

К К а з а х с т а н с к а я

п р о а в д а

Лидер нации и новейшая история Казахстана

Ольга Семенова, «Казахстанская правда», 15 декабря

Обозначение в преамбуле Конституции роли Первого Президента как основоположника нашего государства стало бы заслуженной данью уважения Лидеру нации и обеспечило движение по заданному им курсу в будущем. Такое мнение в интервью «Казахстанской правде» высказал председатель Конституционного совета РК Игорь РОГОВ.

– Игорь Иванович, в преддверии 25-летнего юбилея Независимости Казахстана депутаты Парламента на совместном заседании приняли декларацию, в которой говорится о достижениях нашей страны за четверть века. Как вы оцениваете этот документ?

– Бесспорно, он имеет огромное историческое, политическое и правовое значение. К сожалению, на фоне обсуждения отдельных моментов этого документа в тени осталась сама декларация, в которой дана всесторонняя характеристика новейшей истории Казахстана по созданию новой государственности, ее укрепления и развития.

Считаю, более тщательное изучение документа, принятого депутатами, впереди, и историки государства и права Казахстана еще дадут ему достойную оценку. Главное – в Декларации совершенно верно и объективно оценивается значение факта приобретения нашей страной государственности, принятия Конституционного закона «О независимости Республики Казахстан». Справедливо отмечена роль Лидера нации в этом процессе.

Если говорить с точки зрения юридической, то нужно отметить, что в современной истории процесс приобретения государственности носит разнообразный характер – где-то это происходит в результате национально-освободительной борьбы, где-то в результате размежевания и распада государств, революций и переворотов. Причем есть нюансы, которые отличают эти процессы от тех, что преобладали в XIX – начале XX веков. Сейчас не достаточно, скажем, взять почту, телеграф, мосты, вокзалы, средства связи. То есть захватить власть и объявить об этом. С последней трети XX и начала XXI века главным в образовании государств стал вопрос легитимности. Это центральный момент – кто докажет, что новая власть легитимна, тот и победитель. Не доказал – значит нет нового государства. Понятие легитимности более широкое, чем понятие законности – формального следования тем или иным правовым нормам. Легитимность предполагает и представление интересов тех или иных групп населения, лучше, если всего общества. Получение властных полномочий от народа – вот что чрезвычайно важно. Для чего и проводятся референдумы, всенародные выборы.

Если в некоторых странах вопросы их легитимности вызывают определенные споры, отголоски которых мы можем слышать и сегодня, то в отношении Казахстана для всех бесспорно, что приобретение независимости

нашей республикой носило исключительно легитимный характер. Процесс был растянут во времени и происходил поэтапно. Одним из таких этапов было учреждение в апреле 1990 года поста Президента Казахской ССР, на который Верховным Советом был избран Нурсултан Абишевич Назарбаев. Затем последовало принятие 25 октября 1990 года Декларации о суверенитете Казахской ССР. Следующий акт – теперь уже всенародное избрание Президента 1 декабря 1991 года.

– Именно с этой датой связан праздник День Первого Президента?

– Да, совершенно верно. Когда был учрежден новый праздник, некоторые юристы и историки спрашивали, и меня в том числе, почему именно 1 декабря? Почему мы не ведем отсчет с момента учреждения поста Первого Президента, то есть с апреля 1990 года, с момента избрания Нурсултана Абишевича Верховным Советом?

Почему с 1 декабря? Я сейчас вспоминаю тот период – первые всенародные выборы. Дискуссии были и в Аппарате Президента, и в Верховном Совете. Насколько целесообразно идти на всенародные выборы, когда у Президента Казахской ССР еще есть несколько лет срока полномочий?

У многих такое решение тогда вызывало недоумение, а сейчас, оглядываясь на прошедшие годы, начинаешь понимать, насколько прозорлив был наш Президент. И какое большое значение еще на заре независимости он придавал вопросам легитимности. Нурсултан Абишевич уже тогда осознавал, что впереди стоят очень серьезные задачи, которые ему необходимо будет решать, что ему предстоит сделать шаги, связанные с радикальным реформированием всего государства, изменением экономического и общественного уклада жизни страны.

Естественно, ему нужно было получить вотум доверия народа, поэтому он и принял такое решение. Полагаю, именно поэтому Нурсултан Абишевич пошел на выборы, и именно поэтому этот день отмечается как День Первого Президента – дата приобретения высшей легитимности Главы государства, наделение его народом властными полномочиями.

На этом процесс легитимизации нашей республики не закончился.

Следующим этапом были разработка и принятие Верховным Советом первой Конституции независимого Казахстана 1993 года. Она, как уже неоднократно говорилось, носила переходный характер. Не все принципиальные вопросы, особенно касающиеся разделения властных полномочий, были решены последовательно и однозначно. Поэтому потребовалось принятие новой Конституции и придание ей более легитимного характера, для чего она и была вынесена на республиканский референдум. Кстати, очень многие государства предпочитают при принятии новой Конституции, и даже при внесении поправок в старую, выносить их на всенародный референдум.

Процесс приобретения Казахстаном независимости и роль такой личности, как Нурсултан Абишевич Назарбаев, в этом процессе взаимообусловлены. Потому и два праздника – День Первого Президента и День Независимости – взаимосвязаны.

– Какое значение имела первая, принятая в 1990 году Декларация о

суверенитете?

– С точки зрения исторической она имела очень большое значение. Впервые декларация устанавливала суверенитет нашей республики и оговаривала важнейшие моменты союзной компетенции. Например, впервые было провозглашено, что законы Казахской ССР имеют приоритет перед союзным законодательством. Поэтому начало юридического оформления суверенитета я бы отнес к 25 октября 1990 года.

– Вернемся к принятой депутатами Парламента Декларации 25-летия Независимости Казахстана, к тому, что в ней говорится о роли Президента...

– Думаю, в ней подобраны очень точные слова. Что называется – ни убавить, ни прибавить. Потому что, действительно, все шаги по приобретению страной независимости и ее дальнейшему успешному развитию были инициированы именно Нурсултаном Абишевичем, под его руководством проводились все реформы. Он задавал точный маршрут нашего движения. Все этапы, о которых мы говорили, были четко продуманы, логично вытекали один из другого. И конечно, его инициатива, его непреклонная воля обеспечивали успех нашего движения к укреплению независимости.

В декларации сказано: «Все достижения и победы независимого Казахстана стали возможны благодаря самоотверженному и неустанному труду каждого казахстанца под сильным и мудрым руководством Первого Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Абишевича Назарбаева. Политическая воля и стратегическое видение Президента Н. Назарбаева предопределили успех казахстанской модели развития, что позволило выйти Казахстану на траекторию устойчивого роста. ... Благодаря продуманным и плодотворным международным инициативам Главы государства страна добилась высокого международного авторитета, стала признанным лидером глобального антиядерного движения».

Все, что изменилось у нас в стране за годы независимости, хорошо раскрыто в декларации. Я хотел бы акцентировать внимание на том, что 20 лет назад, когда была принята действующая Конституция, многие нормы однозначно признавались теоретиками и практиками конституционного строительства как носящие программный характер, не столько констатирующий, сколько целеполагающий. Вообще, в теории права есть понятие норм устанавливающих, регулирующих уже существующее, и норм-целей, определяющих то, чего хотелось бы достигнуть.

И если в 1995 году положение пункта 1 статьи 1, где говорится, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, правовым, социальным, светским государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, однозначно все признавали не столько устанавливающей нормой, сколько задающей вектор движения, то сегодня можно утверждать, что это положение не только норма-цель, но и норма, констатирующая, что на данном этапе мы достигли такого уровня развития, когда Казахстан однозначно является демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшие ценности которого – человек, его права и свободы.

И в то же время процесс обретения таких качеств не имеет конечной точки. Недавно, выступая на заседании Венецианской комиссии (Казахстан, напомним, также входит в эту международную организацию), представитель Франции сказал, что демократия – это не какая-то определенная точка развития, а путь. То есть даже современная Франция считает, что она находится только на пути к настоящей демократии.

– Куда же дальше?..

– Признаюсь, я тоже был несколько ошеломлен, мы ведь привыкли думать, что там, на Западе, все уже живут в демократии, а мы только идем к ней. Оказывается, они тоже себя позиционируют как находящиеся в пути. И путь этот не автомагистраль с великолепным покрытием и дорожными знаками. Многие государства проходят его по бездорожью, когда можно и заблудиться. И здесь очень важно, чтобы был механизм выбора верной дороги, чтобы был человек, который видит перспективы движения. В этом плане Казахстану повезло – такой Лидер у нас есть, поэтому мы прошли свой путь, который для некоторых стран растягивается на столетия, за краткий по историческим меркам период.

Безусловно, мы не достигли конечной цели, как, наверное, недостижим горизонт, но определенные результаты позволяют говорить, что важный отрезок пути пройден. И Казахстан сегодня – успешное, состоявшееся государство. Я позволяю себе это утверждать еще и потому, что таково мнение и других стран. Недавно Венецианская комиссия разработала критерии, по которым можно судить – соблюдаются ли в том или ином государстве принципы верховенства права. И по многим параметрам мы можем со всей определенностью утверждать, что Казахстан относится к государствам, где принцип верховенства права соблюдается и, следовательно, многие программные положения Конституции наполнены реальным содержанием.

– Одна из фундаментальных основ нашего государства – принцип светскости. Что это означает в классическом понимании и почему было важно закрепить такую норму в Основном законе?

– В Конституции далеко не всех стран обозначен принцип светскости. В первую очередь это означает, что церковь отделена от государства, и образовательная система в целом отделена от церкви. Безусловно, те или иные религиозные идеи, заповеди тесно вплетены в наши традиции, культуру, служат серьезными составляющими жизни казахстанского общества, и никто от них не отказывается. Ведь светское и атеистическое государство, каким был, в частности, Советский Союз, – вещи весьма различные.

Было важно и нужно закрепить такую норму в Конституции хотя бы потому, что у нас государство полиэтничное и многоконфессиональное. Конечно, религия играет большую роль в жизни нашего общества. Для того чтобы все этносы жили в мире и согласии, чтобы казахстанский народ чувствовал себя единым, нужно было на законодательном уровне закрепить равноудаленность всех конфессий от государства и дать возможность людям

свободно исповедовать любую религию, придерживаться любых религиозных взглядов, за исключением, естественно, экстремистских. Заметим, что тогда, когда принималась Конституция, в которой Казахстан заявлял о себе как о светском государстве, угроза терроризма и экстремизма в мире не была столь серьезной. И включение этой нормы тоже своего рода предвидение Президента.

Приведу пример из жизни о том, насколько результативно положение о светскости. Помню, в прошлом году на праздновании Дня Конституции был концерт, в одной ложе сидели муфтий, православный, католический, лютеранский и иудейский священнослужители. Для нас – ничего удивительного. Но мой коллега, представитель одной из бывших советских республик, был потрясен тем, что все эти люди сидят вместе и общаются. Он сказал: «У нас этого не может быть потому, что не может быть никогда». И это в стране, которая позиционирует свой европейский выбор!

То, что для нас такие отношения между главами разных конфессий воспринимаются как само собой разумеющееся, еще раз доказывает правильность и выверенность политики нашего Президента в религиозной сфере. Здесь Казахстан может служить примером для многих, не случайно ведь и съезды лидеров мировых религий проходят у нас.

– В декларации депутаты предложили отразить в Конституции роль Первого Президента как основоположника нашего государства. Какой в этом смысл – ведь положение о Лидере нации уже есть в Основном законе?

– К сожалению, в декларации прямо не сказано, что именно имели в виду депутаты. Давайте посмотрим с точки зрения юридической. Аналогичные решения есть в нескольких странах. Думаю, нам наиболее близок пример нашего стратегического партнера – Турции. В преамбуле ее Конституции сказано, что государственность Турецкой Республики основана на идеях Ататюрка, и затем эта мысль также продолжена в некоторых других статьях Основного закона.

Полагаю, несмотря на то, что в Конституции Казахстана уже есть норма о Первом Президенте – Лидере нации, депутаты хотели связать роль Нурсултана Абишевича Назарбаева с самой государственностью Казахстана, отразить те идеи, которые им сформулированы в Патриотическом акте «Мәңгілік Ел».

Когда мы анализировали текст акта, то обратили внимание, что он логично вытекает из сегодняшней редакции преамбулы Конституции РК. Вдумайтесь в ее первые слова: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле...»

И если я верно истолковываю мысль депутатов, то, видимо, преамбула Конституции – та ее наиболее важная часть, где норма о Первом Президенте как основоположнике государства была бы уместна.

Когда в Конституции той или иной страны закрепляется роль в построении государственности отдельной личности, то это делается не только, чтобы отдать дань уважения человеку, чье положительное воздействие на ход ее

исторического развития очевиден, но и чтобы сохранить тренд движения общества и государства. То есть это дает возможность закрепить на конституционном уровне неизменность курса, избранного Первым Президентом, который будет служить направлением движения нашего общества на многие десятилетия вперед.

Допускаю, что данная норма может носить неизменяемый характер. Примеры, когда какие-то конституционные нормы неизменяемы, есть в мировой практике. Например, в Конституции Литвы указаны такие положения, которые не могут быть изменены никогда, ни при каких обстоятельствах, даже на референдуме. Это в первую очередь нормы, касающиеся независимости страны.

У нас в действующей Конституции такие нормы уже есть. Вот в пункте 2 статьи 91 сказано, что установленные Конституцией унитарность и территориальная целостность государства, форма правления республики не могут быть изменены. Но, наверное, если мы связываем неизменность тех или иных норм с идеями Мәңгілік Ел, с идеями нашего Президента, перечень может быть расширен. На мой взгляд, к таким неизменяемым нормам стоило бы еще отнести положения, сформулированные в пункте 2 статьи 1, где сказано, что основополагающими принципами деятельности республики являются общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего общества, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов демократическими методами. А также положения о неприкосновенности собственности.

Иными словами, на конституционном уровне закрепить невозможность отхода от курса Елбасы, ведь именно с ним связаны все победы и достижения современного Казахстана.

– То толкование декларации, которое вы даете, более интересное, оно открывает ее глубинный смысл...

– Спасибо, это, видимо, уже привычка. Ведь Конституционный совет, согласно Основному закону, – единственный орган, который дает официальное толкование Конституции. И нередко нам приходится при рассмотрении тех или иных вопросов пытаться выяснить конкретный смысл того или иного закона, как его следует понимать с точки зрения Конституции. И вот когда эта привычка срывается, изучаешь акт, который тебе по духу близок, то стремишься разглядеть его глубинный смысл.

– Думаю, за прошедшие годы Конституционный совет внес немалый вклад в формирование и развитие независимого Казахстана...

– Конституционные нормы живы, когда они наполнены конкретным содержанием, над чем мы и работаем. Здесь мне бы хотелось акцентировать внимание на функции КС не только как негативного законодателя (так в теории называют органы конституционного контроля), делающего заключения о конституционности или неконституционности того или иного нормативно-правового акта, но и как в какой-то мере позитивного законодателя. Сами непосредственно мы не принимаем законы, даже не можем их инициировать, но благодаря толкованию Конституции, анализу

материалов, которые к нам поступают, мы можем выявлять «узкие места» в законотворческом процессе и ориентировать его в нужном для страны русле. Несколько таких фактов только за уходящий год. В Законе «О доступе к информации» учтены предложения нормативных постановлений Конституционного совета, касающиеся права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. В Предпринимательском кодексе нашла отражение позиция КС по вопросам равенства субъектов предпринимательства, права собственности, госрегулируемого, социальной ответственности бизнеса и другим. Положения ряда наших решений относительно права каждого на судебную защиту, а также по вопросам судебной системы и отправления правосудия учтены в Конституционном законе «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы РК по вопросам совершенствования гражданского процессуального законодательства», а также в новом ГПК. В своих постановлениях от 6 марта 1997 года и от 14 апреля 2006 мы говорили о необходимости создания специализированных судов, которые, как известно, теперь успешно функционируют. А обновленный Гражданско-процессуальный кодекс предусматривает значительное расширение подсудности специализированных межрайонных экономических судов и детализирует компетенцию ювенальных. Кроме того, с 1 января 2016 года впервые в республике создано отдельное судопроизводство по инвестиционным спорам.

В целях реализации постановления Конституционного совета «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье» разработана концепция законопроекта, который вносит изменения в законодательство по вопросам соцобеспечения. Для разработки перечня заболеваний, связанных с экологией Приаралья, Минздрав проводит исследования, они будут завершены к концу текущего года, и, следовательно, появятся основания для подготовки и принятия соответствующего закона, защищающего социальные права жителей региона.

И перечисление подобных примеров можно продолжить. Эффективность деятельности Конституционного совета во многом обусловлена особым отношением Главы государства к нашим решениям. За рубежом коллеги всегда этим восхищаются – удивляет сам факт, что Администрация Президента берет на контроль наши рекомендации, проводится их обсуждение на Совете по правовой политике... Таких механизмов в других странах нет.

Часто приходится слышать сетование зарубежных коллег, что предложения органов конституционного контроля остаются без внимания, их решения не исполняют, законодатель допускает так называемый «рецидив» – с небольшими изменениями снова вносит на рассмотрение закон, который уже был признан неконституционным. У нас такой проблемы нет, Правительство при принятии решений, составлении планов работ требует учета мнения КС. – Игорь Иванович, вы один из тех, кто стоял у истоков формирования правовой системы Казахстана. Обо всем рассказать, конечно, невозможно, но

хотя бы о нескольких интересных случаях тех лет...

– Мне очень повезло, что период рождения независимости происходил на моих глазах. Конечно, решения тогда принимались на более высоком уровне, но разработка конкретных юридических механизмов нередко велась в том числе и с моим участием. Тогда мы еще не осознавали всю историческую значимость того, что делали. Но никогда изначально не были ограничены какими-то бюрократическими препонами, не боялись высказывать свою точку зрения.

Президент всегда создавал такую обстановку, в которой инициатива приветствовалась, находила понимание. Даже если твоя позиция не совпадала с мнением того или иного должностного лица, и даже если ты ошибался, ты знал, что это никоим образом не отразится на тебе самом и не будет воспринято негативно. Умение создавать такое поле, свободное для полемики, я считаю, тоже большой талант Главы государства, который преследует и прагматическую цель. Он всегда старается собрать наиболее широкую палитру мнений, чтобы составить свою картину.

Что я могу вспомнить из первых дней нашей государственности? Президент сказал, что нам нужно менять уголовное законодательство, чтобы оно не было тормозом развития новых экономических отношений. Так вот, по предложению государственно-правового отдела Аппарата Президента, возглавляемого в то время Каирбеком Шошановичем Сулейменовым, были внесены коррективы в статью 168 УК КазССР – спекуляция, и Казахстан стал первым среди всех советских республик, кто сделал это.

Полностью мы не декриминализовали понятие спекуляции, но были внесены коррективы, кардинально менявшие состав преступления, который раньше звучал: «скупка и перепродажа товаров и иных предметов с целью наживы». То есть то, что сегодня называется торговым бизнесом. После внесенных изменений под понятие спекуляции стало подпадать только совершение торговых операций с нарушением перечня товаров, установленного Правительством (был такой перечень товаров первой необходимости, наценки на которые нельзя было делать, – хлеб, соль, мыло). То есть это дало возможность торговле развиваться уже исходя из стремительно менявшихся экономических реалий. Потом, когда готовилось новое законодательство, этот состав преступления полностью исключили, что тоже было сделано по поручению Президента.

Вспоминаю, как шла работа над первым Уголовным кодексом уже независимого Казахстана. Когда проект был подготовлен, прежде чем рекомендовать Правительству вносить его в Парламент, Президент пожелал сам ознакомиться с текстом. Можете себе представить – несколько огромных папок (Общая часть, Особенная) занесли, положили ему на стол и – тишина... Мы ходим, нервничаем, звоним в Канцелярию Президента – как там дела? Услышал – он внимательно с карандашом в руках читает, прочитал где-то уже одну треть, с закладками.

Ну, думаю, видимо, будет серьезный разговор. Потом, спустя где-то неделю или две (диссертацию соискателя иногда профессора читают месяцами, а тут

такой объем) Президент приглашает тогда заведующего отделом Бауржана Алимовича Мухамеджанова и меня для беседы. Я поразился – почти на каждой странице у Президента замечания, вопросы. Причем профессиональные. Я всегда говорил и говорю, что Президент – самый лучший юрист, потому что за буквой закона он чувствует его дух, видит суть. Пример такого подхода мы увидели и в тот момент. В частности, по статье УК, определяющей пределы необходимой обороны, Глава государства спросил: «Вот вы тут все расписали, ну а если человек волнуется? Он испугался, на него напали, он не совсем осознает, что делает? Вы все равно будете его сажать? Неужели нельзя найти какие-то смягчающие обстоятельства?» Я отвечаю: «Знаете, Нурсултан Абишевич, в кодексе ФРГ есть такая норма, согласно которой, если человек даже превысил пределы необходимой самообороны, но сделал это в результате страха, волнения из-за нападения, то он освобождается от уголовной ответственности». Президент говорит: «Запишите!» И вот у нас такая норма появилась, она сохранена и в уже новом кодексе. Насколько правильно применяют ее суды, это уже другой вопрос, но она есть в отличие от УК ряда других постсоветских стран. Вообще, когда обсуждали наш первый Уголовный кодекс на пространстве СНГ, все специалисты говорили, что на тот момент он был самым прогрессивным.

Также по предложению Главы государства в нашем УК появилась статья, в которой говорится об уголовной ответственности за воспрепятствование законной журналистской деятельности. Она есть и в новом УК.

Если в архиве где-то сохранился проект кодекса с президентскими правками – это бесценный документ для историков.

Все вышесказанное еще раз свидетельствует о мудрости и дальновидности Главы государства, он предвидит путь развития страны на десятилетия вперед. Курс развития Казахстана детально расписан, в частности, в таких программных документах, как Стратегия «Казахстан-2050», План нации «100 конкретных шагов» и в Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 года.

Поэтому предложения о придании разработанной Елбасы национальной идеи «Мәңгілік Ел» конституционного статуса и неизменности сформулированных в ней конституционных ценностей, на мой взгляд, вполне обоснованы.