

Ж.Т. НУРДИНОВА

## О ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ И КОНСТИТУЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНЦЕПЦИИ СУВЕРЕНИТЕТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ключом к пониманию существа политico-правовых концепций, сформированных в Казахстане и Кыргызстане является *принцип народного суверенитета, что объясняется сутью признания народа источником высшей политической власти в обществе и его народа независимо от любых индивидуальных и групповых субъектов политических отношений*. Реальное наполнение верховенства власти народа находит свое выражение в том, что:

- народу принадлежит учредительная и конституционная власть в государстве;
- народ выбирает своих представителей и может периодически сменять их;
- народ имеет право непосредственно участвовать в разработке и принятии законов путем народных инициатив и референдумов;
- народ признает власть и ценности, на которых она строится, в чем и заключено существо легитимности власти.

По мнению одних авторов суверенитет определяется как «высшая власть, которой не может противостоять никакая другая власть» [1, с. 142], другими авторами – как «системная характеристика сосуществования государства и их среды в условиях модернизации, обеспечиваемая за счет формирования и признания властных авторитетов властью и ее последующего делегирования» [2, с. 184].

Полагаем, что следует внести разъяснения по поводу данных высказываний. Так, первая формулировка в определенной степени демонстрирует государствоцентристский подход, выражющийся в формуле «государство суверенно – значит, оно самостоятельно». Второе определение в гораздо большей мере отвечает реалиям современных процессов глобализации, в условиях которой постепенно формируется *общемировая система суверенитета*.

Следует отметить, что государствоцентристский подход в международных отношениях стал объектом критики еще в 70-х гг. XX в. Наступление глобализации способствовало *реконцептуализации международной системы*. В частности, подвергается сомнению утверждение о том, что государство – это единственный значимый актор на международной арене. Глобализация вве-

ла государства в сосуществование друг с другом в условиях сложной взаимозависимости с транснациональными акторами и международными организациями, тем самым, увеличивая для государства риски размытия их суверенитета, как, к примеру, это происходит в условиях существования ЕС. Смысл понятия «суверенитет» в политико-правовых конструкциях ученых не только Казахстана и Кыргызстана, но и других государств перманентно эволюционирует.

*Рассмотрим одну из главенствующих политico-правовых концепций, «концепцию суверенитета*. Как известно, примат международного права предопределяет свободу выбора народами путей своего социально-экономического и политического развития. Народный суверенитет – это источник государственного суверенитета, что подчеркивается в Декларации прав человека и гражданина, принятой 26 августа 1789 г. «Источник суверенной власти зиждется исключительно в нации. Никакие учреждения, ни один индивид не могут обладать властью, которая не исходит явно от нации». «Суверенитет государства ограничен суверенитетом народа, которому и принадлежит высшее право определять экономическую, социальную и политическую систему страны»[3, с. 3]. К примеру, Ж. Боден, определяя суверенитет как высшую власть над подданными, ограничивал эту власть божественным и естественным правом. Следовательно, государственный суверенитет – это ограниченная правом власть, как внутри страны, так и в международных отношениях. Однако в реальности в международных отношениях государственный суверенитет долгое время абсолютизировался. Не обращалось внимания на то, что внутри государства суверенитет народа и государственный могли вступить в противоречие, т. е. власть нарушала суверенитет народа. И тогда государство, пользуясь своим суверенитетом, могло делать что угодно вплоть до геноцида наций.

Известный русский исследователь права Л. А. Камаровский отмечал, что «ограниченность суверенитета и в государственном отношении вытекает из относительного (а не абсолютного) характера самого государства... Это положение

наиболее подтверждается и разъясняется именно в международном праве, которое вполне превращает верховенство государств в юридическое понятие». Понятно, что Л.А. Камаровский придерживался позиции, что ни один народ не может относиться к другим народам по своему усмотрению и произволу, и затем утверждал: «...в фактическом, так и в нравственном, юридическом отношениях в понятии суверенитета уже лежит момент его ограниченности, но в смысле самоограниченности» [4, с. 163].

Вместе с тем, уже в настоящее время признается, что международное право, международные организации могут вмешиваться во внутренние дела государств, в случае, если власть грубо нарушает права и свободы человека, права и свободы малых народов и национальных меньшинств. Данные нормы, как известно, зафиксированы в ряде межгосударственных соглашений, в Парижской хартии для новой Европы.

Однако, как верно отмечает академик С.З. Зиманов тотальная централизация управления, проводившаяся под лозунгом «Чем больше власти в Центре, тем сильнее федеративное государство», фактически свела к минимуму и без того ограниченные суверенитеты и самостоятельность союзных республик. Процесс отхода от начального пути развития Советской Федерации со временем стал настолько глубоким, что, в конце концов, породил острые конфликтные ситуации внутри федеративных отношений.

Успехи политики тоталитарного государства заключались в том, что за исторически короткий срок Советский Союз вошел в разряд великих держав мира. В этом была немалая доля заслуг союзных и автономных республик, федеративной системы в целом. В то же время нельзя не отметить, что эти успехи были достигнуты на путях начально заданного революционного порыва и инерции первых двух десятилетий Советской власти, на путях лишений, массовых репрессий и отчуждения народа от власти, на путях предельной идеологизации жизни общества и бытия людей. Под внешним благополучием и сглаженностью общественной жизни накапливались острые противоречия, всплывшие в годы перестройки и глубоких реформ.

Прав академик С.З. Зиманов, когда говорит о том, что даже несомненные экономические успехи прошлых лет были односторонни и неравномерны. Имперская политика Союза была в них более ощутима. Ряд республик и национальных регионов, в том числе Казахстан, был превращен

в сырьевую базу метрополии. Отрасли народного хозяйства в ряде национальных окраин развивались преимущественно на интенсивной основе, в такой пропорции, чтобы постоянно сохранялась привязанность к метрополии и зависимость от нее. Многие важные сферы духовной культуры наций и народностей или серьезно отставали в своем развитии, или оставались вовсе без внимания [5, с. 39].

На отдельных этапах развития федеративного Союза нарушился принцип соответствия структурных форм национально-государственного развития социально-экономическим отношениям. Нельзя сказать, что не принимались меры. В какой-то степени изменялась и обновлялась система федерации и автономных образований.

К этой же проблеме в свое время было обращено внимание академика Г.С. Сапаргалиева. В теории конституционного права суверенитет понимается в тройком значении: *национальный, народный и государственный*. Такая дифференциация объективно обусловлена и подтверждена национальным законодательством и международным правом.

*Национальный суверенитет* выражается в возможности нации распоряжаться своей судьбой, самоопределяться в государственной, экономической и духовной сферах. В условиях современного Казахстана национальный суверенитет имеет свои особенности. В Казахстане, на его территории, сформировалась и столетиями проживает одна единственная нация – нация казахов. Конституция 1995 года признала и закрепила этот исторический факт, указав, что «создается государственность на исконной казахской земле» (пreamble). Из этого естественно вытекает, что казахская нация имеет право самоопределяться в государственной сфере, т.е. создавать свою национальную государственность. И признание этого было провозглашено как в законе Республики Казахстан о государственной независимости, так и в Конституции Республики Казахстан 1993 г. Однако в Казахстане живут представители многих национальностей в количестве, превышающем половину населения страны. Но, не будучи в Казахстане нациями, они могут находиться в политико-правовой связи с государством как часть его населения, народа. В силу этого в условиях Казахстана следует говорить о самоопределении в государственной сфере не одной только казахской нации, а всего народа Казахстана. В политическом отношении национальный суверенитет сливается с народным су-

веренитетом и как таковой является источником государственной власти, государственного суверенитета.

Вопрос о национальном равенстве связан с культурно-национальной автономией. В законодательстве Казахстана нет понятия культурно-национальной автономии, но это не означает, что в Казахстане нет ее элементов, притом существенных. Это можно установить, обращаясь к Основам законодательства Российской Федерации о культуре, где впервые дается трактовка понятия культурно-национальной автономии. В статье 21 этого акта определяется, что культурно-национальная автономия означает право этнических общностей на свободную организацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных культурных центров, обществ и землячеств. Такое определение вполне соответствует политике Республики Казахстан. Государство Казахстан гарантирует всем национальным группам право создавать свои культурные центры, общества и землячества, объединения, а также их территориальные ассоциации.

*Народный суверенитет.* Это понятие присутствует в конституциях многих стран мира. Нынешнее понятие «народ» в Казахстане существенно отличается от соответствующего понятия того периода, когда Казахстан был составной частью СССР. В то же время в законе существовало понятие «народ Казахстана». Так, в Конституции Казахской ССР 1978 г. говорилось: «Вся власть в Казахской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов» (статья 2). В Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, принятой еще в период ее нахождения в составе СССР, дается следующее определение народа: «Граждане республики всех национальностей составляют народ Казахстана, и он является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Казахской ССР, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы» (статья 4). Как указывает исследователь, конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан», гласит: «Граждане Республики всех национальностей, объединенные общностью исторической судьбы с казахской нацией, составляют вместе с ней единый народ Казахстана, который является единственным носителем суверенитета

и источником государственной власти в Республике Казахстан, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через избираемые им государственные органы» (статья 6). Закон впервые провозглашал, что ядром народного суверенитета в Республике Казахстан является суверенитет казахской нации. Признавая данный исторический факт, закон, однако, не отдает предпочтения казахской нации, поскольку не она, а народ Казахстана является носителем государственного суверенитета. Эта идея народного суверенитета нашла свое подтверждение в последующих конституционных актах, но при этом произошли изменения.

Вопрос о форме государственности стал одним из важнейших в межнациональных отношениях. Казахская часть населения начала понимать, что в условиях многонационального состава народа несправедливо было бы отстаивать формулировку «государственность самоопределившейся казахской нации». Именно это явилось одной из существенных причин пересмотра Конституции Республики Казахстан 1993 г. и подготовки проекта новой Конституции. В проект новой Конституции уже не вошли следующие положения: «незыблемость казахской государственности»..., «Республика Казахстан как форма государственности самоопределившейся казахской нации». Изъятие указанных, казалось бы, весьма важных для будущей казахской нации положений из будущей Конституции не вызвало протеста или какого-либо противодействия в национальном масштабе, хотя отдельные высказывания были. В то же время в историко-нравственном отношении несправедливым и в политическом отношении недальновидным было бы забвение того, что ядром народного, следовательно, государственного суверенитета является суверенитет казахской нации, которая не претендует на роль «титульной», привилегированной нации, но проявляет естественное желание жить в самостоятельном государстве, созданном на ее исконной земле.

Национальный и народный суверенитет реализуется через государственный суверенитет, т.е. осуществляемая им государственная власть является единой, верховной и независимой. Лишь распад СССР, стал начальным пунктом в истории самостоятельного государства. Актом исторического значения является Конституционный закон о государственной независимости Республики Казахстан. В нем впервые в истории Казахстана дано новое понимание независимости, которое отвечает общепризнанным теоретичес-

ким и нормативным положениям. Закон исходит из того, что Республика Казахстан – независимое государство и обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю политику. Такое положение декларировалось и прежде, но имело чисто формальное значение, поскольку все вопросы внутренней жизни решались органами СССР. Теперь же таких органов не существует. Республика Казахстан самостоятельно определяет и проводит внешнюю политику. Государство может быть самостоятельным и суверенным при наличии известных атрибутов, к коим относится территория. Территория Казахстана формировалась с древнейших времен. Территориальная целостность Казахстана защищается не только национальным законодательством, мощью государства, но и общепризнанными нормами международного права, миролюбивыми государствами. Республика Казахстан на своей территории осуществляет территориальное верховенство, являющееся частью суверенного государства. Высшая власть государства на территории Казахстана осуществляется системой государственных органов, которые все еще находятся на стадии становления. Это, как утверждает академик Г.С. Сапаргалиев, не может не влиять на качество суверенитета, т.е. на формирование и реализацию как внутренней, так и внешней политики. Немаловажное значение, по его мнению, имеет неспособность Верховного Совета формировать и реализовывать как внутреннюю, так и внешнюю политику, т.е. быть органом, на законодательном уровне решающим проблемы суверенитета. Убедительно характеризует указанное положение следующий пример. Верховный Совет в 1992 г. принял Закон «О порядке ратификации и денонсации международных договоров Республики Казахстан». Однако Президиум Верховного Совета, не обладавший никакими законотворческими функциями, внес существенные поправки в закон и представил Президенту, который его подписал. Конституционный суд, тщательно рассмотрев этот закон, признал его неконституционным. По Конституции Республики Казахстан 1995 г. Парламент имеет право ратифицировать и денонсировать международные договоры Казахстана. Важную роль в реализации суверенитета играет Президент. 25 августа 1991 г. еще до раз渲ла СССР были внесены изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Верховный Совет Казахской ССР оставился единственным полновластным органом, правомочным

принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесеный к ведению республики. В частности, к исключительному ведению Верховного Совета относилось определение направлений внутриполитической и внешнеполитической деятельности Казахской ССР в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР. Через четыре месяца после распада СССР Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» внес существенное изменение в статус Президента. Органы государственной власти теперь строились исходя из принципа разделения власти.

Важным элементом суверенитета является наличие Конституции и национального законодательства. Становление суверенитета и независимости Республики Казахстан – весьма непростой процесс. Он обусловлен переходом от одной социально-политической формации к другой и находится в центре внимания всех политических сил не только внутри страны, но и за ее пределами, и происходит в процессе борьбы этих сил. Каждое государство обязано уважать суверенитет другого государства, его право в пределах собственной территории осуществлять законодательную, исполнительную, административную и судебную власть, не вмешиваться во внутренние дела.

В качестве подтверждения взглядов Г.С. Сапаргалиева приведем несколько положений академика С.З. Зиманова, который утверждает, что, национальная государственность – наиболее высокая форма самоуправления. До тех пор, пока национальное самоутверждение не реализуется, т.е. остаются нерешенными специфические задачи возрождения многомиллионной казахской нации, не наступит момент, когда они вполне могут быть разрешены в потоке общенационального развития, необходимость в национальной государственности сохранится. Противопоставление национальной государственности государственности вообще, или демократическому и правовому государствству создает путаницу в умах и выглядит как злонамеренное невежество[6, с. 241]. Они, наоборот, дополняют друг друга, взаимодействуя как необходимые структуры системного целого, уходящего корнями в самобытие общества. При этом необходимо различать, что эти понятия не являются однопорядковыми определениями государственности. Каждое из них выражает устойчивые и важные ее черты, совокупность которых составляет государственность. Они этажированы по приоритетности, но в то же время едины, и их различие существует в

единстве так же, как общее, особенное и единичное в любом явлении слитны, хотя каждое из них имеет свое место в целостной системе [6, с. 242-245].

К примеру, внутренний суверенитет признания (суверенитет народа) можно интерпретировать как потребность общества в суверенитете, и как возможность определения гражданского общества в качестве совокупности ненасильственных методов, с помощью которых люди реализуют свой коллективный суверенитет по отношению к государству.

Стоит указать, что определенный фактор воздействия глобализации проявляется в *концепции функционального, разделенного, парламентского суверенитета государства*.

Другим важным аспектом эволюционирования политico-правовой концепции суверенитета в Казахстане и Кыргызстане явилось принятие национальных Деклараций «О Государственном суверенитете», которые сформировались под воздействием неотъемлемого права народа, нации на:

- самоопределение и выбор формы государственности;
- на свою территорию, культуру, традиции;
- многообразие форм собственности.

В теории существует такое важно политico-правовое понятие, как *сепарация*, буквально понимаемое как выход из состава государства какой-либо его части. Следует указать, что сепарация не предусмотрена ни Конституцией РК ни Конституцией КР, поскольку именно таким образом, даже в унитарных государствах, не говоря о федеративных, нарушается главенствующий принцип целостности территории. Однако такие попытки имели место в политической истории Казахстана и Кыргызстана. Как верно отмечает Президент РК Н.А.Назарбаев, «суверенитет Казахстана имеет сложную этнополитическую и правовую природу. Он представляет собой своеобразный синтез национального суверенитета казахов (в качестве ведущего звена), возвращающего их к своим национальным истокам и традициям, и суверенитета в целом казахстанского народа, как единой этнополитической общности» [7, с. 235].

Одним из ведущих теоретиков Казахстана академиком С.С.Сартаевым указывалось, что «без суверенитета – нет полноценного государства. Именно декларации о государственном суверенитете, которые были приняты в других союзных республиках, и будут определять национальный и политический, и народный характер государства»[8, с. 73].

Таким образом, можно констатировать, что концепция суверенитета в Казахстане носила мирно-эволюционный характер. В Кыргызстане данные процессы носили сложный противоречивый характер, свидетельством чему являются события в г. Ош и г. Узген в 90-х гг., затем в 2000-2002 гг. в Баткенской области, 7 апреля 2010 г. в г. Ош и г. Джалаабат. Данные процессы носили в большей степени политический характер, и были предметом нашего анализа в одной из монографий [9], предметом же данного исследования являются правовые проблемы политики, их выражения в политико-правовых концепция и доктринальных толкованиях отечественных ученых. Стоит отметить, что концепция суверенитета в Казахстане и Кыргызстане реализована.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – С. 142.
2. Ильин М.В. Стабилизация развития // Мегатренды мирового развития. – М.: Экономика, 2002. – С. 184.
3. Суверенитет в государственном и международном праве. Материалы «круглого стола» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1991. №5. - С. 8.
4. Левин Д. Б. Наука международного права в России в конце XIX и в начале XX в. - М., 1982. - С. 163-164.
5. Горбачев М. С. О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки. Доклад на XIX Всесоюзной партийной конференции. - М., 1988. - С. 39
6. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. - Алматы. Изд. «Жеті Жарғы». 1996. – С. 242 - 245.
7. Назарбаев Н.А. Стратегия трансформации общества и возрождения евразийской цивилизации. – М., 2000. – С. 235.
8. Сартаев С.С. Выступление на утреннем заседании Верховного Света Казахской ССР: Стенографический отчет, 16. Окт. 1990 года. Д. №15. – С. 73.
9. Нурдинова Ж.Т. Этнополитические и правовые проблемы межэтнических отношений в Кыргызстане». – Ош, 2007.

## Резюме

Казакстан Республикасы мен Кыргыстан Республикасы егемендігі тұжырымдамасын саяси-құқықтық және конституциялық аспекттер бойынша қамтамасыз ету мәселелері талданған. Конституциялық құқық теориясында егемендік үш мағынада қарастырылған: ұлттық, халықтық және мемлекеттік. Мұндай жіктеу ұлттық заннама мен халықаралық құқықпен әділ келісілген және бекітілген.

## Summary

The author analyzes certain aspects of political, legal and constitutional maintenance of the sovereignty concept of the Republic of Kazakhstan and that of the Kyrgyz Republic. In the theory of Constitutional Law three main types of sovereignty are distinguished: national, state and people's sovereignty. This kind of differentiation has sound reasons and is confirmed by the national legislation and international law.