

графия / В.Е. Чиркин Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. В качестве примера доктринального толкования конституционно-правовых терминов книгу, подготовленную С.А. Авакьяном заведующим кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова: Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2015.

³ В редакции Закона РК от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

⁴ Законом РК от 10 марта 2017 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» данный институт делегированного законодательства был упразднен.

⁵ История изучения причин болезней. Монокаузализм и кодиционализм / [Электронный ресурс]. – goo.gl/k6AQWj

Иван Марино*,
доцент Государственного Университета L'Orientale,
доктор права, доцент
(г. Неаполь)

«РУМЯНЦЕВЫЙ ПРОЕКТ» И КОНЦЕПЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАЩИТЫ ОСНОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА¹

Статья посвящается эксперту Конституционной Комиссии, профессору В.А. Кикотю, работавшему над разделом «Гражданское общество» проекта Конституционной Комиссии СНГ.

Конституционная Комиссия (далее – К.К.) исходила из безусловного и уверенного установления приоритета общества и его закономерных интересов перед государством².

Румянцев предложил четкое свое идеальное видение концептуальной конструкции приоритетов гражданского общества: «... линия — основная в нашей концепции. Общество (само-организованный народ) подлинный источник и носитель всякой власти. Государство – же ... не более чем агент общества и личности... и правомочно решать лишь те вопросы, которые народ конституционно закрепляет за государством»³.

* © Марино И., 2016

Еще нам поможет прояснить суть такого подхода выбранного Конституционной Комиссией пояснительная записка к проекту от 11 октября 1991, которая уточняла: «Важной особенностью данного раздела является то, что в нем определяются обязанности государства перед обществом. Руководящим началом здесь выступают положения:

- гражданину разрешено все, что не запрещено законом.
- высшее призвание государства – служить интересам личности и общества»⁴.

Ответственный секретарь К.К. о взаимоотношениях общества и государства исходил из этой конкретной теоретической предпосылки: «... государство возникает на определенном этапе именно как форма самоорганизации общества и в сфере политики берет на себя именно функцию официального представителя общества»⁵.

Точнее исходил он еще из следующего концептуального подхода⁶: «...Проект новой Конституции построен по идее общественного договора ... Не государство предписывает – что может человек и общество, а гражданское общество предписывает государству определенные задачи по защите прав и свобод человека, гарантированию свободного развития гражданского общества».

На базе такой общей теоретической основы он позже начал развивать и еще более детально объяснять некоторые концептуальные аспекты и уже перешел тогда к иллюстрированию более уточненной сути вопроса, то есть к очень конкретизированной возможности для гражданского общества: «Такая формулировка позволяет, в частности, открывать судебные процессы (например Иванов против Государства) и создает правовую конституционную основу для того, чтобы каждый человек ощущал, что государство все-таки подчинено в значительной степени обществу и конкретному человеку»⁷.

Речь шла тогда не о том, чтобы «поучать гражданское общество», так именно и подчеркивалось и говорилось тогда в недрах К.К., речь шла на самом деле о следующем – запустить процесс прямой конституционализации институтов и отношений гражданского общества, безусловно только в его пользу.

Проект К.К. четко зафиксировал конституционный базисный принцип: «Конституция РФ гарантирует основы, защищает отношения и институты свободного открытого гражданского общества, создает условия для его эффективной самоорганизации и развития»⁸.

То есть, по сути — вывод, к которому пришел Ответственный секретарь К.К. Румянцев, следующий: «Мы не склонны рассматривать гражданское общество как чисто философскую категорию; мы возводим ее на уровне категории конституционного права, ибо совокупность коллективных прав, имеющих социально-общественное значение, реализуется через отношения и институты гражданского общества»⁹.

Основные конституционные положения проекта К.К. в пользу гражданского общества

Необходимо учесть, что тогда комплексная защита конституционных прерогатив гражданского общества, была сконцентрирована не только в вышеуказанном разделе «Гражданское общество», а вообще в проекте в целом. Такой последовательный подход над проектом Конституции был намерен в своей совокупности давать гражданам четкие юридические гарантии и следовательно более реальные возможности активнее участвовать в общественной и политической жизни и в результате проявить себя в качестве полноценного инициативного и преуспевающего гражданского общества.

Во первых граждане например, на основании этого проекта напрямую получили право сами назначить референдум. Точнее такое право принадлежал одному миллиону избирателей¹⁰. И в этом плане они получили непосредственное право не только инициировать весь процесс референдума (собирать подписи и т. д.), но еще непосредственно решить какие возможные вопросы поставить на референдуме и поэтому возможно, окончательно решить особо важные вопросы общественной жизни в том числе¹¹.

Еще проект К.К. предусматривал не только право законодательной инициативы Парламента и Президента, но и народную законодательную инициативу в пользу граждан, гражданского общества. Данное право предоставлялось общественности и точнее гражданам собравшим 300 тысяч подписей¹².

Между прочим проект К.К. гражданам был намерен давать даже право внести изменения не только в простое законодательство, а вообще и напрямую в Конституцию. Предлагалось точнее следующее: «Предложения об изменениях в Конституции может вносить не менее 1 миллиона избирателей...»¹³.

Проект К.К. предусматривал еще, что: «... многонациональный народ РФ обладает исключительным правом принимать Конституцию»¹⁴.

То есть в К.К. реально заботились о гражданах, чтобы они не были исключены даже из процессов законотворчества, и на высшем уровне, то есть на уровне разработки Основного закона страны.

Было еще тогда в К.К. рассмотрено предложение давать право законодательной инициативы в частности общественным объединениям¹⁵ и более конкретно предлагалось следующее¹⁶: «В целях более полного использования творческого потенциала общественных объединений... дополнить проект Конституции положением о праве законодательной инициативы общественных объединений, действующих на всей территории РФ»¹⁷.

К.К. еще исходила из очень важного предположения о том, что гражданское общество могло обеспечить себе результативной реализации своих контрольных полномочий по отношению к государственным органам посредством создания общественных СМИ. Предполагалось в частности сле-

дующее: «Признается и одинаково гарантируется существование как государственных так и негосударственных средств массовой информации»¹⁸.

И более подробно и детально этот вопрос урегулировался в следующем конституционном положении того проекта устанавливающим: «СМИ могут учреждаться гражданами, общественными объединениями, государственными органами и организациями»¹⁹.

Иные конституционные нормы этого проекта старались предельно комплексно защищать принцип разновидности СМИ: «Свобода массовой информации гарантируется. Цензура, монополизация средств и злоупотребление свободой массовой информации не допускается»²⁰.

Еще в пользу гражданского общества, в К.К. авторы проекта предусматривали создать право граждан на общественное самоуправление. Румянцев²¹ тогда, ясно объяснил и следовательно аргументировал данную концепцию не абстрактными образом, а очень конкретными примерами: «Немцы России вправе создавать свой союз немцев России и самоуправляться в форме этого союза. Но это не является государственным органом и не является местным самоуправлением. Была же придумана нами формула-право на общественное самоуправление»²².

Но кроме того К.К. исходила вообще из концепции сильного местного самоуправления в системе государственной власти, в котором могли обеспечиваться сильные позиции граждан²³.

Были сразу решены прямые избирательные права граждан на уровне решений вопросов общественной и политической жизни местного значения и характера. Проект недвусмысленно предусматривал в пользу граждан прямые выборы органов МСУ²⁴: «на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»²⁵.

К.К. была намерена существенно укрепить на уровне самой Конституции институты непосредственной демократии в том числе и на уровне МСУ²⁶.

В частности, прямо предусматривалось: «Местное самоуправление осуществляется территориальными общностями через... местные референдумы, собрания и сходы граждан, другие формы непосредственной демократии»²⁷.

Дальше К.К. исходила из того, что гражданское общество, граждане могли быть более защищены через реально действующие защитные механизмы полноценного института уполномоченного по правам человека.

Были установленные в его пользу прямые конституционные гарантии: он должен был избираться Верховным Советом на срок полномочий того же Верховного Совета²⁸, должен был обладать той же неприкосновенностью что и депутаты РФ²⁹. Дополнительно за ним было зафиксировано даже конституционное право законодательной инициативы³⁰.

В проекте К.К. предусматривалось право Парламентского уполномоченного по правам человека обращаться в Конституционный Суд РФ: с хода-

тайствами о проверке конституционности актов государственных органов и международных договоров РФ, с ходатайствами о проверке конституционности политических партий и иных общественных объединений, с жалобами и протестами на неконституционность правоприменительной практики³¹.

Вообще проект К.К. был намерен прямо и сразу в самой Конституции укрепить данный институт в комплексном виде и сразу дополнительно на других уровнях государственной системы. Конкретный пример, была тогда предложена статья, устанавливающая, что³²: «Законодательное собрание республики, края, области, автономной области, автономного округа может назначать своих уполномоченных по правам человека»³³.

Выше проиллюстрированные конституционные положения проекта К.К. значительно могли все, пусть по разному, пусть прямо или косвенно, но могли, на наш взгляд, обеспечить в конечном итоге активную и эффективную роль гражданского общества в общественной-политической жизни.

¹ Основные мысли данной статьи были озвучены нами на конференции «Генезис и актуальные вопросы развития власти, гражданского общества, эффективных механизмов государственного управления и экономической системы» Международного финансово-экономического Форума организованного в Москве Финансовым Университетом и Государственным историческим музеем 25-26 ноября 2014 г.

² Эта статья написана на основе приоритетного изучения и анализа стенографического отчета, материалов, документов К.К. и К.С. См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы. (1990-1993 гг.). В 6 томах. – М. 2007. и см. еще: Конституционное Сопровождение. Стенограммы, материалы, документы. – М., 1995 (20 томов).

³ См.: Из истории создания... – Т. 1. – Ст. 839.

⁴ См.: Из истории создания... – Т. 3/2. – Ст. 319.

⁵ Из истории создания... – Т. 3/2. – Ст. 319.

⁶ Выступление в Верховном Совете — 10 октября 1991. См.: Из истории... – Т. 2. – Ст. 554.

⁷ О. Румянцев иной раз подробнее проиллюстрировал суть вопроса: «у нас иерархия Конституции, вся ее архитектура построена так: человек — общество — государство. Вот такая формулировка позволяет, условно говоря, в суде затеять процесс: Иванов — против Российской Федерации, Иванов против государства, поскольку показаны рамки государства (государство не более чем официальный представитель общества). Это имеет прямое действие, это не лозунг и не научный тезис. Именно прямое действие для реальных судебных действий. И мы предлагаем это действительно поддержать». Выступление в Совете Национальностей. См.: Из истории создания... – Т. 3/2. – Ст. 327.

⁸ См.: ст. 3.0 Проект группы экспертов К.К. РСФСР – Раздел III «Гражданское общество». См.: Из истории создания... – Т. 5. – Ст. 192.

⁹ Заседание К.К. от 12 октября 1990. См.: Из истории создания... – Т. 1. – Ст. 280.

¹⁰ См.: Из истории создания... – Т. 4/2. – Ст. 811.

¹¹ Интересно уже сразу в сравнительном плане отметить совершенно другой подход позже в рамках К.С. Не случайно, в результате, известно, как получилось, данное право назначить референдум поручилось в порядке исключения одному всего Президенту РФ. Любопытно сослаться на стенографические отчеты К.С. и констатировать как некоторые юристы окружения Ельцина заняли одну «принципиальную» позицию лоббируя иные дополнительные президентские полномочия относительно референдума. В частности А. Собчак когда еще рассматривалась возможность назначения референдума Парламентом (где представлены разные политические силы и следовательно разные гражданские позиции, разные общественные настроения), уверенно предложил по своему «уравновешивать» данное право Парламента, дополнительным (нейзбежным! по Собчаку!), видимо жизненно-важным правом назначения референдума монопольным органом, одним только Президентом: «Вы знаете, к каким проблемам привело то, что Президент не может назначать референдум. Я думаю, чем более широкие возможности будут и у Парламента, и у Президента и чем чаще будет проводиться референдум, тем лучше для народа. Это его непосредственное участие во власти». См.: Конституционное Сопещение. – Т. 9. – Ст. 336.

¹² Данная цифра была предложена, чтобы законодательная инициатива самих граждан стала более реально реализуемой. Были предложены иные цифры тоже, например один миллион граждан. См.: Из истории создания... – Т. 3/1. – Ст. 612.

¹³ См.: Из истории создания... – Т. 3/1. – Ст. 680.

¹⁴ См.: Из истории создания... – Т. 2. – Ст. 439.

¹⁵ Вообще проект К.К. был намерен создать сильный институт общественных объединений, среди других подобных норм, рассматривалась например следующая «Свободное участие граждан в политической жизни и свободы создания ими общественных объединений». См.: Из истории создания... – Т. 3. – Ст. 92.

¹⁶ См.: Из истории создания... – Т. 4/2. – Ст. 751.

¹⁷ Любопытно отметить как наоборот позже в рамках уже К.С. юристы окружения Ельцина преднамеренно нападали на данное право, в частности А. Собчак, предложил ослабить общественные организации и точнее ликвидировать их право внесения законопроектов в Парламент: «Если мы предоставим право законодательной инициативы всем общественным организациям, всем без исключения, а их десятки и сотни тысяч, завтра деятельность Парламента станет совершенно невозможной. Участник К.С. стал уже фантазировать и начал представить себе как могло такое дело развиваться

под элегантным видом защиты народовластия и в продолжении добавил: «Допустим, я решил, что нужно принять такой-то закон. Сидящих здесь двух человек уговариваю или соседей, мы создаем общество или организацию — трех достаточно для создания новой общественной организации. Пишем проект закона, посылаем в Парламент... и парламентская комиссия... обязана, какую бы *абракадабру* мы не представили, этот проект рассматривать, таким образом наш парламентаризм еще только начинающийся, подкосим под корень». См.: Конституционное Собрание. – Т. 17. – Ст. 320.

¹⁸ См.: Из истории создания... – Т. 2. – Ст. 83.

¹⁹ См.: Из истории создания... – Т. 2. – Ст. 296.

²⁰ См.: Из истории создания... – Т. 4/1. – Ст. 245.

²¹ Выступление в Совете Республики 3 нояб. 1992 г.. См.: Из истории создания... – Т. 3/2. – Ст. 364.

²² Авторы данного проекта попытались даже конкретизировать какие-то более уточненные формы подобного рода общественного самоуправления, потенциально в силах иметь юридический, конституционный даже статус например: «В населенных пунктах могут образовываться самоуправляющиеся ассоциации жителей. Эти ассоциации могут обладать правами юридического органа». См.: Из истории создания... – Т. 4/1. – Ст. 305.

²³ Рассматривались некие нормы, которые целенаправленно постарались защитить МСУ в рамках своих собственных компетенций: «Не допускается вмешательство в законную деятельность местного самоуправления». См.: Из истории создания... – Т. 4/1. – Ст. 303.

²⁴ См.: И. Марино. Конституционная Комиссия, Конституционное Собрание и местное самоуправление. В сборнике: 15 лет Российской Конституции и развитие местного самоуправления. Европейский клуб экспертов местного самоуправления. – М, 2008.

²⁵ Данная норма проекта К.К. позже была рассмотрена в К.С., но была сразу отвергнута. См.: Конституционное Собрание.... – М. – 1995. – Ст. 309.

²⁶ Подробнее об этом, см.: И. Марино. Местное самоуправление в Российской Федерации: от Конституционного Собрания до современной практики. В сборнике: Исследование организационно-экономических проблем муниципального управления: российский и зарубежный опыт. Северо-западная академия государственной службы в г. Калуге, Калуга, 2007.

²⁷ См.: Из истории создания – Т. 4/1. – Ст. 303.

²⁸ Небезынтересно сразу отметить как позже участники К.С., сделали невероятное предложение о прямом избрании (ни к чему!) данного органа. Получается, в К.К. было намерение достичь сильного института уполномоченного по правам человека непосредственно закреплением конкретных его полномочий, позже в К.С. у его участников был иной совершенно подход, не правильный и не обоснованный на наш взгляд, то есть, было намерение достичь сильного института уполномоченного по правам человека

посредством его прямого избрания: Граждане РФ всенародным голосованием избирают Верховного народного правозащитника, статус которого определяется федеральным конституционным законом». См.: Конституционное Собрание. – Т. 5. – Ст. 298.

²⁹ См.: Из истории создания... – Т. 2. – Ст. 940.

³⁰ См.: Позже в К.С. данное предложение К.К. было рассмотрено, но было сразу принято решение не расширить круг организаций, которые могут выступать с законодательной инициативой. См.: Конституционное Собрание... – Т. 12. – Ст. 112.

³¹ Проект К.К., ст. 92/5 а, б, см.: сводная таблица которая была роздана всем участникам К.С. См.: Архив Osservatorio Russia .

³² Анализ положений проектов Конституции, предложения, замечания и поправки к ним. См.: Из истории создания... – Т. 4/2. – Ст. 854.

³³ Интересно отметить как некоторые юристы в К.С. предложили включить в систему вертикали власти и уполномоченного по правам человека, например С. А. Ковалев также своевременно «лоббировал» немного элегантнее (но суть не меняется) позиции и конкретные полномочия Президента и предложил более адекватное по его мнению «конституционное место нахождения» уполномоченного по правам человека: «... мне кажется, что если бы сегодня такой орган учреждался, я предпочел бы, чтобы он был при Президенте». На что своевременно привел интересные и иронические контраргументации Е. А. Данилов (эксперт К.С. и ранее эксперт К.К.): «Поскольку Президент по этому проекту Конституции ближе к исполнительной ветви власти, то я боюсь, что это может кончиться назначением уполномоченного Министерства безопасности по правам человека». См.: Конституционное Собрание. – Т. 16. – Ст. 131.

Сарсембаев Марат Алдангорович*,

Член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан,

доктор юридических наук, профессор

(г. Астана)

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ КАЗАХСТАНА ПО ВОПРОСАМ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ И АГРАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ

В Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 20 августа 1995 года, вопросам функционирования международных договоров и соглашений, подписанных и ратифицированных Казахстаном, посвящены статьи 4, 8, 44, 54. Значительная часть массива между-

* © Сарсембаев М.А., 2016