

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN
SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 5, Number 309 (2016), 43 – 49

UDC 342.51:342.53

A.A. Karayev¹, M.E. Sagynaev²

¹Caspian University, Almaty, ali_agahan@mail.ru;

²Al-Farabi Kazakh National University, Almaty, sme728ok@mail.ru

THE CONSTITUTIONAL SECURITY AS A CONDITION FOR APPROVAL OF CONSTITUTIONALISM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Abstract. This article analyzes the concept and content of the Constitutional Security at the present stage. Practice shows that to ensure the protection and effective implementation of legal government principles in conditions of low legal and political culture, conflict of interests of different social groups, without effective mechanisms supporting the timely identification of threats of constitutional development is quite problematic.

On the basis of consideration of the constitutional security concepts, authors analyze its composition. Special attention is drawn to the content of internal and external threats that could affect the security of the constitutional regime.

Keywords: the Constitution, constitutional formation, constitutional security, national security, economic security, constitutional and legal risks and threats, constitutionalism.

УДК 342.51:342.53

А.А. Караев¹, М.Е. Сагинаев²

¹к.ю.н., профессор Высшей школы права «Әділет» Каспийского университета;

²м.ю.н., старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби

КОНСТИТУЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК УСЛОВИЕ УТВЕРЖДЕНИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. В статье анализируется понятие и содержание конституционной безопасности на современном этапе. Практика показывает, что обеспечить защиту и эффективную реализацию принципов правового государства в условиях низкой правовой и политической культуры, противостояния интересов различных социальных групп, без эффективных механизмов, обеспечивающих своевременное выявление угроз конституционного развития весьма проблематично.

Авторы на основе рассмотрения понятия конституционной безопасности анализируют его состав. Особое внимание в статье обращается на содержание внутренних и внешних угроз, способных нарушить режим конституционной безопасности.

Ключевые слова: Конституция, конституционный строй, конституционная безопасность, национальная безопасность, экономическая безопасность, конституционно-правовые риски и угрозы, конституционализм.

Для современного Казахстана обеспечение конституционной безопасности является важнейшим условием дальнейшего утверждения его суверенитета, интеграции в мировое пространство и построение поликратической модели правления.

Анализ юридической литературы показывает, что понятие «безопасность» представляет собой довольно сложное и многосоставное явление, имеющее междисциплинарный характер. Своим содержанием оно охватывает юридические, экономические, экологические, международные, военные, политические, информационные и иные аспекты.

Не затрагивая иных составляющих понятия «безопасность», попытаемся в данной статье рассмотреть конституционно-правовые аспекты проблемы, определить его содержание и субъектный состав, обозначить угрозы и риски дальнейшего конституционного развития.

Так, Закон РК «О Национальной безопасности» [1] среди приоритетных направлений называет реализацию основополагающих принципов деятельности Республики, закрепленных в ее Конституции. Это - обеспечение прав и свобод личности, сохранение общественного согласия и политической стабильности, экономическое развитие, формирование казахстанского патриотизма, незыблемость конституционного строя и др.

Таким образом, в системе правовых средств обеспечения безопасности главную роль выполняет Конституция РК, которая вносит строгую упорядоченность в систему политико-властных отношений, определяет взаимоотношения между государством и личностью, создает необходимую правовую среду для становления и развития идей конституционализма.

Кроме того, Конституция обладает значительной социальной ценностью, поскольку регулирует взаимосвязи между различными социальными группами, закрепляет основы социально-экономического строя, правовое положение личности, принципы равенства и толерантности, справедливости и недопустимости ущемления в правах. Названные начала являются не просто фундаментальной основой конституционализма, но и важнейшими конституционно закрепленными социальными ценностями. Именно поэтому изучение проблем конституционной безопасности представляется важным направлением науки конституционного права.

Прежде всего, отметим, что в современной науке сложились разные подходы. Так, по мнению А. Езерова, «конституционная безопасность - это состояние конституционных правоотношений, складывающихся в процессе целенаправленной деятельности, результатом которой является достижение состояния оптимального функционирования и развития гражданского общества, правового государства и их структурных компонентов, и характеризующееся способностью противостоять угрозам, представляющим опасность для конституционного строя» [2].

По мнению Эбзеева Б.С., «это чрезвычайно многомерное понятие, охватывающие буквально все стороны общественной жизни, множество относительно самостоятельных подсистем, образующих конституционный строй России» [3].

Никитяева В.В., изучая понятие и содержание рассматриваемого института и подчеркивая его тесную связь с «национальной безопасностью», обращает внимание на необходимость выделения категории «конституционная безопасность» в качестве самостоятельного института конституционно-правовых отношений [4].

По мнению Патрушева Н.П., «обеспечение безопасности, равно как и защита конституционного строя, является неотъемлемой частью деятельности государства» [5].

Хрулева В.В. замечает, что «вопросам обеспечения конституционной безопасности уделяется все большее внимание, с одной стороны, растущим количеством соответствующих нормативных актов, с другой стороны, повышенным интересом к данной проблематике как юристов, так и представителей иных наук - экономистов, социологов, политологов, историков» [6].

Профессор Бондарь Н.С., анализируя этимологическое значение данного понятия, отмечает, что «безопасность - это отсутствие опасности, состояние стабильности и защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» [7].

Ряд ученых проблемы обеспечения конституционной безопасности изучают во взаимосвязи с конституционно-правовыми рисками и их влиянием на правовые процессы [8].

Фомин А.А. суть юридической безопасности сводит «к защите граждан, отдельных групп и социальных слоев, массовых объединений людей и населения в целом от этих негативных последствий» [2]. К их числу автор относит «несовершенство действующего законодательства (противоречивость и неэффективность правовых норм, их экономическая необеспеченность); отсутствие необходимых законодательных актов; несоответствие закона праву; нестабильность законодательства; нарушение единства правового пространства страны; нигилистическое отношение к праву в обществе и др.». Можно заметить, что все приведенные А. А. Фоминым

факторы риска непосредственно связаны с правотворчеством или правоприменением, что оправдано в рамках рассмотрения проблем именно правовой безопасности.

Опираясь на разнообразные мнения ученых и собственный научный поиск, мы приходим к выводу, что конституционную безопасность необходимо рассматривать не только как исторически конкретную систему общественных отношений, основанных на легитимной Конституции и правовых законах. В то же время мы рассматриваем ее и как динамичный конституционный процесс, обеспечивающий легитимность и эффективность власти на протяжении неопределенно длительного периода времени, экономическую безопасность и суверенитет, а также правовую защищенность личности от произвола власти. Содержанием конституционной безопасности всегда выступает правовая защищенность интересов личности и государства.

Главной целью обеспечения конституционной безопасности является превентивное выявление угроз конституционного развития, наличие эффективного правового механизма разрешения политических кризисов и минимизация противоречий между ветвями власти, защита национального суверенитета и интересов гражданского общества.

Анализ юридической литературы показывает, что механизм конституционной безопасности имеет многосоставной характер и наряду с организационно-правовыми гарантиями - такими как конституционный контроль, конституционная ответственность, конституционное правосознание и др., включает в себя систему институтов власти, которые в установленном порядке наделены властными полномочиями по обеспечению верховенства Конституции и защите интересов личности.

Среди объектов конституционной безопасности особое значение имеют основы конституционного строя, форма государства, правовой статус личности, государственный суверенитет, принцип разделения власти и системы сдержек и противовесов, политическая и социально-экономическая политика государства и др.

Основным субъектом обеспечения конституционной безопасности выступает государство и его институты. Причем в институциональном аспекте все субъекты представляют собой структурную часть механизма государства, каждый из которых в пределах своих возможностей реализует контрольно-надзорные функции по поддержанию режима конституционной стабильности.

Среди субъектов конституционной безопасности приоритетное положение занимает Президент Республики Казахстан, обладающий особым конституционным статусом, широкими дискреционными полномочиями, правовым иммунитетом и конституционными гарантиями деятельности.

В соответствии с Конституцией РК «Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях». В соответствии с конституционным законодательством он принимает все необходимые меры по обеспечению конституционной безопасности, охране прав и свобод граждан, защите суверенитета государства, ее независимости и территориальной целостности и росту экономического потенциала. Как верховный арбитр и гарант политического мира он «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей власти и их ответственность перед народом» [9].

Современный опыт конституционализма свидетельствует, что не менее важная роль в механизме конституционной безопасности принадлежит высшим представительным органам власти - *парламентам*, которые обладают достаточно широкими возможностями по обеспечению принципов конституционализма в процессе обсуждения и принятия законодательных актов. Парламентский контроль, как разновидность государственного контроля является неотъемлемой частью системы современных демократических систем, регулирует процессы подготовки, обсуждения, принятия и исполнения законов.

Достаточно мощным инструментом защиты национальных интересов и контроля над деятельностью исполнительной власти служит институт интерпелляции. Контрольные функции реализуются в рамках участия в формировании органов власти, проведении парламентских слушаний и расследований по наиболее актуальным вопросам государственной жизни. Парламент-

ский контроль весьма разнообразен, степень эффективности которого во многом определяется формой правления, политическим режимом и фактором многопартийности.

Парламент Республики Казахстан с учетом запросов практики должен постоянно совершенствовать действующее законодательство, работая на опережение, и в превентивном порядке принимать необходимые законы, направленные на минимизацию и нейтрализацию возможных угроз конституционного развития. Нуждаются в совершенствовании и механизмы экспертизы законопроектов, вопросы взаимодействия ветвей власти при принятии социальных законов и др.

В механизме защиты конституционного строя задействованы также Конституционный Совет Республики Казахстан, суды и органы прокуратуры, выполняющие правозащитные функции в государстве. Активная деятельность названных органов призвана снизить угрозы, связанные с защитой прав личности. По всей видимости, требуется научный анализ проблем эффективности действующей модели конституционного контроля и вопросов привлечения к конституционной ответственности должностных лиц государства за нарушение норм Конституции.

В научном анализе проблем обеспечения устойчивого развития Республики Казахстан важное место занимает рассмотрение конституционно-правовых угроз, их видов и содержания. Изучение конституционного законодательства и соответствующей юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что угрозы конституционно-правового развития подразделяются на внутренние и внешние.

К внутренним угрозам, способным повлиять на режим конституционной стабильности, относятся:

- 1) монархический характер казахстанской государственности, опирающийся на харизматическую концепцию власти, и ее чрезмерная концентрация;
- 2) отсутствие эффективного правового механизма ее ротации;
- 3) несбалансированность системы сдержек и противовесов;
- 4) неразвитость института конституционной ответственности высших должностных лиц государства за принятие неправовых решений;
- 5) несовершенство действующих законов; правовые коллизии и пробелы;
- 6) разрыв между юридической и фактической Конституцией;
- 7) социальная пассивность общества и неверие граждан в силу закона;
- 8) низкий уровень доверия граждан к судебной системе;
- 9) монопартийность представительных органов власти всех уровней;
- 10) несовершенство избирательного законодательства;
- 11) отсутствие выборности местных исполнительных органов и неразвитость системы местного самоуправления;
- 12) отсутствие в механизме государственной власти эффективного органа конституционного контроля, способного защитить конституционные права и свободы граждан;
- 13) неразвитость института референдума как формы коммуникации между государством и обществом;
- 14) отсутствие правовых гарантий оппозиционной деятельности и конструктивного национального диалога между государством и всеми политическими партиями и общественными объединениями и др.

Среди угроз общего характера, оказывающих негативное воздействие на конституционные правоотношения, необходимо выделить экономический кризис; снижение ВВП, дальнейший рост внешнего совокупного долга; инфляционные процессы, нестабильность национальной валюты и как следствие этого, социальное расслоение общества, рост национального и религиозного экстремизма, ухудшение криминогенной ситуации и др.

Профессор Эбзеев Б.С. также относит к таким угрозам «отсутствие механизма реализации принятых нормативных правовых актов и ответственности за их неисполнение; организованная преступность (прежде всего транснациональная) во всех ее формах; неконтролируемая деятельность некоторых общественных объединений, создание политических партий и других общественных объединений, преследующих сепаратистские, антиконституционные цели и др. [3].

Таким образом, конституционные угрозы необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности с политическими и социально-экономическими процессами,

происходящими в обществе. Нерешенность проблем, неминуемо возникающих в ходе этих процессов, формирует благоприятную почву для дестабилизации ситуации. Поэтому нужны не только точечные конституционные корректировки, направленные на минимизацию рисков и снятие возможных противоречий, но и эффективная государственная программа, направленная на обеспечение экономической безопасности личности, общества и государства.

В качестве внешних угроз необходимо выделить:

- 1) миграционные процессы;
- 2) рост международного терроризма и экстремизма;
- 3) слабость оборонного и военного потенциала страны;
- 4) санкционная политика ЕС и США в отношении России, влияющая и на экономику Казахстана;
- 5) зависимость экономики и бюджета от цен на энергоносители и др.

Мировой опыт конституционного развития показывает, что всесторонняя реализация конституционного потенциала, устойчивое формирование демократического правового государства невозможны без обеспечения легитимности власти и конституционной безопасности, являющихся залогом построения сильного, независимого государства.

Ключевым критерием в создании стабильного государства является ротация власти демократическим выборным путем. Действующий конституционный механизм передачи президентских полномочий, закрепленный в ст. 48 Конституции РК, на наш взгляд, копирует монархические модели, представляясь нам неправовым. Мы убеждены, что он вполне может и должен быть откорректирован с учетом существующих в современном мире лучших республиканских моделей.

Существуют проблемы и в действенности механизмов ротации составов Парламента и Правительства. Нет четких правовых критериев отбора кандидатов и на политические должности.

Огромная работа предстоит и в направлении формирования позитивного имиджа судов и судей, повышения доверия граждан к судебной системе, внедрению альтернативных процедур рассмотрения и разрешения правовых конфликтов и споров. Актуальны также и вопросы развития электронного правосудия как инструмента дальнейшего развития информационной функции современного государства.

Не менее важной задачей является учреждение в механизме государственной власти независимого органа конституционного контроля – Конституционного Суда, способного принимать независимые и результативные решения, направленные на реализацию идей правового государства.

Важной составной частью системы конституционной безопасности является развитость институтов гражданского общества, наличие реальной многопартийности, а также институциональных механизмов защиты прав и свобод граждан.

Практика показывает, что монопартийность, несовершенство действующих законов, правовые коллизии и пробелы, инфляционные процессы, нестабильность национальной валюты в целом являются серьезными факторами, создающими угрозу правовой, экономической и политической безопасности Республики Казахстан.

Кроме того, государственная власть должна гарантировать стране экономическое развитие на благо всего народа и его социальную защищенность, обеспечивать территориальную целостность Республики Казахстан, интегрировать государственные и общественные структуры в те или иные институты прогрессивного развития. При этом обеспечение государством экономического суверенитета и безопасности, бесспорно, выступает надежной гарантией национального суверенитета.

Анализ конституционного законодательства и проводимой социально-экономической политики показывает, что в Казахстане задачи по построению сильного, независимого государства возложены, главным образом, на Главу государства. Парламент, Правительство и иные государственные органы, которые действуют лишь в пределах своих конституционных полномочий. Данный подход, с одной стороны оправдан и характерен для стран, не так давно вставших на путь демократии и суверенного развития, но с другой – вызывает множество споров и суждений из-за отсутствия других самостоятельных центров власти, способных принимать самостоятельные решения и нести ответственность перед обществом.

Основу конституционной безопасности должны составлять общепризнанные нормы и принципы международного права, ратифицированные Республикой Казахстан: (уважение суверенитета и территориальной целостности, политические механизмы разрешения конфликтов, взаимовыгодное сотрудничество между государствами и др.).

Несовершенство законодательного процесса, рост коррупции, инфляционные процессы, нестабильность национальной валюты, безусловно, являются факторами, создающими угрозу правовой, экономической и социальной безопасности Республики Казахстан.

Первостепенными, по нашему убеждению, остаются проблемы обеспечения юридической и фактической Конституции, полноценной реализации ее потенциала, а также проблемы общественной восприимчивости ее гуманистического содержания. При помощи Конституции происходит регулирование широкого круга общественных отношений, обеспечивается непрерывность и преемственность конституционного процесса, поддерживается бережное отношение к национальным ценностям и традициям.

Необходимость совершенствования институциональных, правовых и организационных механизмов минимизации рисков конституционного развития объективно обусловлена задачами построения в Казахстане демократического, правового и социального государства, где высшими ценностями является человек, его права и свободы.

Государство не должно лишь декларировать конституционные идеи, но обязано создавать предпосылки реализации положений своего Основного закона, своевременно принимать нормативные акты, способных вдохнуть в «спящие» нормы Конституции реальную правовую жизнь.

Очевидно также, что новые реалии, особенно в свете последних казахстанских событий, связанных с преступными проявлениями террористического и экстремистского характера, требуют от государства принятия новых законов, направленных на выявление и предотвращение угроз конституционной безопасности, на формирование устойчивых демократических традиций, связанных с совершенствованием правовых, политических и экономических условий дальнейшего развития Республики Казахстан.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности» от 6 января 2012 г. <http://online.zakon.kz>
- [2] Езеров А. Объект и содержание конституционной безопасности // Конституционное право. Журнал юридическая наука. - № 1 (1) 2011.
- [3] Эбзеев Б. С. Конституционная безопасность России и проблемы ее обеспечения // <http://isfic.info/ebzeev/konprav>.
- [4] Никитяева В. В. Конституционная безопасность как условие эффективности реализации основ конституционного строя. // Журнал. Вестник Воронежского института МВД РФ, № 4. - 2007. - С. 2.
- [5] Патрушев Н. П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России / Н.П. Патрушев // Журнал Российского права.- 2007.- № 7.- С. 3.
- [6] Хрулева В.В. Безопасность как конституционная категория. // Вестник Воронежского института МВД РФ. - № 4. 2009.- С.3.
- [7] Бондарь Н. С. Конституционный Суд России - гарант конституционной безопасности личности, общества, государства // <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.22-2003>.
- [8] Киреев В. В. Категория риска в Российской конституционно-правовой науке // Журнал. Проблемы права № 2(40) 2013. - С.31.
- [9] «О Президенте РК». Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 года. <http://online.zakon.kz>

REFERENCES

- [1] «On National Security». Act of Republic of Kazakhstan. January 6, 2012
- [2] A. Ezerov. Object and the content of the Constitutional Security. Constitutional Law. Law Science Magazine. № 1 (1) 2011.
- [3] Ebzeev B.S. The constitutional security of Russia and problems of its maintenance. <http://isfic.info/ebzeev/konprav>.
- [4] Nikityaeva V.V. Constitutional security as a condition for the effectiveness of the implementation of the constitutional order. Journal. Bulletin of Voronezh Institute of the Russian Interior Ministry, №4. 2007. P. 2.
- [5] Patrushev N.P. Features of modern challenges and threats to national security in Russia. N.P. Patrushev. Journal of Russian law. 2007. №7. P. 3.
- [6] Khruleva V.V. Security as a constitutional category. Bulletin of Voronezh Institute of the Russian Interior Ministry. № 4. 2009. P.3.

[7] Bondar N.S. Constitutional Court of Russia - the guarantor of the constitutional security of the individual, society and state. <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.22-2003>.

[8] Kireev V.V. Risk category in the Russian constitutional legal science. Journal. Problems of law. № 2 (40) 2013 - P.31.

[9] «On the President of the Republic of Kazakhstan» Constitutional Law of the Republic of Kazakhstan. December 26, 1995.

А.А. Қараев¹, М.Е. Сагинаев²

з.ғ.к., Каспий қоғамдық университеті, «Әділет» Жоғары Құқық Мектебінің профессоры,
Алматы қаласы;

з.ғ.м., әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Мемлекет мен құқық теориясы және тарихы,
конституциялық және әкімшілік құқық кафедрасының аға оқытушысы, Алматы қаласы

**КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ҚАУІПСІЗДІК ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМДІ ОРНЫҚТЫРУ ШАРТЫ РЕТІНДЕ**

Аннотация. Мақалада қазіргі заманғы конституциялық қауіпсіздіктің ұғымы мен мазмұны жан-жақты талданған. Құқықтық және саяси мәдениет деңгейінің төмен жағдайында, түрлі әлеуметтік топтар мүдделерінің қарсыластығы жағдайында, конституциялық дамуға қатерді өз уақытында анықтауды қамтамасыз ететін тиімді механизмдерсіз құқықтық мемлекет қағидаларын қорғау және тиімді жүзеге асыру мүлдем қиын екендігін тәжірибе көрсетіп отыр.

Авторлар конституциялық қауіпсіздік ұғымын қарастыру негізінде оның құрамына талдау жасайды. Мақалада конституциялық қауіпсіздік тәртібін қиратуы мүмкін ішкі және сыртқы қатерлердің мазмұнына ерекше назар аударылған.

Түйін сөздер: Конституция, конституциялық құрылыс, конституциялық қауіпсіздік, ұлттық қауіпсіздік, экономикалық қауіпсіздік, конституциялық-құқықтық тәуекелдер мен қауіптер, конституционализм.

Сведения об авторах:

Қараев Алипаша Агаханович – к.ю.н., профессор Высшей Школы Права «Әділет» Каспийского университета;

Сагинаев Мейржан Егинбаевич – м.ю.н., старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби