



СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

международной
научно-практической конференции
«Модернизация 3.0: Рухани жаңғыру»
(25 августа 2017 года)

(Конституционная реформа Казахстана)

АСТАНА-2017

Подготовлен в рамках государственного задания МОН РК по проекту:
«Экспертно-аналитическое сопровождение некоторых мер государственной коммуникативной политики в условиях модернизации современного Казахстана»

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

международной
научно-практической конференции
«Модернизация 3.0: Рухани жаңғыру»
(25 августа 2017 года)

(Конституционная реформа Казахстана)



Астана-2017

Ударцев С. Ф., директор
НИИ правовой политики
и конституционного
законодательства
Университета КАЗГЮУ, доктор
юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА 2017 ГОДА В КАЗАХСТАНЕ КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Противоречивость процессов глобализации, протекающих в мире, в которые, так или иначе, вовлечены все государства и народы, проявилась яснее в условиях мирового экономического кризиса, глобальной «турбулентности», расширяющейся «гибридной войны», сопровождающих продолжающееся переформатирование мирового порядка.

Формирование единой финансовой, экономической, политической, информационной, научно-технической, правовой, культурной, образовательной планетарной системы сопровождается сложными противоречивыми процессами в каждой из этих сфер, идет неравномерно, по-разному затрагивает страны, имеющие различные скорости и условия развития, цели, возможности и перспективы.

Все заметнее становится наличие особых интересов государств из группы стран-лидеров, «двойных стандартов» в международной политике и информационном противостоянии, а также ситуативного толкования и применения международного права,

с учетом интересов доминирующих стран-лидеров. Само международное право и международные организации, предназначенные для согласования и гармонизации интересов всех стран и народов, нередко выступают как правовые и институциональные системы, обслуживающие также, а порой и преимущественно, интересы наиболее развитых государств планеты.

Выступая на церемонии подписания Закона об изменении и дополнении Конституции 10 марта 2017 года, Президент Республики Казахстан отметил, что «стремительная технологическая революция в современном мире формирует новую реальность в глобальной экономике, о чем было сказано в Послании. Обновленная Конституция – это наш ответ на вызовы времени».¹

Казахстан, в свое время отказавшийся от ядерного оружия, ориентирующий на приоритетность экономического развития и создание максимально привлекательных условий для иностранных инвестиций, как известно, относится к странам, придерживающимся курса многовекторного нейтралитета во внешней политике и стремящимся поддерживать сбалансированные, ровные отношения со всеми ведущими странами мира. В изменяющейся глобальной ситуации такие страны оказываются перед необходимостью, с одной стороны, определения бо-

1 Выступление Нурсултана Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». 10 марта 2017 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан – http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-nursultana-nazarbaeva-na-ceremonii-publichnogo-podpisaniya-zakona-ovnesenii-izmenenii-i-dopolnenii-v-konstituciyu-respubliki-ka (13.06.2017 г.).

лее четкой политико-правовой позиции на международной арене, диктуемой национальными интересами и политикой нейтралитета, а с другой стороны, более внимательно отслеживать соответствие тем же долгосрочным национальным интересам и национальной безопасности международно-правовых документов.

Вызовы времени и противоречивость глобализации были учтены и в ходе конституционной реформы 2017 г. в Казахстане, которая явилась уже третьей крупной реформой действующей Конституции 1995 г. после реформирования Основного Закона в 1998 г. и особенно в 2007 г., а также поправки 2011 г. Это проявилось в следующих чертах конституционной реформы 2017 г.

1. Перераспределение полномочий между государственными органами, которое несколько скорректировало казахстанскую модель разделения и взаимодействия властей, было ориентировано на некоторое усиление полномочий и ответственности Правительства и Парламента республики, на передачу им части полномочий Первого Президента. Первый Президент страны, как историческая фигура, стоящая у основания государства, организовавшая вывод страны из кризиса после распада СССР, формирование системы органов и определяющая стратегию и политику нового государства, обеспечившая строительство новой столицы, продвинувшая страну в региональные лидеры и сделавшая ее известной в мире, естественно, сконцентрировал значительные полномочия. На новом этапе развития государства потребовалась их определенная деконцентрация. Некоторая разгрузка Президента при со-

хранении им всех наиболее существенных полномочий и фактического контроля в той или иной форме за элементами полномочий, передаваемых Правительству и Парламенту, не ведет к ослаблению государства. Наоборот, сохраняется сильный Президент, но в системе государственных органов еще несколько усиливаются Правительство и Парламент. С этим перераспределением связана большая часть изменений и дополнений, внесенных в Конституцию Республики Казахстан.

В числе главных целей такого перераспределения можно отметить: определенное укрепление полномочий коллективных высших исполнительного и законодательного государственных органов путем перераспределения компетенции, возможностей инициативы и контроля, а также ответственности между высшими государственными органами; обеспечение усиления государственных органов в целом за счет резерва потенциала конституционного и иного законодательного регулирования в новой исторической ситуации; обеспечение правовой основы для более устойчивой адаптации системы государственного управления к новым условиям функционирования государства; поэтапная подготовка к предстоящим в ближайшие годы выборам президента, внутривнутриполитическому транзитному периоду.

Укрепление государства за счет некоторой перегруппировки взаимодействия и разделения труда высших государственных органов – закономерно для Казахстана в условиях проходимой человечеством исторической зоны «глобальной турбулентности». Формирование более сильного государства с обновленным контуром границ инициативы и ответ-

ственности высших государственных органов важно и в связи с амбициозными задачами, стоящими перед страной в Стратегии «Казахстан-2050». С этим же связана необходимость создания условий для более устойчивого развития государства и общества в различных ситуациях, в том числе в период предстоящей передачи власти в обозримом будущем следующему президенту.

Кстати сказать, слабое государство может просто не выдержать происходящих и, возможно, предстоящих глобальных потрясений. Более того, сильное государство, увеличивает его поддержку другими странами и тем самым еще более умножает его силу. Ослабление государства может запустить процесс уменьшения его силы и поддержки как на международной арене, так и внутри страны. В этом смысле разумное усиление правового государства на современном этапе – общая закономерность устойчивого развития государства и политической системы.

2. Второй момент – конституционное закрепление создаваемого для улучшения инвестиционной привлекательности страны Международного финансового центра «Астана». Ст. 2 Конституции дополнена новым пунктом 3-1 следующего содержания: «В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом».

В условиях глобализации активизируется взаимодействие, взаимовлияние, взаимопроникновение правовых семей (в частности, англосаксонского права и романо-германского, или англо-американского и континентального), при всем их значительном различии по доктрине, принципам, институтам,

источникам права. По мнению некоторых теоретиков права, происходит постепенный процесс их частичной и при этом усиливающейся конвергенции. Эти процессы имеют во многих странах длительную историю. Например, на американском континенте в ряде стран сложились национальные правовые системы, включающие элементы разных правовых семей (с учетом политико-правового контекста до и после независимости). Так, США пережили процесс соадаптации права составивших страну штатов – бывших колоний Великобритании (где действовало англо-саксонское право) и присоединенной в период президентства Т. Джефферсона к США бывшей колонии Франции Луизианы (на ее территории позже возникло несколько штатов), с доминирующим в ней континентальным правом. В разных штатах США до сих пор имеются значительные различия в правовых системах, объясняющиеся во многом особенностями исторического развития. Тем не менее, они существуют в рамках одной страны на фундаментально единой правовой основе.

В условиях глобализации многоплановое взаимодействие крупных правовых суперсистем, объединяющих десятки национальных систем, происходит в разнообразных формах. Одной из них является создание зоны преимущественно иной правовой системы в национальном праве, что и предполагается создать в Казахстане с целью формирования максимально удобных условий для привлечения иностранных инвестиций. Предполагается использование в этом особом правовом режиме (согласно принятому Конституционному закону) преимущественно права Англии и Уэльса, включая прецедентного права, со-

здание международного суда с участием зарубежных судей и с принятием окончательных решений по вопросам своей компетенции, международного арбитража, наличие органов Центра, которые будут принимать нормативные правовые акты, действующие в Центре, полувековые значительные налоговые льготы для участников Центра и т. д.

В случае, если опыт создания Международного финансового центра «Астана» окажется успешным для развития национальной экономики, то этот эксперимент может быть полезен и для других стран.

3. Новая редакция пункта 3 ст. 4 Конституции, касающегося действия международных договоров: «Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Как известно, в Конституции 1993 г. содержалась романтическая доверчивая формула о том, что нормы всех международных договоров, заключенных Казахстаном, имеют приоритет перед нормами законов Республики. В Конституции 1995 г. уже говорилось о приоритете перед законами только ратифицированных международных договоров. Это положение сохранено, но дополнено вышеуказанным положением.

Как уже отмечалось, современное международное право прежде всего отражает интересы наиболее сильных и развитых стран (групп стран) мира, наиболее активно формирующих международные договоры, конвенции, декларации и т.д.

Кроме того, международное право находится в активном развитии, движении, в процессе обновления, интерпретации и применения международными организациями, международными судами, отдельными странами. Некоторые международно-правовые документы приняты много лет назад и не вполне соответствуют современным реалиям, нуждаются в дополнениях, изменениях и могут даже отставать от национального законодательства, которое может пережить за это время несколько волн обновлений. Однако в силу возникающих противоречий между различными странами по тем или иным вопросам, они, порой, не могут быть оперативно изменены, требуется долгий переговорный процесс, поиск компромиссов.

Важно также учитывать вариации толкования норм международного права, практику их применения международными судами. Поэтому не случайно, ранее Конституционный Совет Казахстана вправе проверять международно-правовые акты на их соответствие Конституции Республики до их ратификации. Теперь законодательством может вноситься корректировка в порядок и условия действия в Казахстане международных договоров.

В то же время следует заметить, что понятие «законодательство» в теории права имеет узкий смысл – законы и широкий смысл – вся система нормативных правовых актов, принимаемых всеми государственными органами. В данном случае явно речь идет о более широком смысле. Но при этом этот смысл конституционной нормы не должен быть безразмерно «резиновым». По крайней мере, было бы абсурдно, если допустить, что нормативными ак-

тами отдельных министров или акимов будет устанавливаться в унитарном государстве «порядок» и «условия» действия или недействия приоритетности международных договоров в отношении национальных законов, принятых Парламентом. Конституционный Совет своим официальным толкованием должен определить «берега» этой новой нормы, которая пока может восприниматься в слишком широком смысле, выходящим за пределы разумного.

В подпункте 10-1) ст. 44 Конституции Республики Казахстан появилось еще одно важное новшество. Теперь, в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства Президент Казахстана может направить обращение в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу любого правового акта, а значит и международного договора, на соответствие Конституции Республики.

Констатируя, что главная тенденция в развитии соотношения международного и национального права – приоритет международного права, в то же время нельзя не отметить, что в современных условиях проявления противоречивости процессов глобализации, национальные государства вынуждены страховать и вводить в конституции некоторые оговорки.

В то же время следует заметить, что на современном этапе возрастает роль Конституционного Совета, его толкований Конституции, особенно новых норм. От органа конституционного контроля в условиях глобализации и решаемых страной задач будет во многом зависеть правильное выделение обусловленных противоречивостью процесса гло-

бализации стратегических тенденций и некоторых отклонений от них; общих закономерностей правового развития и исключений из них, связанных с необходимостью оправданной защиты национальных интересов; в итоге – оптимальное соотношение международного и национального права с учетом Конституции в контексте всех тенденций и закономерностей правового развития.

В целом для реализации новых конституционных норм и изменяющегося в определяемом ими направлении обновленного законодательства необходима большая работа по осмыслению стратегии, тенденций и противоречивости глобализации, меняющегося соотношения сил на международной арене в контексте Стратегии «Казахстан-2050». В ходе намеченной модернизации общественного сознания необходимо также всестороннее осмысление проблем формирования сильного, правового и демократического государства, его роли в экономике и в социальной сфере для обеспечения устойчивого развития. Это должно быть учтено и в новой Концепции правовой политики республики на период после 2020 г.