

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В ТУРКМЕНИСТАНЕ

© 2011 г. Мурад Овезгельдыевич Хаитов¹

Краткая аннотация: статья посвящена вопросам, связанным с организацией и проведением конституционной реформы в Туркменистане. Основной мотивацией реформы являются реформы, инициированные Президентом Туркменистана Г.М. Бердымухамедовым. Важное место уделено основным изменениям, внесённым в Конституцию Туркменистана, приводится краткий структурный и содержательный анализ нововведений и конституционных поправок.

Annotation: the article is devoted to the questions connected with the constitutional reform's organization and realization in Turkmenistan. The main motivations of the reform are the reforms which were initiated by the President of Turkmenistan G.M. Berdimukhamedov. The important place is given to main changes which were set to the Constitution of Turkmenistan. The short structural and informative analysis of innovation and constitutional amendments is adduced.

Ключевые слова: конституционная реформа, Конституция Туркменистана, конституционные поправки.

Key words: the constitutional reform, the Constitution of Turkmenistan, the constitutional amendments.

Становление современного национально-государственного строительства Туркменистана берёт своё политико-правовое начало с провозглашения государственного суверенитета (22 августа 1990 г.) и независимости Туркменистана (27 октября 1991 г.). Эти два события – не только исторические, но и судьбоносные вехи в общественной и государственной жизни Республики, а также каждого его гражданина. Именно в результате этих событий Туркменистан впервые приобрёл реальную национальную государственность, а вместе с ней политическую, экономическую и юридическую самостоятельность, международно-правовое признание мирового сообщества. Для туркменского народа открылась новая эпоха в возрождении национального государства.

Необходимо отметить, что каждый этап развития государственности Туркменистана в условиях переходного периода имеет свои особенности. Они, в частности, обусловили эволюцию общественно-политических отношений, внесение новых корректив в содержание государственно-правовых институтов. Данная эволюция вызвана сменой прежних и принятием новых конституций, существенно отличающихся качественными изменениями. Особенно это заметно в блоке регулирования, касающегося разделения властей и построения всей системы органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

С момента принятия Конституции 18 мая 1992 г. в Туркменистане произошли серьёзные изменения в политической, экономической и правовой системах. В частности, 12 декабря 1995 г. на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 50/80 А Туркменистан при поддержке 185 государств единогласно признан постоянным нейтральным государством². В стране созданы важнейшие институты государственной власти, эффективные экономико-правовые механизмы диверсификации народного хозяйства, социальной защищённости граждан, сформирована принципиально иная система местной власти и др. В 1992 г. в Республике введено бесплатное потребление населением электроэнергии, газа, воды³, соли, а с 11 февраля 2008 г. – бензина и дизельного топлива⁴.

11 февраля 2007 г. состоялись выборы нового Президента Туркменистана. В предвыборный период Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов в Туркменистане зарегистрировала шесть кандидатов в президенты. В результате выборов Президентом Туркменистана избран Г.М. Бердымухамедов.

² См.: Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. В 3-х т. Т. 3. М., 1996. С. 736, 737.

³ См.: Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1992. № 12. Ст. 106.

⁴ См.: постановление Президента Туркменистана “Об упорядочении порядка отпуска бензина и дизельного топлива владельцам личных автотранспортных средств” от 2 февраля 2008 г. // Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 2008. № 2. Ст. 118.

¹ Главный правовой инспектор труда Национального центра профсоюзов Туркменистана, доктор юридических наук, профессор (E-mail: muradkha2004@yaoo.com; тел.: (993) 12-35-64-43).

В 2007–2008 гг. Туркменистан заложил прочные основы для дальнейшего взаимовыгодного политического и экономического сотрудничества со странами СНГ, прежде всего с Российской Федерацией, Казахстаном, Узбекистаном. В 2008 г. в Республике открылся Европейский дом, Региональный центр ООН по превентивной дипломатии и т.д., что свидетельствует о значительном укреплении авторитета Туркменистана в регионе и на международной арене.

В настоящее время в Республике происходит дальнейшее развитие и совершенствование институтов государственной власти. Туркменистан переживает новый переходный период - один из крупнейших в своём государственном развитии, изменения которого получили отражение в Конституции страны.

Важным юридическим свойством конституции является стабильность, что отличает её от обычных законов. Вместе с тем, как справедливо отмечается в юридической литературе, стабильность не означает неизменности конституции, сочетается с подвижностью, динамизмом. Именно поэтому конституция периодически приводится в соответствие с новыми условиями социальной действительности. Благодаря диалектическому единству стабильности и подвижности конституция сохраняет реальность⁵.

Следует отметить, что Конституция Туркменистана претерпела ряд изменений и дополнений, в частности, в 1995, 1999, 2003, 2005–2006 гг. Каждой реформе предшествовали кардинальные изменения в социально-экономической и политической областях⁶. 26 сентября 2008 г. знаменует собой новую конституционную реформу в Республике. Именно в этот день Меджлис (парламент) Туркменистана принял новую редакцию Конституции⁷. В результате реформы претерпела изменения структура Конституции. Так, в настоящее время Конституция Туркменистана состоит из преамбулы, 8 разделов, 5 глав и 117 статей. Для сравнения: предыдущая редакция Конституции состояла из 113 статей.

Лейтмотивом совершенствования Конституции явились реформы, инициированные главой государства во многих сферах народного хозяйства

страны, в частности в экономике, науке, образовании, в том числе и в области совершенствования национального законодательства. Основой для совершенствования последнего явилось постановление Президента Туркменистана “О мерах по совершенствованию законодательства Туркменистана” от 27 ноября 2007 г.⁸ Необходимо отметить, что за годы государственной независимости парламентом страны было принято около 500 законов. Ранее в Туркменистане не проводилась комплексная и широкомасштабная “ревизия” законов и нормативных правовых актов, принятых главой государства, другими государственными органами. Мероприятия по совершенствованию национального законодательства проводятся впервые. Более того, в соответствии с указанным постановлением создана Государственная комиссия по совершенствованию национального законодательства, возглавляемая Президентом Туркменистана. Парламент, в свою очередь, утвердил План законодательных работ на 2008–2013 гг.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, “любая Конституция включает нормы разной степени общности – от конкретных предписаний до абстрактных принципов, которые неизбежно находятся в отношении иерархической соподчинённости”⁹. Наглядным примером могут служить положения ст. 6 Конституции Туркменистана. В частности, в ней провозглашено, что Туркменистан, являясь полноправным субъектом мирового сообщества, признаёт приоритет общепризнанных норм международного права, придерживается во внешней политике принципов постоянного позитивного нейтралитета, невмешательства во внутренние дела других стран, отказа от применения силы и участия в военных блоках и союзах, содействия развитию мирных, дружественных и взаимовыгодных отношений со странами региона и государствами всего мира. Кроме того, впервые в данной конституционной норме подчёркивается приоритет общепризнанных норм международного права. Провозглашается также, что если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора.

Таким образом, Туркменистан, являясь полноправным субъектом международного сообщества, уважает общепризнанные нормы и принципы

⁵ См.: Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е. Кутафина. М., 1996. С. 61.

⁶ О предыдущих изменениях и дополнениях в Конституцию Туркменистана см.: *Хайтов М.О.* Конституционная реформа в Туркменистане // Гос. и право. 1994. № 10. С. 46–53; *Его же.* Конституционная реформа в Туркменистане: новый этап // Право и политика. 2000. № 12. С. 55–62.

⁷ См.: Конституция Туркменистана. Ашхабад, 2008.

⁸ См.: Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. 2007. № 11. Ст. 251.

⁹ *Варламова Н.* Пять лет шестой Конституции Российской Федерации: проблемы реализации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2. С. 101.

международного права. Положения ратифицированных международных договоров Туркменистана являются составной частью его национального права.

Следует отметить, что современное конституционное регулирование отличается значительным расширением его объёма и пределов. В частности, в Конституции утверждены частная собственность и её защита (ст. 9). Впервые в ней получили закрепление принципы рыночных отношений в экономике (ст. 10). Конституционное закрепление вопросов собственности и принципов рыночной экономики – кардинальное и прогрессивное начало в сфере экономики. В Конституции зафиксировано также, что государство поощряет и поддерживает предпринимательство, способствует развитию малого и среднего бизнеса¹⁰. Конституционные положения, в свою очередь, имеют чрезвычайно важное значение для становления и функционирования экономико-рыночных отношений, являются политико-правовой основой для развития национального законодательства в указанной сфере.

На первый план в Конституции выдвинуты фундаментальные права, свободы и обязанности человека и гражданина (разд. 2). В частности, в ст. 3 провозглашено, что высшей ценностью общества и государства является человек. Раздел 2 полностью посвящён “Основным правам, свободам и обязанностям человека и гражданина” (ст. 18–47). Так, согласно ст. 22 смертная казнь в Туркменистане отменена. Впервые также в ст. 36 провозглашено конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду. В результате реформы изменена редакция ст. 38, провозглашающей право граждан на образование. В частности, новая редакция предусматривает сочетание государственных и негосударственных начал в образовании, развитие платной образовательной деятельности.

Необходимо отметить, что Туркменистан для создания механизмов реализации конституционных положений о правах и свободах человека за годы государственной независимости ратифицировал ряд фундаментальных международных документов, имеющих важное значение для национального права. В их числе, например, Всеобщая декларация ООН 1948 г. о правах человека, Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Пакт о политических и гражданских правах 1966 г., другие важнейшие конвенции

и факультативные протоколы, касающиеся прав женщин, ребёнка, инвалидов и др., а также ряд Конвенций Международной Организации Труда (МОТ), например о принудительном или обязательном труде (№ 29); о свободе ассоциаций и защите права на организацию (№ 89); относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров (№ 98); равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности (№ 100); об упразднении принудительного труда (№ 105); относительно дискриминации в области труда и занятий (№ 111)¹¹.

Важно подчеркнуть, что большинство норм в Конституции посвящены государству. Так, Основной Закон не просто провозглашает исходные положения (например, Туркменистан – демократическое правовое и светское государство с президентской формой правления), но и подробно регламентирует систему органов государственной власти и управления (например, разд. 3 “Система органов власти и управления в Туркменистане”), отношения между ними, их права и обязанности, функции и др. Ключом к трактовке указанных положений является конституционный принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Например, Конституция закрепила разделение властей в гл. 1 “Основы конституционного строя” (ст. 4). В прежней редакции Основного Закона была представлена иная трактовка данного принципа. В частности, в ст. 4 Конституции Туркменистана 2006 г. закреплялось, что государственная власть делится на Халк Маслахаты, на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В новой редакции Конституции уже подчёркивается, что государственная власть в Туркменистане основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Таким образом, принцип разделения властей является гарантией демократизма государственного строя Туркменистана, принципом правового государства.

Следует отметить, что в новой редакции Конституции упразднён высший постоянно действующий орган народного представительства – Халк Маслахаты. В действующей редакции Конституции полномочия Халк Маслахаты распределены между Президентом Туркменистана (ст. 53) и Меджлисом Туркменистана (ст. 63). Кроме того, в Основном Законе впервые конституирован Совет государственной безопасности, председа-

¹⁰ См.: Закон Туркменистана “О государственной поддержке малого и среднего предпринимательства” от 15 августа 2009 г. // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 3.

¹¹ См.: Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1995. № 3. Ст. 48; 1996. № 4. Ст. 72-75; 77-85; 1999. № 3. Ст. 50 и др.

телем которого является Президент Туркменистана (п. 4 ст. 55).

Конституционная реформа внесла также поправки и в порядок временного исполнения обязанности Президента Туркменистана. Например, в ст. 58 Конституции закреплено следующее: “Если Президент Туркменистана по тем или иным причинам не может исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента временное исполнение обязанностей Президента Туркменистана на основании решения Государственного совета безопасности Туркменистана возлагается на одного из заместителей Председателя Кабинета министров. Выборы Президента Туркменистана в этом случае должны быть проведены не позднее 60 дней со дня перехода его полномочий к временно исполняющему обязанности Президента Туркменистана. Лицо, временно исполняющее обязанности Президента Туркменистана, не может баллотироваться на пост Президента”.

Конституция определила по-новому также и характеристику парламента. Меджлис – высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть (ст. 59).

Кроме того, количество депутатов Меджлиса увеличилось с 65 до 125 (ст. 60). 14 декабря 2008 г. состоялись досрочные парламентские выборы, в результате которых сформирован новый депутатский корпус¹². На первой сессии Меджлиса нового созыва, состоявшейся 9 января 2009 г., были сформированы руководящие органы парламента, его комитеты. Так, в настоящее время парламента состоит из пяти комитетов: 1) по защите прав и свобод человека; 2) по науке, образованию и культуре; 3) по экономике и социальной политике; 4) по международным и межпарламентским связям; 5) по работе с органами местной представительной власти и самоуправления¹³.

В результате реформирования Конституции были расширены полномочия парламента, что, в свою очередь, представляет собой качественное обновление его содержания и правового статуса, а также свидетельствует о серьезном повышении роли и места парламента в системе органов государственной власти. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 63 Конституции Меджлис Туркменистана принимает законы, вносит изменения и дополнения в Конституцию Туркменистана и законы.

¹² См.: Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1. Ст. 2.

¹³ См.: постановление Меджлиса Туркменистана “Об образовании комитетов Меджлиса Туркменистана” от 9 января 2009 г. // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. № 1. Ст. 6.

К полномочиям Меджлиса Основным Законом (ст. 63) отнесены также рассмотрение основных направлений и программ политического, экономического и социального развития страны (п. 4), решение вопросов о проведении всенародных выборов (п. 5), назначение выборов Президента Туркменистана, депутатов Меджлиса, членов веляятских, этрапских и городских представительных органов и генгешей (п. 6), а также ратификация и денонсация международных договоров (п. 10), решение вопросов изменения Государственной границы и административно-территориального деления Туркменистана (п. 11), а также вопросы мира и безопасности (п. 12). Необходимо отметить, что все вышеуказанные полномочия ранее были отнесены Конституцией к ведению Халк Маслахаты.

Претерпели изменения и конституционные положения о Кабинете министров Туркменистана (гл. 4 разд. 3). Например, согласно ст. 72 Конституции Кабинету министров придана характеристика Правительства Туркменистана, т.е. Кабинет министров (Правительство) является исполнительным и распорядительным органом. В Конституции введена должность Председателя Кабинета министров страны, которым является Президент Туркменистана.

В Конституции предусмотрена специальная гл. V “Местные органы власти”¹⁴, где представлена иная конституционная характеристика местной власти. В отличие от прежней редакции в ней сформулировано новое понятие местной власти. В ст. 77 Конституции провозглашено, что “местная власть состоит из представительных и исполнительных органов, которые действуют в пределах их компетенции”. В частности, в веляйте (соответствует статусу области), городе с правами веляята, этрапе (соответствует статусу района), городе с правами этрапа образуются представительные органы – халк маслахаты, члены которых избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года (ст. 78). Халк маслахаты в пределах своих полномочий участвуют в решении вопросов экономического, социального и культурного развития территорий (ст. 79).

Следует отметить, что более подробно полномочия местных халк маслахаты определены законами Туркменистана – “О веляятском халк маслахаты” и “Об этрапском, городском халк маслахаты”, принятыми 25 октября 2005 г. В декабре 2006 г. и декабре 2007 г. состоялись

¹⁴ В прежней редакции данная глава именовалась “Местная исполнительная власть” (*Прим. авт.*).

первые выборы членов халк маслахаты – сначала этрапов и городов, а затем – велятов и Ашхабада. В состав каждого халк маслахаты избраны 40 человек. Срок их полномочий – четыре года.

В соответствии с Конституцией систему местной исполнительной власти составляют хякимы велятов, этрапов и городов. Хякимы, в свою очередь, являются также представителями Президента Туркменистана на местах и назначаются последним сроком на пять лет (ст. 80, 81).

Таким образом, основная сущность новой концепции системы местной власти заключается в том, чтобы в перспективе представительные органы власти – халк маслахаты – превратить в “мини-парламенты” на уровне велятов, города с правами велята, этрапа, города с правами этрапа. При этом Конституция исходит из необходимости повысить рациональность и эффективность организации и деятельности местных органов власти в Туркменистане, увеличить их отдачу в решении нужд и запросов населения.

Важное место с точки зрения развития местной инициативы и народной демократии принадлежит местному самоуправлению. Известно, что местное самоуправление — особый элемент государственного устройства, не входящий в систему органов государственной власти, компетенция которого очерчивается решениями центральных органов власти, а его деятельность направлена на удовлетворение интересов местного сообщества. В этой связи в теории и практике местное самоуправление рассматривается как один из важнейших институтов современного государства, который обеспечивает связь граждан с государством, возможность их участия в государственном управлении¹⁵. Более того, Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., рассматривает органы местного самоуправления как одну из основ любого демократического строя¹⁶.

История развития местного самоуправления Туркменистана – непростой путь, пройденный Республикой за краткий промежуток времени в направлении реализации принципов местного народовластия, внедрения новых принципов организации и деятельности органов местной власти и в конечном итоге повышения эффективности территориального управления.

¹⁵ Подробнее об этом см.: *Свейников М.И.* Основы и пределы местного самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1992; *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., 1994. С. 32–57.

¹⁶ См.: Народный депутат. 1993. № 11.

Анализ развития местного самоуправления в Туркменистане за годы независимости свидетельствует о значительных и масштабных преобразованиях всей системы территориального управления, внедрении в практику местной власти принципов демократии. Согласно ст. 84 Конституции систему местного самоуправления в Туркменистане образуют генгешы (органы местного самоуправления) и органы территориального общественного самоуправления.

В результате конституционной реформы отдельные положения об органах местного самоуправления также претерпели соответствующие изменения, например изменилась конституционная роль арчина – главы генгешы. В частности, в прежней редакции Основного Закона арчин был отнесён к системе местных органов исполнительной власти (ст. 78). В новой редакции с учётом реального его положения и занимаемого им места положения об арчине предусмотрены в специальном разд. IV Конституции “Местное самоуправление”.

Конституционные поправки частично затронули и полномочия генгешей (ст. 86). Вместе с тем более подробно организация и деятельность органов местного самоуправления предусмотрена Законом Туркменистана “О генгешы” от 25 октября 2005 г.

Следует отметить, что в 2008–2009 гг. Меджлис Туркменистана и Представительство ООН в Туркменистане в рамках совместного проекта “Совершенствование местного самоуправления в Туркменистане” провели исследования по изучению состояния и перспектив развития системы местного самоуправления в Туркменистане и законодательства в указанной области. Для выполнения поставленных задач Меджлисом были избраны 10 пилотных генгешей (по два пилотных генгеша в каждом веляте). При выборе пилотных генгешей учитывались экономико-географические, природно-климатические, исторические и социально-демографические условия, занятость населения и др.

Основной целью исследования явились: а) изучение состояния деятельности генгешей (мониторинг практической реализации законодательства Туркменистана о местном самоуправлении); б) определение приоритетных направлений в развитии местного самоуправления; в) перспективы развития генгешей и совершенствование законодательства о местном самоуправлении. В качестве основных задач были выдвинуты: а) определение рациональности и эффективности национального законодательства о местном самоуправлении;

б) учёт и оценка мнений арчинов и членов генгешей; в) выработка соответствующих предложений и рекомендаций по перспективному развитию органов местного самоуправления и совершенствованию законодательства в указанной области.

Результаты проведённого исследования были учтены при подготовке новой редакции Закона Туркменистана “О выборах членов генгешей”, принятого парламентом 18 апреля 2009 г. Как следствие, 26 июля 2009 г. на основе обновлённого Закона в Туркменистане состоялись очередные выборы в органы местного самоуправления. В результате выборов сформированы 646 генгешей, в состав которых избраны 6 218 человек.

Исходя из преимущества положений прежних редакций Конституции, судебная власть традиционно выделена в качестве самостоятельной ветви власти (разд. VI). Основным Законом устанавливается, что судебная власть в Туркменистане осуществляется Верховным судом Туркменистана и другими судами, предусмотренными Законом (ст. 99, 100).

В соответствии с Конституцией надзор за точным и единообразным соблюдением законов Туркменистана, актов Президента Туркменистана, Кабинета министров Туркменистана, постановлений Меджлиса Туркменистана возложен на Генерального прокурора Туркменистана и подчинённых ему прокуроров (ст. 110). В отличие от прежней редакции в Конституции в число актов, составляющих предмет прокурорского надзора, включены также и постановления парламента.

И наконец, в “Заключительных положениях” Конституции (ст. 115–117 разд. 8) закреплён новый порядок принятия внесения изменений и дополнений в последнюю. Более того, в ст. 116 провозглашено, что “положения Конституции о государственном правлении в форме президентской республики не могут быть изменены”.

Таким образом, современный период государственно-правового развития Туркменистана характеризуется новым этапом конституционной реформы, обусловленной необходимостью развития и совершенствования, с одной стороны, новых, а с другой – традиционных форм народовластия.

Реформа – логический результат современного этапа общественно-политического развития Туркменистана как суверенного государства. В результате совершенствования Конституции сформирована новая “вертикаль” представительных органов власти, состоящая из Меджлиса (Парламента) и халк маслахаты велятов и Ашхабада, этрапов и городов. Конституционная система представительных органов возглавляется Меджлисом Туркменистана. Парламент, в

свою очередь, выступает в качестве координатора системы представительных органов, основными формами которого являются: а) разработка и принятие законов; б) назначение выборов; в) консультативная и информационная помощь; г) методическое руководство.

Итак, в результате совершенствования Конституции значительное число положений Основного Закона подверглось существенным изменениям. Конституционные поправки внесены прежде всего в содержание полномочий. В частности, в результате унификации компетенции органов исполнительной и законодательной ветвей власти перераспределены предметы ведения в пользу расширения парламентского контроля за исполнением Конституции и законов.

Вместе с тем потенциал Конституции Туркменистана не исчерпан. Как и любая кодифицированная конституция, она отражает кардинальные перемены в современной жизни туркменского общества и государства, его экономике, политике, идеологии.

Таким образом, главная особенность современной конституционной реформы – реальность её осуществления с присущими ей специфичностью и особенностями, способствующие дальнейшему развитию и совершенствованию национальных форм демократии и институтов государственной власти. В то же время её действенность во многом зависит именно от того, насколько она эффективна и рациональна. Именно поэтому конституционные нормы и принципы являются методологической основой учения о развитии туркменского общества и государства.

На наш взгляд, современная конституционная реформа призвана создать необходимую политико-правовую основу для нового возрождения и дальнейшего совершенствования государственно-правовых и национальных традиций туркменского народа.

Являясь ядром национального законодательства, Конституция в то же время способствует успешно сочетать на практике общепризнанные принципы и нормы с национальными особенностями государственного строительства, присущими исключительно туркменскому народу.

И последнее. Современной Конституции Туркменистана присущи не только общественно-политические свойства. Она обладает существенной социально-правовой ценностью. Конституция не только закрепляет государственный суверенитет и независимость, но и представляет важнейшую эпоху нового возрождения национальной государственности туркменского народа.