

ИГОРЬ РОГОВ: «СОЗИДАТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА»



30 августа 1995 года на всенародном референдуме была принята Конституция Республики Казахстан – Основной Закон страны, ставший юридической основой государственности и суверенитета, национальной политико-правовой системы, действующего законодательства и правоприменительной практики, законности и правопорядка. Но уже начиная с 1998 года в Основной Закон не раз вносились изменения, вплоть до недавней инициированной Президентом Касым-Жомартом Токаевым масштабной Конституционной реформы, одобренной всенародным референдумом 5 июня 2022 года.

О необходимости, направленности и сущности происходивших изменений в Основном Законе мы попросили рассказать Председателя Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, заслуженного деятеля Казахстана, доктора юридических наук, профессора Игоря Ивановича РОГОВА, принимавшего участие практически во всех проводимых реформах Конституции.

– Сущность и значение конституционных реформ в Казахстане, на мой взгляд, необходимо рассматривать в историческом аспекте. После распада СССР и обретения независимости 28 января 1993 года была принята первая Конституция Республики Казахстан. Многие специалисты называли ее «компромиссной», так как в ней не удалось решить ряд вопросов, связанных с преодолением пережитков советского прошлого, в связи с чем через два с половиной года 30 августа 1995 года на республиканском референдуме была принята действующая Конституция Республики Казахстан, которая предусмотрела президентскую форму правления, двухпалатный Парламент, общепризнанные права и свободы человека и другие конституционные ценности. Ни для кого не секрет, что при определении ее концепции заметную помощь оказали французские специалисты, которые входили в состав Экспертно-консультативного совета при Президенте Республики Казахстан по проекту новой Конституции. Об этом косвенно свидетельствуют наличие в государственном устройстве Казахстана первых тридцати лет Конституционного Совета, существовавшее до 2017 года право Главы государства издавать законы или указы, имеющие силу законов, и другие.

Благодаря строгому следованию Основному Закону и глубоко продуманной методологии конституционного процесса, заложенной еще на заре нашей независимости, за короткий по историческим меркам период Казахстан не только состоялся как суверенное и равноправное государство, но и развивается, успешно противостоя различным, в том числе глобальным вызовам.

В свою очередь, Конституция республики не остается застывшим документом, а подвергается корректировкам адекватно современным потребностям общества и международным трендам по мере созревания необходимых политико-правовых, социально-экономических и других условий, обеспечивая должный уровень конституционализации общественных отношений. Тем самым достигается необходимый баланс между устойчивостью и динамичностью Основного Закона, шире раскрываются его созидательные возможности, актуализируется его востребованность обществом и государством.

За прошедшие годы можно выделить три крупные реформы: 1998 года, 2007 года и 2017 года (были и другие поправки в Конституцию, но они не носили системного характера). Обращает на себя внимание тот факт, что практически сразу после принятия новой Конституции ещё в 1995 году Первый Президент Н. Назарбаев заявил, что по мере создания соответствующих экономических, социальных, политических основ будет происходить процесс децентрализации и передачи властных полномочий от Президента Правительству и Парламенту. Тогда это обещание было воспринято некоторыми скептиками как традиционная риторика, но уже в 1998 году были сделаны первые, существенные шаги по выполнению данной программы: срок полномочий депутатов Сената был увеличен до шести лет, а срок полномочий депутатов Мажилиса – до пяти; на десять депутатских мандатов была увеличена численность Мажилиса; часть депутатов Мажилиса стала избираться на основе партийных списков по системе пропорционального представительства; были усилены контрольные полномочия Палат Парламента за деятельностью Правительства; был подтвержден конституционный статус Правительства в качестве самостоятельного коллегиального органа; в уголовное судопроизводство был включен институт присяжных заседателей.

Конституционные изменения 2007 года продолжили эту линию. Затем самые глубокие за предыдущие годы преобразования в государственном механизме были, по мнению как отечественных, так и зарубежных экспертов, осуществлены в результате конституционной реформы 2017 года. Давая общую оценку этой реформе, Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) в своем заключении отметила, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и Палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента Республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту является позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ.

– То есть, по сути, основополагающими для нынешних новых государственных реформ, о которых речь впереди, стали конституционные поправки 2017 года. В чем их базовая ценность? Что они дали для дальнейших изменений в вопросах демократизации общества, модернизации президентской формы правления и устройства власти?

– Целесообразно, видимо, коротко остановиться на отдельных положениях Закона, которым внесены поправки в Конституцию. Например, новая редакция пункта 3 статьи 4 Конституции принята с учетом накопленного опыта взаимодействия национального права и международных актов. Теперь она гласила: «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». Данные конституционные положения обеспечивают выполнение республикой взятых на себя международных обязательств и согласуются с Венской Конвенцией о праве международных договоров 1969 года, к которой Республика Казахстан присоединилась 31 марта 1993 года, в частности, с установленным ею принципом «*acta sunt servanda*» – каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (статья 26).

Большой интерес у бизнес-сообщества и юристов, в том числе зарубежных, вызвало дополнение статьи 2 Конституции положением о том, что в пределах столицы республики города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом. Сделано это для придания особого статуса Международному финансовому центру

«Астана» (МФЦА), созданному для привлечения иностранных инвестиций в экономику Казахстана путем формирования благоприятной среды в сфере финансовых услуг, дальнейшего развития рынка ценных бумаг и обеспечения его интеграции с международными финансовыми рынками. На территории Центра начали свою успешную деятельность Международный арбитражный центр, независимый Суд и Академия права МФЦА. Суд МФЦА впервые в Евразии представляет судебную систему, основанную на нормах и принципах английского общего права. Он действует в соответствии с наилучшими международными стандартами для разрешения гражданских и коммерческих споров.

Дополнение пункта 2 статьи 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие, логично вытекает из содержания таких основополагающих принципов деятельности республики как общественное согласие и политическая стабильность, казахстанский патриотизм, и дополняет другие гарантии мирного сосуществования различных наций и конфессий, предусмотренные в статьях Основного Закона.

Поправками был существенно усилен правозащитный потенциал государства. Придание конституционного статуса Уполномоченному по правам человека в республике и регулирование порядка его назначения и освобождения квалифицированным большинством в парламенте корреспондируется с положениями статей, согласно которым Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Законом проведена демократическая модернизация президентской формы правления. Это осуществлено посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий Президента между Парламентом и Правительством. Здесь важным оставалось положение, чтобы силовой и международный блоки находились под контролем Президента (п. 2 ст. 40 Конституции).

Все эти меры позволяли в определенной степени снимать проблемы, периодически возникающие при модернизации правоохранительной системы, а также создать конституционную основу для углубления преобразований. Перераспределение полномочий между ветвями власти, как отметил Конституционный Совет, не затрагивало основы президентской формы правления и статуса Президента как главы государства, его высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, символа и гаранта единства народа и государственной власти, неизменяемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

– Игорь Иванович, Вы отметили участие французских специалистов в проекте Конституции Казахстана, так называемый «французский след» в ней. Прогрессивность казахстанских конституционных реформ признана международным сообществом, и уже «казахстанский след» находят в законах некоторых стран. Но у нас как-то принято думать, что в своем законодательстве Казахстан якобы привычно оглядывается на Россию. Есть ли здесь правда?

– Интересно заметить, что авторами проекта поправок в Конституцию Российской Федерации предлагалось усиление, как они говорят, суверенизации российского права. Так вот для них было большим сюрпризом узнать, что в нашей Конституции предусмотрен приоритет не всех международных договоров, а только договоров, ратифицированных Республикой Казахстан. У нас ратификация, в отличие от ряда зарубежных стран, производится путем принятия соответствующего закона, а не постановлением Парламента или его Палаты.

Поэтому приоритет международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, вполне логичен. И хотя в иерархии законов закон о ратификации имеет приоритет, но это тоже закон, в котором опосредованно выражается воля народа. В нашей Конституции с самого начала был зафиксирован её безусловный приоритет, закреплена её высшая юридическая сила. В практике Конституционного Совета Республики был факт признания не соответствующим Конституции даже ратифицированного международного договора.

В Конституции Российской Федерации установлена неотчуждаемость её территории. У нас в стране еще в 1995 году в перечень особо охраняемых конституционных ценностей, которые невозможно изменить, были включены унитарность, территориальная целостность и форма правления Республики Казахстан. В 2022 году в нашу Конституцию внесена очень важная поправка: «Земля и её недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу». Это решение воспринято как шаг к социальной справедливости и суверенитету над природными богатствами страны. В Конституцию в число ее неизменяемых ценностей наряду с уже упомянутыми унитарностью, территориальной целостностью и формой правления в 2017 году были включены также независимость государства и основополагающие принципы деятельности республики, а в 2022 году этот перечень был дополнен положениями о том, что Президент избирается сроком на семь лет и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более одного раза.

Конечно, влияние законодательной и правоприменительной практик Российской Федерации, как, впрочем, и других стран СНГ, на Казахстан имеет место, но это влияние носит взаимный характер. Вместе с тем в последнее время заметным стало влияние на нашу законодательную практику опыта западноевропейских стран. В частности, на создание нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Но эта тема заслуживает отдельного обсуждения.

Государственной Думе России (нижняя Палата Парламента) передано право утверждать кандидатуры Премьер-министра, его заместителей и федеральных министров. А право утверждать кандидатуры силовых федеральных министров передано Совету Федерации (верхняя Палата Парламента). В Казахстане также предусмотрен особый порядок назначения министров иностранных дел, обороны и внутренних дел. Глава государства может самостоятельно их назначать, то есть не по представлению Премьер-министра, внесенному после консультаций с Мажилисом Парламента, как других членов Правительства. Оба эти механизма – и российский, и казахстанский – направлены, по сути, на то, чтобы обеспечить стабильность власти в условиях, если на парламентских выборах победит оппозиционная Президенту партия и Правительство будет сформировано из представителей политических партий, отличных от той, которые поддерживают Главу государства. Опыт стабильной работы, когда Правительство принадлежит к одной партии, а Президент – к другой, был во Франции.

Многими российскими юристами отмечалось, что проведенная в России конституционная реформа имеет ряд общих черт с нашими конституционными реформами. С января 2023 года начал свою работу Конституционный Суд Республики Казахстан, в обществе сейчас большие ожидания от нового органа конституционного контроля. Очень важно, как осуществляется конституционное правосудие. В Конституционный Суд могут обращаться граждане, Генеральный прокурор РК, Уполномоченный по правам человека в РК.

– **Игорь Иванович, Ваш вклад в конституционно-правовое развитие Казахстана, построение правового государства огромен. Вы были министром юстиции страны, многие годы (2004–2017) возглавляли Конституционный Совет Республики Казахстан, сейчас Вы Председатель Комиссии по правам человека при Президенте РК. В конце 2023 года Вы выступили на 137-й пленарной сессии Венецианской комиссии с информацией**

о состоянии правозащитной деятельности у нас в стране в свете реформ 2022 года. В чем были основные её положения, и как они были восприняты руководством Венецианской комиссии и участниками заседания?

– Европейская комиссия по правам человека за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) является консультативным органом по конституционному праву и правозащитной деятельности, задачами которого является анализ законов и их проектов, затрагивающих проблемы конституционного права и защиты прав человека. Основная часть сессии была посвящена вопросам принятия заключений по законодательным актам и актуальным вопросам конституционного строительства и правозащитной деятельности отдельных стран. В этой повестке прозвучало и наше выступление, в котором члены Комиссии были ознакомлены с положениями Указа Президента РК К.-Ж. Токаева «О плане действий в области прав человека и верховенства закона». Информация вызвала большой интерес участников заседания. Руководство Венецианской комиссии позитивно отнеслось к происходящим в Казахстане преобразованиям, демонстрирующим очередные очень существенные шаги демократизации общества, и выразило готовность оказывать при необходимости экспертную помощь. Надо отметить, что Казахстан является членом Венецианской комиссии с 2012 года. На этой сессии меня избрали вице-председателем Подкомиссии по конституционной юстиции, что также является определенным признанием нашей работы. Сегодня членом Венецианской комиссии от Казахстана является Председатель Конституционного Суда РК Эльвира Азимова. А я по решению Комиссии включен в состав Ассоциации бывших членов Венецианской комиссии, где участвую в экспертной работе.

– Поздравляя казахстанцев с 30-летием Конституции республики, которой отдано столько Ваших профессиональных, творческих сил, как бы Вы прокомментировали ход новых конституционных реформ у нас в стране, реализацию созидательных возможностей, заложенных в Основном Законе государства?

– Современные темпы развития Казахстана в контексте проводимых реформ порождают необходимость глубокого осмысления идей и принципов конституционализма, степени их распространения и динамики реализации в национальном законодательстве. Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Кемелевич Токаев в своей предвыборной программе провозгласил преемственность своего политического курса: это укрепление независимости, суверенитета и национальной безопасности. Это стабильность, гражданский мир и согласие. Это динамичная экономика и сильная социальная политика: «Сильный Парламент, сильный Президент, подотчетное Правительство».

Конституция ставит во главу угла интересы, права и свободы граждан. Именно поэтому целью всех преобразований является благополучие народа. В результате конституционной реформы 2022 года в стране был продолжен всесторонний процесс демократизации, созданы условия для модернизации политической системы, усилена роль правозащитных институтов, повышен статус уполномоченного по правам человека. Создан Конституционный Суд, который сегодня всецело содействует утверждению верховенства права. Конституция укрепила функцию обеспечения закона и порядка, на котором зиждется справедливое общество. Основной Закон Казахстана отражает как общечеловеческие, так и национальные идеалы, соответствует запросам социально-экономической, политической, культурно-гуманитарной и других сфер жизнедеятельности общества и государства. Поэтому главной задачей всех государственных и общественных структур, всех граждан является строгое следование духу и букве Основного Закона, наполнение содержащихся в нем конституционных ценностей реальным содержанием.

Подготовила Любовь ШАШКОВА