и связанных с ней организационно-институциональных особенностей становления и развития всех ветвей государственной власти в Казахстане. В своем Послании народу Казахстана «Стратегия Казахстан–2050» Президент Республики Казахстан – Лидер нации Н.А. Назарбаев отметил: «Наше

¹³ Селезнев Г.Н. Борьба за власть или процветание России. Вступительное слово к книге А.Ф. Смирнова // Государственная Дума Российской империи 1906–1917 годов: историко-правовой очерк. М., 2008. С. 6.

главное достижение – мы создали независимый Казахстан. Мы юридически оформили наши границы. Сформировали интегрированное экономическое пространство страны. Заново наладили и укрепили в стране производственные связи. Сегодня все регионы работают в неразрывной связке друг с другом. Провели исторически важные конституционные и политические реформы, которые создали современную систему государственного управления, основанную на разделении ветвей власти»¹⁴

Таким образом, можно сделать несколько выводов:

1. Содержательный и институционально-функциональный анализ теории конституционализма в Казахстане позволяет заключить, что данная теория представляет собой многогранное политико-правовое явление, социальная сущность которого заключена во взаимной связи и обусловленности отношений «государство – общество – личность».

2. Теория конституционализма выступает логическим обобщением, обретающим конституционно-правовой облик, становится предметом изучения науки конституционного права как самостоятельной отрасли в системе юридических наук.

3. Анализ советского конституционного законодательства в советский период развития показывает, что в Казахстане не было парламентаризма и соответственно как таковой теории конституционализма, хотя в советских конституциях были закреплены отдельные элементы парламентаризма.

4. Правовые основы эволюции теории и доктрины конституционализма связаны с конституционными реформами СССР, ставшими составной частью политики перестройки, гласности, демократизации советского общества.

5. В рамках общесоюзного конституционного развития впервые было заложено начало практики парламентаризма в государственно-правовом развитии союзных республик и соответственно теории конституционализма.

Список литературы

1. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Республики Казахстан: вопросы парламентаризма // Вестн. Межпарламентской Ассамблеи. 1999. №1.

¹⁴ Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации народу Казахстана «Стратегия Казахстан- 2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. 2012. 15 дек.

2. Арабаев А.А. Парламентаризм и парламент Казахстана: генезис, состояние, перспективы. Алматы, 2008.
3. Арабаев А.А. Становление конституционного законодательства суверенной Республики Казахстан: дис. ... д-ра юр. наук. Алматы, 2007.
4. XIX Всесоюзная партийная конференция КПСС: стеногр. отчет. М., 1998. Т.1.
5. Малиновский В.А. Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох: монография. Астана, 2012.
6. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов. 12-е изд. М., 2006.
7. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан–Лидера нации народу Казахстана «Стратегия Казахстан–2050»: новый политический вкус состоявшегося государства //Казахстанская правда. 2012. 15 дек.
8. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995.
9. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан. Астана, 2009.
10. Селезнев Г.Н. Борьба за власть или процветание России. Вступительное слово к книге А.Ф. Смирнова // Государственная Дума Российской империи 1906–1917 годов: историко-правовой очерк. М., 2008.
11. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М., 1995.
12. Топорнин Б.Н. Российский конституционализм на современном этапе. М., 1997.
13. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Казахстане. Алматы, 2007.

LEGAL REFORM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION OF THE STATE DURING THE MODERN PERIOD

Z.K.Ayupova¹, D.U.Kusainov²

¹The Kazakh national university of al-Farabi

²The Kazakh national pedagogical university of Abay

In this article the authors have examined the problems and perspectives of the legal reforms in the Republic of Kazakhstan, the peculiarities of the constitutional legislation in the modern period. The works of the Russian and Kazakh scholars were researched very carefully in this field.

Keywords: *the legal reform, Constitution, constitutional legislation, parliamentarism, presidential power, the theory of the division of powers, the*

system of checks and balances, the form of government, the state authority, collisions, constitutional innovations.

Об авторах:

АЮПОВА Зауре Каримовна – доктор юр. наук, профессор кафедры международного права факультета международных отношений Казахского национального университета имени аль-Фараби (Республика Казахстан, г. Алматы, пр. аль-Фараби, 71), стипендиат Программы Фулбрайт Правительства США, e-mail: zaure567@yandex.kz.

КУСАИНОВ Дауренбек Умирбекович – доктор философских наук, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Казахского национального педагогического университета имени Абая (050010, Республика Казахстан, г.Алматы, пр.Достык, д. 13), e-mail: zaure567@yandex.kz.