

Министерство связи и информации Республики Казахстан  
Комитет информации и архивов

Музей Первого Президента Республики Казахстан

# **ПЕРВЫЙ ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

## **Часть II**



Алматы 2010

УДК 342  
ББК 67.400.6  
П26

*Министерство связи и информации Республики Казахстан  
Комитет информации и архивов  
Выпущено по программе «Издание социально-важных видов литературы»*

Рекомендовано в печать Ученым советом Музея  
Первого Президента Республики Казахстан

Руководитель научной программы —  
доктор политических наук, профессор М. Б. Касымбеков

Под общей редакцией А. С. Сағынғали, Б. М. Каиповой, Г. Б. Карагизовой

**Коллектив авторов:**

Введение, заключение — Г. Б. Карагизова  
Глава 1: 1.1. — М. А. Сарсембаев; 1.2. — А. С. Сман; 1.3. — М. А. Биекенов;  
1.4. — Г. Б. Карагизова  
Глава 2: 2.1. — Ж. Х. Косанов; 2.2. — С. Ф. Бычкова; 2.3. Г. Х. Насыров;  
2.4. — А. Х. Аленова  
Глава 3: 3.1. — К. А. Мами; 3.2. — Г. К. Утибаев; 3.3. — Р. Ш. Досымбекова  
Глава 4: 4.1. — Н. Н. Турецкий; 4.2. — К. М. Сарсембаев;  
4.3. — И. С. Сактаганова  
Глава 5: 5.1. — Е. А. Онгарбаев; 5.2. — Р. Ш. Досымбекова, Н. Т. Тлеухан,  
Т. Т. Галлиев; 5.3. — Г. С. Мауленов; 5.4. — М. С. Башимов

Редакционный совет: Н. К. Мусина, Л. В. Флерко

Рецензенты: Х. М. Абжанов, доктор исторических наук, профессор,  
В. А. Малиновский, доктор юридических наук

**Первый Президент Республики Казахстан и формирование пра-  
П26 вового государства** / Под общ. ред. А. С. Сағынғали, Б. М. Каиповой,  
Г. Б. Карагизовой. Ч. 2. — Алматы: Издательский дом «Таймас», 2010. — 208 с.

ISBN 978–601–264–027–4

Настоящая коллективная монография подготовлена в рамках реализации научной программы «Политические инициативы Первого Президента Республики Казахстан в становлении и развитии независимого Казахстана», инициированной Музеем Первого Президента Республики Казахстан. В монографию вошли работы известных государственных и политических деятелей страны, ведущих ученых, рассматривающих основные проблемы формирования Казахстана как правового демократического государства.

**УДК 342  
ББК 67.400.6**

© Музей Первого Президента Республики  
Казахстан, 2010

© Издательский дом «Таймас», 2010

Имущественные права на издание принадлежат издательскому дому «Таймас»

ISBN 978–601–264–027–4





## ВВЕДЕНИЕ

Государство — это не только территория, единство граждан, институты власти, но и Конституция, сосредотачивающая на своих страницах опыт предыдущих поколений и надежды на лучшее будущее. Конституция — основа стабильности и процветания Казахстана.

**Н. А. Назарбаев**

С обретением суверенитета Республика Казахстан, объявив о своей приверженности идеалам и ценностям правового государства и гражданского общества, активно и целенаправленно осуществляет комплекс преобразований во всех сферах общественной жизни.

Одним из знаковых событий в новейшей политической истории Казахстана, отправной точкой политико-правовых преобразований в республике на современном этапе явилась конституционная реформа 2007 г., инициированная Президентом Н. А. Назарбаевым. Эта реформа — новый шаг на пути становления правового государства, определившая высокую планку демократическим преобразованиям в государстве и обществе, открывшая новые возможности для реализации личности, утверждения в стране цивилизованного рынка. В результате правовая система страны получила дальнейшее поступательное развитие в соответствии с Конституцией.

Как известно, начавшаяся в 2007 г. конституционная реформа предполагает два этапа. Первый — разработка закона о внесении изменений и дополнений в Основной закон. Второй — совершенствование действующего законодательства, приведение его в соответствие с новыми положениями Конституции [1].

В соответствии с установками Президента Республики Казахстан Нурсултана Абишевича Назарбаева продолжается работа по закреплению результатов конституционной реформы комплексом законодательных, организационных и иных мер.

Как отмечал председатель Конституционного совета И. Рогов, «с принятием конституционных поправок работа не заканчивается, а только начинается». «Конституционная реформа потребует не только изменений в законах и во множестве подзаконных нормативных правовых актов, но и повышения политической и правовой культуры населения» [2].

Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» ознаменовал новый этап в правовом развитии республики. В концепции сформулированы основные направления совершенствования национальной правовой системы, основанные на современных тенденциях ее развития, накопленном отечественном и мировом опыте, научно обоснованных представлениях о перспективах развития казахстанского государства и права.

Утверждение новой Концепции правовой политики обусловлено не только фундаментальными изменениями в мировой экономике и политике, но и принципиально новым статусом государства как председателя в крупнейших и влиятельнейших международных организациях — ОБСЕ в 2010 г., Организации Исламская конференция в 2011 г., что является реальным по-



казателем высокой оценки международным сообществом достижений республики во всех сферах жизни.

В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства.

Новый программный документ является логическим продолжением утвержденной в 2002 г. Концепции правовой политики, способствовавшей существенной модернизации основных отраслей национального законодательства, сыгравшей свою положительную роль в правовом развитии страны.

Последовательность, системность и научная обоснованность в реализации правовой политики позволяют модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства. Совершенствование законодательства — конституционного, гражданского, уголовного, административного, налогового, таможенного и т. д. направлено на претворение в жизнь созидательного потенциала Основного закона страны. В этой связи закономерен всплеск научных исследований в казахстанской юриспруденции, что нашло свое отражение в издании статей, монографий по актуальным проблемам в различных отраслях права.

Научно-исследовательским центром Музея Первого Президента Республики Казахстан разрабатывается проект «Первый Президент и формирование правового государства», целью которого является освещение роли Н. А. Назарбаева в формировании конституционных основ республики с момента обретения независимости до сегодняшних дней. В рамках проекта подготовлена к выпуску вторая часть коллективной монографии.

В первой части коллективной монографии «Первый Президент Республики Казахстан и формирование правового государства» через призму конституционных реформ рассматривается роль Президента Республики Казахстан как гаранта прав, свобод человека и гражданина, незыблемости Конституции страны.

Во второй части коллективной монографии рассматриваются наиболее актуальные проблемы развития основных отраслей права в свете задач и требований, отраженных в Концепции правовой политики, а также инициативы Н. А. Назарбаева по формированию гражданского общества.

В разработке проекта и подготовке второй части коллективной монографии принимали участие ученые, известные государственные и общественные деятели, являющиеся очевидцами и активными участниками многих исторических событий, инициаторами разработки и принятия целого ряда правовых актов, такие как: К. А. Мами — Генеральный прокурор Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор; Н. Н. Турецкий — депутат мажилиса Парламента Республики Казахстан, доктор юридических наук; С. Ф. Бычкова — депутат мажилиса Парламента Республики Казахстан, секретарь Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе, доктор юридических наук, профессор; Е. А. Онгарбаев — председатель Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор; Г. К. Утибаев — директор Института Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, государственный советник юстиции третьего класса, доктор юридических наук, профессор; Р. Ш. Досымбекова — со-



ветник Генерального прокурора Республики Казахстан, кандидат юридических наук; Н. Т. Тлеухан — заведующая Отделом законодательства аппарата мажилиса Парламента Республики Казахстан; Т. Т. Галиев — заведующий сектором Отдела законодательства аппарата мажилиса Парламента Республики Казахстан; М. А. Сарсембаев — член Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор; К. М. Сарсембаев — заведующий отделом правовой экспертизы Конституционного совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук; М. А. Биененов — заведующий кафедрой «Общественно-политические процессы и технологии» Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, доктор философских наук, профессор; А. Х. Аленова — председатель Республиканской нотариальной палаты; А. С. Сман — ответственный секретарь учебно-методической секции по группе специальностей «Право» Министерства образования и науки Республики Казахстан, доктор юридических наук; М. С. Башимов — эксперт Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, доктор юридических наук; Г. С. Мауленов — заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин КазГЮУ, доктор юридических наук, профессор; Ж. Х. Косанов — профессор кафедры гражданского, природоресурсного, экологического права ЕНУ имени Л. Н. Гумилева, доктор юридических наук; Г. Х. Насыров — эксперт отдела правовых исследований Института парламентаризма НДП «Нур Отан», кандидат юридических наук; И. С. Сактаганова — доцент кафедры конституционного права и государственного управления КазГЮУ, кандидат юридических наук; Г. Б. Карагизова — ученый секретарь Музея Первого Президента Республики Казахстан, кандидат исторических наук и др.

Научные исследования участников проекта отражают казахстанскую модель правовой государственности, которая многое творчески восприняла из передовых западных и восточных моделей, но в то же время не отрывалась в процессе становления от опыта своих предков в лице традиций, форм и оправдавших себя институтов национальной государственности и права.

## Литература

1. *Калымов А.* Базис государства — Основной закон // Казахстанская правда. 2009. 25 августа.
2. *Рогов И. И.* Новый этап казахстанской демократии // Российская газета. 2007. 20 августа.

## **Глава I**

# **Институт президентства в Казахстане**



## 1.1. РОЛЬ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА СТРАНЫ Н. А. НАЗАРБАЕВА В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В КАЗАХСТАНЕ

Как выстроить современную и сильную государственность, которая является основным инструментом коренных социальных реформ?

Как сохранить самобытную культуру каждого из народов Казахстана, избежав при этом одновременно национализма и изоляционизма?

Как обернуть сложный этнический состав казахстанского общества его генетическим, интеллектуальным, экономическим и демократическим преимуществом?

Как утвердить в обществе идеалы духовности, межнационального согласия и гражданского мира?

Как, наконец, обуздать преступность, утвердить верховенство закона в обществе, на всех этажах власти, не прибегая при этом к каким-либо репрессивным мерам?

Именно эти непростые проблемные вопросы, которые в 1995 г. сформулировал Президент нашей страны Нурсултан Абишевич Назарбаев, стояли перед нашим обществом, перед нашим государством. Их надо было решать срочно, решительно, бесповоротно.

Казахстан как суверенное, самостоятельное, независимое государство состоялся. Наше государство состоялось, прежде всего, потому, что сумело обеспечить ускоренный рост экономического развития страны, причем по основным показателям этого развития наша страна сумела опередить практически все страны СНГ. Благодаря экономическому росту удалось обеспечить повсеместно социальные реформы: пенсии выдаются без задержки и имеют тенденцию к периодическому увеличению, обеспечена регулярная выплата социальных пособий для уязвимых слоев населения, проводятся действенные мероприятия по снижению уровня бедности, безработицы.

Государству удалось не только сохранить самобытную культуру каждой из более чем 130 этнических групп Казахстана, но и обернуть сложный этнический состав казахстанского общества его генетическим, интеллектуальным, экономическим и демократическим преимуществом. Существенным средством решения этого вопроса стала Ассамблея народа Казахстана, состоящая из соответствующих этнокультурных объединений, статус которой стал конституционным, а сама деятельность регулируется отдельным Законом Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 г. Девять представителей Ассамблеи в качестве депутатов заседают в мажилисе Парламента страны. В Казахстане выходят в свет 33 национальных издания на 15 языках; в республике работают 88 школ, обучение в которых полностью ведется





на узбекском, таджикском, уйгурском и украинском языках; языки 22 этносов Казахстана в качестве самостоятельного предмета преподаются в 108 школах страны. В стране действуют русские, а также корейский, немецкий, узбекский и уйгурский театры.

Государству и обществу удалось сохранить межнациональное согласие и гражданский мир: за все годы независимости развития не было ни одного конфликта, ни одного очага напряженности того или иного характера как внутри страны, так и за ее пределами. Это важно подчеркнуть, поскольку накануне и после распада СССР, к сожалению, на территории бывших советских республик имели место конфликты политического, социального, межнационального и межгосударственного характера.

Государство сумело обуздать преступность, разрушить организованные преступные группы, наладить межгосударственное сотрудничество в борьбе с разными видами преступлений.

В 1995 г., презентуя ныне действующую Конституцию нашего Отечества, Глава государства говорил, что именно в этом Основном законе страны заложены действенные рычаги, с помощью которых обеспечено решение этих проблем. При принятии Конституции Глава государства говорил, что «реалистическая оценка Конституции со временем будет дана самой жизнью, практикой нашего движения вперед. Только история Казахстана, которую мы будем строить своими руками, может дать окончательную оценку новому Основному закону». Прошедший исторически небольшой отрезок времени показал, что в Конституции был заложен огромный государствоведческий потенциал, который в значительной мере был реализован.

Теперь попробуем проследить причины достижения этих успехов, процесс зарождения независимой казахстанской государственности, процесс профессионального использования рычагов государства в целях достижения этих успехов с исторической, политической, теоретической точек зрения. Главное, не упущен исторический шанс по реформированию казахстанского общества, с помощью государства и иных структур сохранена социальная стабильность, которая позволила прийти к немалым достижениям в экономической, социальной, политической и иных сферах общественной жизни.

В течение нескольких лет с 1991 г. был период исканий, борьбы с разными подходами в развитии страны, ее государственности. Вся структурная и юридическая основа принятой в 1995 г. Конституции, система реальных политических, государствоведческих, правовых конструкций действительно создали предпосылки для построения и развития современного правового государства и социально ориентированной рыночной экономики.

Контуры будущей правовой государственности страны были четко



определены в первой же статье Основного закона республики: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы». Еще тогда Глава государства увязывал понятие правового государства с демократичностью, светскостью, его социальным предназначением, с обеспечением охраны и защиты прав и свобод человека. Центром внимания государства стал каждый человек с его проблемами и интересами.

Говоря о первоначальных шагах суверенного казахстанского государства, Глава государства в своей книге «На пороге XXI века» подчеркнул, что удалось юридически оформить «становление сильной президентской республики и распределение полномочий между ветвями власти», «соблюдаются гарантии прав человека, свободно работают средства массовой информации», государственность стала «основанием, на котором строятся демократия и рыночная экономика» [1].

С идеями правового, социально ориентированного, обращенного к человеку государства Президент делился уже в первые годы независимости. Он считал, что молодое государство сможет справиться с поставленными задачами только при условии, если это будет сильная президентская республика.

В своей вышедшей в 1992 г. книге «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства» он писал, что именно государству принадлежит важная роль в создании условий для формирования социальной рыночной экономики, в создании правовых и организационных основ для ускоренного развития промышленности, аграрного сектора, торговли, предпринимательства, во введении национальной денежной единицы, в определении Казахстаном собственной позиции на мировом торговом и инвестиционном рынке в целях привлечения капиталовложений в разные сферы нашей экономики. Президент особо отметил необходимость разделения властей. Каждая ветвь власти должна работать интенсивно, продуктивно, результативно. «Высший представительный орган Казахстана, — пишет Президент, — станет истинно профессиональным, имеющим компактный и компетентный депутатский корпус, способный обеспечить гармоничное сочетание республиканских и региональных интересов, высокое качество законопроектной работы» [2].

Президент, по его мнению, должен иметь необходимые рычаги для обеспечения эффективной работы Правительства как ветви исполнительной власти. Правовое государство может считаться таковым, если в нем функционирует независимая судебная власть. Независимость судебной власти возможна при системе пожизненного назначения судей. «В конечном итоге мы придем к единому высшему судебному органу ре-



спублики и разветвленной системе местных специализированных судебных органов» [3].

Действующая Конституция позволила укрепить и повысить эффективность государственной власти за счет разделения и разграничения полномочий государственных органов, относящихся к законодательной, исполнительной, судебной ветвям власти.

Поддержание в человеке веры в справедливость, обеспечение торжества справедливости — одна из главных задач правового государства. Эту свою задачу государство может обеспечить посредством судебной власти, которая является особой сферой государственной деятельности. Исходя из этого, Президент не раз подчеркивал: «Следует сделать судебную систему максимально эффективной, избавить ее от существующей еще возможности оказывать давление со стороны властных структур, особенно на местах. Один из наиболее реальных путей этой реформы — законодательное закрепление назначаемости судей главой государства по рекомендации специального, допустим, Высшего судебного совета. Именно так можно обеспечить подлинную независимость судей, пресечь любое посягательство на правосудие» [4].

Благодаря такому подходу Казахстан стал одним из первых из стран СНГ, который заложил конституционные предпосылки формирования цивилизованного правосудия.

Чтобы определить, на какой стадии развития на пути к правовому государству находится наша страна, для начала надо хотя бы в историческом и теоретическом виде рассмотреть понятие и признаки правового государства.

С возникновением государства и его последующей деятельности определенная часть общества проявляла неудовлетворенность тем, что государственный аппарат не всегда использовался в интересах этого общества, что его властные полномочия употреблялись не во благо всего общества, а во благо узкой группы лиц, слоев, классов. В результате государство вместо того, чтобы стать «слугой» общества, становилось его «господином». И такие государства начинали характеризовать как тиранические и деспотические. В этой связи идею правового государства античные мыслители начали выдвигать еще в древности. Концептуально основы теории правового государства были сформулированы немецким философом Иммануилом Кантом. В настоящее время доктрина правового государства на мировой арене стала доминирующей.

Прежде всего необходимо уяснить понятие правового государства. Под правовым государством понимается государство, к важнейшим признакам которого относятся: господство закона во всех сферах общественной жизни; соединение государства и его органов посредством закона; обеспечение судебной защиты прав граждан и установление взаимной



ответственности государства и гражданина. Достижение статуса правового государства означает, что страна достигла высокой стадии демократического развития. Подчеркнем, что правовое государство — это такое государство, где не издаются никаких законов, которые противоречили бы нравственной идее права, в котором не представляют никакой ценности те государственные интересы, при отстаивании которых обходятся или нарушаются законы. Органы и институты в таком государстве (особенно суды и полиция) обеспечивают точное соблюдение существующих законов.

Идеи правового государства, закрепленные в нормах казахстанской Конституции, нашли свое воплощение в текущем законодательстве, в котором закреплены эффективные средства укрепления правопорядка, организационно-правовых, политико-правовых гарантий прав и свобод человека и гражданина на всей территории республики. Одновременно предусмотрены нормы об ответственности государственных служащих, обязанных неукоснительно выполнять свои конституционные обязанности в этой важной сфере. Огромное и важное значение имеет реализация заложенной в Конституции идеи социального государства. Работу по осуществлению данной идеи выполняли и выполняют государственные органы, которые должны создавать необходимые условия для самореализации и экономической свободы человека, гармонизировать сферы социальной жизни, оказывать помощь социально уязвимым слоям общества. Конституционные идеи светского государства воплощены в законодательных актах государства, которые создавали и создают заслон проявлениям экстремистских религиозных идей и одновременно не ограничивают деятельность религиозных объединений, которые осуществляют свою деятельность в рамках конституционного порядка. Реализация конституционной идеи социального и светского государства ведет к более полному осуществлению социальных и конфессиональных прав человека. Государство предоставило возможность гражданам в рамках 40 конфессий отправлять свои религиозные нужды разного направления в 3235 культовых сооружениях.

К принципам правового государства можно отнести: принцип последовательного и системного обеспечения прав и свобод человека; принцип верховенства закона; принцип разделения властей; принцип правового ограничения деятельности государственных структур; принцип взаимной ответственности государства и личности; принцип развития структур гражданского общества; принцип проведения контроля со стороны общества за всеми субъектами права и управления.

Одни государства планируют стать правовым государством, осуществить идеал правового государства. Другие государства движутся к правовому государству. Третьи государства приблизились к статусу пра-



вового государства. Пока на планете нет государства, которое можно обозначить как правовое. Если допустить, что какие-то государства уже имеют этот статус, но даже в этом статусе они не могут быть одинаковыми, поскольку облик правового государства становится специфичным в силу исторических особенностей его становления, его национальных традиций, национального менталитета, в силу особенностей экономико-географических и геополитических условий, в которых формировалось это правовое государство. Наша страна находится в процессе осуществления строительства правового государства.

Академик М. Т. Баймаханов верно отмечает, что «положения о правовом государстве, включенные в Конституцию Республики Казахстан, должны быть отнесены к числу программных, их реализация, очевидно, никак не может быть осуществлена одноразово и предполагает длительную широкомасштабную работу, охватывающую последовательный ряд взаимосвязанных, но не повторяющих друг друга стадий и этапов».

Трудно представить правовое государство в той стране, где невысок уровень политической культуры, где присутствует правовой нигилизм, слабы демократические традиции, есть приверженность к «сильной руке», низка правовая активность, не эффективна, не конкурентоспособна экономическая система данного государства.

Содержание концепции правового государства в любой стране состоит в том, что власть государственных структур ограничивается правом, нормами права. Тех ученых, кто всерьез возражает против концептуального стержня доктрины правового государства, суть которой состоит в оптимальном соотношении государственной власти и индивидуальной свободы человека, безусловным регулятором которого выступает право, немного. Подавляющее большинство ученых исходит из того, что теория правового государства представляет собой определенную совокупность представлений о возможном и желаемом устройстве государственной власти, что позволяет осуществлять справедливое разграничение индивидуальных и групповых интересов, которое основывается на признании свободы личности.

Правовое государство — это государство, деятельность которого базируется прежде всего на конституционных положениях. Сама Конституция, как известно, является ядром всей правовой системы государства. На ее основе создается и функционирует механизм обеспечения законности в правовом государстве. При этом нужно иметь в виду, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики» (часть 2 статьи 4 Конституции Республики Казахстан). Законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Казахстан, не должны противоречить нормам Конституции Республики Казахстан. Исходя из теории естественных прав человека, статья 12



Конституция установила, что права и свободы человеку принадлежат в силу факта своего рождения, государство признает права человека абсолютными и неотчуждаемыми. Права и свободы человека и гражданина могут ограничиваться только законами и только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Было бы желательно, чтобы в Конституцию 1995 г. была включена норма о гарантии неприкосновенности сущности основных прав и свобод человека, поскольку именно такая норма является одним из необходимых признаков правового государства. В истинно правовом государстве создаются условия для действительной свободы личности, в этом правовом государстве начинает функционировать такой механизм правового регулирования, при котором человеку «дозволено делать все, что не запрещено законом». Человеку должна быть предоставлена возможность двигаться в автономном режиме, ему должна быть предоставлена свобода распоряжаться своими способностями, своим имуществом. Право как форма и мера свободы призвано максимально раздвигать границы поля личного интереса в экономике, в науке, в социальных сферах, открывать и расширять простор для инициативы людей, давать им возможность почувствовать себя хозяевами своей страны, своей судьбы. Значение нашей Конституции состоит прежде всего в том, что права человека и гражданина страны урегулированы в отдельном развернутом разделе II, который так и называется «Человек и гражданин». В этом разделе статьи с 10-й по 39-ю (30 статей) посвящены разным аспектам прав и свобод человека. Здесь нашли закрепление международно выверенные права человека, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. За весь период независимого развития Казахстан ратифицировал и присоединился к более 50 международно-правовым документам по защите прав человека и его свобод. Во исполнение норм Конституции и международно-правовых актов казахстанский законодатель принял более 40 законов по обеспечению прав и свобод граждан и жителей республики. К наиболее характерным из них можно отнести следующие: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О занятости населения», Закон Республики Казахстан от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 г. «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 г. «О правах ребенка в Республике Казахстан», Закон Республики



Казахстан от 12 января 2007 г. «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц».

Соединение человека и государства происходит тогда, когда право и соотношения между ними становятся действительно правовыми. Ведь право выступает в виде антипода произволу и становится барьером особенно тогда, когда власть (особенно исполнительная) проявляет склонность к злоупотреблению своим положением и попранию прав и свобод человека. Правовые ограничения полезны, прежде всего, для того, чтобы отдельные недостатки в деятельности некоторых «власть имущих» не стали пороками всей государственной власти.

Становлению правового государства способствует статья 26 Конституции Республики Казахстан, в которой говорится, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, призванной обеспечивать достойное человека существование и лежащей в основе многообразных прав личности. Заметно расширен их перечень за счет права на частную собственность, права наследования, права иметь в собственности любое имущество, приобретенное законно. Государство будет и впредь укреплять демократические основы в стране, защищая права человека, потребителя и товаропроизводителя.

Существенным признаком правового государства является то, что оно самоограничивает себя действующими в нем нормами права, которым обязаны подчиняться все государственные органы, должностные лица, общественные объединения, а также граждане. Поэтому важным принципом конституционного строя Республики Казахстан является принцип верховенства права. Казахстанская правовая система состоит из целой совокупности отраслей, нормы которых стоят, в первую очередь, на страже интересов прав и свобод человека и гражданина в Казахстане. Конституционное право как основная и первая отрасль права человека регламентируется в числе первых институтов. В административном праве находят свое более детализированное урегулирование право человека на пользование родным языком и культурой, на образование, на охрану здоровья. Административное и уголовное право содержат в себе нормы кодексов, охраняющих человека от административных правонарушений и преступных посягательств на его жизнь, здоровье, честь и достоинство. Трудовое право в развернутом виде содержит институты и нормы трудовых прав человека, права на отдых, права на социальное обеспечение и гарантирует их реализацию и защиту. Гражданское право как отрасль создает условия для более полного осуществления предпринимательских, страховых, наследственных, жилищных, семейно-брачных, авторских, изобретательских прав человека. Экологическое право уста-





навливает нормы по обеспечению права человека на чистую окружающую среду.

Верховенство права означает, прежде всего, верховенство Конституции и закона. Оно выражается в том, что главные, ключевые, основополагающие общественные отношения во всех сферах жизни регулируются законами. Благодаря верховенству закона во всех ее сферах общественной жизни, во всех политических институтах находят свое воплощение те правовые начала, которые обеспечивают устойчивость и незыблемость прав и свобод человека.

Под верховенством закона понимается утверждение такого положения закона, когда выраженные в нем в виде соответствующих норм начала и устои общества, демократический статус каждой личности, каждого человека и гражданина оставались бы непоколебимыми, а все субъекты общественных отношений без исключения подчинялись бы его предписаниям. Говоря другими словами, если каждый человек и гражданин республики осознанно будет выполнять предусмотренное частью 1 статьи 34 Основного закона конституционное положение, гласящее, что «каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц» — это и будет означать господство принципа верховенства закона в стране.

Почему понятие правового государства увязывается с понятием верховенства именно закона? В правовом государстве в первую очередь говорят не столько о законе, а сколько о праве как целостной системе общеобязательных норм, которые обеспечиваются государством, независимо от видов нормативных правовых актов. В правовом государстве должны соблюдаться все правовые нормы и предписания. И все же очень важно, чтобы основополагающие нормы, содействующие движению общества по пути демократизации, нашли свое закрепление прежде всего в законах как главных источниках права.

Поскольку законы являются высшей формой выражения государственной воли народа, они обладают более высокой юридической силой по отношению ко всем другим нормативным правовым актам и составляют основу всей системы казахстанского права.

В правовом государстве государственные органы, учреждения, должностные лица служат не какому-нибудь классу или слою, а всему обществу в целом, несут ответственность перед человеком и гражданином республики, рассматривают жизнь человека, его здоровье, личную неприкосновенность и безопасность, все его права и свободы, честь и достоинство как высшую ценность, считают соблюдение и защиту прав и свобод, чести и достоинства человека и гражданина безусловной обязанностью государства, органов государственной власти и управления, а граждане в случае нарушения ими законодательных норм несут от-





ветственность перед государством, а также обеспечивают защиту его интересов. Такого рода взаимоотношения в Казахстане складываются в результате овладения гражданами знаний относительно своих прав и обязанностей, овладения умением пользоваться правами не только в своих личных, но и в общественных интересах. Эта цель достигается прежде всего благодаря опубликованию полных текстов законов. Поэтому неслучайно в части 4 статьи 4 Конституции Республики Казахстан заложено положение: «Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, являются обязательным условием их применения». На сегодняшний день в Республике Казахстан опубликовано более 1000 законов, которые регулируют различные стороны деятельности государства и общества.

Надо подчеркнуть, если закон не опубликован в открытой печати, а доступен только для «служебного пользования», то правовое государство не может устанавливать ответственность за его нарушение.

Приняв практически любой закон, правовое государство принимает на себя конкретные обязательства перед гражданами и в этой связи определяет юридические пределы ответственности своих официальных представителей за действия, совершаемые от его имени. Правовое государство несет перед своим народом всю полноту политической, правовой и моральной ответственности за исчерпывающее выполнение взятых на себя обязательств.

Если говорить о необходимости установления ответственности государства перед гражданами, то необходимо подчеркнуть, что также важно установление ответственности граждан перед государством и обществом. Утверждение личных прав и свобод человека, существование и функционирование демократических начал идут параллельно с укреплением законности, осознанием каждым гражданином необходимости уважения к закону. Демократия, своеволие, безответственность друг перед другом совместимы быть не могут. В правовом государстве задачей законодательства является совершенствование управленческой, контрольной и надзорной деятельности государственных органов в целях обеспечения бесперебойного функционирования механизма защиты прав граждан и организаций, усиление ведомственного контроля за соблюдением законности.

Глава государства в августе 1995 г. в своем выступлении подчеркнул, что «все государственные органы и общественные организации, Парламент и Правительство, партии и профсоюзы, религиозные и иные объединения обязаны соблюдать Конституцию; любое должностное лицо, каждый государственный служащий призваны неукоснительно испол-



нять статьи Конституции; каждый гражданин Казахстана должен уважать и беспрекословно соблюдать Основной закон своей страны; любой житель Казахстана и его гость обязаны соблюдать Конституцию Республики Казахстан». Дополним, не только Конституцию, но и основанное на ней все казахстанское законодательство, состоящее из более чем 1000 законов, 2050 зарегистрированных нормативных правовых актов по центральным государственным органам, более 18 000 зарегистрированных нормативных правовых актов по местным государственным органам республики.

Становление и развитие гражданского общества является важным условием нормального функционирования правового государства. Свидетельством формирующегося гражданского общества в Казахстане является создание и функционирование десяти политических партий и более 18 тыс. неправительственных организаций (НПО).

Придавая большое значение факту наличия и функционирования политических партий, Президент страны в своем Послании народу «Новый Казахстан в новом мире» в феврале 2007 г. сообщил, что будут приняты меры по повышению роли политических партий, будут расширены полномочия партийных фракций, будет производиться финансирование партий за счет средств республиканского бюджета [5].

Эти меры уже претворены в жизнь. В Казахстане 6 февраля 2009 г. был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 г., согласно которому снижено требование об обеспечении количественного ценза членов партии с 50 тыс. до 40 тыс. членов, а региональный ценз снижен с 700 до 600 человек. Статья 11 Закона о партиях достаточно категорически предусматривает, что устранение нарушений по спискам членов партии, не влияющие на их общее количество (не менее 40 тыс.), не может быть основанием для отказа в осуществлении государственной регистрации. Это — существенные шаги на пути к демократизации.

Неправительственные организации выполняют функцию по регуляции конкретных аспектов общественной жизни: и государству, и политическим партиям трудно выполнять такую функцию, которая не вытекает из компетенции этих крупных социальных образований. Неправительственные организации функционируют практически во всех сферах общественной жизни, они реализуют долгосрочные и краткосрочные социальные интересы тех или иных общественных групп. Деятельность неправительственных организаций охватывает самые разные направления. Процентное соотношение казахстанских неправительственных организаций по сферам деятельности выглядит следующим образом: детские и молодежные — 13,6%, по реабилитации детей-инвалидов — 3%, женские — 13,3%, медицинские — 13,1%, экологические — 15%,



в области культуры, искусства, науки, образования — 12,5%, правозащитные — 7,6%, по социальной защите — 6,8%, по поддержке общественных инициатив — 6%, многопрофильные — 4,7%, общества инвалидов — 4,4%.

При Правительстве Республики Казахстан действует Координационный совет по взаимодействию с неправительственными организациями. Советы по сотрудничеству с неправительственными организациями функционируют при министерствах социального блока, акимах всех уровней. Участие в деятельности данных советов позволяет неправительственным организациям принимать активное участие в процессе принятия государственных решений.

Большинство неправительственных организаций независимы, занимают нейтральные позиции по отношению к политическим партиям. Вместе с тем есть небольшая группа неправительственных организаций правозащитного характера, и в силу этого их деятельность в целом ряде случаев перекликается с деятельностью политических партий. Некоторые неправительственные организации имеют тесные контакты с зарубежными, международными организациями в той или иной сфере.

Таким образом, политические инициативы Президента страны Н. А. Назарбаева нашли свое отражение в действующих нормативно-правовых актах и являются прочным фундаментом становления и развития правового государства и гражданского общества в Казахстане.

### Литература

1. *Назарбаев Н. А.* На пороге XXI века. Алматы: Өнер, 1993. С. 148–149.
2. *Назарбаев Н. А.* Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. Алма-Ата: Дәуір, 1992. С. 38.
3. *Назарбаев Н. А.* Там же. С.39.
4. *Назарбаев Н. А.* Идейная консолидация общества — как условие прогресса Казахстана. Алматы. 1993. С. 15.
5. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева. Астана. 2007. 28 февраля.



## 1.2. ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Проблема института президентства в современном мире является чрезвычайно актуальной, поскольку президентство как государственный институт занимает особое, специфическое положение, охватывая своей деятельностью весь широкий круг вопросов государственного значения.

В конституционном праве понятие главы государства точно и однозначно не определено. Конституции многих зарубежных государств вообще не используют этот термин, а полномочия главы государства могут определяться сложившейся конституционной практикой. Но обычно глава государства является лицом, воплощающим собой представление о данном государстве как во внутренних делах государства, так и в международных отношениях. Его можно назвать символом государства и официальным представителем всего народа.

Институт президентства представляет собой неотъемлемый элемент политической системы в 150 странах мира. Он существует во многих странах Европы, Азии, Африки, Северной и Южной Америке. В то же время каждое из этих государств характеризуется своими специфическими особенностями, своей разновидностью республиканской формы правления, и в зависимости от этого качественно различными будет статус и полномочия президента в этом государстве. Вот почему чрезвычайно важным является изучение института президентства на современном этапе.

История становления института президентства в Республике Казахстан берет начало с момента внесения изменений в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Законом Казахской ССР от 24 апреля 1990 г. «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР». Этот закон внес изменения в систему управления государством. Был учрежден пост Президента и дальнейшее формирование президентской системы правления независимого Казахстана начинается с этого закона. Согласно этому закону, Президент имел полномочия представлять кандидатуру на пост Председателя Правительства Верховному Совету, ставить перед Верховным Советом вопросы о его отставке, формировать состав Совета Министров, а также приостанавливать действие постановлений и распоряжений Совета Министров, председательствовать на заседаниях Совета Министров, вносить в Верховный Совет предложение о выражении недоверия Правительству. Кроме этого Конституция Казахской ССР была дополнена главой 12 «Президент Казахской ССР», в которой были предусмотрены вопросы избрания, отстранения от должности и основные полномочия Президента страны.



Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР» от 25 октября 1990 г. утвердила принцип разделения властей на законодательную — Верховный Совет; исполнительную — Президент; судебную власть — Верховный суд.

В Конституции Республики Казахстан 1993 г. не нашли своего отражения некоторые вопросы государственной формы, а именно — является республика президентской или парламентской; объявление Президента главой государства не сопровождалось закреплением его конституционных функций и ответственности; не был установлен институт роспуска парламента, а парламента не был наделен полномочиями отстранения Президента от должности и др.

Принятие Конституции в 1995 г. позволило закрепить все современные основные конституционно-правовые положения, касающиеся института президента. Статья 40 определила, что 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. Он является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Рассмотрим зарубежный правовой опыт, касающийся института главы государства.

Институт главы государства — это институт осуществления государственной власти. Главой государства принято называть официальное лицо, орган, который занимает высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляет верховное представительство страны во внутривнутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами.

Согласно конституционной доктрине институт главы государства рассматривается как гарант национального единства, обеспечивающий преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей.

Главой государства является выборный президент или наследственный монарх. При республиканской форме правления глава государства — президент — является выборным должностным лицом, избранным на определенный срок в соответствии с требованиями конституции и законов.

Президент — это выборная должность, его политическая роль зависит от формы правления и особенностей политического режима.

В парламентской республике президент не располагает исполнительной властью и активного участия в управлении государством не



принимает. Он выполняет функции представительского характера, не обладает правом самостоятельной подписи законопроекта, так как существует институт контрассигнации. В президентских республиках, где он является главой исполнительной власти, он совмещает функции главы государства и главы правительства.

В парламентских республиках глава государства избирается высшим представительным органом или коллегией выборщиков с участием парламентариев, в президентских и полупрезидентских республиках — путем прямых выборов. Голосование проводится в один или два тура и зависит от большинства голосов.

При избрании путем косвенных выборов образуется коллегия выборщиков. Способы ее формирования различны. В ФРГ, Италии, Индии коллегия выборщиков образуется из парламентариев и представителей местных выборных собраний.

В президентских республиках коллегия по выборам формируется по иному. В США ее члены избираются населением согласно числу представителей в конгрессе. Они голосуют за кандидата той партии, по списку которой они избраны. Итоги всеобщего голосования коллегии в целом определяют, кто будет выдвинут президентом.

Глава государства по общему правилу не несет политической (парламентарной) ответственности. Он несет судебную ответственность, основания которой устанавливаются конституцией. Их перечень колеблется в зависимости от формы правления: в парламентской республике сводятся к совершению государственной измены, в президентской — более широк.

В странах с англосаксонской системой права предусмотрена процедура импичмента, особый порядок привлечения к квазисудебной ответственности главы государства. Основания привлечения к ответственности, например Президента США, сводятся к нарушению конституции, взяточничеству, совершению тяжких преступлений (с возможным лишением свободы свыше одного года).

Глава государства при президентской и полупрезидентской республике наделен широкими полномочиями согласно национальному законодательству. Но существующее положение в стране, в первую очередь, особенности партийной системы, вносит свои коррективы. И здесь необходимо отметить, что в одних странах полномочия главы государства ограничиваются, так как осуществляются главой правительства при существовании этого поста и принадлежности премьер-министра к не президентской партии. В других странах полномочия расширены в случае объединения постов главы государства и главы правительства в одном лице и его опоре на партийное большинство в Парламенте.

Полномочия главы государства делятся на представительские, в об-



ласти государственного управления, внешнеполитические полномочия, полномочия в судебной области и полномочия в период чрезвычайных ситуаций.

*Представительские функции.* В свое время доктрина персонификации, т. е. олицетворения монархом государства, породила теорию, согласно которой в главе государства — президенте воплощается основное предназначение государства, которое он (она) и представляет. Но он (она) осуществляет данную функцию в соответствии с правилами и традициями страны и не может позволить выступления, противоречащие политике государства. В обычных условиях при парламентарной форме правления президент не может идти против позиций главы правительства, являющегося лидером партии (партий), получившей большинство депутатских мандатов на парламентских выборах.

Глава государства председательствует на торжественных церемониях, выступает с официальными обращениями к Парламенту и народу страны. В этих посланиях содержатся анализ внутренней и внешней политики, цели и пути достижения. Такая практика распространена в президентских республиках. Представительские функции заключаются в том, что глава государства выступает от имени государства в силу своего положения и не нуждается в специальном уполномочии.

В области *государственного управления* глава государства играет важную роль в формировании правительства. Однако в парламентских республиках и монархиях глава государства не может назначать правительство, которое не располагает поддержкой парламентского большинства. Замещение поста премьер-министра монархом происходит автоматически, к примеру, в Великобритании на пост премьер-министра назначается лидер партии, одержавший победу в выборах в Палату общин. Но роль главы государства резко возрастает и он может отдать предпочтение, если нет лидера и ни одна из партий не получила парламентского большинства.

В странах, где глава государства наделен правительственной (исполнительной) властью, члены правительства рассматриваются как помощники президента, назначаются и увольняются президентом (в США — по совету и с согласия Сената — верхней палаты парламента). Он определяет программу действия, ему принадлежит право окончательного решения. Во исполнение законов он издает декреты, руководит административным аппаратом и вооруженными силами, производит назначения на высшие должности в своей администрации.

*Полномочия в сфере законодательной деятельности.* Участие главы государства в законодательной деятельности неодинаково. Формально президент не вмешивается во внутреннюю деятельность парламента. В парламентарных республиках и монархиях главе государства принад-





лежит право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, он обладает правом досрочного роспуска парламента и назначения выборов. В смешанных республиках он также может досрочно распустить парламент, вернуть законопроект для дополнительного обсуждения или передать его в орган конституционного надзора, а также обладает правом законодательной инициативы.

Во многих государствах глава государства может использовать право издания собственных нормативных актов. В тех странах, где Конституция лимитирует сферу применения парламентского закона, указ президента (или декрет правительства) может выступать как акт, основанный не на законе, а равный с законом. При этом Конституции или органические законы вводят определенные требования к предмету таких регламентарных актов, условиям вступления в юридическую силу и срокам действия.

*Внешнеполитические функции* главы государства определяются одинаково, но также с учетом ряда деталей, связанных с особенностями формы правления.

Глава государства является высшим представителем страны в сфере внешних отношений. Ему дан ряд привилегий. Он назначает послов, посланников, принимает дипломатических представителей, обладает правом ведения международных переговоров, он заключает и ратифицирует (с согласия парламента) международные переговоры и соглашения, обладает правом объявления войны и мира, которое осуществляется на основе решения парламента, но носит формальный характер.

*Функции в судебной области.* Глава государства назначает на судебные и высшие судебные должности (США), председательствует в высших консультативных учреждениях, которые ведают вопросами ответственности судей (Франция), обладает правом помилования (США).

*Чрезвычайные полномочия.* Во многих государствах глава государства наделен правом введения чрезвычайного положения и использования чрезвычайных полномочий. Сюда относятся приостановление действий конституционных гарантий прав человека, ограничение полномочий представительских учреждений, расширение власти военных органов. Он консультируется с парламентом, премьер-министром и может использовать вооруженные силы.

Остановимся на институтах контрасигнации и импичменте.

В парламентарной республике и парламентарной монархии, поскольку глава государства отделен от непосредственного управления, применяется *институт контрасигнации*, т. е. это наделение высшего должностного лица свойством неответственности за предпринимаемые им действия (обратная сторона принципа ответственности лишь за государственную измену). Любой акт, исходящий от главы государства, при-





обретает юридическую силу только в том случае, если он получит подпись премьер-министра или соответствующего министра, к ведомству которого акт относится. Ни один акт главы государства не получит юридической силы, если он не будет соответствовать воле правительства. Это положение предусмотрено в конституциях многих государств. Этим действием ограничиваются полномочия главы государства.

*Процедура импичмента.* Рассмотрим на примере США. Президент США и другие должностные лица федерации, кроме военных, могут быть подвергнуты процедуре импичмента в случае совершения государственной измены, взяточничества или другого тяжкого проступка. Палата представителей возбуждает дело и формулирует статьи обвинения. Дело рассматривается Сенатом под руководством Председателя Верховного суда США. Если президента признали виновным две трети присутствующих сенаторов, он отстраняется от должности.

Отметим, что возникновение института президентства в мире было связано с поиском США нового способа организации высшей государственной власти, предусматривающего создание сильной исполнительной власти и в то же время исключая возможность ее превращения в тиранию. Мыслившийся первоначально как глава исполнительной власти Президент США заменил в сознании граждан монарха и стал осуществлять функции главы государства. Современное представление о президенте как раз и основывается на отождествлении его с главой государства.

Характерные черты института президентства — выборность и срочность полномочий главы государства. Эффективность функционирования президентства в США способствовала распространению этого института в мире. Обращение к институту президентства происходило в основном после приобретения страной независимости или установления республики. Однако в силу общественно-исторических и национальных особенностей отдельных стран и регионов в мире возникли различные модели президентства.

Учреждение института президентства как одного из основных органов государственной власти не всегда носило осознанный характер. Довольно часто, особенно в развивающихся странах, имело место простое копирование демократических институтов развитых стран. Немаловажным обстоятельством выступало личное, порой неприкрытое желание национальных лидеров создать для себя этот привлекательный институт с целью легитимации имеющейся у них реальной власти.

Введение института президентства без учета национальной специфики страны, изменения всего механизма государственного управления, разработанности концепции президентской власти может привести к возникновению конфликта между главой государства и законодательным



собранием, которое в условиях неразвитости демократических институтов разрешается в пользу президента.

Укрепление принципа коллективизма в осуществлении высшей государственной власти в странах тоталитарного социализма повлекло отказ от единоличной президентуры (Президент) и созданию коллегиальной (коллегиальный орган) и смешанной (Президент и коллегиальный орган) форм президентуры.

Несмотря на негативный опыт функционирования президентства в ряде стран, этот институт является неотъемлемым элементом политической системы общества в большинстве государств мира, имеющих республиканскую форму правления, поскольку необходимость существования института президентства вытекает в первую очередь из потребности осуществления функций главы государства.

В настоящее время президентство — неотъемлемый элемент политической системы общества. 143 страны, из них 140 — члены ООН, имеют в своем государственном устройстве институт президентства, что отражает масштабность распространения этого института в современном мире. В то же время важно отметить, что в этих странах президенты имеют различный статус и объем полномочий. Каждая страна сама определяет, какую роль должен играть президент в ее политической жизни.

Рассмотрим некоторые современные особенности института президентства в нашей стране.

1. Конституционное развитие страны предполагает развитие его конституционных институтов. Одним из важнейших является институт президентства, выступающий как фактор стабильного и устойчивого развития страны.

В Республике Казахстан институт президентства — фактор не только государственности, развития формы правления, но и конституционно-правовое понятие, связанное с более широкими общественными координатами. В условиях постепенного утверждения правового, демократического, светского и социального государства, построения гражданского общества казахстанский глава государства выступает как лидер всех казахстанцев, определяющий главные векторы развития политической системы, основ экономических и социально-культурной отношений, международного и межконфессионального согласия.

2. Статья 61 Конституции РК определяет, что право законодательной инициативы принадлежит Президенту республики, депутатам парламента, правительству и реализуется исключительно в мажоритисе.

Президент республики имеет также право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, означаящее, что парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении



парламентом настоящего требования Президент Республики вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия парламентом нового закона в установленном Конституцией порядке.

В нашей стране, практический опыт свидетельствует, что многие, в том числе жизненно необходимые законы, принимались по большей части, по инициативе и с участием Президента страны. К примеру, Закон «О земле» от 24 января 2001 г., который позволил ввести землю в гражданско-правовой оборот.

Поэтому можно констатировать, что Глава государства принимает активное участие в законотворческой деятельности страны, не только объявляя принятие законов срочными, но и иницилируя их принятие, утверждая многие государственные программы и иные документы стратегической направленности.

3. Одной из особенностей развития нашего государства является быстрый переход из одной правовой формации в другую. Казахстан, развивающийся до 1917 г., на основе обычного права, перешел в советскую систему права. После обретения государственной независимости уже сменилось несколько поколений законодательства. При этом пренебрежение законами, пренебрежение к суду и его решениям, желание их обойти сохраняется в сознание многих граждан.

Но возведение законопослушности в ранг обычной вежливости должно быть сегодня одной из составляющей правовой культуры населения. Однако такие понятия, как «правовая культура», «правовая пропаганда», являются в современный период весьма размытыми категориями.

Выступления Главы государства на различных мероприятиях, определение целей и задач государства на конкретный период времени в целом направлены на выполнение задач в этой области. Конституционная функция Президента предусмотрена в пункте 2 статьи 40 Конституции: Президент республики — символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Именно в целях защиты прав и свобод личности Президент страны определяет основные направления развития государственности, его институтов, которые находят отражения в ежегодных посланиях народу Казахстана и других выступлениях и публикациях.

В связи с этим можно отметить, что роль главы казахстанского государства заключается в том, что выполнение функционального назначения в защите прав и свобод обеспечивается через представление государства и посредством правовой пропаганды конституционных основ государственности, конституционных задач, стоящих перед республикой. Однако при этом необходимость в государственно-правовом развитии правовой культуры и закреплении механизма правовой пропаганды на сегодня является очевидным.



4. В рамках гарантирования прав и свобод личности одной из особенностей полномочий Президента РК является создание по своей инициативе правозащитных организаций.

В Казахстане действуют правозащитные организации, образованные в соответствии с подпунктом 20 статьи 44: консультативно-совещательные органы при Главе государства — Комиссия по правам человека, Комиссия по делам женщин, Комиссия по помилованию, Комиссия по гражданству при Президенте Республики Казахстан и ряд других; а также учрежденный Главой государства такой современный институт, как Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстан. В целом, их деятельность направлена на реализацию Президентом республики конституционной функции, предусмотренной в пункте 2 статьи 40 Конституции.

На наш взгляд, деятельность таких консультативно-совещательных органов необходимо максимально активизировать, усилив их правовой статус с предоставлением права давать обязательные для исполнения поручения в случаях обнаружения явных нарушений прав и свобод человека и гражданина. Развитие института президентства предполагает развитие конституционно-правовых норм и текущего законодательства в этой области.



### 1.3. ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТСТВА В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Формирование президентской власти в Казахстане непосредственно связано с принятием Закона Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР» от 24 апреля 1990 г. Учреждение поста Президента Казахской ССР стало главным событием, оказавшим решающее влияние на становление политической системы независимого государства, обеспечило формирование новой системы государственного правления.

Введение поста президента продемонстрировало стремление Казахстана к государственной идентичности с цивилизованными странами, к развитию демократической политической системы. Вместе с тем институту президентства в Казахстане изначально были присущи специфические особенности, обусловленные тенденциями развития страны, конкретной политической ситуацией.

Это вполне закономерно: мировой опыт свидетельствует о том, что характер развития страны оказывает прямое влияние на содержание института президента, и даже процесс заимствования конституционной модели других государств не устраняет проявления его специфических черт.

Политическая аналитика значения института президентства в Казахстане предопределяет необходимость учета всех факторов и условий, включая исторические, национальные и культурные особенности государства. Выбор и реализация той или иной системы разновидности президентства, особенно если это происходит в период становления новой государственности, неразрывно связаны с необходимостью модернизации политической системы.

Немаловажными факторами, определяющим специфику положения президента, являются предшествующее государственное развитие страны, своеобразие существовавшей ранее организации политической системы. Нельзя исключать и субъективные факторы, порой оказывающие решающее влияние на процесс расстановки политических сил. Именно форма правления предопределяет конкретную модель президентства. Поэтому первым вопросом, возникшим при конституировании новой политической системы в Казахстане, стал вопрос выбора между президентской и парламентской формами правления.

Следует заметить, что парламентские, президентские и смешанные формы правления включают в себя институт президентства. Однако главной отличительной чертой указанных систем является вопрос о статусе и политической ответственности правительства.

Вместе с тем отличительный принцип президентской республики — это



система сдержек и противовесов институтов государственной власти. И напротив, парламентаризм характеризуется действенным механизмом политической ответственности института правительства перед парламентом. Смешанные системы предполагают двойную ответственность правительства: перед президентом и парламентом

В политологической науке нет единства мнений экспертов в отношении предпочтения парламентской, президентской или смешанной форм правления. Это дискуссионный вопрос. Интерес к нему продиктован не только потребностями политической научной мысли, но и прежде всего его огромным практическим значением. В конечном итоге выбор конкретной системы разделения власти, особенно в переходный период, во многом определяет эффективность всего государственного механизма. Поэтому не случайно попытка механически внедрить президентскую систему правления классического американского образца в ряде постсоветских государств закончилась плачевно и привела к необходимости перехода к другой системе властных взаимоотношений.

Следует заметить, что основные принципы президентского правления заслуживают поддержки. Президентская система позволяет дать избирателям наиболее полное и ясное представление относительно места, роли и статуса исполнительной власти в системе государства. Система сдержек и противовесов выступает центральным принципом президентской формы правления. Весьма различной оказалась интерпретация универсального принципа разделения властей в конституционной и политической практике государств Европы и Северной Америки. Разумеется, разработка принципа разделения властей как в теоретическом, так и в практическом плане осуществлялась с учетом конкретных правовых, политических, экономических, социальных, культурных особенностей различных государств.

Так, проблема разделения властей во французской государственной теории рассматривалась сквозь призму разделения функций государственной власти, в немецкой — через определение компетенции органов государственной власти. В большинстве стран Европы формирование системы разделения властей происходило в условиях острых социальных противоречий между политическими режимами.

Под влиянием различных политических факторов складывались системы с сильным преобладанием исполнительной власти, предоставленной институтом президентства. В Конституции США постепенно реализовывалась идея максимальной «удаленности» друг от друга законодательной, исполнительной и судебной властей, их взаимной уравновешенности. Однако это обстоятельство не привело к общему ослаблению целостности государственной власти в США, наоборот, с помощью систем разделения властей она еще более окрепла, стала значительной и динамичной. Согласно ст. 1 разделу 1 Конституции Соединенных Штатов Америки, приня-



той 17 сентября 1787 г., все законодательные полномочия предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и палаты представителей. Исполнительная власть предоставляется президенту США. Судебная власть США предоставляется одному Верховному суду и таким нижестоящим судам, какие Конгресс может время от времени учреждать [1].

Как известно, Англия как родина концепции разделения властей продемонстрировала в своей конституционной и политической практике другой вариант, для которого характерна как раз иная тенденция — максимальное сближение законодательной и исполнительной властей. Такая модель получила развитие в ряде стран Западной Европы. Базой для такого становления было эволюционное, относительно плавное политическое развитие, постепенное расширение пространства политических свобод, медленное формирование новых структур власти при достаточно сильной многопартийной системе.

Для суверенного Казахстана теория и практика международного опыта имеет исключительную актуальность, ибо формирование государственности немислимо без фундаментальных принципов его деятельности.

Согласно Конституции, Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Вместе с тем, учитывая, что механизм социального контроля над деятельностью органов государственной власти функционирует недостаточно, а также принимая во внимание процесс становления института парламентаризма, можно предположить, что становление системы разделения властей в республике потребует довольно длительного периода времени.

В этой связи отметим, что становление системы разделения властей в республике во многом определяется формированием института президентства. Первые всенародные выборы Президента страны состоялись 1 декабря 1991 г. Первым Президентом Республики Казахстан был избран Нурсултан Абишевич Назарбаев. 29 апреля 1995 г. на Республиканском референдуме были продлены полномочия Президента Республики Казахстан до 2000 г. 10 января 1999 г. состоялись внеочередные выборы Президента Республики Казахстан, на которых Нурсултан Абишевич Назарбаев вновь был избран Президентом Республики Казахстан.

Срок президентских полномочий, согласно Конституции Республики Казахстан, составлял семь лет. Очередные выборы Президента Республики Казахстан состоялись 4 декабря 2005 г., на которых в очередной раз убедительную победу одержал действующий Президент Республики Казахстан. Выборы осуществлялись на основе нового выборного законодательства, позволившего подвести правовую базу гарантии, обеспечения свободы волеизъявления граждан Республики Казахстан. Таким образом,



за годы независимости формируется демократическое выборное законодательство на базе политической системы с институтами президентства, парламентаризма, системой политических партий и общественно-политических организаций.

В соответствии с Конституцией Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции. Парламент, принимая законы, соответственно формирует право республики, осуществляет свою деятельность на двухпалатной основе и действует на постоянной основе.

Мировой опыт свидетельствует, что двухпалатные парламенты действуют в 73 государствах мира. При чем в Европе — в 18 государствах, в Азии — в 15, в Африке — в 17, в Америке — в 20 и т. д. [3].

Кардинальной особенностью Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г. является постепенный переход от президентской к президентско-парламентской форме правления. Это предусматривает процесс изменения роли парламента, модернизацию высшего представительного органа Республики Казахстан, постепенный переход к формированию основ парламентаризма в государственном строительстве.

Действительно, в настоящее время в мире наблюдается тенденция преобладания смешанных форм правления, что обусловлено стремлением преодолеть, синтезируя положительные черты, недостатки «классических» систем правления. Это характерно и в отношении стран СНГ, в которых преобладают смешанные системы правления, более адекватно отвечающие задаче обеспечения государственно-правовой и политической стабильности.

Как известно, «классической» смешанной системой правления является Французская Республика. Стремление к заимствованию основных положений французской конституции не случайно, если принять во внимание, что она была принята в 1958 г., когда страна переживала кризисный период. Кризис власти во многом отражал негативные стороны парламентарной республики, ранее существовавшей во Франции, и прежде всего крайней нестабильность и неэффективность исполнительной власти.

В современном мире синхронность взаимодействия различных ветвей власти должна обеспечиваться разумным балансом отношений между полномочиями власти и ответственностью за правильность применения власти. Безусловно, важнейшим фактором взаимодействия между различными ветвями власти является наличие определенного взаимопонимания относительно целей и путей политико-экономического развития общества, а также компетентности политической элиты.

Правовое положение деятельности парламента и его депутатов определены Конституционным законом «О Парламенте Республики Казахстан





и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 г. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 года, политическая модернизация высшего представительного органа закладывает основу для формирования президентско-парламентской формы правления, реформируется система государственного управления и, в частности, процесс децентрализации системы власти и управления.

Децентрализация как переосмысление и изменение роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из методов достижения эффективности деятельности президентской формы правления. В свою очередь, децентрализация направлена на демократизацию политической, экономической и административной систем. Ускорение разработки процесса децентрализации было требованием времени и естественно создает солидную базу политической модернизации.

Полагаем, что концепция децентрализации Республики Казахстан должна базироваться на следующих основных положениях: а) рациональном разграничении сферы деятельности, функций и ответственности между различными уровнями власти; б) создании базовых условий для функционирования местного государственного управления; в) внедрении местного самоуправления как основы управления демократическим государством.

Децентрализация политической системы предусматривает усиление роли представительного органа в принятии политических решений, демократизацию власти в процессе принятия решений государственного значения. Предоставление гражданам или их выборным представителям большего влияния является необходимым условием в процессе формирования и реализации политических решений. Естественно, политические решения, принятые с участием граждан, будут основываться на большей информации и способствовать выражению разнообразных интересов масс в управлении государством.

Концепция политической децентрализации Республики Казахстан должна предусматривать проведение конституциональных или установленных законом реформ, направленных на демократизацию политической системы, вовлечение значительного количества граждан в процессы управления. Реализация концепции политической децентрализации возможна при осуществлении экономической децентрализации, предусматривающей проведение рыночных преобразований и изменение функций правительства. Экономическая либерализация и развитие рынка обуславливает необходимость предоставления возможности местным субъектам власти и управления выполнять функции, которые ранее осуществлялись центральными исполнительными органами.

Разумная децентрализация складывается из необходимости внесения



корректировок в деятельность центральных исполнительных органов в целях оптимизации структуры власти и управления, именно тогда она будет способствовать сокращению бюрократических процедур, повышению внимания должностных лиц и органов управления к местным условиям.

Предоставление политических, экономических, социальных и иных прав местным регионам в принятии решений стимулирует рациональную работу центральных министерств, сосредоточивая их внимание на решении государственных задач. Рыночная экономика не терпит излишней централизации в системе принятия решений и требует закрепления определенных властных и финансовых полномочий за местными органами.

Децентрализация, проводимая Республикой Казахстан, должна способствовать политической стабильности и повышению национального единства путем предоставления гражданам определенного контроля над общественными программами на местном уровне.

Необходима политика и стратегия регионального развития в Казахстане. Исполнительная и законодательная власти в регионах должны быть активизированы. Административные полномочия, переданные на местные уровни, без адекватных финансовых полномочий затрудняют распределение полномочий центральных и местных органов власти. Иногда децентрализация может усложнить координацию национальной политики, привести к противоречиям и недоверию населения к системе власти и управления. Полагаем, что только научно обоснованная децентрализация могла бы послужить оптимальным выбором государственного управления. Политика выравнивания уровня экономического и социального развития различных регионов Казахстана не оправдала себя.

Соотношение между централизацией и децентрализацией должно быть гибким и соответствовать требованиям времени: избегать и не допускать положений, при которых центральные органы управления могли бы проводить формальную политику децентрализации, фактически сохраняя прежнюю централизованную систему власти и управления. Научно разработанная программа децентрализации станет позитивной силой в политическом регионоведении и послужит модернизации высшего представительного органа Казахстана.

В современных условиях возрастает необходимость повышения эффективности взаимодействия и укрепления системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти.

В соответствии с Конституцией принцип разделения властей в Республике Казахстан реализован следующим образом. Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом осуществляющим законодательные функции. Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правосудие



в Республике Казахстан осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Президент республики не относится ни к одной из ветвей государственной власти, однако обеспечивает их согласованное функционирование с использованием системы сдержек и противовесов и ответственность органов власти перед народом.

Теория разделения властей исходит из принципа равенства всех трех ветвей властей. Вместе с тем еще со времен ее основателей подчеркивается особая роль, которая отведена законодательной власти и органу, призванному его осуществлять — парламенту. Именно парламент выражает волю носителя суверенитета — народа. Поэтому с разделением властей тесно связана идея парламентаризма. Под парламентаризмом понимается государственная система, при которой в соответствии с Конституцией руководящую роль в системе государственных органов играет парламент.

Несмотря на то, что пока не сложилось достаточно четкого, развернутого, общепринятого и вполне устоявшегося представления о парламентаризме как существующей во многих странах государственно правовой реальности и не сформировалась единая точка зрения относительно толкования, содержательного наполнения, определения данного понятия, в целом можно констатировать, что уровень сформированности парламентаризма зависит от полноты полномочий парламента — как законодательных, так и контрольных.

По мнению экспертов, мировой опыт свидетельствует, что президентская система может быть стабильной в условиях демократизации общественной жизни и активного участия граждан в управлении государством. Однако для создания и укрепления демократии парламентаризм имеет более гибкую основу. Слабой стороной президентства является возможное отсутствие гибкости в постоянно меняющейся ситуации, слабость оппозиции, ее неопределенный, полуофициальный статус, не позволяющий занимать ей правительственных постов. Недостатки президентских систем правления заложены в жестком разделении законодательной и исполнительной властей. Фиксированный срок президентских полномочий увеличивает риск конфликтной ситуации, поскольку не позволяет ее разрешать в межвыборный период путем смены лидеров или правительств, в отличие от конституционных механизмов, предусмотренных парламентскими системами.

При президентских же системах правления гармония во взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей совсем не обязательна. Это хорошо проявляется в ситуации, когда президент и парламентское большинство принадлежат к разным политическим партиям. Кроме того, в президентских республиках отстранение от власти президента, не пользующегося поддержкой ни в парламенте, ни в стране в целом, если



только он не допустил какого-либо грубого нарушения конституции, является практически невозможным. Таким образом, президентская система правления предполагает значительное дистанцирование и независимость законодательной и исполнительной властей, что несомненно затрудняет гармоничные взаимоотношения между ними. Кроме того, по сути, данная система не предусматривает механизмов разрешения конфликтов между политическими ветвями власти.

Парламент Республики Казахстан непосредственно участвует в формировании исполнительной власти, так как дает согласие на назначение Президентом Премьер-министра республики. Эта компетенция дает основание говорить о компоненте парламентаризма. Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом республики, а также подотчетно Парламенту республики в случае, предусмотренном подпунктом 6 статьи 53 Конституции. Члены Правительства подотчетны палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом 6 статьи 57 Конституции.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г., право законодательной инициативы принадлежит Президенту республики, депутатам Парламента Республики Казахстан, Правительству и реализуется исключительно в мажоритарной системе. Правительство Республики Казахстан имеет влияние на Парламент Республики Казахстан при принятии законов. Так, в соответствии со статьей 61 Конституции Республики Казахстан «проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства республики».

Заключение оформляется принятием соответствующего постановления Правительства республики или протокольным решением его заседания, а также иным документом, отражающим коллективное, легитимное мнение Правительства. Заключение подписывается Премьер-министром республики либо в его отсутствие — заместителем Премьер-министра, замещающим его в соответствии с законодательством республики. Очевидно, что данный разумный баланс сдержек и противовесов между двумя ветвями государственной власти обеспечивает выполнение соответствующих конституционных установлений.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г., Парламент Республики Казахстан выражает вотум недоверия Правительству Республики Казахстан, что является элементом парламентаризма. Парламент Республики Казахстан большинством голосов от общего числа депутатов каждой из палат либо в случаях, установленных Конституцией может выразить вотум недоверия Правительству республики [2, ст. 61].



В соответствии со статьей 5 Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 года Правительство заявляет Президенту республики о своей отставке при выражении Парламентом вотума недоверия Правительству в случаях, предусмотренных подпунктом 7 статьи 53 и пунктом 7 статьи 61 Конституции. Президент республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки.

В связи с непринятием внесенного Правительством проекта закона Премьер-министр вправе поставить на совместном заседании палат Парламента вопрос о доверии Правительству на любой стадии законотворческого процесса, поскольку обстоятельства, которые влекут непринятие проекта (а к таковым относятся отклонение и неодобрение законопроекта отдельными палатами и Парламентом в целом, а также отзыв этого документа Правительством в случае несогласия с внесенными поправками), могут возникнуть на любой стадии прохождения законопроекта. Эта норма предусмотрена в отношении всех законопроектов, поступающих в Парламент республики.

Воздействие Парламента Республики Казахстан имеет место как на Правительство Республики Казахстан, так и на Президента Республики Казахстан. Так, в соответствии со статьей 53 Конституции Республики Казахстан Парламент по предложению Президента вносит изменения и дополнения в Конституцию; принимает конституционные законы, вносит в них изменения и дополнения; двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок не превышающий одного года; принимает по предложению Президента республики решение об использовании Вооруженных сил республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

Мажилис Парламента Республики Казахстан готовит предложения по возражениям Президента на законы, принятые Парламентом. Так, Президент Республики Казахстан в 2009 г. направил в Конституционный совет принятый Парламентом Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам вероисповедания и религиозных объединений». Конституционный совет Республики Казахстан признал противоречащими Конституции поправки в законодательство по вопросам вероисповедания.

По мнению Конституционного совета, норма закона, согласно которой «осуществление свободы исповедовать религию или распространять убеждения может быть ограничено законами РК», не согласуется с пунктом 3 ст. 39 Конституции Республики Казахстан, согласно которому право на свободу совести не подлежит ограничению ни в каких случаях [4].

Полагаем, что укреплению парламентаризма и системы сдержек и



противовесов будет способствовать система эффективного перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. В этой связи наделение Парламента Республики Казахстан правом контроля за исполнением законов, правом проведения депутатских расследований, возможностью «принимать к сведению объемы и исполнение местных бюджетов», а также согласование кадровой политики исполнительной власти и национальных кампаний считается вполне обоснованным и своевременным.

Научный интерес представляет проблема соотношения политической системы на различных институциональных уровнях. На внешнем уровне ее тип определяется отношениями между законодательной и исполнительной властями и функциями судебной власти. При парламентском режиме исполнительная власть зависит от законодательной: парламент контролирует правительство и президента, может смещать их, утверждать акимов областей.

Система президентской формы правления Конституцией Республики Казахстан дополняется местным самоуправлением, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление в соответствии с Конституцией Республики Казахстан осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Следует отметить, что порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом, гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

Заметим, что конституционное право граждан Республики Казахстан в области местного самоуправления остается недостаточно реализованным. Политические и экономические реформы в Казахстане не сопровождались реформой местных структур власти и, в частности, системы местного самоуправления. Становление системы местного самоуправления — длительный и динамичный процесс, требующий практической реализации прав граждан на местное самоуправление, признаваемых Конституцией Республики Казахстан и принципами Европейской хартии «О местном самоуправлении». Естественно, данный процесс выступает показателем развития гражданского общества и уровня демократизации государства.

Становлению процесса самоуправления способствовало бы преодоление мнения о том, что система местного самоуправления является второстепенным элементом и звеном в исполнительной вертикали власти и управления. При формировании местных структур власти и управления



необходимо учитывать мнение местного населения, в особенности при составлении программ местных бюджетов, выборности некоторых руководителей местной власти.

Процессу самоуправления во многом способствовало внедрение института социальных стандартов в таких отраслях социально-экономической сферы, как жилищно-коммунальная, медицинское обслуживание, дорожно-транспортная инфраструктура, экология, а также в оплате труда учителей, врачей, в социальной помощи инвалидам, детям, людям пенсионного возраста. Внедрение института социальных стандартов позволило бы получать объективную информацию об имеющихся в городах ресурсах, состоянии жилого фонда, занятости и социально-профессиональном составе населения, демографической ситуации.

Целесообразно предварительно апробировать многие формы местного самоуправления в отдельных сельских округах, городах, районах, областях Республики Казахстан с тем, чтобы избежать крупных ошибок и просчетов в рамках государства. Пожалуй, самым центральным вопросом будут взаимоотношения государственных органов с органами местного самоуправления. Государственные органы должны создавать необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами, включая методическое и информационное, а также в подготовке кадров исполнительных органов местных сообществ. Местный референдум должен стать формой решения членами местного сообщества вопросов местного значения путем прямого волеизъявления. Предметом референдума может быть любой вопрос, относящийся к ведению местного самоуправления и не находящийся в ведении государственных органов.

В настоящее время очевиден опыт Республики Казахстан как стабильного государства с президентской формой правления, сумевшего за небольшой период времени найти свой путь в создании адекватного государственного механизма, который наиболее полно отвечает запросам настоящего и будущего.

### Литература

1. Конституции 16 стран мира. Алматы, 1995. С. 391—393.
2. Конституция Республики Казахстан. Алматы, 2007. С. 1.
3. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира. Энциклопедический справочник. М., 2005. С. 689—692.
4. Конституционный совет признал противоречащим Конституции поправки в законодательство по вопросам вероисповедания. Панорама. 2009. 13 февраля.





## 1.4. ПРЕЗИДЕНТ И ПРАВИТЕЛЬСТВО

Институту президентства, как одному из основополагающих элементов политической и государственной системы, в последние годы посвящено большое количество научных трудов, раскрывающих различные стороны этого социально-политического феномена. Авторы этих трудов рассматривают проблемы возникновения и становления института президентства, подчеркивают его социальную сущность, основные полномочия президента.

Политическая практика свидетельствует об особой значимости института президентства в политико-правовой жизни государства. Прерогативы Президента позволяют ему оказывать огромное влияние на общественно-политические процессы в стране. В демократических странах на него возлагается функция ведущего гаранта стабильности основ конституционного строя. В соответствии с особым статусом и полномочиями Президента, на нем лежит и особая ответственность за сохранение законности и общественного благополучия.

Ключевую роль, по мнению казахстанских исследователей, институт президентства играет в странах осуществляющих модернизацию общества. Наибольшую свою эффективность президентская форма правления проявляет в транзитный период, когда основной задачей становится создание политической базы для формирования цивилизованных отношений между политическими и социальными группами, силами, а также для скорейшей стабилизации социально-экономической ситуации в той или иной стране [1].

Чрезвычайно важным для переходных стран видится соединение в одном лице главы государства и национального лидера. Такая ситуация вызывает к жизни институт сильной президентской власти [2].

Большое значение имеет способность национального лидера улавливать настроения, знать подлинные нужды людей и выражать их интересы. Тогда он становится символом общества.

Он должен уметь, как говорил У. Черчилль, извлекать пользу из самых невыгодных положений. Особое искусство лидера государства — обращаться в союзников скрытых и даже явных противников. Лидер не должен бояться рисковать, ждать гарантированного успеха или, напротив, полагаться на случайную победу. Поскольку политика — цепь неожиданностей, ему предстояло преодолевать непредвиденные осложнения, маневрировать, быть готовым к временным неудачам, но постоянно быть нацеленным на движение вперед. В тот период наша страна остро нуждалась в новом лидере государства со стратегическим мышлением, неординарным видением ситуации, уверенностью в успехе.





Главе государства необходимо было создать в своем окружении «мозговой центр» — совет наиболее квалифицированных экспертов по важнейшим проблемам политики и экономики, который и составлял бы основу исполнительной власти. Государственная власть располагала бы компетентными рекомендациями и консультациями, результатами так называемой «мозговой атаки». Решались бы не только отдельные политические задачи, но и проблема научной политики, которую в нашем столетии так или иначе пытаются решить все государства.

Обоснованность указанных положений практически полностью подтвердилась при выработке и формировании принципиально новой модели власти в Казахстане, когда он вступил на путь политической трансформации. Практика транзитных стран наглядно свидетельствует, что «президентская власть необходима для организации и налаживания сложной системы общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах; созидательной, интегративной и охранительной деятельности. Другие ветви власти не в состоянии взять на себя данную совокупность функций в полном объеме, учитывая многообразие общественных отношений, обретающих особую динамику изменений в переходный период» [3].

«В рамках президентской формы правления статус главы государства позволяет ему находиться «над ситуацией» и в силу этого обеспечивать в условиях Казахстана согласованное функционирование органов государственной власти, создавать наиболее благоприятные предпосылки для успешного и необратимого реформирования общества. Кроме того, для полиэтничного и многоконфессионального общества, в котором к тому же происходит сильная социальная дифференциация, жизненно важно наличие в лице Президента гаранта гражданского мира, общественной стабильности и межнационального согласия. Это же является эффективным средством повышения ответственности власти перед учредившим ее народом» [4].

Особенность эволюции президентской власти в Казахстане заключается в его «дистанцировании» от правительства и исполнительной системы в целом. В соответствии со статьей 75 Конституции Республики Казахстан 1993 г. Президент являлся Главой государства и возглавлял единую систему исполнительной власти республики. В соответствии же со статьей 40 Конституции 1995 г. он является Главой государства и его высшим должностным лицом, но исполнительная власть им непосредственно не возглавляется. В то же время Президент Казахстана имеет большое влияние на исполнительную власть. М. Ашимбаев предлагает «вести речь о дуализме и разделенности исполнительной власти в Казахстане» [5].

К. А. Жиренчин, А. С. Сман, поддерживая мнение некоторых рос-



сийских исследователей, полагают, что «даже в тех странах, где президент не входит ни в одну из трех властей (Франция и др.) или о его статусе в Конституции вообще не говорится (ФРГ), юридическая наука и практика признают его главой исполнительной власти — ибо никакому должностному лицу нельзя иметь основные функции и властные полномочия вне какой-либо власти» [6].

Основным назначением исполнительной власти является выполнение конституционных задач, предусмотренных в статье 66 Конституции, а именно Правительство Республики Казахстан:

1) разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление;

2) представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его выполнении, обеспечивает исполнение бюджета;

3) вносит в мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;

4) организует управление государственной собственностью;

5) вырабатывает меры по проведению внешней политики республики;

6) руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;

7) отменяет или приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов республики;

8) назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав правительства;

10) выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

Изменения, внесенные в Конституцию 21 мая 2007 г., заметно усилили механизм сдержек и противовесов между Президентом, правительством и парламентом, существенно повысилась корпоративная ответственность правительства за принимаемые решения, за ним закреплен статус коллегиального органа. Закрепляется ответственность правительства перед Президентом, а в случаях, предусмотренных Конституцией — перед мажилисом парламента и парламентом.

Фракциям политических партий, представленным в мажилисе, теперь принадлежит ключевая роль в предварительном согласовании кандидатуры главы правительства до назначения его Президентом. Усиление роли нижней палаты в формировании правительства выражается и в разделении им с Главой государства ответственности за выдвижение той или иной кандидатуры Премьер-министра. Упростился



порядок выражения мажилисом недоверия правительству в целом и отдельным министрам в частности.

Конституционные реформы модифицировали модель «сильного Президента» через статус «сильного Главы государства», не являющегося непосредственным главой исполнительной власти. Несмотря на то, что Президент не несет персональной ответственности за деятельность правительства, его роль в формировании как правительства, так и всей системы исполнительных органов является решающей.

В статье 44 закреплены полномочия Президента РК по формированию правительства: он по представлению Премьер-министра определяет структуру правительства, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы, не входящие в состав правительства, назначает на должности членов правительства республики, освобождает от должности членов правительства, образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту республики, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей; с согласия сената парламента назначает на должность председателя КНБ и освобождает его от должности.

В соответствии с этой же статьей назначение Президентом впредь таких министров, как иностранных и внутренних дел, обороны и юстиции, ответственных за национальную безопасность и состояние законности в стране, будет производиться без согласования с правительством.

Президент председательствует на заседаниях правительства по особо важным вопросам. Законодательство не разъясняет, какие вопросы относятся к особо важным. Думается, что Президент сам решает, какие вопросы являются таковыми. Можно полагать, что к таким относятся рассмотрение основных направлений социально-экономической политики государства, его обороноспособности, обеспечения общественного порядка, бюджета. Президент наделен правом отменять, приостанавливать полностью или частично действие актов правительства и акимов областей, городов республиканского значения и столицы, как нормативно-правовых актов, так и индивидуальных правовых актов [7].

Только Президент правомочен определять основные направления внутренней и внешней политики, которые носят программный характер и воплощаются, прежде всего, в деятельности правительства и всей исполнительной системы власти.

Используя весь спектр ресурсов, закрепленных Конституцией, Президент осуществляет контроль за стратегическими направлениями деятельности органов исполнительной власти в центре и на местах.

В 2008 г. Нурсултан Назарбаев принял участие в двух расширенных



заседаниях правительства, состоявшихся 14 февраля и 13 октября; провел пять рабочих совещаний с участием членов правительства и руководства Администрации Президента, в том числе по вопросам реализации Стратегии индустриально-инновационного развития до 2015 г., государственных программ в сфере здравоохранения и образования, трехлетнего республиканского бюджета на 2009–2011 гг. и др.; шесть совещаний по вопросам административной реформы правоохранительной системы, борьбы с коррупцией, внутренней политики и идеологической работы и др., а также совещание с акимами областей, городов Астаны и Алматы [8].

На расширенных заседаниях правительства с участием Президента определены задачи социально-экономического развития государства, подняты вопросы реализации государственных программ, развития социальной сферы, совершенствования государственной службы и системы экономического планирования в свете нового Послания.

Все инициативы Первого Президента страны, отраженные в посланиях народу Казахстана, реализуются в первую очередь в соответствующих программах, разрабатываемых правительством. Как отметил на заседании правительства М. Кул-Мухаммед: «Президент — автор общенационального казахстанского успеха, нам же остается засучив рукава приступить к исполнению его поручений» [9].

Все заседания правительства под председательством Н. А. Назарбаева проходят по-деловому и предельно предметно. При этом Нурсултан Абишевич как всегда идеально владеет экономической материей, свободно оперирует зарубежными аналогами. По итогам расширенных заседаний Глава государства дает конкретные поручения, касающиеся исполнительной власти — правительству, министерствам и ведомствам, акиматам всех уровней.

Правительство в соответствии с установками Главы государства кардинальным образом перестроило работу от «концепции догоняющего развития» к «философии опережающих мер». В 2004 г. Президент поручил правительству и Нацбанку ускорить работу по разработке концепции Национального фонда, в которой необходимо увязать денежно-кредитную и налогово-бюджетную политику. Президент на заседании правительства отметил, что в случае падения мировых цен на нефть экономика страны будет не в лучшем положении. Возникнут новые проблемы, как с обеспечением социальных задач, так и с диверсификацией экономики. «Я говорю это осознанно, с тем, чтобы ни у кого не было эйфории от столь высоких темпов роста экономики, которые происходят в последние годы. Надо ставить перед собою цель диверсифицировать экономику и сделать ее устойчивой даже в отсутствие нефтяных прибылей», — отметил Президент [10].



Созданные по инициативе Президента Национальный фонд, институты развития, национальные компании, СПК показывают свою эффективность в сложный для экономики период. Специальный резервный Национальный фонд был создан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 г. как для обеспечения стабильного социально-экономического развития страны и накопления финансовых средств для будущих поколений, так и для снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов. В этот фонд откладывалась значительная часть доходов от экспорта сырья. В условиях кризиса фонд поддерживает в достаточно устойчивой динамике реализацию основных экономических и социальных программ.

По поручению Президента правительством был реализован комплекс стабилизационных мер, направленных на поддержание темпов экономического роста. Как отметил Премьер-министр К. Масимов, «экономическая модель, построенная за годы независимости, показала свою жизнеспособность и устойчивость». «На западе эта система называется «модель Назарбаева» [11].

С начала 2008 г. правительство оперативно решило проблему ликвидности, обеспечив необходимую степень готовности национальной банковской системы к последующим внешним рискам; создало благоприятные условия для казахстанских банков по выполнению ими своих внешних и внутренних обязательств; приняло необходимые меры по поддержке строительного рынка и защите прав участников долевого строительства; выделило средства для развития малого и среднего бизнеса.

Взвешенная и последовательная политика Президента позволила избежать наиболее тяжелых последствий экономического кризиса, предугадать многие процессы и явления. В этот сложный для всего мирового сообщества период проявляется одна из важнейших граней деятельности Президента — способность решать сложные задачи, требующие неотложной реализации. Послание Президента народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» обозначило новую веху в развитии Казахстана. Антикризисная программа Президента открывает новые возможности для всесторонней модернизации Казахстана. Как утверждают аналитики, предложенные Главой государства в статьях, выступлениях, посланиях «революционные» антикризисные идеи и программы выведут Казахстан на орбиту глобального лидерства.

Бывший государственный секретарь США Генри Киссинджер отмечал: «Отрадно, что в мире есть такая страна, которая прислушивается к голосу разума. Пример Казахстана — пример того, как надо жить, как надо смотреть в будущее с надеждой. Я всегда сторонник курса Нурсултана Назарбаева, который выбрал такой путь» [12].



## Литература

1. *Ашимбаев М.* Институт президентства в Казахстане: становление и эволюция // [www.centrasia.ru](http://www.centrasia.ru).
2. *Касымбеков М. Б.* Институт президентства как инструмент политической модернизации. Астана, 2002. С. 6.
3. *Ашимбаев М.* Институт президентства в Казахстане: становление и эволюция // [www.centrasia.ru](http://www.centrasia.ru).
4. *Назарбаев Н. А.* Конституция — основа стабильности и процветания // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
5. *Ашимбаев М.* Институт президентства в Казахстане: становление и эволюция // [www.centrasia.ru](http://www.centrasia.ru).
6. Первый Президент и формирование правового государства / Под ред. А. Сағынғали, Б. Каиповой, Г. Карагизовой. Алматы, 2008. С. 85.
7. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий / Под ред. Г. С. Сапарғалиева. Алматы, 2004. С. 256.
8. *Касымбеков М.* Рабочий график Президента: основные итоги 2008 года. Казахстанская правда. 2009. 13 января.
9. *Антончева С., Попазов Д.* Достойный результат большой работы. Казахстанская правда. 2008. 15 февраля.
10. *Абсалюмова Н.* Ставка на регионы. Казахстанская правда. 2004. 2 апреля.
11. *Антончева С., Попазов Д.* Достойный результат большой работы. Казахстанская правда. 2008. 15 февраля.
12. *Саудабаев К.* Лидер нации. Казахстанская правда. 2008. 1 декабря.

## **Глава II**

# **Развитие национального законодательства: тенденции и перспективы**





## **2.1. ЭТАПЫ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

В правовом развитии Республики Казахстан наступает новый этап, связанный с утверждением Главой государства новой Концепции правовой политики на период с 2010 по 2020 г. Концепция направлена на эффективное решение актуальных проблем функционирования национальной правовой системы и определение основных направлений и способов совершенствования законодательства республики в соответствии с принципами демократического социального правового государства.

Реализация Концепции повысит эффективность правового регулирования общественных отношений в целях защиты прав и свобод личности, государственного суверенитета, национальных интересов и безопасности; приведения национального законодательства в соответствие с общепризнанными принципами международного права; осуществления правовой интеграции национального законодательства с законодательствами других государств, включая гармонизацию законодательства Республики Казахстан с законодательствами государств — участников Таможенного союза.

Законодательство Республики Казахстан как правовая основа для построения демократического правового социального государства должно быть достаточным для регулирования всего комплекса общественных отношений и соответствовать реальным политическим и социально-экономическим условиям.

В настоящее время в республике происходит обновление нормативного массива, создание новых и качественное изменение существующих отраслей и институтов права, осуществляется систематизация законодательства. Отличительной чертой законодательства республики является стремление к активной кодификации и консолидации нормативных правовых актов, что свидетельствует о тенденции системного нормотворчества.

Совершенствование законодательства Республики Казахстан содействует его стабилизации, что является одним из важнейших условий нормального функционирования правовой системы, а значит, общества в целом.

Мировой финансовый кризис показал, как важно для государства не дистанцироваться от экономических процессов и иметь эффективные рычаги регулирования национальной экономики. Поэтому при подготовке законопроектов необходимо особое внимание уделять прогнозированию финансово-экономических и иных последствий их принятия.



Наиболее актуальным данное положение является для земельного права.

С возвращением земли в гражданский оборот земельное право стало одной из важнейших отраслей, включающей в себя как гражданско-правовые вопросы частного оборота земель и их перехода из публичного обладания в частные руки (смежно с гражданским, а также, в части полномочий публичного собственника, с административным правом), так и публично-правовые вопросы, прежде всего, об укреплении прав на землю и о публично-правовом вмешательстве в оборот земель, об их использовании по целевому назначению, об охране земель как природного объекта (смежно с природоохранным законодательством). Много в земельном законодательстве и универсальных норм технического характера, которые применимы как в частно-правовых, так и в публично-правовых целях.

Радикальные изменения в сфере отношений собственности на землю, которые составили основное содержание земельной реформы, предопределили собой закономерности становления, этапы и тенденций развития отечественного земельного законодательства.

Реформирование земельных отношений берет начало с принятия Закона Казахской ССР от 21 мая 1990 г. «О крестьянском хозяйстве», Земельного кодекса Казахской ССР от 16 ноября 1990 г., Закона Казахской ССР «О земельной реформе» от 28 июня 1991 г. юридически закрепивших основы двух принципиально новых земельно-правовых институтов — пожизненного наследуемого владения и аренды земли. В этот период усилия государства и его Первого Президента Н. А. Назарбаева были направлены на формирование новых организационно-правовых форм хозяйствования на земле, ориентированных на создание многоукладной рыночной экономики на селе.

Второй этап земельной реформы был связан с законодательным признанием суверенного права Казахстана на землю и другие природные ресурсы, что положило начало формированию основ нового земельного строя в стране и реформированию отношений права государственной собственности на землю путем наделения института права землепользования атрибутами вещных прав.

В статье 11 Конституционного закона РК «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г. было закреплено, что исключительная собственность Республики Казахстан на землю и другие природные ресурсы составляет основу ее государственной независимости.

Смена ценностных ориентиров с учетом нового статуса страны в постсоветском пространстве и на международной арене объективно



требовала кардинальных преобразований отношений собственности на землю. Неотложность реформ в сфере сельского хозяйства, наиболее болезненно среагировавшего на сбой административно-командной системы, резко повысила роль института сельскохозяйственного землепользования как единственно возможного и наиболее оптимального в рамках права исключительной государственной собственности организационно-правового средства реконструкции отношений собственности на землю. Как справедливо подчеркивал Глава государства Н. А. Назарбаев, именно сельское хозяйство, его труженики наиболее сильно пострадали от несовершенства советской экономики [1]. Предрасположенность сельского хозяйства к рынку, что обусловлено наличием в нем относительно обособленных друг от друга товаропроизводителей, также служила причиной кардинального решения вопроса перехода сельского хозяйства к рыночным отношениям [2]. Были приняты законы «О приоритетности развития аула, села, агропромышленного комплекса», «Об особенностях приватизации имущества государственных сельскохозяйственных предприятий» и серия указов Президента страны, направленных на их реализацию. На принципиально новой нормативно-правовой основе стал формироваться институт сельскохозяйственного землепользования, ставший существенным фактором адаптации права государственной собственности к требованиям рынка.

Признание права землепользования как производного от права государственной собственности, но самостоятельного вещного права, с объективной необходимостью поставило вопрос об оптимальном распределении правомочий по пользованию, распоряжению землей между государством и титульным владельцем земли, что оформилось в последующем в качестве одной из главных тенденций развития земельного законодательства суверенного Казахстана. На втором этапе развития земельного законодательства основное внимание было направлено на обеспечение хозяйственной самостоятельности землепользователя и свободу распоряжения произведенной продукцией.

Законодательные акты третьего этапа земельной реформы в аграрном секторе суверенного Казахстана базировались на принципиальных положениях Конституции Республики Казахстан 1993 г. о многообразии форм хозяйствования, свободе предпринимательской деятельности. Они были нацелены на создание в селе многоукладной экономики, на формирование широкого слоя негосударственных землепользователей.

Множественность товаропроизводителей, их обособленность, независимость друг от друга, их свобода от государственных органов в вы-



боре форм, способов хозяйствования на отведенных земельных участках должны были способствовать созданию здоровой конкурентной среды, стимулов для производительного труда, формированию чувства хозяина земли.

Организационно-правовые меры по обеспечению свободы форм хозяйствования на земле и распоряжения произведенной на ней продукцией составили содержание третьего этапа земельной реформы.

Наполнение института права землепользования новым содержанием положило начало поискам путей реконструкции правового регулирования отношений собственности, опираясь на данный институт.

Задачи активного вовлечения земли в хозяйственный оборот, развитие конкуренции среди товаропроизводителей поставили на повестку дня проблему формирования полноценного юридического механизма реализации права государственной собственности на землю, ориентированного на императивы рынка.

В рамках Конституции Республики Казахстан 1993 г., сохранившей право исключительной государственной собственности на землю, основным организационно-правовым средством его реализации продолжала оставаться юридическая конструкция права землепользования как относительно самостоятельного вещного права. При этом были предприняты организационно-правовые меры по вовлечению в гражданско-правовой, хозяйственный оборот самого права землепользования путем наделения землепользователя правом распоряжения им.

Законодательное признание крестьянского (фермерского) хозяйства, его юридической независимости в построении новых экономических отношений, а также стимулирование материальной заинтересованности в результатах предпринимательской деятельности, получило дальнейшее развитие в других законодательных актах о земельной реформе. Они содержали определенные гарантии, направленные на создание надлежащих условий полноценного функционирования крестьянских (фермерских) хозяйств и других новых хозяйствующих субъектов как самостоятельных товаропроизводителей.

Наделение права землепользования атрибутами вещных прав позволило избежать масштабных социальных потрясений, отложив на время вопрос о введении права частной собственности на землю, которому общество еще не было готово, одновременно создало необходимые условия к практическому решению проблемы реального вовлечения земли в оборот. Большую роль в этом сыграли политическая воля, прозорливость, прагматичность Главы государства Н. А. Назарбаева. Ведь история знает немало примеров, когда резкая смена форм собствен-



сти на землю сопровождалась революционными ломками старых устоев, трагически отразившихся на судьбах широких слоев населения той или иной страны.

Существенное повышение роли права землепользования в вовлечении земель в хозяйственный оборот на основе гражданско-правовой концепции вещных прав во многом предопределило особенности третьего этапа земельного законодательства, адаптированного к условиям рынка.

Эти законодательные акты дали определенный импульс фермерскому движению, в результате чего, несмотря на экономические трудности, число крестьянских хозяйств начало расти. В настоящее время это прочные экономические структуры наиболее адаптированные к рыночным условиям.

Существенному повышению роли института права землепользования в механизме реализации права государственной собственности способствовал Указ Президента Республики Казахстан от 5 марта 1993 г. «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений» [3].

Принятие данного акта сопровождалось снятием ряда существенных ограничений на сделки с недвижимостью, хотя законодательство по-прежнему избегало самого термина. В соответствии с предыдущим законодательством купля-продажа и другие сделки с землей были запрещены.

Однако при продаже жилых домов, садовых участков, дач, фактически продавались земельные участки, на которых располагались эти строения. Ведь стоимость продаваемых объектов непосредственно зависела от местонахождения и качества земель.

В соответствии с Указом Президента РК «О дальнейшем совершенствовании земельных отношений» главам местных администраций разрешалось продавать гражданам право на пожизненное наследуемое владение, а юридическим лицам — право пользования землей.

Разрешая гражданам и негосударственным юридическим лицам совершать гражданско-правовые сделки с правом пожизненного наследуемого владения и правом пользования землей, государство стремилось создать условия для расширения земельных участков до оптимальных размеров, необходимых для ведения высокотоварных хозяйств.

Признание права ограниченной частной собственности на землю в Конституции Республики Казахстан 1995 г. положило начало развернутому правовому регулированию правового режима земли как недвижимости и формированию законодательной базы четвертого этапа земельной реформы в стране.

В Указе Президента РК «О земле» от 22 декабря 1995 г. в соот-



ветствии с принципиальными положениями Основного закона страны была законодательно закреплена система вещных прав на землю, сердцевину которой составляет право государственной и ограниченной частной собственности на землю. При этом впервые в земельном законодательстве была регламентирована диалектика взаимосвязи права собственности от производных от него прав.

Во-первых, признание права собственности в качестве главного права на землю позволило учесть его системообразующую роль в отношении иных прав. Собственник может по своему усмотрению и с ограничениями делегировать свои правомочия другому лицу или реализовывать их сам.

Законодатель при регулировании особенностей вещных прав исходил из их функционального назначения и места в реализации права государственной собственности на землю.

Во-вторых, в Указе нашли отражение ограниченный характер и содержание иных, кроме права собственности вещных прав, связанные с тем, что они осуществляются, с одной стороны, по усмотрению владельца и в его интересах, с другой — эти права могут быть ограничены определенными рамками, установленными законом и собственником.

Вещные права по своему содержанию состоят из такой же триады правомочий, какой обладает собственник.

Однако вещные права представляются как переданные собственником законному владельцу правомочия, объем которых, в силу их ограниченного характера, уже правомочий собственника. При этом собственник может оставить за собой какую-то часть правомочий использования и распоряжения имуществом, которое одновременно является и объектом ограниченного вещного права.

В-третьих, ограниченный характер производных от права собственности вещных прав не отрицает их относительную самостоятельность. Еще римское частное право выработало систему ограниченных вещных прав, позволявшую использовать чужое имущество в тех или иных целях.

Ограниченные вещные права понимаются как абсолютные правомочия по владению, пользованию и распоряжению чужим имуществом, производные от прав собственника и возникшее по его воле или по прямому указанию закона, имеющие ограниченные по сравнению с правом собственности содержание, но защищаемое законом наравне с ним [4].

В-четвертых, относительная самостоятельность вещного права дает возможность титульному владельцу непосредственно, без посредничества третьих лиц, реализовывать свое права.



В-пятых, в рамках гражданско-правовой концепции вещных прав, в Указе нашло достаточно полное отражение право следования вещных прав за земельным участком.

Невозможность передачи земельного участка другим лицам без передачи обременяющих его обязанностей предопределялось обязательствами собственника, титульного владельца и обладателя иного вещного права.

К сожалению, Указ Президента РК «О земле» от 22 декабря 1995 г. как основной нормативно-правовой акт, призванный комплексно регулировать земельные отношения, не смог обеспечить преодоления узко гражданско-правового подхода к регулированию земельных отношений, связанного с гиперболизацией их имущественных аспектов, ярко обнаружившегося на втором этапе земельной реформы.

В Указе Президента РК «О земле» было законодательно закреплено право обладателей земельных долей совершать в отношении них любые гражданско-правовые сделки, что означает по существу наделение потенциальных землепользователей правом распоряжения землей.

В первоначальных актах земельной реформы наделение сельских тружеников земельной долей за счет земель государственных сельскохозяйственных предприятий предусматривалось как специфическая организационно-правовая форма реализации права каждого сельского жителя на получение земли.

Благодаря свободе гражданско-правовых сделок, земельная доля превратилась в узаконенную государством форму перераспределения совхозных земель между незначительной прослойкой сельского населения, к чему не в малой степени содействовало отсутствие какого-либо механизма персонификации земельных долей.

В период массовой приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий условная земельная доля была превращена, по существу, в придаток к имущественному паю.

В результате законодательно провозглашенной свободы гражданско-правовых сделок с ними, предусматривающей право их владельцев на продажу, дарение, передачу в аренду, внесение в качестве взноса в уставной капитал хозяйственных товариществ, произошло их обесценивание как абстрактного имущественного права, и земельная доля разделила судьбу приватизационных купонов.

Крестьянские хозяйства, появившиеся на волне массовой приватизации, создавались без достаточного материально-технического обеспечения.

Юридическая конструкция земельной доли не смогла сыграть существенной роли и в решении задач целенаправленного формирования





достаточно крупных хозяйствующих субъектов, способных к освоению и применению современной технологии и решению социальных проблем села.

Желанием формирования достаточно крупного, дееспособного хозяйствующего субъекта было продиктовано издание Указа Президента Республики Казахстан «О передаче части имущества совхозов в собственность директоров» от 9 марта 1994 г. и Постановления Кабинета министров Республики Казахстан «О продаже государственных сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан» от 24 февраля 1994 г. [5].

Указ Президента предписывал Комитету Республики Казахстан по государственному имуществу при приватизации сельскохозяйственно-го предприятия:

— выделять 10% выкупной части его имущества на безвозмездной основе директору, проработавшему в этой должности 20 лет;

— передавать как государственную долю директору во временное пользование на срок не более пять лет на договорных условиях дополнительно 10% от выкупной части имущества.

При условии повышения эффективности и достижения стабильных объемов сельскохозяйственного производства, улучшения социально-экономических показателей хозяйства директору в течение последующих пяти лет предусматривалась по решению собственника безвозмездная передача государственной доли.

Стремление Главы государства создать крепкую, возглавляемую грамотным человеком, основанную на частной собственности на основные средства производства хозяйственную структуру, нашло отражение и во «Временном положении о продаже государственных сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан», определившее условия их продажи в частную собственность в порядке эксперимента.

В соответствии с временным положением 49% выкупаемой части имущества продаваемого сельскохозяйственного предприятия имели право выкупить члены трудового коллектива, лица, вышедшие на пенсию с данного предприятия, а также работавшие на его территории или работники социальной сферы. Покупатель мог приобрести 20% выкупной части имущества хозяйства на закрытом коммерческом конкурсе в рассрочку сроком до трех лет, с первоначальным взносом в размере не менее 30% его стоимости. Оставшийся 31% реализуемого имущества продавец передавал покупателю во временное пользование сроком не более чем на пять лет. На эту часть имущества на договорной основе устанавливался паевой дивиденд при условии повышения эффектив-



ности и достижения устойчивых объемов производства сельскохозяйственной продукции. В течение этого срока по решению собственника государственная доля имущества должна была продаваться покупателю. При этом безвозмездную часть имущества предполагалось передать покупателю и членам трудового коллектива пропорционально их доле. Часть государственного имущества, оставшаяся нереализованной членам трудового коллектива, подлежала передаче по решению собственника во временное пользование покупателю на срок до двух лет.

Массовая реорганизация коллективных хозяйств, малых предприятий, созданных на базе совхозных бригад и ферм, которые были наиболее оптимальными организационно-правовыми формами хозяйствования в тот период, открыла новый этап перераспределения земель. После принятия в конце 1994 г. нового гражданского кодекса Республики Казахстан, в котором отсутствовали подобные организационные формы, они вынуждены были пройти перерегистрацию преимущественно в товарищества с ограниченной ответственностью. Каждому члену трудового коллектива предприятия были условно определены имущественные паи и земельные доли.

Третий этап земельной реформы не был связан с предыдущими этапами, ни концептуально, ни логически, который объединял бы их в единый процесс. Он представлял собой по существу пересмотр результатов проведенной приватизации, передел собственности, поскольку касался уже приватизированных хозяйств.

Массовая приватизация преподносилась как свободный выбор закрепленных в гражданском законодательстве организационно-правовых форм. При этом основной принцип радикальной экономической реформы «земля тому, кто ее обрабатывает», который соблюдался на первом этапе, нарушался при повторной приватизации. Об этом свидетельствует и то, что без особой необходимости вполне соответствующие требованиям гражданского кодекса такие организационно-правовые формы хозяйствования, как производственные кооперативы, были преобразованы в крестьянские хозяйства, которые по сути своей не имели ничего общего с ними и представляли собой крупные частные владения узкого круга лиц.

Логичным и безболезненным в социальном плане было бы преобразование коллективных предприятий в производственные кооперативы. Обе эти формы роднит то, что они основаны на объединении труда и капитала. Несущими их конструкциями являются имущественные и земельные паи.

Применительно к производственным кооперативам с учетом осо-



бенностей сельского хозяйства наиболее подробно регламентирован правовой режим имущественных паев и земельных долей. Несмотря на это подавляющее большинство коллективных предприятий, было преобразовано в товарищества с ограниченной ответственностью, которые основаны лишь на объединении капиталов.

В земельном законодательстве отсутствовали нормы, регулирующие правовой режим земельных паев применительно к хозяйственным товариществам, а гражданское законодательство не проводило никакого различия между земельной долей и другими имущественными правами. При этом, как правило, члены коллективного хозяйства не включались в состав учредителей. Владельцы последних в дальнейшем свои паи и доли передали учредителям товариществ, причем безвозмездно.

Анализ законодательного опыта стран содружества наглядно показывает, что задачу активного вовлечения земли в хозяйственный оборот на основе наделения сельчан земельной долей, без особых социальных потерь, удалось решить только тем странам, которые смогли с самого начала земельных реформ создать надлежащий механизм их персонификации.

В частности, наиболее радикально вопросы персонификации земельных долей были решены в Армении.

В каждом из 800 сел население избрало земельный комитет из наиболее уважаемых односельчан. Эти комитеты по жребию разделили полмиллиона гектаров пашни и горные сенокосы среди крестьян, работников социальной сферы села. Средний размер земельного надела на каждого члена семьи составил 1,3 га. Администрация была отстранена от процесса раздела земли. В ведении государства остались семеноводческие и племенные хозяйства. Одновременно была введена плата за воду из ирригационных систем, и были предоставлены микрокредиты в размере до 1000 долларов под залог земельного сертификата в кооперативном банке. В последующем все кредиты были возвращены в срок, засоленная и заболоченная пашня восстановлена. Продажа участков в Армении до сих пор является редким явлением.

В Казахстане недостаточно полно решены проблемы персонификации земельных долей, социальной защиты населения, его занятости привели к отходу от основной цели земельной реформы — органического соединения в лице крестьянина-труженика и землепользователя.

Принятие Земельного кодекса позволило комплексно регулировать земельные отношения на качественно иной правовой базе с учетом социальных и природных закономерностей функционирования земли в экономике и в других сферах общественной жизни, изначальной суц-



ности земли как условия существования общества, положило начало к новому пятому этапу развития отечественного земельного законодательства.

Закрепление в Земельном кодексе Республики Казахстан права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, как основного вида вещных прав на них, придало и вещным правам на землю системный, заверченный характер [6].

Важное значение для понимания социального предназначения, регулятивных возможностей как фундаментальной правовой базы земельных отношений имеет содержащаяся в нем юридическая конструкция земельного фонда страны.

Земельный фонд является юридическим понятием земли как составной части природы, условия существования самого общества, пространственной основы размещения и развития его производительных сил, главным средством сельскохозяйственного производства.

Земля как природный объект, существующий независимо от воли человека, естественная среды его обитания, выполняет жизнеобеспечивающую, а как пространственный предел государственной власти — политическую и как объект хозяйствования — экономическую функции.

Земельные отношения должны регулироваться исходя из единства выполняемых землей функций в обществе, но с учетом их особенностей.

Особенности земельных отношений как объекта правового регулирования состоят в том, что они отнюдь не сводятся лишь к имущественным отношениям владения, пользования и распоряжения землей в качестве основного средства производства или пространственного базиса размещения различных объектов. Они охватывают обширный круг отношений управления земельным фондом в целях обеспечения его рационального использования и охраны, что характеризует их как сложный комплекс организационных, управленческих, экологических отношений.

Множественность форм земельной собственности, их правовое равенство, включение земли как недвижимости в систему рыночного оборота путем совершения сделок купли-продажи, залога, наследования, дарения, аренды и т. д. привели к тому, что, оставаясь по существу земельными, эти отношения приобрели имущественный характер.

Таким образом, возникновение отношений собственности на землю как условие материального производства и иной социальной деятельности обуславливает экономический характер земельных отношений. Положение земли как всеобщего условия и средства производства, служащего источником удовлетворения материальных и социально



культурных потребностей, являющегося одновременно природным объектом, предопределяет связь земельных отношений с отношениями, объектами которых являются воды, леса, недра, животный мир и окружающая природная среда в целом.

В связи с тем, что использование природных ресурсов оказывает влияние на экологическое состояние объектов и окружающую среду, все природоресурсные отношения, к которым относятся и земельные, имеют экологическое содержание. Подтверждением этой взаимосвязи является наличие норм, регулирующих земельные отношения в лесном, горном, водном и ином природоохранном праве.

В условиях радикальных экономических преобразований резко усилилось значение социального фактора. Социальная система оказывает большое, а в определенных случаях и решающее влияние на структуру собственности, ее правовой статус, механизмы распределения, условия функционирования рынка и тем самым на состояние земельных отношений.

Земельные отношения не являются постоянными и претерпевают существенные изменения в соответствии с реальной обстановкой. Механизмом их материализации служит государственное управление. Земельные отношения подвергаются воздействию со стороны государства посредством различных организационных, экономических и иных мер. Это воздействие оказывается с помощью правовых средств, механизм реализации которых складывается из административно-правовых и экономических мер воздействия на поведение субъектов земельных отношений. Поэтому земельные отношения можно рассматривать и как комплекс управленческих мер.

Формируясь в соответствии с идеологическими и политическими принципами государственного устройства, определяющими облик социально-политической системы общества, земельные отношения по своей сущности представляют совокупность правовых, экономических, социальных, природоресурсных и экологических отношений, возникающих между обществом и его членами в процессе использования земельных ресурсов и управления ими.

Особенность земельных отношений в первую очередь заключается в том, что в земельных отношениях государство участвует в двух совершенно разных качествах: как суверен и как собственник, что нельзя сказать о гражданских правоотношениях.

В современной юридической литературе на смену господствовавшим в начале прошлого века взглядам, противопоставлявшим государство и общество, утверждаются представления о государстве как необходимом, неотъемлемом внутреннем элементе в структуре совре-



менного общества [7]. С этой позиции государство, с одной стороны, предстает как равноправный партнер во взаимоотношениях с другими элементами гражданского общества. С другой стороны, специфическое назначение государства заключается в том, что оно является публичной организацией, представляющей общий интерес и осуществляющее управление делами общества от его имени и в его интересах. При этом государство выступает не как односторонне-властная, хотя и общественно-значимая организация, а как гармонизирующая различные интересы [8].

Двойственная природа государства наиболее ярко проявляется в сфере земельных отношений. Во-первых, государство выступает в качестве крупнейшего собственника земли, а по некоторым категориям земель право государственной собственности носит исключительный характер. Это определяет место и роль государства на рынке земли в качестве субъекта, осуществляющего экономическую деятельность. В данной сфере государство становится равноправным социальным участником разнообразных имущественных отношений.

Во-вторых, государство в силу своего социального назначения как аппарат управления издает различные нормативно-правовые акты и осуществляет государственное регулирование в тех областях общественной жизни, где это необходимо. Государство действует как сила, внешняя по отношению к экономике.

Благодаря двойственной природе государство участвует как в имущественных, так и в управленческих отношениях. Имущественные отношения, которые возникают в сфере земельного оборота, составляют стержень горизонтальных, координационных отношений. Во всем мире эти отношения тяготеют к частному праву и должны быть ограждены от административного вмешательства, разрушающего процессы рыночного саморегулирования.

Управленческие отношения, которые также возникают в сфере земельного оборота, образуют стержень вертикальных, субординационных отношений, призванных в первую очередь обслуживать широкий круг социально-экономических, экологических интересов общества.

Именно публично-правовые нормы призваны опосредовать данные общественные отношения. В области отношений «власти-подчинения» возникновение правоотношений помимо закона недопустимо. Поэтому не вызывает сомнения, что конструкция земельного фонда является прежде всего юридической формой индивидуализации земли как объекта государственного управления и правовой охраны.

Таким образом, относительная самостоятельность управленческих, охранительных, имущественных и иных отношений не колеблет един-



ства земельных отношений, но переопределяет собой специфику предмета и метода правового регулирования.

Подчеркивая единство земельных отношений и в условиях рынка, А. Х. Хаджиев считает, что земельное право приобрело совершенно иное регулятивно-функциональное качество: оно из сугубо публично-правовой трансформировалось в частно-публичную отрасль права [9].

Можно согласиться с А. Х. Хаджиевым лишь с той оговоркой, что приоритетными для земельного права все-таки остаются публичные интересы. Практика применения Земельного кодекса выявила ряд проблем, требующих своего решения именно в этом направлении.

В первую очередь к ним можно отнести отсутствие четкого организационно-правового механизма выявления и реализации публичных и частных интересов в области использования и охраны земель, отсутствие гласности и прозрачности процедур в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами, четких критериев разграничения управленческих, контрольных и распорядительных функций в сфере земельных отношений, что создает широкие возможности для коррупционных правонарушений, прикрываемых общественными интересами и потребностями, манипулирующих конкуренцией интересов участников земельных правоотношений. Вполне назревшей представляется также необходимость возведения в ранг публичных интересов вопросов защиты прав собственников, землепользователей со стороны управленческих структур и третьих лиц.

При этом необходимо иметь в виду, что в современных условиях с точки зрения законодателя и правоприменителя наиболее удобной формой закрепления, претворения в жизнь как публичных, так и частных интересов остается облечение их в форму субъективных прав и обязанностей, совершенствование институционально-организационных форм их реализации. Институциональное обеспечение защиты и реализации интересов титульных владельцев земли, прежде всего, предполагает устранение непоследовательности и противоречивости подходов отечественного земельного законодательства к формированию полноценной системы вещных прав на землю. Если законодательство начальных этапов земельной реформы чрезмерно абсолютизировало роль вещных прав на землю, наделив их атрибутами земельную долю, то Земельный кодекс существенно принижает роль права временного землепользования, произвольно ограничивая правомочия титульного владельца, что противоречит природе вещного права. Не отличаются четкостью законодательное определение права землепользования как одного из основных видов вещных прав на землю и его классификация, адекватно не отражающая видовых особенностей права землепользо-





вания. В частности, в соответствии со статьей 29 Земельного кодекса РК, озаглавленной «Виды права землепользования», право землепользования может быть постоянным или временным, отчуждаемым или неотчуждаемым, приобретаемым возмездно или безвозмездно, что противоречит другим принципиальным положениям кодекса, рассматривающим право землепользования как вещное право.

Бесспорно, право постоянного или временного землепользования указывает на видовые особенности права землепользования как вещного права, тогда как первичность или вторичность, отчуждаемость или не отчуждаемость свидетельствуют о степени свободы распоряжения правом землепользования, о налагаемых на него ограничениях и отнюдь не раскрывают видовую специфику права землепользования как вещного права на землю.

Представляется необходимым отменить статью 29 Земельного кодекса РК не только в связи с возможностью ее неверной трактовки, но и ввиду явного не соответствия его названия и содержания, в силу чего норма явно не может претендовать на раскрытие видовых особенностей права землепользования как вещного права. К тому же в Земельном кодексе содержится законодательное определение права землепользования, учитывающее его видовую специфику как вещного права.

Так, в соответствии с пунктом 30 статьи 12 Земельного кодекса РК право землепользования представляет собой право лица владеть и пользоваться земельным участком, находящимся в государственной собственности, бессрочно (постоянное землепользование) или в течение определенного срока (временное землепользование) на возмездной и (или) безвозмездной основе.

Данная норма в достаточной мере полно и весьма лаконично раскрывает юридическую природу и видовые особенности права землепользования как вещного права и не вносит, в отличие от статьи 29 Земельного кодекса РК путаницу, называя возмездность и безвозмездность видами права землепользования, а рассматривает их как дополнительную характеристику постоянного и временного землепользования.

Как справедливо подчеркивает В. А. Рахмилович, кодекс должен установить легальную систему понятий и терминов, необходимых и для законодательства, и для правоприменительной деятельности, систему, которой всем придется строго придерживаться, которой должен будет следовать и законодатель, принимая новые законодательные акты. А насколько важны точность терминологии и определенность юридических понятий, разрушительный характер любой двусмысленности, должно быть ясно каждому [10].



Законодательное определение права землепользования не содержит указание на правомочие землепользователя по распоряжению правом землепользования, что является необходимым его компонентом как вещного права.

В юридической литературе является общепризнанным, что вещное право представляет собой имущественное абсолютное закрепленное законом право, выражающееся в наличии у правообладателя правомочий владения, пользования или распоряжения, всех вместе или в отдельности, в полном объеме или частично [11].

При трансформации права постоянного землепользования негосударственных землепользователей в долгосрочное возмездное землепользование в соответствии с Законом РК «О земле» произошло резкое сужение права распоряжения. С принятием Земельного кодекса субъекты права долгосрочного возмездного землепользования вовсе были лишены права распоряжения правом землепользования, что противоречит природе права землепользования как вещного права и может быть объяснено лишь стремлением государства, стимулировать скорейший переход хозяйствующих субъектов к пользованию землей на правах частной собственности на землю мерами внеэкономического принуждения.

Предоставленное хозяйствующим субъектам право выбора формы собственности на землю свидетельствует о том, что долгосрочная аренда останется в аграрном секторе экономики основной формой хозяйствования еще несколько десятилетий. Несмотря на это вне поля зрения законодателя остались проблемы создания развернутой системы юридических гарантий самостоятельности арендаторов, не конкретизированы их правомочия в отношении объекта вещного права.

Эти проблемы приобретают особую актуальность и в связи с тем, что институт аренды отечественного гражданского права не учитывает специфику сельскохозяйственной аренды, связанную с социальными и природными закономерностями функционирования земли в аграрном секторе экономики.

Неслучайно в цивилистической литературе подчеркивается, что договор аренды представляет собой обычный самостоятельный вид договорных обязательств, такой же как договор купли-продажи, подряда и т. д.

По мнению сторонников такой позиции, о возвращении договора аренды в систему договорных обязательств свидетельствует и используемая в Гражданском кодексе терминология, когда арендодатель именуется одновременно наймодателем, арендатор — нанимателем, а сам договор — договором имущественного найма.



В цивилистической литературе договор аренды с теми и иными оговорками относят к разновидности обязательственных прав.

Так, А. А. Иванов считает, что право пользования арендатора пользуется вещно-правовой защитой и в этой плоскости приравнено к праву собственности и иным вещным правам. Однако подобную защиту, оговаривает автор, оно получает только тогда, когда арендатор наряду с правом пользования наделен и правом владения вещью [12].

В отличие от подобных подходов, получивших широкое развитие в постсоветском пространстве, в гражданско-правовых доктринах высокоразвитых стран решение вопроса о правовой природе аренды ставится в зависимость от его видовых особенностей, закрепленных в законодательстве.

В частности, в ФРГ и Швейцарии в зависимости от предмета договора различают имущественный наем и аренду. К договору аренды относят лишь наем плодоприносящей вещи, при котором на возмездных началах переносится право не только пользования вещью, но и извлечения из нее плодов.

В англо-американском праве в зависимости от характера предмета договора различают наем недвижимости и наем движимых вещей. При аренде недвижимости у арендатора возникает вещное право, тогда как при найме движимых вещей — лишь обязательственные права, которые не могут быть противопоставлены третьим лицам.

Во многих странах изданы многочисленные специальные акты по аренде недвижимости, составляющие обширное законодательство по использованию сельскохозяйственных земель, промышленно-торговых помещений, жилья [13].

Целью такого законодательства является смягчение отрицательных и экономических последствий произвола собственников имущества в определении условий сдачи вещи в аренду, что предопределяет собой во многом публично-правовой характер его норм. К этим отношениям лишь при отсутствии специальных предписаний, применяются общие правила, регулирующие имущественный наем.

Сформировавшийся в бывшем Советском Союзе в годы перестройки взгляд на аренду, как на один из способов преобразования производственных отношений, по их мнению, в настоящее время не имеет права на существование [14].

Следует подчеркнуть, что попытка использования института аренды для преобразования отношений собственности с учетом его социальных функций не являлась прерогативой советской системы законодательства, а уже более полувека предпринимается в странах Запада и приносит довольно ощутимые плоды. Тем более именно формирова-



ние в системе их законодательства полноценного института сельскохозяйственной аренды оказало заметное влияние и на другие сферы социальной жизни государства. Так, появление в ряде ведущих стран мира специализированных земельных судов объясняется, прежде всего, существованием у них полноценного института сельскохозяйственной аренды.

Новые тенденции в развитии зарубежного законодательства, связанные с публично-правовым характером регулирования отношений сельскохозяйственной аренды, созданием системы юридических гарантий устойчивости арендных отношений, защиты хозяйственной самостоятельности, установлением различных льгот и стимулов за мероприятия по охране и улучшению земель, должны найти отражение и в земельном законодательстве республики.

В отечественной юридической литературе неоднократно отмечалась необходимость существенного дополнения земельного законодательства в связи с неспособностью гражданского законодательства учитывать специфику арендных отношений в сельском хозяйстве. В частности, было предложено четко определить в нем организационно-правовые гарантии эффективности арендного сельскохозяйственного землепользования, возможности и льготные основания переоформления права аренды в право частной собственности; детально регламентировать права и обязанности сторон, требования к качеству земли, целей и сроков аренды; дифференцировать условия предоставления сельскохозяйственных земель в аренду в зависимости от субъектов права аренды. Установить при этом более привилегированные условия национальным землепользователям, нежели иностранным арендаторам, предусмотреть возможность предоставления земельных участков гражданам в субаренду без изменения целевого назначения в случаях временной нетрудоспособности, инвалидности, занятия выборной должности, призыва на военную службу, поступления на учебу с отрывом от производства [15].

Актуальность формирования института аренды сельскохозяйственных земель объясняется не только необходимостью существенного дополнения, конкретизации общих гражданско-правовых норм в земельном законодательстве, устранения коллизий между нормами указанных отраслей по отдельным вопросам, а также объективной необходимостью решения в данном институте, особенностей пользования землями лесного, водного фондов в сельском хозяйстве с учетом требований Лесного и Водного кодексов.

Таким образом, разработка и принятие новых кодифицированных актов: в 2003 г. — Лесной, Земельный, Водный кодексы; в 2007 г. — Эко-



логический кодекс, требуют комплекса законодательных, организационных и иных мер, направленных не только на внесение изменений во множество подзаконных нормативно-правовых актах, но и повышения правовой культуры населения.

Концепция правовой политики на период с 2010 по 2020 г. определяет целый комплекс мер, обеспечивающих развитие норм гражданских правоотношений, повышающих их эффективность как правовых регуляторов рыночных отношений. На современном этапе развития частных отраслей права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений и, как производное от этого, — пределы государственного вмешательства в частнопредпринимательскую деятельность. С указанных позиций Концепцией ставится задача по дальнейшей оптимизации соотношения между частными и публичными отраслями права.

### Литература

1. Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2003. 5 апреля.
2. *Еренов А. Е., Косанов Ж. Х., Хаджиев А. Х.* и др. Совершенствование правовых основ земельной реформы в Республике Казахстан. Алматы, 1996. 136 с.
3. О дальнейшем совершенствовании земельных отношений: Указ Президента Республики Казахстан от 5 апреля 1994 года // САПП. 1994. № 17. С. 165.
4. Право и собственность в Республике Казахстан / Под ред. М. К. Сулейменова. Алматы, 1998. 230 с.
5. О продаже государственных сельскохозяйственных предприятий в частную собственность граждан: Постановление Кабинета министров Республики Казахстан от 24 февраля 1994 года // САПП. 1994. № 12. С. 110.
6. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года // Казахстанская правда. 2003. 26 июня.
7. *Одинцова А. В.* Гражданское общество: взгляд экономиста // Государство и право. 1992. № 8. С. 107–113.
8. *Тихомиров Ю. А.* Государственность: крах или воскрешение? // Государство и право. 1992. № 9. С. 12–16.
9. *Хаджиев А. Х.* Проблемы теории земельного права Республики Казахстан в условиях становления и развития рыночных отношений. Алматы, 2005. 370 с.
10. *Рахмилович В. А.* Об общей концепции гражданского законодательства России // Материалы международной научно-практической конферен-



- ции «Гражданское законодательство Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы». М., 1994. С. 9–17.
11. Сулейменов М. К. Право недропользования как вещное право // Актуальные вопросы коммерческого законодательства в Республике Казахстан и практика его применения. Правовое регулирование недропользования: материалы семинара. Алматы: Высшая школа права «Адилет», 1997. С. 9–17.
  12. Гражданское право / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 2000. Т. 2. 720 с.
  13. Гражданское и торговое право капиталистических стран / Отв. ред. Е. А. Васильев. М., 1993. 555 с.
  14. Комментарий к части второй Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1996. 448 с.
  15. Айдаболов М. Н. Правовые проблемы охраны и рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. канд. юрид. наук. Алматы, 2003. 27 с.



## **2.2. О ПЕРСПЕКТИВАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА 2010–2020 ГОДЫ**

Для определения направлений дальнейшего развития отечественного уголовно-процессуального закона следует, прежде всего, дать оценку его современного состояния.

В связи с этим уместно напомнить, что действующий Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее — УПК) был призван привести систему уголовной юстиции в соответствие с характеристиками современного демократического, правового государства.

Известно, что уголовно-процессуальная политика реализуется в большей степени путем воздействия на общественные отношения не отдельных норм права, регламентирующих конкретные правоотношения, а норм-принципов. Это объясняется тем, что именно принципами как основополагающими началами и требованиями к построению и функционированию уголовного судопроизводства определяются наиболее существенные черты уголовного процесса.

Именно поэтому существенное развитие в УПК получили демократические принципы уголовного процесса, благодаря чему действующий закон содержит внутренне согласованную и весьма полную систему правовых норм, подчиненную единым принципам и единой цели.

Сказанное предопределяет возможность развития правовой базы уголовного судопроизводства путем совершенствования действующего закона с учетом современных требований.

При выборе приоритетов дальнейшего развития законодательства в области уголовной юстиции следует исходить из диалектического единства и противоположности задач правоохранительных органов по контролю над преступностью и охране прав, свобод и законных интересов участников процесса.

Отмечая позитивный характер процесса реформирования уголовно-процессуального закона, обращаем внимание на моменты, которые должны определять его содержание:

1) нормы уголовно-процессуального закона являются системой и, следовательно, должны изменяться системно. Необходимо учитывать также, что сам уголовно-процессуальный закон является неотъемлемым элементом целостной системы уголовной юстиции;

2) все преобразования закона должны иметь единую, четко определенную и политически оправданную цель;

3) указанная цель должна достигаться должными правовыми средствами, соответствующими Конституции.

Анализ фигурирующих в глобальном правовом пространстве уго-



ловно-процессуальных теорий и законов свидетельствует, что одной из характерных черт в развитии уголовного судопроизводства является правовая интеграция. Она обусловлена тем, что перед большинством государств стоят одинаковые задачи в сфере уголовной юстиции, в том числе, повышение требовательности к органам уголовной юстиции с точки зрения соблюдения прав человека, необходимость оптимизации механизма производства по уголовному делу. Однако при естественной тенденции к сближению национальных законодательств, нельзя недооценивать требование развития собственной культурно-исторической модели уголовного процесса.

Важным вопросом является выбор самой модели уголовного процесса, которой предстоит следовать при дальнейшем его совершенствовании.

Последние изменения в сфере уголовно-процессуального закона в западноевропейских странах в большинстве своем направлены на конвергенцию континентальной и англо-американской процессуальных моделей, а точнее — на последовательное развитие принципа состязательности на досудебные стадии процесса. Процесс преобразований в указанном направлении повсеместно сопряжен со значительными сложностями, сопровождаемых и контрреформами. Сказанное обусловлено тем, что принцип состязательности и равноправия сторон относительно несложно реализуется при судебном рассмотрении дела, когда процессуальные функции сторон определены и разделены достаточно четко. В стадиях же, предшествующих рассмотрению дела в суде, процессуальная компетенция участников процесса определена неоднозначно.

В этой связи практический интерес представляет высказываемое в современной теории уголовного процесса предложение о реформировании модели судопроизводства, характерной для стран постсоветского пространства, предусматривающее решение ряда наиболее сложных его проблем.

Достоинством соответствующей модели является четкое процессуальное и организационное размежевание функций предварительного расследования, судебного контроля и правосудия в рамках судебной системы.

К ее основным положениям относятся следующие:

1. Следователь и судья общей юрисдикции, осуществляющие в настоящее время судебный контроль, в ходе реформы должны трансформироваться в следственного судью — единственного полноправного носителя функции юстиции в состязательном предварительном следствии. Следственный судья становится специальным судебным органом для осуществления функции юстиции в ходе предварительного производства.

2. Первоначальное дознание осуществляется дознавателем под надзором прокурора. Оно завершается актом возбуждения уголовного дела перед следственным судьей. Следственный судья может отклонить тре-





бование или заявление о возбуждении дела только в тех случаях, когда для этого со всей очевидностью отсутствуют материально-правовые основания.

3. Судейские следственные действия проводятся в основном по требованию сторон, причем судья не вправе отказать им в этом по мотивам нецелесообразности. Исключение могут составлять лишь случаи, когда обстоятельства, которые просит установить сторона, явно не имеют никакого отношения к рассматриваемому делу.

Следственный судья может проводить следственные действия по собственной инициативе лишь тогда, когда имеются законные предпосылки для субсидиарной судейской активности, вытекающие из интересов обеспечения действительного равенства сторон. В частности, это необходимо при получении информации о существенном нарушении стороной требования допустимости при получении ею предметов и документов, представляемых в качестве доказательств.

Процессуальное значение судейских следственных действий состоит в том, что они являются единственной формой трансформирования в ходе предварительного расследования фактических данных в судебные доказательства. Необходимость и момент «легализации» фактических данных определяется самой заинтересованной стороной, по требованию которой проводится следственное действие. Оперативность, таким образом, сочетается с непосредственностью и устностью исследования доказательств, с немедленным приведением противоположной стороны в полную известность не только о содержании обвинения, но и подтверждающих его наличных судебных доказательствах.

4. Иной, помимо следственных действий, формой специфической судейской активности на предварительном расследовании могут быть предварительные судебные слушания, которые проводятся под руководством и контролем следственного судьи с участием сторон.

В форме обязательного судебного слушания должно происходить предъявление первоначального обвинения, а также фиксация окончания предварительного расследования. Суд при этом заслушивает мнения сторон о возможности окончания расследования, принимает ходатайства о дополнении судебного следствия, а затем, при отсутствии обоснованных возражений сторон, выносит решение, констатирующее окончание предварительного расследования. На предварительных слушаниях при наличии к тому законных условий и оснований сторонами или судом может быть поставлен вопрос о заключении медиационного соглашения. Если примирение невозможно, обвинитель составляет окончательное обвинение и направляет его в суд, рассматривающий дело по существу.

5. В промежутках между судейскими следственными действиями и судебными слушаниями стороны могут проводить свое самостоятельное



расследование с целью собирания доказательственной информации для представления ее в суде.

6. Необходимость в судебном контроле возникает в рассматриваемом случае, во-первых, при решении вопроса о возможности в каждом конкретном случае применить меры процессуального принуждения, а также оперативно-розыскные меры, затрагивающие конституционные права личности, и, во-вторых, при обжаловании участниками процесса нарушения своих прав и законных интересов прокуратурой или органами предварительного расследования. Контроль же за действиями самого следственного судьи осуществляется путем обжалования.

В том случае, если развитие отечественного уголовно-процессуального закона будет осуществляться путем совершенствования действующего УПК с сохранением зафиксированной в нем модели уголовного процесса, уголовно-процессуальная политика должна развиваться путем дальнейшей реализации, детализации демократических принципов уголовного процесса, заложенных в конкретных нормах и институтах закона. При этом гарантии эффективной реализации указанных принципов должны присутствовать на каждом этапе уголовного процесса.

Наиболее важными направлениями совершенствования уголовного процесса представляются следующие:

1. Обеспечение средствами правосудия защиты прав и свобод человека и гражданина.

Уголовно-процессуальная политика призвана обеспечить формирование закона, который создавал бы условия эффективной деятельности соответствующих правоохранительных органов и правосудия по борьбе с преступностью, гарантируя вместе с тем защиту личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства.

В связи с этим представляется, что для реализации конституционных принципов правосудия все большую актуальность должно приобретать направление защиты прав лиц, вовлеченных в орбиту процесса, на досудебных стадиях. Конкретным выражением этой тенденции должно явиться усиление различных форм судебного контроля как предварительного (санкционирование процессуальных действий, относящихся к правам и свободам человека), так и последующего (обжалование процессуальных действий и решений органов, ведущих процесс).

Судебный контроль подразумевает усиление контрольных функций суда как органа самостоятельной ветви государственной власти. Представителями судебной ветви власти, осуществляющими производство по уголовному делу и судебный контроль, должны являться разные судьи, а еще лучше — судьи, представляющие разные коллегиальные органы, а в потенциале — разные ведомства судебной системы (что,



кстати, может служить началом постепенного формирования института следственных судей).

При осуществлении преобразований в направлении усиления состязательности процесса в досудебной стадии необходимо по-новому взглянуть на подход к достижению равноправия сторон.

В настоящее время закон пытается обеспечить его за счет формального наделения сторон равными процессуальными правами. Однако равноправие не есть идентичность прав. На деле равные права автоматически не влекут равные возможности сторон в процессе. Ярким примером тому является проблема реализации предусмотренных законом (статья 125 УПК) возможностей защитника в доказывании.

Требуется изучить варианты наделения сторон различными, но реально реализуемыми правами, использование которых приведет к одинаковым процессуальным последствиям, к равной силе в процессе стороны защиты и обвинения.

Переходя к правам конкретных участников уголовного процесса, следует выделить необходимость законодательного регламентирования процессуального статуса лиц, являющихся субъектами доследственной проверки (в случае ее сохранения), а также лиц, задержанных по подозрению в преступлении, и обеспечения их квалифицированной юридической помощью. Указанные лица должны иметь доступ к квалифицированной юридической помощи с момента их фактического задержания.

Одной из актуальных проблем уголовного процесса является дальнейшее расширение прав и законных интересов потерпевших. Несмотря на формальное представление потерпевшему практически всех тех процессуальных прав, которыми обладают подозреваемый и обвиняемый, реальный механизм доступа потерпевших к соответствующим стадиям правосудия недостаточно эффективен.

Важным условием и гарантией доступа к правосудию является предоставление потерпевшему права на получение квалифицированной юридической помощи. Соответствующие механизмы нуждаются в детализации и корректировке, что в особой мере относится к стадиям досудебного производства по делу.

В этой связи интерес представляет опыт зарубежных стран, где жертвам преступления обеспечивается реализация всего спектра прав, предусмотренных нормами международного законодательства: право на доступ к механизму правосудия и справедливое обращение, право на реституцию, на компенсацию со стороны государства (в случае, когда ее невозможно получить от правонарушителя), право на социальную помощь. При чем необходимая материальная, медицинская, психологическая и социальная помощь оказывается жертве преступления по правительственным, местным, общественным и добровольным каналам даже



в том случае, когда пострадавший по каким-либо причинам не обращается в полицию или суд.

В целях обеспечения прав лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, требуется пересмотр института обжалования действий и решений органов, ведущих процесс в направлении повышения его эффективности. Сказанное относится, прежде всего, к созданию гарантий должного реагирования уполномоченных органов на жалобы участников процесса.

Необходимо обратить внимание и на то, что нам предстоит привести УПК в соответствие с Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности, ратифицированной Республикой Казахстан, в части особенностей осуществления уголовного преследования, вынесения судебных решений и санкций, мер по обеспечению конфискации имущества, использования специальных методов расследования, а также международному сотрудничеству правоохранительных органов. Соответствующие меры и нормы потребуют пристального внимания ввиду того, что должны будут отражать сложный баланс между необходимостью реальной борьбы с организованной преступностью и соблюдением прав участников процесса и иных лиц.

## 2. Оптимизация процессуальных процедур.

Задача оптимизации уголовного процесса весьма сложна и многоаспектна. Так, до сих пор не уделялось должного внимания такой ее стороне, как необходимость реализации прав лиц, вовлеченных в орбиту уголовного процесса, на судопроизводство в разумные сроки. Между тем это право прямо зафиксировано в пункте 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Республикой Казахстан, согласно которому каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение.

Одним из основных направлений оптимизации процесса предварительного расследования по уголовному делу является дальнейшая дифференциация процессуальной формы досудебного производства в зависимости от категории инкриминируемого преступления, тяжести предполагаемого наказания, а также иных факторов (например, очевидность преступления).

Системное решение проблемы оптимизации уголовного процесса представляется также возможным путем развития принципа диспозитивности. В части 8 статьи 23 УПК указано, что «стороны избирают в ходе уголовного судопроизводства свою позицию, способы и средства ее отстаивания самостоятельно и независимо от суда, других органов и лиц».



Эта норма воспроизводит самостоятельный процессуальный принцип диспозитивности, под которым понимается свобода личности распоряжаться своими процессуальными правами, предопределяющими возникновение, движение и окончание уголовного процесса. Указанный принцип отвечает за наличие исковых начал в уголовном судопроизводстве.

Проявлением проблемы диспозитивности в уголовном процессе являются, в том числе, вопросы соотношения частных и публичных начал в уголовном преследовании; упрощения досудебных процедур; примирения (медиации); института дополнительного расследования; возможности соглашения об упрощении судебного следствия в обмен на минимизацию наказания, что подтверждается нижеследующим:

– об изменении соотношения частных и публичных начал в уголовном преследовании. Одним из способов ускорения уголовного процесса мог бы стать пересмотр перечня составов преступлений, предусмотренных статьями 33 и 34 УПК, т. е. тех, уголовное преследование по которым осуществляется в частном и частно-публичном порядке. Критерием дифференциации частного и публичного в уголовном процессе является непосредственный объект посягательств, его природа, определяющая характер нарушенного правоотношения. Если объектом посягательства являются частные права, то в процессе должны преобладать правоотношения «потерпевший — обвиняемый», а не «государство — обвиняемый»;

– об упрощении досудебных процедур. Представляется, что варианты максимального упрощения досудебных процедур могут базироваться на использовании проверенных практикой процессуальных механизмов, отраженных в главе 45 УПК, предусматривающей исключительно судебный порядок рассмотрения дел частного обвинения. Поскольку в отечественном уголовном судопроизводстве уже имеется процессуальный механизм, позволяющий обойтись без досудебного производства по уголовному делу, имеет смысл изучить возможность его распространения и на иные случаи с учетом отечественного и зарубежного опыта;

– о прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон. Одним из проявлений диспозитивности в уголовном процессе является прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (статья 38 УПК).

В этой связи следует обратить внимание на то, что норма УПК о примирении носит отсылочный характер, в то же время упоминаемая в ней статья 67 Уголовного кодекса имеет и процессуальное содержание. Сам механизм примирения, также носящий явно процессуальный характер, раскрыт не в законе, а в нормативном постановлении Верховного суда Республики Казахстан от 21 июня 2001 года № 4 «О судебной практике по применению статьи 67 Уголовного кодекса Республики Казахстан». Из



этого с учетом требований пункта 1 статьи 39 Конституции следует необходимость полноценного отражения института примирения в уголовно-процессуальном законе.

Заметим, что осуществление примирения в рамках существующего закона затруднено и отсутствием процессуальных форм регулирования хода уголовного процесса в связи с осуществлением примирительных процедур. В законе должны быть предусмотрены соответствующие основания приостановления и возобновления предварительного следствия. Отдельный вопрос связан с выделением этапов, ситуаций уголовного процесса, где применение механизма примирения оказывается возможным.

В законодательной практике представляется продуктивным исходить из различия института примирения, заданного в рамках закона определенными нормами, и юридического значения процедуры примирения в широком смысле этого понятия. При этом процессуальный институт примирения отнюдь не исчерпывает юридического значения процесса примирения.

В ряде публикаций по теории уголовного процесса и вопросам медиации необходимость процессуальной регламентации самой процедуры примирения ставится под сомнение. Поэтому при решении соответствующего вопроса рекомендуется учитывать международные документы, в том числе Рекомендацию № R (99), принятую Комитетом Совета Европы 15 сентября 1999 г. и Европейский кодекс правил поведения для медиаторов. Они содержат основные принципы осуществления медиации по уголовным делам, в число которых входит и следующий: «службы медиации должны обладать достаточной самостоятельностью в рамках системы уголовной юстиции».

Следует приступить к формированию условий для осуществления квалифицированной деятельности медиаторов. Как показывает отечественная и зарубежная практика, роль ведущего в процедурах примирения могут играть как представители общественных организаций, так и иные лица при условии прохождения ими специальной подготовки. Механизм государственного социального заказа делает возможным создание и специальных организаций. Как представляется, речь идет о новой сфере правовых услуг со всеми вытекающими организационными последствиями как для государства, так и для лиц, желающих их оказывать;

– о возможности соглашения об упрощении судебного следствия в обмен на минимизацию наказания. Представляется недопустимым копирование американских сделок как минимум по той причине, что в уголовном процессе США презюмируется правдивость показания обвиняемого. Положения же, касающиеся континентальных целерантных сделок об упрощении процессуальных процедур, могут быть использованы в качестве исходных элементов при формировании соответствующих норм.



Особенность этих сделок состоит в том, что объектом судебного исследования является не истинность признания обвиняемого, а правильность самой процедуры фиксации согласия обвиняемого с обвинительным заключением. Поэтому достижение соответствующих соглашений может быть допущено на той стадии процесса, когда по результатам предварительного расследования уже сформировано обвинительное заключение, которое и является, по существу, иском в уголовном деле.

При адаптации применительно к отечественному законодательству указанных норм о сделке не допустима абсолютизация принципа процессуальной экономии и, тем более, его действие в ущерб конституционным и иным принципам уголовного судопроизводства. Законодателю необходимо принимать во внимание положения подпункта 9 пункта 3 статьи 77 Конституции, в соответствии с которым «Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания», а также принципов уголовного процесса, согласно которым обвинительный приговор должен быть подтвержден достаточной совокупностью достоверных доказательств (часть 4 статьи 19 УПК), суд основывает процессуальное решение лишь на тех доказательствах, участие в исследовании которых на равных основаниях было обеспечено каждой из сторон (часть 7 статьи 23 УПК), никакие доказательства не имеют заранее установленной силы (часть 2 статьи 25 УПК).

Что касается соответствующей процедуры, то при разработке ее механизма могут быть использованы положения норм статьи 363 УПК Республики Казахстан и главы 40 УПК Российской Федерации с некоторыми дополнениями (в первом случае детально прописаны процедурные вопросы, во втором четко обозначены выгоды обвиняемого при его решении о возможности применения соглашения об упрощении судебного следствия в обмен на минимизацию наказания).

3. Совершенствование регламентации вопросов доказательственного права.

В свете развития принципа состязательности процесса и равноправия сторон следует продолжить работу в направлении расширения возможностей доказательственной деятельности защитников и представителей по уголовному делу. Этапом реализации этой проблемы должно являться принятие новой редакции частей 3–5 статьи 125 УПК. В качестве варианта может быть предложен следующий: «3. Защитник, представитель потерпевшего, допущенные в установленном настоящим Кодексом порядке к участию в уголовном деле, вправе получать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, путем:

1) истребования справок, характеристик, иных документов от организаций. Справки, характеристики и иные документы могут быть истребованы защитником, представителем потерпевшего от государственных





органов, общественных объединений, а также иных организаций. Указанные юридические лица обязаны предоставлять защитнику, представителю потерпевшего запрошенные им документы или их заверенные копии в течение десяти дней;

2) инициирования на договорной основе производства судебной экспертизы в соответствии с частями 4–6 статьи 242 настоящего Кодекса;

3) привлечения на договорной основе специалиста;

4) опроса с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к уголовному делу.

Сведения, полученные в ходе опроса, могут быть использованы в качестве доказательств после допроса лица органом, ведущим уголовный процесс, проведенного в порядке, установленным настоящим Кодексом.

При невозможности допроса ранее опрошенного лица указанные сведения могут быть использованы в качестве доказательств непосредственно, при этом подлинность подписи ранее опрошенного лица должна быть удостоверена в установленном законом порядке.

4. Сведения, как в устной, так и в письменной форме, а также предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными или иными доказательствами по уголовному делу, вправе представить подозреваемый, обвиняемый, защитник, частный обвинитель, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители, а также любые граждане и организации.

Предметы и документы после их оценки по правилам статьи 128 настоящего Кодекса приобщаются к уголовному делу, о чем составляется протокол в соответствии с требованиями части 2 статьи 122 настоящего Кодекса.

Принятие предметов и документов от лиц, являющихся участниками уголовного процесса, осуществляется на основании ходатайства в порядке, установленном статьей 102 настоящего Кодекса.

5. Неисполнение требования пункта 1 части 3 настоящей статьи влечет ответственность, предусмотренную законом.

В целях развития института доказательств необходимо также изучить соотношение доказательственной деятельности органов, осуществляющих процессуальное производство по уголовному делу, и органов, осуществляющих оперативно-розыскное сопровождение указанной процессуальной деятельности, с целью повышения роли ОРД в доказывании. При этом главным требованием должна оставаться недопустимость непосредственного использования в качестве доказательств результатов оперативно-розыскных мероприятий, внешне сходных со следственными действиями, необходимость их «трансформации» в процессуальные доказательства.

Полагаем, что в связи с утверждением Концепции правовой политики





Республики Казахстан на 2010–2020 гг. дальнейшее развитие уголовно-процессуального законодательства будет направлено на совершенствование следующих направлений:

1. Совершенствование законодательной регламентации задержания как меры процессуального принуждения.

2. Решение вопроса о необходимости процессуального регулирования возбуждения уголовного дела как первой стадии уголовного процесса.

3. Определение оптимального соотношения форм досудебного производства по уголовному делу, выработка новых вариантов разграничения дознания и предварительного следствия, формирование новых правовых механизмов в пределах указанных форм досудебного производства по уголовным делам.

4. Развитие законодательного регулирования правосудия с участием присяжных заседателей.

5. Совершенствование института защиты и представительства в уголовном судопроизводстве.

6. Оптимизация использования различных форм специальных знаний в уголовном процессе.

7. Развитие уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних.



### 2.3. СУДЕБНОЕ САНКЦИОНИРОВАНИЕ АРЕСТА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

30 августа 2008 г. в нашем уголовном судопроизводстве появилось принципиально новое явление — судебное санкционирование ареста. До этого, как известно, существовал только осуществляемый по жалобам судебный контроль за законностью и обоснованностью применения ареста избранный прокурором. Теперь суд призван не только осуществлять правосудие путем рассмотрения дела по существу, но и обеспечивать своей властью контроль за соблюдением прав и свобод граждан на досудебных стадиях.

Внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс поправки обозначили новое демократическое начало реализации судебной власти в уголовном судопроизводстве. И это, безусловно, требует от работников судебной власти нового подхода к решению вопроса, когда речь идет о защите прав и свободы человека, включая и ответственность за принимаемое решение.

Необходимо отметить, что в законодательном плане в целом процесс совершенствования правосудия и усиление судебной власти у нас идет в нужном направлении. Так, развитие уголовно-процессуального законодательства в республике характеризуется в первую очередь усилением внимания к гарантиям прав личности, расширением полномочий суда в досудебном производстве, особенно там, где могут быть ограничены конституционные права граждан. Об этом и свидетельствуют изменения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс РК, вступивший в действие с 30 августа 2008 г. И эти поправки позволяют реально осуществить закрепленное в статье 16 Конституции Республики Казахстан положение, которое гласит: «арест и содержание под стражей допускается только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда».

Именно для обеспечения обоснованности и законности при избрании ареста как меры пресечения у нас был принят институт судебного санкционирования ареста, испытанный веками во всех цивилизованных странах мира.

Не лишним будет напомнить, каким сложным и длительным был процесс принятия данной поправки в уголовно-процессуальное законодательство. Вопрос о ведении санкционирования ареста судом на протяжении последних 6–7 лет бурно дискутировался в обществе, особенно среди ученых юристов и практических работников правоохранительных органов. Доводы «за» и «против» активно обсуждались в различных государственных комиссиях, консультативно-совещательных органах, а также на многочисленных межведомственных совещаниях, международных конференциях и наконец, в Парламенте.



Предлагались разные варианты. Один из них заключается в безусловной передаче санкционирования ареста суду, а другой предполагал так называемый «гибкий подход», т. е. сохранение за прокурором права краткосрочного ареста в отношении подозреваемого на срок не более десяти суток. Были и сторонники оставить все как есть, т. е. на стадии досудебного производства санкционирование оставить по-прежнему за прокурорами, а суду — только на стадии судебного разбирательства. Среди сторонников данной точки зрения были известные ученые процессуалисты республики, представители правоохранительных органов и прокуратуры.

Именно эта группа ученых и практиков в своих многочисленных публикациях и дискуссиях в качестве главного аргумента приводила психологическую неподготовленность наших судей воспринимать принципы судебной защиты прав, свобод граждан как приоритетные. И они настаивали оставить все по-прежнему, так как были убеждены в неподготовленности к этим принципам правового общества, прежде всего судебных органов. Однако после длительного обсуждения возобладала прогрессивная идея, и закон был принят.

Как уже выше говорилось, процесс внесения изменений и дополнений в Конституцию РК 21 мая 2007 г., а затем и в процессуальные законы, был очень сложный. И сегодня все вправе задать вопросы: насколько оправдались эти ожидания; какие наметились позитивные тенденции правоприменительной практики в вопросе применения ареста; смогли ли судебные органы республики стать действительно гарантом обеспечения обоснованности применения ареста; подтвердились или нет скептические настроения противников введения судебного санкционирования ареста и т. д.

Искать ответы на интересующие вопросы, как полагается, необходимо в судебной статистике. Первые же статистические анализы несколько поумерили восторги по поводу достигнутых у нас высот судебной демократии. Даже где-то возникли первые сомнения относительно своевременности и правильности принятых поправок в уголовно-процессуальный закон. На чем обоснованы эти сомнения, необходимо объяснить.

Если прокурорами по республике за первое полугодие 2007–2008 гг. арест в качестве меры пресечения применялся в отношении 91,1% — 92,2% задержанных в совершении преступления, то за аналогичный период 2009 г. уже судами арест применялись в отношении 98,2% граждан, подозреваемых в совершении преступления.

Следует признать, что при всем отрицательном отношении к прокурорскому санкционированию, как видим, действительно, арест как мера пресечения прокурорами применялись меньше, чем сейчас судами. Складывается впечатление, будто бы идет своеобразное соревнование



за высокие показатели в этом вопросе между судами. Так, если суды Жамбылской, Карагандинской областей в указанный период немного не дотянули до ста процентов применения ареста (99,1%–99,5%), то в Актыбинской, Алматинской, Кызылординской, Павлодарской областях этот показатель на все сто, и даже более процентов.

Но здесь компетентные в этом вопросе люди могут упрекнуть, что не учитывается тот фактор, что органы расследования сейчас намного меньше обращаются за санкцией на арест.

Давайте рассмотрим этот вариант. Тем более, что после принятия закона в течение нескольких месяцев действительно наблюдалась такая положительная тенденция. Органы расследования на 30–40% меньше чем в предыдущие годы обращались за санкцией в суды. Это, конечно, радовало.

Относительное снижение числа арестов сразу после введения в действие закона создало преждевременную иллюзию эффективности нового порядка санкционирования ареста как средства избежания избыточного числа арестов. Хотя по идее, бесспорно, так оно должно было и быть.

Однако теперь можно с уверенностью утверждать что это снижение прежде всего произошло в период неготовности органов осуществляющих уголовное преследование к этой новелле в законе. Спустя некоторое время число обращений с ходатайством санкционирования ареста начало неуклонно возрастать, и сейчас достигло прежнего уровня. Об этом свидетельствует опять-таки официальная статистика.

Так, если органы предварительного следствия в первое полугодие 2007–2008 г. обращались к прокурорам за санкцией соответственно 10 425–10 892 раз, то за аналогичный период 2009 г. количество обращений в суд составило 10 609 раз. Как видим, разница как таковая не наблюдается, т. е. следователи и дознаватели как обращались за санкцией к прокурорам, так же продолжают обращаться в суд, зачастую особо не обосновывая применения этой исключительной меры пресечения. А судьи, к сожалению, оказались психологически не готовы воспринимать принцип судебной защиты прав граждан как приоритетный. В результате ситуация с санкционированием ареста практически не изменилась в лучшую сторону, а наоборот наблюдается ухудшение.

Таким образом, можно с определенной категоричностью резюмировать, что на сегодня арест как мера пресечения в Казахстане как был весьма распространенным, таким же и остается. Это означает, что новый (судебный) порядок избрания меры пресечения не изменил существовавшие ранее карательные тенденции и не стал преградой на пути к незаконным и необоснованным арестам. И это требует серьезного осмысления. Ведь законодатель, вводя судебный порядок санкционирования ареста, исходил из того, что судебные органы и сами судьи способны



поставить надежный заслон чрезмерному применению ареста органами уголовного преследования.

Однако, как свидетельствует практика, судьи наши пока с готовностью санкционируют арест, невзирая на отсутствие представленных органами расследования в материалах оснований для применения такой исключительной меры пресечения.

Имеется масса тому примеров, но приведем лишь несколько из них. Обычно содержание этих постановлений носит стандартный характер. Суды обосновывают свое решение тяжестью совершенного преступления; наличием опасности, якобы лицо скроется от следствия и суда; возможностью воспрепятствования объективному расследованию и другими подобными рода суждениями общего характера. Так, органами предварительного следствия гражданка С. обвиняется в совершении преступления, предусмотренного статьей 177 части 3 пунктом «б», статьей 325 частью 2 Уголовного кодекса Республики Казахстан. В судебном заседании прокурор, поддержав ходатайство следователя о санкционировании ареста, указал, что, находясь на свободе, она может скрыться от органов следствия и суда, воспрепятствовать объективному расследованию.

Адвокат, представляя интересы обвиняемой, просил суд отказать в удовлетворении ходатайства, так как гражданка С. имеет постоянное место жительства, работу, на иждивении имеет четырех несовершеннолетних детей, по месту жительства и работы характеризуется положительно, ранее не судима, от органов следствия и суда не скроется. Кроме того, гражданка С. страдает ишемической болезнью сердца, сахарным диабетом второго типа и многими другими заболеваниями. Сама обвиняемая гражданка С., также обращаясь к суду, просила учесть приведенные доводы адвоката. Однако судья, санкционируя арест, обосновал свое решение тем, что обвиняемая совершила тяжкое преступление, что дает суду основание полагать, что она, опасаясь ответственности, может скрыться от органов следствия и суда.

Органами предварительного следствия привлечен к уголовной ответственности гражданин К. за открытое похищение денег у гражданина А. в сумме 3600 тенге. Адвокат обвиняемого и сам обвиняемый гражданин К. просил суд избрать меру пресечения, не связанную с изоляцией, мотивируя тем, что у него на иждивении шестилетний ребенок, он является единственным кормильцем в семье, проживает совместно с матерью и сыном, ранее не судим. Однако судья санкционировал арест в отношении гражданина К., мотивируя свое решение тем, что, находясь на свободе, обвиняемый может воспрепятствовать объективному расследованию или скрыться от следствия и суда.

Следует отметить, что в вышеприведенных, а также других изученных судебных постановлениях, а их более тысячи, органами расследования



не были представлены доказательства, что обвиняемые при таком семейном положении или положительной характеристике имели намерение скрыться от следствия либо воспрепятствовать расследованию или будут продолжать совершать преступления.

Подобные не обоснованные фактами предположения о том, что обвиняемый может скрыться, не могут служить достаточным основанием к применению ареста.

Основанием для применения ареста в качестве меры пресечения должны служить данные в виде сведений о реально существующих фактах ненадлежащего поведения либо о действительной возможности такого поведения в будущем. Например, о намерении лица скрыться свидетельствует выписка с места проживания, распродажа имущества и т. д., о воспрепятствовании объективному расследованию — вступление в контакт со свидетелями, угрозы в адрес потерпевших и т. п. Кстати, пункт 2 статьи 150 УПК требует, чтобы органы расследования представили суду именно материалы, подтверждающие обоснованность применения ареста, т. е. следует приводить доказательства основания для избрания этой меры пресечения.

Далее, качество и полнота представляемых суду материалов стоят отдельного разговора. Возникают такие ситуации, что отдельные следователи и прокуроры направляют суду только одно постановление, составленное небрежно. Так, прокурор района имени Казыбек-би г. Караганды направил в суд только постановление на двух листах без какого либо сопроводительного листа, без номера исходящего документа и времени в отношении санкционирования ареста обвиняемого гражданина М. Впрочем, такое поведение со стороны органов предварительного следствия и прокурора, кроме как безответственным отношением к своим обязанностям и явным проявлением неуважения к суду и закону не объяснишь. Представляется, что судья поступил в данном случае слишком лояльно, трижды возвращая материалы для доработки, что не предусмотрено законодательством. Подобное представление о приоритетности процессуальных принципов свидетельствует о неправильном понимании целей правосудия и профессионального долга судей.

Такое небрежное отношение в совокупности с массовыми нарушениями прав участников процессуальных норм, некорректного поведения со стороны органов, ведущих расследование, и проявление к ним лояльности со стороны судьи в конечном итоге не вызывают в обществе уважение к судебным органам и правосудию в целом. В этой связи нельзя не отметить очень принципиальную и профессионально грамотную позицию при рассмотрении таких материалов судьи Алматинского района г. Астаны. Судья, выслушав защитника и потерпевшего, полагавших возможным ограничиться избранием меры пресечения, не связанной с



арестом в отношении обвиняемого гражданина Т., и прокурора, поддержавшего ходатайство следователя о санкционировании ареста, своим мотивированным постановлением отклонила в удовлетворении ходатайства о санкционировании ареста.

Свое решение судья обосновала следующим образом: «Из представленных органами уголовного преследования материалов следует, что гражданин Т. обвиняется в совершении ряда преступлений средней тяжести, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы до пяти лет.

Однако доводы следователя, приведенные в постановлении об избрании меры пресечения в виде ареста и возбуждении ходатайства о его санкционировании судом и о том, что обвиняемый гражданин Т. может скрыться от следствия и суда, голословны и не подтверждаются фактическими данными. Также прокурор, поддержавший данное ходатайство, на судебном заседании неопровержимые факты того, что он может скрыться от следствия и суда не представил. Доводы о том, что он совершил ряд преступлений средней тяжести, не являются основанием для удовлетворения ходатайства о санкционировании меры пресечения в виде ареста, так как часть 1 статьи 150 УПК РК предусматривает исчерпывающий перечень применения в качестве меры пресечения ареста.

Кроме того, прокурор в суде, выходя за пределы ходатайства, пояснил, что обвиняемый гражданин Т. в городе Астане не имеет постоянного местожительства, а в материалу, приложенному к ходатайству, указано, что гражданин Т. проживает в городе Астане по конкретному адресу. При таких обстоятельствах ходатайство следователя, поддержанное прокурором Алматинского района города Астаны, о санкционировании меры пресечения в виде ареста в отношении гражданин Т. считаю необоснованным и подлежащим отклонению. Так как обвиняемый гражданин Т. имеет постоянное местожительство, семью, несовершеннолетнего ребенка 2007 года рождения, которые проживают вместе, а также положительно характеризуется». Вот каким должно быть постановление судьи.

Можно только добавить, именно такими принципиальными, объективными, беспристрастными решениями судей можно защитить граждан от необоснованного ареста и тем самым завоевать доверие граждан к правосудию и, наконец, повлиять на органы расследования, чтобы они отнеслись к своим обязанностям ответственно.

«Надо повышать доверие населения, прежде всего к судебной системе через ее прозрачность и эффективность, строгое соблюдение законности в работе судов», — говорил Президент РК Н. А. Назарбаев в своем выступлении на открытии III сессии Парламента РК четвертого созыва.

Таким образом, перед судебными органами сегодня стоит задача большой сложности: заслужить доверие и уважение к судебным орга-



нам со стороны граждан. Для этого у нас есть сейчас все условия и возможности. Надо помнить, что долгожданный обществом новый порядок санкционирования ареста будет дискредитирован, если решения наших судов не будут обоснованными и законными процессуальными актами. Отмеченные выше недостатки свидетельствуют о необходимости более вдумчивого и осторожного подхода судей к решению вопроса об обоснованности применения ареста. Превращение процедуры судебного санкционирования ареста в простую формальность недопустимо и в этом виде никому не нужно.

Все вышеизложенное свидетельствует, что мало принять законы — даже хорошие, важно их исполнение. Поэтому так необходим постоянный мониторинг исполнения закона со стороны законодателя, и об этом настала пора задуматься и депутатскому корпусу.





## 2.4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ НОТАРИАЛЬНОГО ДЕЛА И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НОТАРИАТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Складывающиеся на сегодня правовые реалии актуализируют многие вопросы дальнейшего реформирования всех отраслей отечественного законодательства. В этом ряду преобразований наиболее значимыми представляются вопросы формирования и функционирования нотариата современного европейского типа, что может и должно в перспективе определить достойное место нашей страны на мировой арене.

Если обратиться к истории, то формирование нотариата современной модели ведет свое начало с начала 1990-х годов, когда наша страна решительно начала формировать новые отрасли законодательства, ориентированные на признанные мировые стандарты. Во второй половине 1990-х годов были разработаны и приняты кодифицированные акты по базовым отраслям права, а также действующий Закон Республики Казахстан «О нотариате», ознаменовавший собой весьма значимую веху в истории отечественного нотариата. Принятие этого закона в одном временном отрезке с важными отраслевыми кодексами постсоветского образца можно объяснить тем, что у нас в стране придавалось важное значение роли нотариата в правовой системе.

Особенностью данного закона явилось то, что целесообразным было признано параллельное существование нотариатов двух типов (государственного и частного). Однако, как показала практика, государственный нотариальный сектор был фактически вытеснен его частной моделью. Совершенно очевидно, что нотариусы, как специалисты, не могли появиться ниоткуда, они перешли в частный нотариат, который отвечал интересам специалистов; он оказался наиболее приемлемым практически во всех аспектах — профессиональном, материальном, по гарантиям собственной независимости и возможностям для самореализации. Осознанный выбор отечественного законодателя в пользу института частного нотариата оказался тому веским основанием, государство освободило себя от большой финансовой нагрузки, оставив за собой функции лицензирования, определения квот на вакансии и контроля над деятельностью частного нотариата.

На момент зарождения частного нотариата казахстанский (и не только казахстанский) государственный нотариат представлял собой весьма не презентабельное явление в отечественной правовой жизни. Это помнят все, кто жил в стране в 90-х годах и сказанное можно было наблюдать на дефиците всего в государственных нотариальных конторах: отсутствии оргтехники, текучести кадров, низком уровне оплаты труда, на очередях к нотариусам, занимавшимся гражданами с раннего утра и т. д.



С принятием действующего Закона «О нотариате» от 14 июля 1997 г. в Казахстане были сформированы территориальные нотариальные структуры, свободные от государственного подчинения палаты, а также был создан республиканский профессиональный орган — Республиканская нотариальная палата. Все, что было сделано за все эти годы — тема отдельного обсуждения и исследования, здесь же нами поставлена задача представить анализ складывающейся сейчас ситуации в увязке с перспективами развития казахстанского нотариального законодательства и проблемами определения Казахстаном ориентиров в окончательном выборе конкретной модели нотариата.

За прошедшие двенадцать лет функционирования в Казахстане небюджетного (частного) нотариата обозначился комплекс вопросов, которые в течение ряда последних лет в стране решались в соответствии с принимавшимися государственными программами. Такой путь решения текущих и концептуальных проблем развития представлялся оптимальным, он предполагал определенную вероятность правовых прогнозов и обеспечивал предсказуемость любых инициатив в деле реформирования отрасли.

В августе 2009 г. стало реальностью реанимирование системы государственного нотариата, что вызвало неоднозначную реакцию со стороны юридического сообщества республики. Разумеется, такой кардинальный шаг не мог быть оставлен без внимания, поскольку меры, предпринимаемые в этом направлении, затрагивают целый пласт проблемных вопросов, которые по определению не могут быть разрешены изолированно друг от друга. Одной из проблемных особенностей отечественного нормотворчества является то, что любая сфера может быть подвергнута коренным преобразованиям путем внесения изменений в действующие законы без должной проработки концептуальных положений. Еще одна особенность, которую в данном случае есть смысл упомянуть, это то, что существующее законодательство допускает возможность поступательного движения в первоначальном прогрессивном направлении и, кроме этого, предполагает возможность восстановления моделей, которые показали свою несостоятельность в течение многих десятилетий.

Чем реально могут обернуться новшества в организации нотариального дела в Республике Казахстан, и какие перспективы просматриваются в случае форсированного введения государственного нотариата? Специалистам известно, что государственный нотариат не структура, которая может быть создана и упразднена как филиальная сеть по регионам и эффективно заработать, в случае общественной необходимости, в автономном режиме. Это — целая система, характеризующаяся своими писаными и неписаными правилами функционирования, прин-



ципами построения взаимоотношений с другими государственными и негосударственными органами. В государственный нотариат объективно уже не могут прийти бывшие государственные нотариусы, их просто нет. Новые государственные нотариусы будут вынуждены работать в новых, совершенно отличных от советского периода условиях, и никаких готовых рецептов организации профессиональной деятельности они иметь не будут. Здесь вырисовывается целый комплекс вопросов, которые для полноты и детальности будет целесообразно разделить на несколько позиций. Среди них моменты, касающиеся ответственности (юридической, материальной, моральной) за ошибки и злоупотребления; последствия социального, правового характера и, наконец, вопросы международного престижа нашей страны, которая ведет активную внешнюю политику по интеграции Казахстана в авторитетные международные структуры.

Проблемные вопросы на сегодняшний день могут быть представлены в следующем виде.

1. Государству необходимо обозначить свою ответственность, без определения рамок которой невозможно говорить о полноценном механизме, призванном функционировать на рынке нотариальных услуг. Государство и его органы должны нести ответственность за правонарушения, которые будут допускаться государственными нотариусами. То, что эти правонарушения или ошибки неизбежны (многие из них допускаются не по вине нотариусов), государственные органы, возможно, уже успели позабыть. Вопрос об ответственности государства за действия частных нотариусов не возникал уже много лет, этот вопрос и не мог возникать. Когда в конкретной ситуации ставился вопрос о возмещении вреда, то на практике крайним всегда делался частный нотариус и это уже давно воспринимается как аксиома.

Уполномоченный орган государства в этих ситуациях был либо наблюдателем, либо инициатором рокового для нотариуса судебного преследования, причем не имел принципиального значения вопрос: виноват на самом деле нотариус или нет. Сейчас ситуация может измениться с точностью до наоборот, а в роли преследуемых могут оказаться те органы, в подчинении которых будет трудиться государственные нотариусы. Те, кто работал в органах юстиции в 80–90-х годах, должны об этом помнить. При каждом судебном разбирательстве представитель государственного органа теперь должен будет решать дилемму: признавать иск и перекладывать (от государственного нотариуса) на государство груз ответственности (правовой, финансовой и т. д.) или отрицать очевидные вещи по бесспорному иску, обрекая пострадавшее лицо на муки хождения по судебным инстанциям. Если ранее (10–15 лет назад) размер финансовых потерь, которые могло нести государство по вине государственных нотариусов, был мизерным и относительно безболезненным по сравнению



с нынешними реалиями, то сейчас ситуация иная. Многие граждане и бизнес-структуры сейчас имеют достаточно возможностей для обеспечения собственной юридической и финансовой безопасности, располагают они также серьезными рычагами влияния. Судебная практика последних лет изобилует фактами, когда государство проигрывало им в судебных спорах, а бюджет должен предусматривать и предусматривает потери для выплат по судебным решениям, вынесенным против государства.

2. Одним из оснований воссоздания в республике государственных нотариальных контор декларируется применение низких цен на услуги государственных нотариусов. Эти низкие цены по определению не могут обеспечить качество результатов работы, и это обусловлено объективными причинами. Государственный нотариус находится на государственной службе, он не обременен в должной мере ответственностью за качество своей работы, так как почти во всех случаях имеет «щадрящую» альтернативу уйти с этой работы «по собственному желанию». Такая альтернатива является для нас обычной практикой, т. е. традицией, которая не имеет ничего общего с ответственным подходом к выполняемой работе.

Всем, кто занят работой в частной структуре, хорошо известно, что частный нотариус обеспечивает заработной платой себя, работающий персонал, несет все расходы по офису, оргтехнике, охране, профессиональной подготовке и т. д. Предполагается, что такие же расходы будет нести и государство в отношении государственных нотариальных контор, а любое секвестирование этих расходов неизбежно отразится на качестве услуг. Насколько качественно и оперативно будут решаться затратные проблемы, покажет время, однако уже сейчас можно сказать, что «частный нотариальный сектор», ориентированный на рынок, не будет топтаться на месте в вопросах своего развития и обеспечения, а государство за этими процессами должно следить постоянно, чтобы не отстать от реалий дня.

3. Принцип справедливости, который должен действовать по схеме «равная оплата за равный труд», соблюдаться не будет. Заставить государственного служащего работать лучше, чем его коллега в частной структуре, оплачивая его труд в разы меньше, еще не удавалось никому, и государству в том числе. Стимулирующий качество работы легальный интерес, который уже два десятилетия у нас в стране ставится во главу угла, в воссоздаваемой структуре сам по себе сформироваться не может. Для государственного нотариуса не может иметь принципиального значения, придет к нему еще раз обратившееся к нему лицо или нет. Между тем у государственного нотариуса интерес может появиться в направлении получения незаконного вознаграждения за совершение юридически уязвимого нотариального действия, за последствия которого



конкретное виновное лицо ответственность нести не будет. Более того, будучи подчиненным вышестоящему чиновнику, государственный нотариус может совершить незаконную операцию вопреки своей воле, т. е. на незаконное действие его может подтолкнуть лицо, которое «следит» за законностью.

Контроль над деятельностью государственного нотариуса может трансформироваться в контроль над конкретными сделками в гражданском обороте, а контроль над сделками, суммы которых могут исчисляться миллионами, — это контроль над денежными потоками. Частный нотариус в этой сфере действует самостоятельно, в конкретной коллизивной ситуации на карте оказывается его престиж, профессиональный авторитет, правовая и даже физическая безопасность. Эти слагаемые являются определяющими в выборе линии поведения, так как нет реальной властной структуры, которая может понудить его совершить действие вопреки его воле.

4. Предполагаемая здоровая конкуренция между представителями государственного и негосударственного секторов нотариата может трансформироваться в конкуренцию нездоровую. Например, контроль над деятельностью как государственного, так и частного нотариата будет осуществлять один и тот же орган, и альтернативы этой схеме на сегодня просто нет, и в перспективе ее появление не предвидится. Контролируя вверенную сферу, уполномоченный орган (особенно на местах) может решать массу вопросов (контрольных, организационных, карательных и даже личных), и существующее ныне положение не дает никаких гарантий, что эти вопросы будут решаться именно правовыми путями. Проверять проверяющих фактически некому, следовательно, коррупционное поле неизбежно создаст почву для злоупотреблений.

5. В течение всех постсоветских лет Казахстан позиционировал себя как сторонник той нотариальной модели, которая сформировалась и функционирует в странах континентального права. Краеугольным камнем в вопросе создания нотариата латинского типа является отказ от государственного нотариата как от неприемлемой модели организации нотариального дела для любой страны, если она действительно ориентирована на европейскую интеграцию. Позиция европейских специалистов в этом вопросе однозначна и на международном уровне «гибридный» вариант нотариата не может быть воспринят всерьез, равно как в свое время не воспринимался арбитраж государственной модели.

6. Вмешательство государства в сформированную и функционирующую систему не всегда оправдано. Если социальная направленность нововведения продиктована необходимостью обеспечения доступа к нотариусу, то решать этот вопрос нужно путем установления единых тарифов на территории всей страны с дифференциацией их по коммер-



ческим сделкам, по принципу, чем выше стоимость сделки, тем выше и тариф. Эта апробованная схема действует во многих странах мира, действовала она в нотариальной практике и в советский период; действует она и сейчас при определении ставки госпошлины по судебным имущественным искам.

Для обоснования недостаточной продуманности шагов по реанимированию государственного нотариата можно привести еще много доводов, однако перечисленные выше являются наиболее значимыми и игнорирование их может привести к негативным результатам.

Если опять обратиться к истории, то следует вспомнить, когда, для чего и в результате чего создавался нотариат государственного типа, сколько лет он развивался, какими успехами было отмечено это развитие. Ответим на эти вопросы в той же последовательности, в какой они сформулированы.

1921 год в правовой истории советской России был отмечен изданием Декрета о введении Положения «О нотариате» и Декрета «Об упразднении нотариальных столов». Создавался «народный» тип нотариата для того, чтобы создать какое-то подобие тому нотариату, который большевики по идейным соображениям уничтожили, но ничего кардинально нового взамен не предложили и предложить не могли. Государственный нотариат в итоге появился (и это исторически неопровержимый факт) в результате насильственного свержения государственной власти, уничтожения частной собственности и упразднения той модели нотариата, которая формировалась столетиями. Просуществовал она в советском варианте до 1997 года, этот срок вполне достаточный, чтобы заявить о себе как о важном элементе правовой системы. Однако семь десятков лет в этой сфере не наблюдалось ничего прорывного и что касается успехов в развитии государственного нотариата, то найти что-либо значимое в отечественной правовой истории весьма и весьма сложно.

Наконец, воссоздавая то, от чего мы отказались, следует ответить на вопрос, что общего между условиями 1920-х годов и начала XXI века, чтобы разворачиваться на 180° и становиться на тот путь, который когда-то, почти восемьдесят лет назад, выбросил нас на обочину истории, насколько такие шаги переключаются с нашими нынешними декларациями об интеграции в европейские структуры. Каждая страна имеет свой собственный путь развития, обусловленный его историческими, экономическими, этническими, религиозными и иными особенностями. Однако существуют сферы, где «изобретение велосипеда» или половинчатые варианты формирования правовых систем неприемлемо. Внутри страны, конечно, можно экспериментировать сколько угодно, но нельзя забывать, какие оценки этим экспериментам будут даны авторитетными международными институтами, с мнением которых (хотим мы этого или



нет) нам придется считаться. Именно в этой связи хотелось бы отметить, что любой национальный нотариат по своему назначению априори не может замыкаться в национальных рамках. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно обратиться к положениям отечественного нотариального законодательства, регулирующего вопросы применения казахстанским нотариусом норм права других государств, требований международных договоров и оформления документов, предназначенных для действия за границей.

Развитие рыночных отношений в нашей стране на современном этапе повысило публично-правовую роль нотариата, превратив нотариуса из мелкого чиновника в гаранта стабильности гражданско-правовых отношений.

Нотариат Казахстана выходит на международный уровень, ведь уже сейчас многие зарубежные специалисты признают, что и законодательная база в нашей стране соответствует международным стандартам, и уровень и качество оказания нотариальных услуг независимыми нотариусами неуклонно приближается к международным стандартам.

Анализ убеждает в том, что принятие Закона «О нотариате» от 14 июля 1997 г. внесло свой вклад в построение правового государства в Казахстане. За прошедшие годы страна достигла значительных успехов в преобразовании общества и государства. И сегодня можно с полной объективностью сказать, что в этом есть заслуги и нотариусов Казахстана.

## **Глава III**

# **Роль прокуратуры в становлении и развитии правового государства в Республике Казахстан**





### **3.1. РОЛЬ И МЕСТО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

В соответствии с Конституцией Республика Казахстан утверждает себя правовым государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Правовое государство — безусловный показатель демократии и эта характеристика присуща только современному обществу, поскольку ранние цивилизации не знали правового государства.

В современном мире существуют устоявшиеся критерии оценки социального, экономического и политического благополучия. По оценкам различных рейтинговых компаний, учитывающих данные критерии благополучия, сегодня к числу правовых государств можно отнести те государства, в которых принципы правового государства реализованы в наибольшем объеме. Это европейские государства, США, Канада, Австралия, Япония, Сингапур, Южная Корея. Между тем объективной оценки правового государства, учитывающей все его характеристики, не существует, и чаще всего носит субъективный характер.

Идея построения правового государства в Казахстане с момента обретения суверенитета была наиболее важной и принципиальной в политике главы нашего государства Н. А. Назарбаева. В книге «Казахстанский путь» он пишет, что «в Конституции 1993 г. было заявлено, что Казахстан является демократическим государством. Однако было очевидно, что это всего лишь намерение, так как до подлинной демократии тогда было еще очень далеко. Вместе с тем стоял вопрос о том, что Казахстан должен быть не только демократическим, но и правовым, и социально ориентированным государством. Это тоже еще только предстояло достичь. Поэтому в новой Конституции было решено записать, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством». Это означает, что Казахстан идет по пути строительства такого государства» [1].

Благодаря его инициативе идея построения правового государства в Казахстане оказалась в эпицентре правовой и политической мысли и в дальнейшем была закреплена в Конституции нашей страны. Сегодня с гордостью можно констатировать, что в Казахстане создана необходимая правовая база, которая отвечает основным требованиям правового государства.

Конституция Республики Казахстан в равной степени провозглашает и гарантирует все основополагающие права и свободы граждан, общественных организаций, политических партий и государственных органов.

Однако в реальности конституционное закрепление принципов правового государства еще не свидетельствует о достижении нами обозначенной цели. Между концепцией правового государства, официально



признанными принципами правового государства и реальностью их соблюдения есть определенный разрыв. Даже самые идеальные законы с точки зрения права не всегда реализуются на должном уровне. Это естественная ситуация, поскольку построение правового государства всегда зависит от множества факторов, которые влияют на конечный результат (уровень правовой культуры населения, правовой нигилизм граждан, развитое гражданское общество и т. д.).

Идея правового государства и ее конституционное закрепление побуждают совершенствовать существующее государство, правовые нормы, правовой порядок, общественные отношения и в целом содействуют социальному прогрессу.

Для правового государства важна не только декларация прав человека, но и их реальная защита. В этой связи государство в лице своих уполномоченных органов создает необходимые условия для полноценной реализации каждым своих прав и свобод с тем, чтобы каждый гражданин страны чувствовал внимание и заботу со стороны государственных органов. Особенно, когда нарушаются гарантированные государством права и свобода.

Таким образом, между гражданами и государством возникает взаимная ответственность, которая предполагает, что не только гражданин отвечает за совершенные им правонарушения, но и государство, государственные органы и должностные лица несут юридическую ответственность за нарушение прав и свобод человека и гражданина.

Органы прокуратуры Республики Казахстан стоят в авангарде защиты прав и свобод граждан. Такое утверждение вытекает из конституционных полномочий органов прокуратуры, которые закреплены в статье 83 Конституции Республики Казахстан. Прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики. Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Из содержания данной нормы следует, что прокуратура Казахстана в целях обеспечения верховенства Конституции Республики Казахстан, защиты прав и свобод граждан, осуществляет высший надзор за соблюдением законности и правопорядка в стране.

Обеспечение законности всегда являлось специфической функцией органов прокуратуры. Ни один из государственных органов Казахстана



не может принять на себя надзорные функции прокуратуры. В этой связи есть все основания утверждать, что прокуратура Казахстана является блюстителем законов на этапе экономических, политических, социальных реформ, а также в ходе становления и развития правового государства.

Органы прокуратуры Республики Казахстан по своей организации и деятельности не имеют точного аналога в правовых системах других стран. Особенность прокуратуры как государственного органа заключается в том, что она подотчетна лишь Президенту республики. Прокуратура не вписывается в рамки традиционно классического принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, так как осуществление высшего надзора за точным и единообразным применением законов исключает возможность отнесения органов прокуратуры к одной из ветвей власти. Прокуратура осуществляет функцию «ока государева» в обеспечении законности в деятельности всех ветвей государственной власти. В этом заключается главное предназначение прокуратуры.

Выступая на заседании расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан 25 января 2008 г., Глава государства отметил, что за годы независимости мы создали законодательство в правоохранительной сфере, в целом отвечающее условиям рыночной экономики демократического и правового государства.

Глава государства указал, что главным показателем должен стать уровень доверия граждан страны к нашим правоохранительным органам и конкретным сотрудникам.

Президентом Н. А. Назарбаевым перед руководителями правоохранительных органов была поставлена задача в полной мере восстановить и оправдать высокое доверие народа, усилить роль прокуратуры в вопросах координации всей правоохранительной деятельности (3 апреля 2009 г.).

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг. отмечается, что органы прокуратуры являются ядром всей правоохранительной системы страны.

В этой связи перед прокуратурой страны стоит задача дальнейшего повышения эффективности координирующей функции органов прокуратуры и взаимодействия правоохранительных органов в целях обеспечения защиты конституционных прав граждан, интересов общества и государства, укрепления законности и правопорядка в стране.

Исходя из этого, роль и место прокуратуры определяются конкретными результатами в прокурорской деятельности, их воздействием на процесс построения истинно правового государства.

Республика Казахстан интегрирована в мировое экономическое и финансовое сообщество. Органы прокуратуры работают в условиях мирового экономического и финансового кризиса, оказывающего заметное влияние на экономику и социальную сферу нашей страны.



Выступая на открытии сессии Парламента РК (сентябрь 2009 г.), Президент Нурсултан Назарбаев отметил, что в Казахстане создана необходимая законодательная база для оперативного решения социально-экономических проблем, преодоления негативных последствий глобального финансового кризиса. За прошедший период на стабилизационные меры государство направило 19 млрд. долларов, что соответствует 14% ВВП страны.

По оценкам международных экспертов, среди стран СНГ Казахстан лидирует по индексу эффективности антикризисной политики.

Серьезные антикризисные меры, инициированные Главой государства, позволили сохранить банковскую систему, приостановить взыскание залогов по ипотечному кредитованию, реализуется проект «Дорожная карта».

В социально-экономической сфере органы прокуратуры должны максимально содействовать политике Главы государства и Правительства.

Органами прокуратуры успешно проводится большая разъяснительная работа с банками и конечными заемщиками. Осуществляется надзор за целевым использованием денежных средств, выделенных на антикризисные меры. Сегодня результатом прокурорского реагирования стало возмещение в бюджет страны 27 млрд. тенге, что значительно превышает показатели прошлых лет.

Происходящие экономические процессы в стране, отражающие мировой кризис, сопровождаются стрессом у большинства казахстанцев. В этих условиях прокуратура видит свою задачу в том, чтобы не оставить их один на один со своими проблемами.

В этой связи в надзорной функции прокуроров особое внимание уделяется защите социально-экономических прав граждан, наиболее уязвимой его части. Такая работа осуществляется в соответствии с Указом Главы государства «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» от 22 апреля 2009 г.

Следует отметить, что надзор за законностью в социально-экономической сфере является многогранным и включает в себя охрану трудовых, пенсионных, жилищных прав граждан, а также права на охрану здоровья и образование.

Для минимизации негативных последствий кризиса в надзорной деятельности прокуроров повышенное внимание уделяется и вопросам выплаты зарплат. Только за истекший период мерами органов прокуратуры взысканы долги на сумму более 7 млрд. тенге перед 150 тыс. работников. Пресечены факты незаконных увольнений.

Прокуратура принимает активное участие в решении проблем «дольщиков». В результате 48 прокурорских исков удовлетворены интересы свыше 4500 тыс. «дольщиков» на общую сумму более 35 млрд. тенге.



Значительную поддержку получили наши предприниматели. Работники малого и среднего бизнеса освоили 134 млрд. тенге. Всего программой воспользовались 2,5 тыс. субъектов малого предпринимательства.

В этой связи приоритетным направлением в надзорной деятельности прокуратуры является обеспечение защиты прав предпринимателей, ограждение их от незаконного вмешательства со стороны государственных органов.

В целях незамедлительного пресечения таких фактов, а также иных нарушений прав бизнесменов в территориальных органах прокуратуры созданы мобильные группы.

Для организации работы мобильных групп определены телефоны доверия, по которым предприниматели могут сообщать о фактах проведения незаконной или необоснованной проверки в их деятельности. Пресечение фактов незаконного проведения проверок субъектов предпринимательства всегда находилось на особом контроле органов прокуратуры.

Прокуратурой активизировано информирование населения о проводимой работе. При этом акценты расставлены на социальных проверках, чтобы в этот кризисный период подчеркнуть искреннюю заботу государства о нуждах его граждан.

Наряду с этим проводится постоянный мониторинг состояния борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка и законности в стране. Отлично, что в период финансового и экономического кризиса самые пессимистические прогнозы отдельных криминологов о том, что последствия мирового финансового и экономического кризиса повлекут рост уголовных корыстно-насильственных преступлений, не оправдались. Официальная статистика в Республике Казахстан свидетельствует о снижении в целом по стране, количества общеуголовных и тяжких преступлений. Так, если в период с 2005 по 2008 г. произошло снижение количества зарегистрированных преступлений на 12,9%, то только за первое полугодие текущего года количество зарегистрированных преступлений сократилось на 10,3%. Сокращается количество убийств, изнасилований, разбоев, вымогательств, грабежей, краж, а также хулиганств и угонов.

Таким образом, можно утверждать, что роль и место прокурорского надзора в построении правового государства в Республике Казахстан очевидны. Несмотря на сложность и многоплановость задач, стоящих перед органами прокуратуры, есть уверенность в том, что органы прокуратуры с честью выполняют свою миссию в построении правового государства.

## **Литература**

1. Назарбаев Н. А. Казахстанский путь. Астана, 2006. С. 77.



### 3.2. ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В истории есть события, наличие которых с годами не меркнет, а разгорается все ярче. Таким событием в истории Казахстана явилось «возрождение утраченной некогда государственности, имевшей глубокие исторические корни» [1].

Разительные перемены произошли в Казахстане за годы становления правового государства. Пройденный республикой путь после обретения независимости и государственного суверенитета наглядно показывает результаты проделанной работы по строительству демократического общества и правового государства, выдающаяся роль в которой принадлежит Президенту Республики Казахстан Нурсултану Абишевичу Назарбаеву.

Принципиально важным достижением на пути строительства правового государства является создание органов прокуратуры Республики Казахстан. История построения правового государства свидетельствует, что Н. А. Назарбаев уделял особое внимание становлению и развитию органов прокуратуры суверенного Казахстана. Придавая законности и правопорядку в стране огромную значимость с момента обретения государственной независимости, он считал прокуратуру одним из главных инструментов обеспечения законности в стране и отводил ей в этом важном деле ключевую роль.

Одновременно, оценивая пройденные этапы становления и развития прокуратуры Республики Казахстан, нельзя не подчеркнуть ее роль в становлении и развитии правового государства, развитии демократических процессов, укреплении законности и правопорядка. Президент республики, являясь высшим должностным лицом в республике, гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, реализует свои полномочия не только лично, непосредственно, но и через прокуратуру созданную для осуществления высшего надзора за законностью в стране. Прокуратура, осуществляя свои функции от имени государства, обеспечивая законность в стране, является органом, содействующим Президенту республики в гарантировании незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина [2].

С обретением независимости получил общее признание принцип «правового государства», были отменены репрессивные, иные реакционные институты и положения, стали развиваться демократические институты.

Системообразующим признаком правового государства стало являться право, характеризующееся свойством верховенства и являюще-



еся по отношению к институтам государственности — приоритетным. Верховенство права в концентрированном виде высвечивало наиболее важные особенности правового государства и способствовало глубокому преобразованию всей деятельности государства в интересах народа [3].

Принятая в 1991 г. Декларация прав и свобод человека и гражданина исходила из того, что теперь государство признает приоритет прав и свобод человека, что соблюдение и защита прав и свобод, чести и достоинства человека — главная обязанность государственной власти. Процесс формирования правового государства предполагал создание системы политических, юридических и иных гарантий, которые обеспечивали бы реальность этих положений, равенство всех перед законом и судом, взаимную ответственность государства и личности.

28 января 1993 г. Верховный Совет Республики Казахстан принял первую Конституцию суверенного независимого государства, которая имела большое значение в укреплении государственной независимости Казахстана, создании новых органов государства, призванных служить народу, выражающих его волю в провозглашении широких прав и свобод граждан.

Вместе с тем Конституция Республики Казахстан 1993 г. не могла отражать те проблемы, которые существовали в новом государстве. К таковым относились вопросы, касающиеся государственной, экономической жизни, прав и свобод человека, поэтому сама жизнь поставила вопрос о пересмотре данной Конституции и 30 августа 1995 г., в результате всенародного голосования (референдума) была принята новая Конституция Республики Казахстан.

В Конституции 1995 г. Республика Казахстан провозглашается «...демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [4].

Конституция является основой формирования правовой системы Казахстана. Конституция полностью соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, европейским и мировым стандартам конституционного законотворчества. Конституция не только использует опыт конституционного развития передовых демократических государств, но и учитывает практику текущего законодательного регулирования общественных отношений в Казахстане на современном этапе.

В отличие от ранее действовавших Конституция 1995 г. в принципе отражает фактическое положение в стране и реальные потребности социально-экономического, общественно-политического и духовно-нравственного развития общества в новых условиях.





Центральная идея Основного закона заключается в том, что необходимо обеспечить согласие и компромисс различных общественно-политических сил казахстанского общества как на ближайшую, так и на более отдаленную историческую перспективу. Это делает Конституцию важнейшим фактором политической стабильности, гарантом гражданского мира, социального и национального согласия.

Конституции являются юридическими предписаниями прямого действия, они обеспечиваются защитой органов государственной власти, что создает реальные возможности для формирования и упрочнения государства.

Конституция Республики Казахстан закрепила главную задачу государства — защиту прав и свобод личности. Конституционный принцип, в соответствии с которым высшими ценностями являются человек, его жизнь, права и свободы, определяет всю правотворческую и правоприменительную деятельность государственных органов.

Среди государственных органов, призванных обеспечивать эту защиту, особая роль отводится прокуратуре. По своему конституционному статусу прокуратура является органом, подотчетным лишь Президенту Республики Казахстан, который осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на всей территории страны, с предоставлением ей права опротестовывать законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции [5].

С развитием государственности Казахстана менялись место и роль прокуратуры в системе республиканских органов, ее деятельность наполнялась новым содержанием, изменялись функции прокурорского надзора. Однако, как бы ни корректировались и стоящие перед прокуратурой задачи, она постоянно оставалась правозащитным органом, основным содержанием деятельности которого неизменно оставались забота об укреплении законности и правопорядка, обеспечение защиты интересов государства, социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, предотвращение правонарушений.

На всех этапах развития государства неуклонно возрастала роль прокуратуры и перед ней стояла задача — обеспечить такое повседневное направление работы, чтобы каждый гражданин знал и понимал, что именно в лице прокурора он всегда имеет первого и самого близкого защитника своих интересов.

6 декабря 1991 г. Постановлением Верховного Совета Казахской ССР «Об образовании единой системы органов прокуратуры Казахской ССР, обеспечении их самостоятельности и независимости» образована единая система органов прокуратуры. С этого времени начался принципиально новый этап в развитии казахстанской прокуратуры.





Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 17 января 1992 г. был введен в действие Закон «О прокуратуре Республики Казахстан».

Это было время, насыщенное значительными событиями в общественно-политической жизни нашей молодой республики. Именно в этот период приступили к разработке собственной концепции экономической и правовой реформ, создавалась правовая основа сильной исполнительной власти, расширялись полномочия Президента страны. И в таких реально сложившихся условиях прокуратура стала «единственным координирующим органом, объединяющим усилия всей правоохранительной системы, направленной на укрепление законности и правопорядка» [6].

Впервые за долгие десятилетия прокуратура Казахстана была провозглашена самостоятельным органом высшего надзора за исполнением законов нашей страны. Это решение, закрепленное Конституцией и основанное на четком понимании необходимости жесткого законодательного ограничения мер и действий, предпринимаемых на всех уровнях власти, является свидетельством кардинального пересмотра подходов государства к вопросу укрепления законности в стране.

Этот закон сыграл свою положительную роль в улучшении правозащитной деятельности прокуратуры. Однако динамично развивающиеся процессы государственного строительства, развитие демократии, права потребовали новых подходов к формированию правовой системы. В связи с этим, Постановлением Главы государства от 12 февраля 1994 г. была утверждена Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан, в котором помимо других вопросов были определены основные принципы реформирования органов прокуратуры [7].

В дальнейшем они нашли свое закрепление в Конституции, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. Действующая Конституция явилась новым правовым фундаментом в совершенствовании деятельности органов прокуратуры, определении ее места и роли в системе государственных органов, позволяет эффективно обеспечивать высокий уровень законности и правопорядка в стране. В статье 83 Конституции Республики Казахстан провозглашены основные положения о прокуратуре как единой централизованной самостоятельной системе, осуществляющей высший надзор за законностью в стране.

Закрепленные в Конституции положения о прокуратуре были детализированы Указом Президента Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года, имеющим силу Закона «О Прокуратуре Республики Казахстан» (в последующем измененным, дополненным и именуемым Законом Республики Казахстан «О Прокуратуре»).



Безусловно, прокуратура Казахстана — не абсолютно новый продукт государственности. У нее есть своя история, берущая начало в советской эпохе. Во многом это обстоятельство предопределило живучесть стереотипов о прокуратуре как о карательном органе. Хотя с советским типом прокуратуры сегодня нас связывает только название, любые другие аналогии и сравнения двух структур уже давно потеряли актуальность.

В отличие от советской прокуратуры, стоявшей, как декларировалось, на страже диктатуры пролетариата, перед прокуратурой Казахстана поставлена задача полноценной защиты высшей ценности нашего общества — прав и свобод человека и гражданина. И даже простое перечисление закрепленных Основным законом прав и свобод позволяет оценить, насколько широк спектр правоотношений, а также сфер деятельности, где необходимо обеспечить надзор за точным соблюдением требований Конституции и законов.

Впервые прокуратуре Казахстана была отведена особая конституционная роль с возложением на нее функций высшего надзора, т. е. предоставлением ей права опротестовывать все законы и иные нормативные правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики.

Одной из ключевых особенностей правозащитной функции прокуратуры является ее доступность широким слоям населения, в том числе и социально незащищенным. В этом аспекте, прокуратура выступает как один из действенных элементов созданной в нашей стране многоканальной системы защиты прав граждан, в котором важнейшее преимущество имеет инициативное пресечение нарушений законности, затрагивающих права граждан. В этой связи не случайно наведение порядка в проблемных областях применения законодательства Глава государства поручает главным образом прокуратуре.

Пристальное внимание прокуратура уделяет и вопросу защиты конституционных прав участников уголовного процесса.

Можно привести множество примеров, когда исключительно прокурорское вмешательство позволило восстановить права тысяч рабочих, служащих, пенсионеров, несовершеннолетних, права граждан в уголовном, гражданском и административном процессе, исполнительном производстве, и при этом бесспорно одно: прокуратура Казахстана стала важнейшим гарантом законности в стране [8].

В целях обеспечения верховенства Конституции и законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением Конституции, законов и указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура от имени государства:



1) выявляет и принимает меры к устранению нарушений Конституции, законодательных актов и актов Президента республики;

2) осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства;

3) представляет интересы государства в суде;

4) опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики;

5) в порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование;

6) формирует государственную правовую статистику с целью обеспечения целостности, объективности и достаточности статистических показателей, ведет специальные учеты, осуществляет надзор за применением законов в сфере правовой статистики и специальных учетов [9].

В системе органов государственной власти республики прокуратура занимает свое конституционное место, выполняя функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» института разделения властей, способствует согласованному функционированию всех ветвей единой государственной власти в Республике Казахстан. Будучи подотчетной лишь Президенту и осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов, прокуратура республики является правовым механизмом (инструментом) Главы государства по осуществлению им функций гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

При характеристике изменившегося статуса и роли прокуратуры обращают на себя внимание фактические данные о переориентации надзора, о мерах реагирования на обнаруженные нарушения законности в различных сферах жизнедеятельности общества и, особенно, в охране прав и свобод личности. Вместе с тем нельзя не согласиться, что совершенствование института прокуратуры объективно связывается с меняющимися условиями жизни общества.

Современная прокуратура является единственным органом, который в состоянии столь мощно и, главное, оперативно реагировать и эффективно использовать специальные полномочия для пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также добиваться не только устранения нарушений законности, но и их предупреждения.

В ходе осуществления своих надзорных функций, прокуратура выявляет нарушения закона, вскрывает причины и условия, им способствующие, в том числе и недостатки и упущения в организации профилактической работы, принимает меры к их устранению.



В частности, прокурор решает задачи предупреждения правонарушений с использованием всех функций надзора: за законностью в деятельности государственных органов; за законностью оперативно-розыскной деятельности, следствия и дознания; при представительстве интересов государства в суде в ходе уголовного, гражданского и административного производства; в исполнительном производстве — надзоре за законностью исполнения судебных решений по гражданским и административным делам и исполнении уголовных наказаний.

Перед прокурорами в вышеназванных направлениях деятельности в настоящее время ставятся задачи, реализация которых означает их активное участие в профилактике и предупреждении правонарушений.

Прокуратура обеспечивает защиту не только прав и свобод граждан, но и интересы юридических лиц и государства в целом. Для прокуратуры интересы государства — это интересы всего казахстанского общества в обеспечении национальной безопасности, внутривнутриполитической стабильности, экономического развития страны.

В правовом государстве, приоритетом которого является решение всех вопросов жизни общества с позиций закона, требуется построение эффективной системы борьбы с правонарушениями и преступностью.

Сегодня борьба с преступностью и ее предупреждение стоят в центре внимания не только в государственном уровне, но и в международном плане.

В Республике Казахстан принят за последние годы целый ряд документов, носящих политический характер, среди которых Концепция правовой политики от 20 сентября 2002 года (с изменениями от 13 июля 2005 г.); Программа профилактики правонарушений и борьбы с преступностью в Республике Казахстан и др., в которых поставлен ряд задач перед органами прокуратуры в различных направлениях ее деятельности.

В частности, в Концепции правовой политики, одобренной Указом Президента Республики Казахстан 20 сентября 2002 г., отражены основные направления развития правовой системы и правоприменительной практики до 2010 г., где обозначены задачи органов прокуратуры о том, что «назрела необходимость активного участия прокуратуры в международных связях, прежде всего, с сопредельными государствами, особенно входящими в СНГ, и их прокурорами» [10].

Выполняя свои задачи в данном направлении деятельности, Генеральная прокуратура Республики Казахстан осуществляет международно-правовое сотрудничество с компетентными органами зарубежных государств, должностными лицами, международными организациями в связи с защитой прав и свобод своих граждан, борьбе с транснациональной преступностью, необходимостью оказания правовой помощи по граж-



данским, семейным и уголовным делам, обеспечения выдачи преступников в целях привлечения их к уголовной ответственности. Участвует в разработке международных договоров Республики Казахстан, заключает соглашения по вопросам повышения квалификации кадров, обмена опыта работы, научных стажировок, совместному проведению научных исследований по проблемам законности и борьбы с преступностью.

В работе по предупреждению правонарушений участвуют многие государственные органы и другие организации, которые являются субъектами профилактики. В пределах своей компетенции субъекты профилактики целенаправленно осуществляют мероприятия по предупреждению правонарушений, имеют определенные права и обязанности, несут ответственность за решение возложенных на них задач.

В этом отношении особое внимание привлекает к себе фигура прокурора, который играет особую и исключительно важную роль в этой борьбе.

Прокурорская деятельность в этом направлении многогранна. Одним из важных ее направлений является координация работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью в целом и предупреждению преступности в частности.

Основная задача координации заключается в выработке стратегии по предупреждению преступности. Предупреждение преступлений следует считать одним из главных направлений в борьбе с преступностью [11].

В современных условиях именно комплексный подход к решению проблем борьбы с преступлениями и правонарушениями позволяет выявить главные причины ухудшения криминогенной обстановки и разработать необходимые меры по их предупреждению. Повышение же эффективности в борьбе с преступностью является, как известно, целью координации этой деятельности [12].

Об улучшении координации деятельности правоохранительных структур в целях повышения эффективности их деятельности, а также о важности проведения научных исследований в этой области на международном уровне говорилось еще в 1985 году на седьмом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и правонарушений, принявшем известный Миланский план действий.

Нынешнее состояние преступности в Казахстане таково, что борьба с ней и ее предупреждение, а также координация деятельности правоохранительных органов в этой сфере нуждаются в улучшении организации и законодательном закреплении. Кроме того, требуют дальнейшего научного исследования концептуальные основы теории и практики координации деятельности правоохранительных органов в данной области, анализ опыта ее развития, а также критическое осмысление исторически сложившихся тенденций и закономерностей в этой области.



Государственная политика борьбы с преступностью в современном Казахстане требует от правоохранительных органов активности в ее реализации, тесного взаимодействия и согласования, основанных на правовых нормах, не содержащих противоречий и пробелов. Но совершенствование законодательства о координации, устранение его недостатков и пробелов должны осуществляться с учетом особенностей возникновения и развития координационной функции прокуратуры для выявления и исследования ее тенденций и закономерностей в советский и постсоветский периоды.

Очевидно, что только через связь прошлого и настоящего можно наиболее полно проследить и многосторонне осмыслить тенденции и закономерности, которые сегодня определяют основные направления координационной деятельности.

Общность целей правоохранительных органов по противодействию преступности обусловила обеспечение координационной работы из единого государственно-правового органа — Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Выполняя надзорные функции и, таким способом, воздействуя на другие правоохранительные ведомства, организации и учреждения, прокуратура активизирует их деятельность, выступая при этом как государственно-правовой институт, наделенный властно-распорядительными полномочиями. Она направляет и акцентирует их работу в наиболее важных сферах правоотношений, в которых совершаются различные правонарушения, опасные для политического, социального и экономического развития государства и общества.

Прокуратура координирует деятельность правоохранительных органов, наделена таким комплексом правовых мер, который значительно шире, чем у других государственно-правовых органов, и помогает им правильно ориентироваться в криминогенной ситуации. Главная особенность прокуратуры в отличие от других правоохранительных органов — это особое положение в системе государственных органов. Отсюда и уникальная информированность прокуратуры, и специфика ее функций и задач, полномочий и компетенций, которыми государство не наделило больше ни один правоохранительный орган. Все это обусловило возложение на нее руководства координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Таким образом, надзорные полномочия прокуратуры, являющиеся важнейшим звеном в правоохранительной системе Республики Казахстан, придают ее деятельности, в том числе и в области противодействия преступности, властно-распорядительный характер. Они обеспечивают ее постоянными и наиболее полными данными о состоянии преступности. Именно поэтому прокуратура, наделенная комплексом правовых мер, которые значительно шире, чем у других государственно-правовых



органов, и позволяют ей правильно ориентироваться в криминогенной ситуации, выступает регулятором деятельности правоохранительных органов.

Органы прокуратуры Казахстана принимают меры по укреплению правопорядка и законности в стране. Вступив в новый век, в очередное тысячелетие, прокуратура занимает подобающее место среди других государственных органов и содействует процветанию правового государства, которое обеспечивает такой режим в обществе, где верховенствует Конституция и Закон.

### Литература

1. *Назарбаев Н. А.* На пороге XXI века. Алматы: Өнер, 1996. С. 138.
2. *Сапарғалиев Г. С.* Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 2002. С. 438–445.
3. *Баймаханов М. Т.* Верховенство права как системообразующий признак понятия правового государства. Научные труды. Алматы: Әділет, 2001. № 1 (9). С. 36–46.
4. Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Статья 217 (с последующими изменениями и дополнениями).
5. Там же. Статья 83.
6. Седьмая сессия Верховного Совета Республики Казахстан (12-й созыв): Стенографический отчет. Алма-Ата, 1992. 17 января. С. 3.
7. Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан, утвержденная Постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 года.
8. *Тусупбеков Р. Т.* Защищая права и свободы // Казахстанская правда. 2005. 6 декабря.
9. Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» от 21 декабря 1995 года № 2709 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Статья 156.
10. Концепция правовой политики Республики Казахстан, одобренная Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года.
11. Координация деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений (проблемы и перспективы). Алматы, 2006. 234 с.
12. См. п. 1 Положения о Координационном Совете правоохранительных органов РК, утвержденного Постановлением республиканских правоохранительных органов от 23 июля 1998 года (с последующими изменениями и дополнениями).





### 3.3. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВотВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С момента приобретения независимости и до настоящего времени в нашей стране происходит интенсивный законодательный процесс. Первые законодательные акты государства Декларация о государственном суверенитете, Конституционный закон о Государственной независимости Республики Казахстан, Конституция Республики Казахстан 1993 г. и Конституция Республики Казахстан 1995 г. последовательно признали единство государственной власти, которая осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. При этом оставляет за рамками этих трех ветвей ряд конституционных органов, в том числе и прокуратуру. Прокуратура, будучи важнейшей частью системы государственных органов, не входит ни в одну из ветвей государственной власти [1]. Кроме того, прокуратура как никакой другой орган взаимодействует со всеми органами власти, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на всей территории страны. При этом при ненадлежащем применении органами положений закона разъясняет им содержание закона. Поэтому подчинение прокуратуры исполнительной либо судебной власти приведет к разрушению складывающейся в государстве системы «сдержек и противовесов», усилит опасность нарушения законов. И исполнительные органы и судебные применяют законы, нарушение которых чревато тяжкими последствиями. Без независимого прокурорского надзора практически не будет механизма реагирования на нарушения законов судами. А если подчинить прокуратуру исполнительной власти, то получится, что она будет осуществлять надзор за исполнением законов представительными органами и в определенной степени судебной властью [2].

Правовая реформа, начатая в 90-х годах, все еще далека от завершения. По поручению Главы государства разработана новая Концепция правовой политики, на базе которой президент поручает обновить казахстанское законодательство, укрепить законотворческий процесс, повысить его качество [3].

Преобразования в рамках правовой реформы коснулись всех государственных органов. Не остались в стороне и органы прокуратуры. Преобразование и сами споры о них касаются не только места прокуратуры в системе органов государственной власти, но и касаются реформирования прокуратуры в целом. За столь короткое для истории время органы прокуратуры претерпели ряд преобразований:





- лишены права законодательной инициативы;
- передано право прокуроров санкционировать арест суду;
- упразднена, а затем восстановлена функция следствия в прокуратуре;
- лишены, а затем наделены полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов;
- лишены, а затем восстановлены звания сотрудникам органов прокуратуры и др.

В данной статье более подробно остановимся на правотворческой деятельности прокуратуры, которая также является предметом споров ученых и законодателей, а именно на праве законодательной инициативы (прокуратура лишена этого права Конституцией 1995 г.) и праве прокуратуры опротестовывать законы (нет правового механизма реализации этого права).

Оба вышеназванных института переплетаются при осуществлении правотворческой деятельности прокуратуры и занимают одну из особых мест в деятельности прокуратуры, при том, что де-юре прокуратура не имеет права законодательной инициативы и фактически, при наличии права, не может опротестовывать законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам республики.

Согласно Конституции СССР, Генеральному прокурору Союза ССР и прокурорам союзных и автономных республик принадлежало право законодательной инициативы. Конституция Республики Казахстан 1995 г. отменила данное правомочие Генерального прокурора.

Становление казахстанского законодательства требует в настоящее время решения целого ряда вопросов связанного с законотворческим процессом: написание, разработка, экспертиза проектов нормативных правовых актов, в том числе и правоприменение. Вышеуказанное изменение существенно ослабило правотворческий потенциал в целом и тем самым устранило наиболее подготовленных к этой деятельности специалистов — работников прокуратуры, так как ранее прокуратура принимала активное участие в нормотворческой деятельности.

Но, несмотря на это, прокуратура активно участвует в законодательной жизни государства в силу задач, функций и полномочий, предусмотренных Конституцией. Прокуратура в настоящее время единственный орган, который в состоянии столь мощно и, главное, оперативно реагировать и эффективно использовать специальные полномочия для пресечения нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также добиваться устранения нарушений законности и восстановления их прав. Оперативности такого надзора также способствует предоставленное законом прокурору право приостанавливать действие любого нормативного правового акта. Кроме того, в законе о прокуратуре содержится



принцип обязательности актов прокурорского надзора для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан [4]. Уникальность такого надзора состоит в том, что правозащитная функция прокурора не ограничивается мерами воздействия на индивидуальные случаи нарушения. Как известно, прокурор одним своим актом может восстановить нарушенные права неограниченного круга лиц, которых может быть сотни и даже тысячи.

Прокуратуре, как никакому другому государственному органу известно, как эти законы работают на практике, каковы причины их ненадлежащего исполнения, какие из них не соответствуют Конституции или нуждаются в изменениях, какие общественные отношения требуют дополнительного правового регулирования.

Большой опыт прокуратуры в правоприменительной практике мог бы эффективно использован в законотворческой деятельности при наделении прокуратуры правом законодательной инициативы.

Например, прокуратура, используя и анализируя всю информацию, полученную в ходе проведения проверок, дачи разъяснений закона смогла бы непосредственно внести на рассмотрение в Парламент законопроект или изменения и дополнения в действующие законодательные акты. А при необходимости явилась бы эффективным инструментом по устранению отдельных недостатков, пробелов и коллизий законодательства, требующих незамедлительного реагирования государства при существенно сокращенных сроках прохождения законопроекта до поступления в Парламент. Внесение же в Правительство предложений по устранению выявленных в ходе проверок пробелов, коллизий, нарушений и недостатков законодательства не является гарантией устранения указанных пробелов и недостатков законодательства путем введения соответствующих законопроектов в законодательный орган страны, несмотря на статус и авторитет прокуратуры, степень значимости и обоснованности вносимых прокуратурой поправок.

Тем не менее «на основании выявленных нами пробелов и коллизий в законодательстве зачастую иницируются проекты нормативных правовых актов. Более того, мы сами являемся разработчиками ряда законопроектов» [5].

Таким образом, прокуратура осуществляет право законодательной инициативы косвенно, не обладая правом законодательной инициативы, она иницирует свои предложения в виде полноценного закона либо поправок в него через инициативу президента, правительства или как законодательную инициативу депутатов.

Здесь не идет речь о тех законопроектах, которые затрагивают саму систему прокуратуры. По общей практике законопроекты разрабатываются заинтересованными государственными органами. В отличие от



всех государственных органов, Генеральная прокуратура может стать инициатором законопроектов в интересах ущемленных прав свобод человека, в интересах государства и др.

Предметом обсуждения на ставших традиционными августовских конституционных чтениях, проходившиеся в Астане 28 августа 2009 г., стала норма Конституции, предусматривающая право прокуратуры опротестовывать законы.

Как отмечает академик Г. С. Сапаргалиев, прошло 14 лет, однако на сегодняшний день не разработан механизм реализации важнейшей функции прокуратуры по опротестовыванию законов и других нормативных актов, противоречащих Конституции и законам республики. Дважды — в 1998 и 2007 годах — в Конституцию РК были внесены существенные изменения и дополнения под руководством Президента Н. А. Назарбаева. Положения пункта 1 статьи 83 Конституции не подверглись изменениям. Следовательно, не вызвала сомнения необходимость оставления за прокуратурой функции опротестования законов и других правовых актов, противоречащих Конституции и законам республики [6].

Статьей 19 Закона Республики Казахстан «О Прокуратуре» закреплена правовая механизм опротестования нормативных и иных правовых актов, решений и действий государственных органов и должностных лиц, противоречащих Конституции, законам и актам Президента Республики Казахстан [7]. А механизма по опротестованию законов генеральной прокуратурой законодательно не предусмотрено и нет механизма реализации данной функции прокуратуры. Де-юре это право конституцией за прокуратурой закреплено, а де-факто данная норма Конституции не работает.

На практике нередко положения законодательных актов, в том числе и равных по юридической силе и регулирующих сходные правовые отношения, противоречат друг другу либо противоречат Конституции, имеются случаи необходимости оперативного их устранения. Как, например, благодаря принципиальной позиции прокуратуры были защищены конституционные права казахстанцев, проживающих на территории комплекса Байконур.

Тогда по условиям международных договоров наши граждане на территории Республики Казахстан привлекались к уголовной ответственности и осуждались судом иностранного государства, т. е. грубейшим образом нарушались права граждан на судебную защиту в Казахстане, предусмотренные Конституцией [8].

На практике устранение таких несоответствий возможны путем признания закона неконституционным при обращении в Конституционный совет либо путем инициирования закона о признании утратившим силу, т. е. необходима целая процедура по устранению противоречий. При этом



необходимо учитывать, что перечень субъектов обращения в Конституционный совет ограничен, и Генеральная прокуратура не входит в данный перечень. Хотя, «между прочим, такого характера обращения уже были, где прокуратура обращалась в Конституционный совет с просьбой обратить внимание на несоответствие ряда норм законов Конституции» [9]. Кроме того, как указывалось выше, прокуратура не обладает правом законодательной инициативы. Хотя это тот орган, который в силу своих задач, функций выявляет эти противоречия и при наличии правового механизма опротестования законов прокуратурой устранение противоречий между законодательными актами решалось бы более оперативным методом.

Но, несмотря на отсутствие законодательного механизма опротестования закона Генеральной прокуратурой проводится большая упреждающая работа по выявлению несоответствий Конституции и законов на стадиях их разработки.

Правотворческая деятельность прокуратуры осуществляется, начиная со стадии планирования законопроекта и до его подписания Президентом.

Теперь подробно остановимся, как идет сопровождение прокуратурой законопроекта на всех стадиях законотворческого процесса вплоть до подписании его Президентом.

Этапы сопровождения проекта закона:

- заместитель Генерального прокурора входит в состав Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности;
- подготовка законопроектов и предложений по законопроектам, направленных на совершенствование действующего законодательства;
- проведение правовой экспертизы законопроектов, поступающих на согласование с Правительством;
- проведение правовой экспертизы законопроектов, поступивших в мажилис Парламента, в том числе и законопроектов, инициированных депутатами;
- участие в рабочих группах, комитетах по обсуждению проектов законов в Парламенте;
- включение в состав рабочих групп по законопроектам (не обязательно затрагивающих интересы прокуратуры) представителей прокуратуры по обсуждению проектов закона;
- проведение правовой экспертизы изменений и дополнений, внесенных депутатами в законопроект, в ходе его рассмотрения в Парламенте, по обращению отдельных депутатов и рабочих групп, а также Правительства.

При выявлении несоответствия статей законопроектов нормам Конституции и законам республики, на всех стадиях законотворческого про-



цесса Генеральная прокуратура реагирует на эти несоответствия путем внесения замечаний и предложений по их устранению:

- в Комитет Парламента, рабочую группу, депутатам непосредственно, рассматривающих законопроект;
- руководителям Палат Парламента Республики Казахстан;
- в Правительство Республики Казахстан;
- в государственный правовой отдел Администрации Президента Республики Казахстан.

Кроме того, прокуратура, осуществляя высший надзор за точным и единообразным применением законов, при наличии достаточных оснований полагать, что неправильное понимание законов может повлечь его ненадлежащее применение, разъясняет содержание закона.

Особо хотелось бы отметить участие представителя Генеральной прокуратуры (заместителя Генерального прокурора) на заседаниях Конституционного совета, при рассмотрении им запросов: на предмет соответствия закона Конституции, до его подписания Президентом; запросов на официальное толкование норм Конституции; обращении суда о признании неконституционным законов и иных нормативных правовых актов, ущемляющие права и свободы человека.

По особо сложным концептуальным вопросам (и не только) Конституционный совет запрашивает позицию Генеральной прокуратуры, которая оформляется в виде заключения.

Для сопровождения законопроекта в Парламенте и эффективного взаимодействия Парламента и Генеральной прокуратуры, в том числе для улучшения совместной работы по совершенствованию законодательства в штате Генеральной прокуратуры введена должность советника Генерального прокурора Республики Казахстан — представителя Генерального прокурора в Парламенте Республики Казахстан. Представитель Генерального прокурора имеет право участвовать на пленарных заседаниях, комитетах, комиссиях, рабочих группах, парламентских слушаниях и Сената и мажилиса Парламента, где при необходимости представляет согласованную позицию Генерального прокурора, по рассматриваемым вопросам и законопроектам, организывает участие представителей Генеральной прокуратуры в рабочих группах, комитетах, пленарных заседаниях Парламента по вопросам, затрагивающим интересы органов прокуратуры. Поддерживает постоянную связь с Палатами Парламента, их комитетами, депутатами, представителями Администрации, премьер-министра, КНБ и др. в Парламенте, ведет определенную работу с депутатами при депутатских запросах Генеральному прокурору, своевременно информирует руководство Генеральной прокуратуры о сроках и порядке рассмотрения в палатах Парламента проектов законов, затрагивающих интересы прокуратуры.



Особо хотелось обратить внимание, что при активном участии представителя генерального прокурора в Парламенте через депутата была инициирована поправка в Регламент мажилиса Парламента, предусматривающая право участия на пленарных заседаниях представителя Генерального прокурора. После тщательного и всестороннего обсуждения данная поправка была принята. Эта поправка явилась важным элементом в правотворческой деятельности прокуратуры и законодательно закрепила статус представителя Генерального прокурора в Парламенте. Аналогичная поправка в регламент Сената по участию представителя на пленарном заседании Сената наряду с представителями Администрации и Правительства не была поддержана Комитетом по законодательству Сената как исполнителя по внесению изменений в Регламент и не внесена в регламент. Хотя, по мнению академика Г. Сапаргалиева, закрепление в нормативных правовых актах — регламентах Палат Парламента — права Генерального прокурора, его представителя позволяет прокуратуре выполнять в какой-то мере и функции органа высшего надзора и являются первым элементом в организационно-правовом механизме опротестования противоречащих Конституции законов [10].

При этом как до внесения этого изменения в регламент мажилиса, так и после него приходилось не раз доказывать и в Администрации Президента и в Парламенте о необходимость участия на пленарных заседаниях представителя Генерального прокурора, в том числе и участия прокуратуры в законотворческой деятельности Парламента.

Таким образом, конституционное право прокуратуры опротестовывать законы тем не менее фактически осуществляется прокуратурой путем активного участия прокуратуры в законотворческом процессе (профилактика принятий законов, противоречащих Конституции и законам), путем обращения в Конституционный совет (как отмечалось выше, не являясь субъектом обращения) с просьбой о признании норм законов неконституционными, а также путем внесения конкретных предложений в Администрацию Президента в виде законопроектов по внесению изменений в законы с целью устранения выявленных несоответствий норм законов Конституции.

### **Литература**

1. *Сапаргалиев Г. С.* Некоторые концептуальные идеи о государственном устройстве, о принципе разделения государственной власти на ветви // Вестник института законодательства Республики Казахстан. 2007. № 1 (5).
2. *Велиев И. В.* Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право. 2005. № 10. С. 32.



3. Выступление Президента РК Н. А. Назарбаева на открытии III сессии Парламента Республики Казахстан четвертого созыва. Астана. 2009. 1 сентября.
4. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре». Статья 3.
5. *Даулбаев А. К.* Роль органов прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Августовские конституционные чтения. Астана. 2009. 28 августа.
6. *Сапарғалиев Г. С.* О конституционных полномочиях прокуратуры Республики Казахстан по опротестованию законов и других правовых актов // Августовские конституционные чтения. Астана. 2009. 28 августа.
7. Закон Республики Казахстан «О прокуратуре». Статья 19.
8. *Даулбаев А. К.* Роль органов прокуратуры в обеспечении конституционной законности // Августовские конституционные чтения. Астана. 2009. 28 августа.
9. *Сапарғалиев Г. С.* О конституционных полномочиях прокуратуры Республики Казахстан по опротестованию законов и других правовых актов // Августовские конституционные чтения. Астана. 2009. 28 августа.
10. *Сапарғалиев Г. С.* О конституционных полномочиях прокуратуры Республики Казахстан по опротестованию законов и других правовых актов // Августовские конституционные чтения. Астана. 2009. 28 августа.

## **Глава IV**

# **«Путь в Европу»: от идеи Президента к общенациональной программе**





#### **4.1. ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВОВАНИЕ КАЗАХСТАНА В ОБСЕ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ**

Прошедшие годы стали периодом становления новой государственности, построения открытой рыночной экономики укрепления национальной безопасности и улучшения жизни общества.

За годы независимости Республика осуществила серьезные мероприятия в правовом обеспечении суверенитета. В связи с этим одним из важных направлений внутренней политики Казахстана стало принятие новых законодательных актов, внесение изменений и дополнений в действующие законы, в первую очередь, регулирующие отношения в наиболее важных сферах нашей жизни.

В качестве основных направлений развития определена гармонизация системы национального права, повышение эффективности правоприменительной практики, совершенствование всех составных частей государственного механизма, а также формирование правового сознания и гражданского патриотизма. Разработан комплекс государственных мер по обеспечению толерантного поведения граждан в казахстанском обществе, исключающего проявления экстремизма и социально-психологической напряженности.

С момента независимости Казахстан достиг внушительных успехов преобразованиях. Эти достижения включают в себя следующие моменты:

- партийная парламентарная система;
- реформа системы правосудия и гуманизация уголовной системы;
- свобода религии и уважение прав меньшинств, терпимость к беженцам; успехи в борьбе с наркотиками;
- мораторий относительно смертной казни с 2003 г.;
- система, контролирующая соблюдение прав человека;
- ратификация важных международных договоров и соглашений в том числе Международный договор по гражданским и политическим правам.

Казахстан в короткий период смог достичь существенных результатов в осуществлении демократических реформ, в поддержании межэтнического согласия и религиозной терпимости. Опыт нашей страны в укреплении межэтнических отношений успешен и уникален. Не имеет аналогов в мире и созданная по инициативе Главы государства Н. А. Назарбаева Ассамблея народа Казахстана, ставшая ключевым институтом государственной политики в сфере межэтнических отношений. В 2007 г. Казахстан осуществил еще один значительный шаг вперед, преобразовав президентскую форму правления в президентско-парламентскую, реализовав тем самым оптимальную модификацию постсоветской политической системы. Президентско-парламентская



форма правления является более демократической и институционально стабильной системой власти.

На мировой арене Казахстан имеет влиятельный региональный и международный имидж как страна, год за годом крепнущая экономически и политически. Прогресс был отмечен многими международными организациями, СМИ и влиятельными политиками.

**Сотрудничество и председательство Казахстана в ОБСЕ.** Отношения между Казахстаном и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе динамично развивались с момента вступления Казахстана в число ее членов в январе 1992 года. Казахстан всегда отличало стремление активно участвовать в общеевропейских процессах, позволяющих развивать и применять на практике принципы, заложенные в Хельсинкском заключительном акте 1975 г. [1].

На начальном этапе развития отношений между Казахстаном и ОБСЕ совместная деятельность была сосредоточена на информационно-практическом обмене, способствующем проведению необходимых реформ в период перехода к рыночной экономике, укрепления региональной безопасности и развития открытого гражданского общества.

С момента открытия в 1995 году Бюро ОБСЕ по связям с Центральной Азией в Ташкенте и постоянного Представительства Республики Казахстан при ОБСЕ в Вене сотрудничество с Бюро активизировалось. Это выразилось в регулярном участии представителей Казахстана в ежегодных конференциях по обзору выполнения обязательств в сфере человеческого измерения в Варшаве и направлении казахстанских экспертов на стажировки, организуемые БДИПЧ.

В 1999 г. был открыт Центр ОБСЕ в Алматы. 21 июня 2007 г. решением постоянного Совета ОБСЕ Центр переименован в Центр ОБСЕ в Астане. С июня 2008 г. Центр ОБСЕ в Астане возглавляет А. Кельчевский.

Дальнейшему углублению сотрудничества Казахстан и ОБСЕ способствовало подписание ряда документов. Среди них — Меморандум о взаимопонимании между Правительством Казахстана и ОБСЕ (декабрь 1998 г.), согласно которому Бюро обязалось оказывать нашей стране помощь в построении демократического гражданского общества. К Меморандуму были приложены шесть проектов по проблемам человеческого измерения, в том числе по международным стандартам проведения выборов, реформированию законодательства в сфере прав человека, учреждению института, уполномоченного по правам человека (омбудсмена), роли женщин в политической жизни, образовательной программе для пенитенциарной службы и содействию построению гражданского общества.

Новый этап в развитии отношений между Казахстаном и ОБСЕ начался в 2003 г., когда Казахстан выдвинул идею о председательствовании страны в ОБСЕ, определив первоначально 2009 год. На протяжении последующих четырех лет Республика Казахстан последовательно шла



к реализации своей инициативы. В стране начались активные процессы политического реформирования и укрепления гражданского общества.

Во многом решение о председательстве является признанием достижений Казахстана в области реформирования политической системы и развития либеральной рыночной экономики. Консенсусное решение государств — участников ОБСЕ основано на признании успешности внутренней и внешней политики страны, нацеленных на политическую стабильность в стране и в регионе.

Действующий председатель ОБСЕ Йоран Леннмаркер в 2008 г. заявил следующее: «Я с нетерпением ожидаю, когда Казахстан займет кресло председателя ОБСЕ в 2010 г., так как это предоставит возможность усилить связи между Европой и Центральной Азией, а также укрепить демократию и прозрачность в этой большой и влиятельной стране» [2].

Председательство Казахстана в ОБСЕ подтверждает главный принцип организации — равноправие ее членов и заинтересованность в устойчивом развитии всех входящих в нее стран. Позитивным потенциалом ОБСЕ выступает новый всеобъемлющий подход к безопасности — создание общей евразийской системы безопасности, развитие азиатского вектора сотрудничества.

Предоставление Казахстану шанса показать себя в качестве активного и ответственного участника ОБСЕ имеет также существенное символическое значение. Весьма очевидно, что наделение одной из центрально-азиатских стран статуса председателя ОБСЕ послужит для других государств региона мощным стимулом в продвижении к дальнейшей либерализации и политическому реформированию их систем.

На современном этапе развития Казахстан признается в мире положительным примером постсоветского государства, демонстрирующим эффективную модель движения к рыночной экономике и демократическим принципам организации политической системы. Выдвижение Казахстаном заявки на председательство в ОБСЕ в 2009 г. еще раз подтверждает последовательное и поступательное развитие нашей республики в демократическом русле [3].

Как было отмечено Государственным секретарем Республики Казахстан К. Саудабаевым: «Председательство в ОБСЕ — это не только высокая честь, но и огромная ответственность. Наши партнеры — государства-участники ОБСЕ — ждут от Казахстана на посту председателя, прежде всего, очень важных шагов по пути демократизации внутри страны и, конечно, эффективной деятельности в качестве председателя ОБСЕ по укреплению единства этой организации, повышению ее авторитета, что называется, от Ванкувера до Владивостока» [4].

Во время своего визита в Казахстан в 2007 г. председатель ОБСЕ Мигель Анхель Моратинос (Испания) отметил: «Казахстан играет важную роль в регионе, и мы ценим ваше стремление принять на себя важную и требо-



вательную миссию по председательствованию в ОБСЕ. Мы расцениваем данное намерение как желание Казахстана разделить ответственность за развитие ОБСЕ как инструмента XXI века и также как способа реализовать демократические устремления через практические меры» [5].

Указом Президента Республики Казахстан утверждена Государственная программа «Путь в Европу» на 2009–2011 гг., которая разработана в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 6 февраля 2008 г. «Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики» [6, 7].

Целью Программы является выход Республики Казахстан на уровень стратегического партнерства с ведущими европейскими странами. Одним из основных приоритетов данной Программы является приоритет председательства Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г.

В их число входят следующие вопросы: продолжение усилий по созданию условий для развития демократических институтов на пространстве ОБСЕ; развитие транзитно-транспортного потенциала государств ОБСЕ и евразийских трансконтинентальных транспортных коридоров; решение экологических проблем; укрепление мер доверия и региональной безопасности с учетом вклада Казахстана в обеспечение мира, безопасности и ядерного разоружения; развитие невоенных аспектов безопасности в деятельности ОБСЕ, в частности, в сфере борьбы с терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, организованной преступностью, торговлей оружием и людьми, а также восстановление Афганистана — страны-партнера ОБСЕ.

Важной задачей также является использование потенциала и инструментария ОБСЕ в процессе построения безопасной, стабильной и процветающей Центральной Азии, повышения привлекательности региона, в том числе экономической.

**Намерения Казахстана в период председательства в ОБСЕ.** Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — общеевропейская организация, в состав которой входят 56 государств-участников. Создана в соответствии с главой 8 Устава ООН в качестве главного инструмента для раннего предупреждения и предотвращения кризисных ситуаций, урегулирования существующих конфликтов и постконфликтного восстановления в Европе.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе является важной международной структурой, преследующей масштабные цели.

Самые главные цели ОБСЕ сосредоточены в «трех измерениях безопасности» — военно-политическом, экономико-экологическом и гуманитарном, включающих всесторонний подход к вопросам обеспечения безопасности.

ОБСЕ имеет большие достижения в деле внедрения демократических ценностей в наше общество. Если 15 лет назад в Казахстане имели



отдаленное представление об ОБСЕ, то сегодня Организация стала неотъемлемой частью общественно-политической жизни государства [8].

В рамках подготовки Казахстана к председательству в ОБСЕ решен ряд организационных вопросов. В 2008 г. Президент Республики Казахстан подписал Указ об открытии в городе Вене Постоянного представительства Республики Казахстан при ОБСЕ [9]. Кроме этого, в структуре МИД приказом министра в июне 2008 года был создан Департамент ОБСЕ, в остальных загранучреждениях, министерствах и ведомствах назначены лица, ответственные за работу по тематике ОБСЕ. В соответствии с планом стажировок в 2007–2008 гг. около 100 сотрудников МИД и других госорганов прошли стажировки в Секретариате ОБСЕ, специализированных учебных центрах Европы, МИД стран, ранее председательствовавших в ОБСЕ.

В качестве будущего председателя Организации Казахстан выступает за развитие всех трех измерений деятельности ОБСЕ без умаления роли и значения ни одного из них. Важно дальше развивать гуманитарное направление для укрепления демократической ситуации во всех странах-участницах, укреплять и активизировать работу по экономическому, экологическому и военно-политическому измерениям.

**Гуманитарное измерение.** Казахстан поддерживает усилия БДИПЧ, направленные на становление и укрепление гражданского общества, верховенство закона, прав человека, демократических реформ в государствах-участниках ОБСЕ. Казахстан выступает за укрепление роли БДИПЧ, сохранение его мандата и обеспечение справедливой географической представленности граждан государств-членов ОБСЕ в структуре Бюро, миссиях по наблюдению за выборами [10].

Наша страна намеревается направить свой собственный опыт международного и межконфессионального согласия, на генерирование дополнительной энергии для работы с институтами, ответственными за достижение целей гуманитарного измерения ОБСЕ.

Казахстан выступает за распространение мандатов представителей действующего председателя ОБСЕ по религиозной толерантности, по антисемитизму, для мусульман, для христиан и других религий на срок следующего председательства.

«Мы должны признать, что в современном мире значительно возросло значение толерантности как одного из главенствующих факторов стабильности, особенно в условиях глобализации, появления новых вызовов и угроз. Поэтому считаю, что обеспечение согласия религий, мирного сосуществования этнических групп является важнейшей доминантой долгосрочной безопасности», — отметил Президент РК Н. А. Назарбаев на Совещании ОБСЕ по межкультурной, межрелигиозной, межэтнической терпимости [11].

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, совершивший визит в нашу



страну в 2002 г., назвал Казахстан примером межнационального согласия, стабильного, устойчивого развития для других государств мира.

Казахстан всецело поддерживает развитие гражданского сектора. С целью развития диалога с НПО на регулярной основе проводится Гражданский форум. Поощряется деятельность НПО в рамках ОБСЕ, где они могут работать без необходимости получения разрешения в государственных органах РК. Правительство регулярно поддерживает участие НПО в ежегодных совещаниях БДИПЧ/ОБСЕ по обсуждению процесса выполнения обязательств в сфере человеческого измерения.

В качестве действующего Председателя ОБСЕ наша страна будет работать, чтобы задействовать все измерения в деятельности полевых миссий. Проекты по укреплению безопасности границ, воспитанию толерантности, совершенствованию деятельности правоохранительных органов являются важными элементами гражданского общества. Эти усилия необходимы для борьбы с вызовами и угрозами миру, безопасности и демократическому развитию государств-участников ОБСЕ.

Казахстан выступает за возобновление дискуссий по учреждению так называемых «тематических миссий», которые могли бы быть нацелены на решение конкретной проблемы на всем пространстве ОБСЕ. Это видится целесообразным ввиду необходимости рационального использования финансовых и людских ресурсов для усиления работы миссий в отдельных географических точках.

**Экономико-экологическое измерение.** Казахстан гордится своим успешным опытом продвижения экономических реформ и готов применить его в решении имеющихся проблем на пространстве ОБСЕ. Либеральная рыночная экономика создает активный частный сектор.

Приоритетными вопросами являются евразийский континентальный транзит и транспортные коридоры. Развитие транспорта и транзитного потенциала должно быть задачей как для стран, не имеющих выхода к морю, так и морских государств-участников ОБСЕ. Это должно укрепить усилия в деле либерализации экономик, повышения качества жизни, продвижения общих ценностей и стандартов.

Решая задачу по повышению активности на экономико-экологическом треке, важно исключить дублирование деятельности с программами, реализуемыми другими международными организациями. Для этого необходимо исходить из принципа заинтересованности в осуществлении проектов, что позволит оптимизировать использование кадрового и финансового потенциала ОБСЕ.

Казахстан также намеревается продолжить реализацию программ в сфере охраны окружающей среды. В Казахстане уже имеется определенный опыт (Аральское море, Семипалатинский ядерный полигон и др.). Продолжают сохранять актуальность приоритеты испанского председательства по рациональному и эффективному управлению во-



дными ресурсами и борьбе против деградации земель и загрязнения почвы.

**Военно-политическое измерение.** Нарращивание эффективности Организации в архитектуре евроатлантической и евразийской безопасности является приоритетной целью для Казахстана. Данное измерение не только имеет право называться «первой корзиной» ОБСЕ, но, учитывая последние события, становится краеугольным камнем существования Организации.

Казахстан признает важную роль ДОВСЕ в сфере обеспечения безопасности и контроля над вооружениями. Однако изменившаяся военно-политическая обстановка требует дальнейшего совершенствования указанного инструмента. Поэтому необходимо скорейшее вступление в силу нового адаптированного Договора [12].

Казахстан также намерен развивать невоенные аспекты безопасности, нацеленные на противодействие новым угрозам миру, на борьбу с терроризмом, экстремизмом, незаконным оборотом наркотических средств, организованной преступностью, торговлей людьми.

Казахстан будет проводить политику поддержания стабильности в Центрально-Азиатском регионе. Основная задача в том, чтобы способствовать обеспечению подлинной и долгосрочной безопасности в Центральной Азии.

**Новшества, введенные в законодательство Республики Казахстан.** В 2007 г. в Мадриде М. Тажин заявил: «Мы поставили перед собой масштабные задачи по политической модернизации. Рекомендации ОБСЕ и ее институтов в этой области учитываются при реализации программы демократических реформ». Кроме этого, выступая, министр иностранных дел Республики Казахстан отметил, что в качестве рекомендации ОБСЕ Казахстан совершенствовал законодательство по четырем направлениям: по законодательству о СМИ, по выборному законодательству, по либерализации регистрационных требований к политическим партиям, по совершенствованию системы местного самоуправления [13].

Казахстан находится на стадии активного политического прогресса. Действующие власти уделяют первостепенное внимание вопросам немедленных политических преобразований. В целом, мы намерены внести серьезный вклад в обеспечение гуманитарной безопасности, поделиться соответствующим опытом. Казахстан обязуется сохранить БДИПЧ и его существующий мандат и не будет поддерживать какие-либо будущие попытки ослабить их.

В качестве потенциального председателя Казахстан обязуется быть справедливым и объективным лидером и не будет участником каких-либо предложений, которые создают проблемы для БДИПЧ и его мандата [14].

С принятием 2007 г. существенных поправок в Конституцию страны Парламент Республики Казахстана одобрил предложения, выдвинутые





Президентом Казахстана, по расширению роли законодательной власти, усилению роли политических партий и местных органов управления. Согласно новым поправкам, власть будет перераспределена между президентом и парламентом, роль органов местного управления будет расширена, произойдет дальнейшее усиление гарантий прав человека.

Республика Казахстан значительно глубже подходит к реформам правовой системы. При этом соблюдается последовательность и логичность изменений с учетом историко-национальных особенностей реального положения дел, международного опыта.

Результатом внесенных поправок в Конституцию Республики Казахстан назрела необходимость проведения ревизии всего законодательства Республики Казахстан, в том числе были внесены дополнения и изменения в следующие законы Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»; Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам средств массовой информации»; Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» и Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях».

Конституционный закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» разработан в целях совершенствования избирательного законодательства с учетом анализа проведенных последних избирательных кампаний [15].

Сегодня в Казахстане продолжается совершенствование выборного законодательства, а значит, происходит дальнейшее развитие демократизации политической системы страны.

Ключевым пунктом внесенных поправок является создание правового механизма, позволяющего формировать на следующие выборы мажилис Парламента с участием как минимум двух политических партий. Если для попадания в нижнюю палату Парламента преодолевает только одна политическая партия, то к распределению депутатских мандатов допускается следующая партия, набравшая большее количество голосов. Введение гарантий многопартийности мажилиса является очень важным шагом в развитии политической системы Казахстана.

Своевременную регистрацию доверенных лиц кандидатов в президенты обеспечивает внесение дополнения в статью 14 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», для чего от Центризбиркома передана функция по регистрации дове-





ренных лиц кандидатов в президенты территориальным избирательным комиссиям.

Также законом внесено дополнение, согласно которому на период подготовки и проведения выборов улучшается материальное обеспечение членов избирательных комиссий, не являющихся государственными служащими. А именно, устанавливается заработная плата в размере не менее трех минимальных заработных плат за счет средств, выделенных на проведение выборов.

Для обеспечения избирательных комиссий услугами специалистов, обеспечивающих эксплуатацию электронной избирательной системы, из средств республиканского бюджета будут покрываться расходы специалистов, обеспечивающих эксплуатацию электронной избирательной системы.

В целях расширения возможности участия наблюдателей за выборами, законом исключено требование о наличии практики наблюдения за выборами у наблюдателей иностранных государств международных организаций.

Важным элементом в проведении демократических выборов являются средства массовой информации. Свободные и справедливые выборы состоят не только в том, чтобы отдать свой голос в соответствующей атмосфере. В ходе их должен быть обеспечен доступ к адекватной информации о партиях, проводимой кандидатом политике, а также о самом избирательном процессе для того, чтобы избиратели могли сделать свой выбор на основе достаточной информации.

Целью Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам средств массовой информации» является дальнейшее развитие национального законодательства о средствах массовой информации в соответствии с достигнутым уровнем экономического, социально-политического развития общества, а также уровнем правовой культуры [16].

Основными нормами вносимых поправок являются:

— отмена постановления на учет для СМИ, функционирование которых требует наличия лицензии на деятельность по организации телевизионного и (или) радиовещания;

— исключение из перечня оснований смены главного редактора и адреса редакции;

— исключение нормы о необходимости получения согласия на использование аудио- или видеозаписи при проведении интервью с гражданами в целях дальнейшего развития саморегуляции СМИ.

Внесенные изменения в Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации» потребовали соответствующих изменений в Гражданский кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Введена равная состоя-



зательность истца и ответчика — журналистов и лиц, подавших на них судебный иск при рассмотрении дел об опровержении фактов, распространенных через СМИ. Журналист занимал положение заведомо виновного и должен был доказывать, что использованные им сведения соответствуют действительности, тогда как закон возложил обязанности по сбору доказательств о недостоверности использованной информации на истца, что полностью соответствует принципу состязательности в гражданском процессе, закрепленном в процессуальном законодательстве Республики Казахстан.

Вместе с тем юридический факт действительности (недействительности) сведений, распространенных через СМИ, вправе устанавливать только судебная власть. В связи с чем в целях приведения к общим принципам гражданского законодательства из нормы о защите чести, достоинства и деловой репутации исключено требование о необходимости распространившего такие сведения доказать, что они соответствуют действительности.

Равные условия для всех кандидатов при освещении избирательной кампании средствами массовой информации обеспечивает вносимое дополнение в пункт 7 статьи 27 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», где отмечено, что средства массовой информации обязаны распространять информацию о мероприятиях по выдвижению всех кандидатов и партийных списков, их регистрации избирательными комиссиями в равных объемах печатной площади, эфирного времени.

Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» [17].

В контексте становления местного самоуправления в Казахстане, дальнейшего совершенствования системы местного государственного управления, осуществления на деле принципов децентрализации и децентрализации государственного управления. Определено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Создается основа для формирования в Казахстане современной системы местного самоуправления на базе действующих местных представительных органов — маслихатов с соответствующими государственными полномочиями.

Местное самоуправление определяется как «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность в



порядке, определяемом настоящим Законом, другими нормативными правовыми актами».

Кроме того, определен порядок реализации полномочия маслихатов по досрочному прекращению полномочий депутатов Сената Парламента.

Изменения и дополнения вносятся в законы РК «Об административно-территориальном устройстве», «Об общественных объединениях», «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», «О местном государственном управлении в РК».

Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях» был направлен на совершенствование организационно-правовых вопросов в деятельности политических партий, развитие демократических процессов в казахстанском обществе и обеспечение формирования политической системы, соответствующей международным требованиям, продвижение демократических процессов в казахстанском обществе, повышение роли политических партий во всех сферах общественных отношений, дальнейшему развитию политической системы Казахстана [18].

Правовая неурегулированность деятельности организационных комитетов (инициативных групп) по созданию партий, в частности неопределенность сроков их деятельности, создавало условия для деятельности организационного комитета на неопределенное время в статусе политической партии. В целях урегулирования данного вопроса и обеспечения прозрачности ее деятельности законом предполагается предусмотреть, обязательность создания организационного комитета на определенное время для подготовки и проведения учредительного съезда (конференции).

Также законом предлагается либерализовать политическое пространство по снижению численности членов политической партии, требуемой для ее государственной регистрации на 20%.

В целях исключения возможности использования в наименованиях создаваемых политических партий наименования уже действующих общественных объединений или общественных объединений, ликвидированных в связи с нарушением законодательства Республики Казахстан внесены соответствующие изменения.

Более того, упрощен и усовершенствован механизм регистрации политических партий, увеличен период времени для подготовки и подачи документов после проведения учредительного съезда для регистрации в органах юстиции.

В настоящее время в республике зарегистрировано десять политических партий, отражающих весь спектр политических настроений.

**Обеспечение прав человека в Казахстане.** Результатами реализации положений Конституции стали успешно функционирующий профес-



сиональный двухпалатный парламент, создание независимой судебной власти и структуры исполнительных органов, утверждение многопартийности, гарантирование свободы слова и объединений, запрещение цензуры, динамичное развитие независимых СМИ и неправительственных организаций. Сегодня в Казахстане более 85% СМИ являются негосударственными и пользуются льготным налогообложением. Существует около 6000 НПО, и государство расширяет их вовлеченность в жизнь страны, оказывая им поддержку через систему государственного социального заказа.

Казахстан демонстрирует либеральное отношение к религии и толерантность ко всем конфессиям. В нашей стране действуют 4000 религиозных объединений, представляющих более 40 конфессий. Одним из важнейших событий в развитии межконфессионального согласия во всем мире является проведение в 2009 г. в Астане Третьего съезда лидеров мировых и традиционных религий.

В Казахстане успешно действуют механизмы вовлечения институтов гражданского общества в процесс формирования и реализации государственной политики. Функционируют Комиссия по правам человека, Национальная комиссия по делам семьи и тендерной политике, Национальная комиссия по вопросам демократии и гражданского общества, советы по делам молодежи, по связям с религиозными объединениями.

Важным событием в развитии механизмов обеспечения прав человека в Казахстане является учреждение в сентябре 2002 года института Омбудсмана — Уполномоченного по правам человека. Это независимое государственное учреждение, которое в соответствии с законодательством Республики Казахстан осуществляет наблюдение за соблюдением прав человека, рассматривает жалобы на действия государственных органов и должностных лиц, приведших к нарушению прав человека, содействует развитию национального законодательства в строгом соответствии с международными стандартами в области прав человека, поощряет развитие образования в сфере прав человека.

Основой деятельности государства по обеспечению прав и свобод человека является, прежде всего, сфера совершенствования судебно-правовой системы. Результатами проведенных правовых реформ в Казахстане стали создание единой судебной системы, обеспечение независимости судей, установление порядка их пожизненного назначения, реализации мер, направленных на повышение их статуса и уровня обеспеченности.

Немаловажным в деле развития гражданских прав человека является функционирование с 2007 г. в Республике судов с участием присяжных заседателей, что в значительной степени расширяет возможности осуществления общественного контроля и доступа граждан к отправлению правосудия.



Казахстан последовательно идет по пути гуманизации уголовного законодательства. Происходит процесс декриминализации отдельных статей Уголовного кодекса путем замены уголовной ответственности административной. Кроме того, предполагается упростить процедуру дознания и следствия, более широко внедрить институт примирения сторон, усилить гарантии от необоснованного уголовного преследования.

В 2003 г. Казахстан ввел мораторий на смертную казнь, а проведенная в мае 2007 г. конституционная реформа привела к фактической отмене в республике смертной казни. При этом была сохранена возможность ее применения только за террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, и за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время. Правительство РК активно занимается реформой уголовно-исполнительной системы и проектами по улучшению условий содержания в местах заключения.

Уделяется серьезное внимание улучшению положения женщин и детей. В целях достижения фактического равенства женщин с мужчинами во всех сферах жизнедеятельности общества осуществляются положения правительственной Концепции гендерной политики.

Казахстан является полноправным субъектом международного права и участником более 40 многосторонних международных договоров, регулирующих различные аспекты прав человека.

Значительным шагом Казахстана на пути развития демократии и гражданского общества стала ратификация в ноябре 2005 г. двух основополагающих международных пактов от 1966 г. — Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

25 сентября 2007 г. Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев в рамках участия в 62-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН подписал от имени Казахстана Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах.

28 ноября 2005 г. Казахстан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах, взяв на себя обязательства гарантировать права человека, провозглашенные в них, и предоставлять эффективные средства правовой защиты на национальном уровне в случае нарушений прав человека, но до февраля 2009 г. не был определен процессуальный порядок обращения граждан Казахстана в Комитет ООН по правам граждан.

Механизм рассмотрения жалоб содержится в Факультативном протоколе к Международному пакту о гражданских и политических правах. Государства, ставшие сторонами Протокола, признают полномочия Комитета ООН по правам человека — коллегии из 18 независимых экспертов, которые встречаются три раза в год для получения в рамках их



юрисдикции жалоб от лиц, заявляющих о нарушении их прав на основании Пакта [19].

Любое лицо, непосредственно затронутое законодательством, политикой, практикой, действием или бездействием государства-участника Протокола, которое нарушило или нарушает права этого лица, может подать в Комитет жалобу против государства, утверждая, что его права, изложенные в Пакте, были нарушены, когда исчерпаны средства правовой защиты, имеющиеся в стране, т. е. меры, которые были приняты в национальных судах и органах власти.

После рассмотрения обращения в Комитете жалоба доводится в виде суждения или мнения Комитета до сведения государства, которое обязано в шестимесячный срок предоставить свои объяснения или замечания по этому вопросу, а также информацию о предпринятых действиях, если таковые имели место. Тем не менее Комитет не вправе выносить обязательного для исполнения государством решения. В то же время неисполнение рекомендаций Комитета может иметь определенные политические последствия и негативно сказаться на международном имидже страны, поскольку подобные факты находят свое отражение в регулярно публикуемых докладах и отчетах по государствам в связи с соблюдением ими прав человека.

Таким образом, присоединение Казахстана к Протоколу не только расширило правозащитные возможности граждан, но и послужило дополнительным стимулом для совершенствования отечественных правозащитных механизмов в русле признанных международных стандартов. Предоставление гражданам права на индивидуальное обращение в Комитет будет способствовать усилению гарантий государственной защиты гражданских и политических прав и свобод, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами и судами. Кроме того, распространение на Казахстан эффективного правозащитного контроля продемонстрирует ответственное отношение страны к принятым международным обязательствам и подтвердит ее приверженность принципам соблюдения прав человека.

Согласно пункту 2 статьи 9 Протокола, для каждого государства, которое ратифицирует Протокол или присоединится к нему после депонирования десятой ратификационной грамоты или документа о присоединении, Протокол вступает в силу через три месяца со дня депонирования его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 г. ратификации подлежат международные договоры, предметом которых являются права и свободы человека и гражданина.

Учитывая, что Казахстан ратифицировал Пакт без оговорок, а также во избежание негативного международного резонанса, формулирование



каких-либо оговорок при ратификации к Протоколу представляется нецелесообразным. В то же время по аналогии с 22 странами-участницами Протокола (включая Австрию, Данию, Францию, Германию, Россию, Ирландию, Италию, Норвегию и др.), при ратификации оговорено следующее заявление: «Республика Казахстан в соответствии со статьей 1 Факультативного протокола признает компетенцию Комитета по правам человека получать и рассматривать сообщения от отдельных лиц, подпадающих под юрисдикцию Республики Казахстан, в отношении ситуаций или событий, происшедших после даты вступления данного протокола в силу для Республики Казахстан».

В отличие от оговорки заявление не направлено на изменение юридического действия документа. Его цель состоит в том, чтобы прояснить значение отдельных положений договора или всего договора в целом. В частности, вышеуказанное заявление о толковании статьи 1 протокола уточняет, что ситуации и события, произошедшие до вступления договора в силу для Казахстана, не могут рассматриваться Комитетом по правам человека.

11 февраля 2009 г. Глава государства подписал Закон «О ратификации Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года».

В заключении хотелось бы отметить, что действительно председательство Казахстана в ОБСЕ послужит возможностью заявить и показать себя как страну политической и экономической стабильности на мировой арене и послужит примером для других стран-участниц ОБСЕ.

Как отметил Н. А. Назарбаев на открытии 17-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в Астане в 2008 г.: «Рассматриваем предстоящее председательство как хорошую возможность придать «новое дыхание» взаимодействию стран-участниц Организации» [20].

Ближайшие годы для Казахстана станут еще более ответственными, так как наша страна будет председательствовать в шести влиятельных международных объединениях: СВМДА (Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии), ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), ОИК (Организация Исламская конференция), ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество) и ТЮРКСОЙ (Международная организация по совместному развитию тюркской культуры и искусства).

### **Литература**

1. Хельсинкский заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [текст]: принят 1 августа 1975 года.
2. Маньшина Л. Жребий брошен? // Континент. 2008. № 14 (223).
3. Султанов Б. Перспективы председательствования Казахстана в ОБСЕ в 2009 году // Казахстанская правда. 2006. 3 ноября.





4. Выступление Государственного секретаря Республики Казахстан К. Саудабаева на специальной пресс-конференции по поводу председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010 году. Астана, 1 декабря 2007 года.
5. *Моратинос М.* Мы гордимся общими достижениями // Казахстанская правда. 2007. 10 апреля.
6. О Государственной программе «Путь в Европу» на 2009–2011 годы [текст]: Указ Президента Республики Казахстан от 29 августа 2008 года. № 653.
7. Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2008. 7 февраля. № 26 (25473).
8. Выступление председателя Сената Парламента Республики Казахстан К. Токаева на специальной сессии в рамках зимнего заседания Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, посвященной презентации Государственной программы «Путь в Европу». Вена, 20 февраля 2009 г. // <http://www.zakon.kz/61362-vystuplenie-predsedatelja-senata.html>.
9. Об открытии Постоянного представительства Республики Казахстан при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе [текст]: Указ Президента Республики Казахстан от 27 мая 2008 г. № 602.
10. Прим.: БДИПЧ — Бюро по демократическим институтам и правам человека.
11. Выступление Президента РК Н. А. Назарбаева на Совещании ОБСЕ по межкультурной, межрелигиозной, межэтнической терпимости. Алматы, 12 июня 2006 г. // [http://www.akorda.kz/ru/speeches/summit\\_conference\\_sittings\\_meetings](http://www.akorda.kz/ru/speeches/summit_conference_sittings_meetings).
12. Прим.: ДОВСЕ — Договор об обычных вооруженных силах в Европе.
13. Выступление министра иностранных дел Республики Казахстан М. Тажина на 15-м Совещании министров иностранных дел государств-участников ОБСЕ. Мадрид, 30 ноября 2007 // <http://daily.zakon.kz/98974-vystuplenie-ministra-inostrannykh-del.html>.
14. Там же.
15. О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» [текст]: Конституционный закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 г.
16. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам средств массовой информации [текст]: Закон Республики Казахстан от 6 февраля 2009 г.
17. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления [текст]: Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 г.
18. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О политических партиях» [текст]: Закон Республики Казахстан от 6 февраля 2009 г.
19. Прим.: Комитет ООН по правам человека — организация, занимающаяся надзором за исполнением Международного пакта о гражданских и политических правах в странах — участницах пакта.
20. Выступление Президента РК Н. А. Назарбаева на открытии 17-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Астана, 2008. 29 июня.





## **4.2. ПО СЛЕДАМ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ИДЕИ: О РЕФОРМИРОВАНИИ МВФ В ЦЕЛЯХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВЫХ КРИЗИСОВ**

В своих статьях «Ключи от кризиса» [1] и «Пятый путь» [2] Президент Республики Казахстан высказал точку зрения о перспективах развития международной валютной системы. В частности, Глава государства видит возможность развития региональных валют, которые в перспективе могли бы стать основой наднациональной мировой денежной единицы, например, Специальных прав заимствования (СПЗ) МВФ, что поддержано Дж. Соросом [3]. Как представляется, в рамках практической реализации данной идеи одним из важных моментов в сфере функционирования местных, региональных и наднациональных валют является решение вопроса правового регулирования движения капитала в условиях финансовых кризисов как механизма устойчивого существования таких валют и, соответственно, реформирования МВФ в целях создания институциональной базы для методологического и технического сопровождения соответствующих процессов.

Как отмечает А. В. Аникин, сегодня идет речь о более широком и гибком использовании полномочий таких организаций, как МВФ для укрепления всей системы мировых финансов, особенно для предотвращения и смягчения финансовых кризисов [4]. Проведя анализ содержания Устава МВФ на предмет наличия норм, регулирующих вопросы движения капитала между странами в кризисных условиях, мы пришли к выводу, что данный универсальный международно-правовой акт не содержит конкретных прямых положений, которые бы четко определяли план действий государств-членов в случае поражения их финансовых систем межгосударственными финансовыми кризисами. Он всего лишь рисует контуры каналов движения международного капитала в условиях равновесия. Фонд предлагает, указывает и настаивает на том, чтобы государства-участники укладывались в эти контуры своим национальным правом в сфере регулирования движения капитала. Устав МВФ исходит из обеспечения общемировой финансовой дисциплины, когда все дружно двигаются к единому порядку по единым правилам.

С одной стороны, отсутствие соответствующих норм в Уставе Фонда можно понять, поскольку видов финансовых кризисов множество, и каждый вид в документе не опишешь, но, с другой стороны, именно межгосударственное распространение финансовых кризисов как явление в мировой и региональной экономике стало побочным эффектом либерализации финансовых отношений — одной из основных целей Фонда.

В апреле 1998 г. на совместной сессии ВБ и МВФ в поисках путей борьбы с кризисами был определен следующий основной подход к решению поставленной задачи: в целях противостояния финансовым шо-

кам требуется совершенствование принципов организации мировой финансовой системы и укрепление организационно-правовых основ ее страновых сегментов [5].

В этой связи одним из путей решения проблем международно-правового регулирования межгосударственного движения капитала в условиях межгосударственных финансовых кризисов, в частности, является изменение Устава МВФ. Актуальность данного предложения подтверждается высказыванием Президента Казахстана Н. А. Назарбаева о необходимости создания комплекса мер по предупреждению и противодействию финансовым кризисам в процессе взаимного сотрудничества с МВФ [6].

Прежде всего думается, было бы выигрышным наличие в Уставе МВФ как центральной международной организации по координации борьбы с финансовыми кризисами, положений, закрепляющих стремление МВФ создать международно-правовую основу регулирования движения капитала в условиях межгосударственных кризисов, а также признание факта существования данного явления, степени его опасности для национальных и международной экономик, необходимости его предупреждения, борьбы с ним и ликвидации его последствий на всех уровнях [7].

В частности, в статье 1 «Цели» Устава Фонда, как представляется, не помешало бы наличие подпункта в следующей редакции: «Фонд будет оказывать содействие государствам-членам в вопросах регулирования движения капитала в условиях экстратерриториальности финансовых кризисов и их последствий, а также устранения всех сопутствующих им диспропорций и нарушений в их экономиках». Данная формулировка, думается, могла бы создать правовую основу для реализации фондом своих полномочий в сфере оказания финансовой, методической и технической помощи государствам-членам в деле регулирования движения капитала в условиях экстратерриториальности финансовых кризисов.

Кроме того, раздел 1 «Общие обязательства государств-членов» статьи IV «Обязательства в отношении валютного режима» Устава МВФ, как представляется, дополненный положением об обязанности государства-члена «осуществлять регулирование движения капитала при межгосударственном распространении финансового кризиса по согласованию или с одобрения Фонда, а также всегда осуществлять сотрудничество в данной сфере с другими государствами-членами Фонда по собственной инициативе, по требованию других государств-членов, по инициативе Фонда», мог бы стать реальной правовой основой межгосударственного сотрудничества в рассматриваемой сфере.

В целях обеспечения методологического управления движением капитала в кризисных условиях с учетом имеющегося опыта и правовой



базы МВФ в сфере сбора экономической информации от государств-членов было бы целесообразным дополнить раздел 3 «Надзор за валютным режимом» статьи IV Устава Фонда обязательством государства-члена в первоочередном порядке предоставлять Фонду информацию о кризисных явлениях в его экономике, проводить с ним необходимые консультации и рассматривать его рекомендации по мерам регулирования движения капитала в целях преодоления кризиса, а также максимально способствовать выполнению Фондом своих надзорных функций за посткризисной экономикой.

Учитывая позицию Фонда, закрепленную в разделе 1 статьи VI о запрете использования его общих средств на покрытие значительного или продолжительного оттока капитала, что обычно происходит при наступлении финансового кризиса, нами предполагается возможным следующее. Поддерживая данную установку Фонда, поскольку его средств, как показывает практика, может не хватать для ограничения или восполнения такого оттока капитала, хотелось бы отметить следующее. Отсутствие на сегодня в разделе 2 статьи VI Устава Фонда, гласящем о том, что «государство-член имеет право осуществлять покупки в рамках резервной доли для покрытия переводов капитала» положения о праве государств-членов Фонда в случае принятия соответствующим образом оформленного обращения к Фонду предоставлять государству-члену, чья экономика находится в кризисе, средства Фонда в пределах квот государств-участников Фонда, обратившихся к нему, является одним из факторов, препятствующих дальнейшему развитию межгосударственного сотрудничества в рассматриваемой сфере. Данное дополнение могло бы дать возможность государствам более эффективно осуществлять компенсацию значительно большего объема оттока капитала, чем если бы государство, находящееся в кризисе, делало это в одиночку. При этом государству наверняка придется нести дополнительный объем ответственности, в частности, по возмещению привлеченных квот других государств. Однако результат более сглаженного протекания кризиса в стране и его нераспространения в страну или вовне, ускорение ликвидации его последствий оправдывает такое утяжеление долгового бремени. Таким образом, можно говорить о некоем механизме «общественного контроля», когда государство — член МВФ подпадает под наблюдение других участников, с которыми у него наиболее тесные экономические связи, а также само наблюдает за тем, чтобы постараться не допустить запуска действия положения о необходимости выделения финансовой помощи в рамках квот заинтересованных государств.

В свете вышесказанного, полагали бы излишним действие в пункте (а) раздела 1 «Временное приостановление действия» статьи XXVII «Положение на случай чрезвычайных обстоятельств» Устава Фонда



подпункта (ii), предусматривающего приостановление действия раздела 2 статьи VI Устава МВФ на срок не более одного года. Думается, что Фонд мог бы не ограничивать право государства-члена бороться с чрезвычайными обстоятельствами в его экономике любыми предусмотренными Фондом методами, включая использование своей квоты в целях компенсации оттока капитала.

В связи с настоящим предложением представляется целесообразным изменение механизма взаимодействия государства с Фондом в вопросе использования авуаров Фонда в его валюте, иностранных валют и Специальных прав заимствования (СПЗ), предусмотренного статьями VII, XVIII, XIX Устава МВФ.

В случае правового закрепления такого рода механизмов можно было бы говорить, что МВФ действительно готов принимать активное участие в деле регулирования движения капитала в кризисных условиях и побуждать страны-участницы к совершению более унифицированных действий на основе предлагаемых к Уставу МВФ положений. Данное предложение находится в русле стремления МВФ налаживать международную координацию макроэкономических политик государств-участников [8]. Отсутствие же в Уставе Фонда норм, касающихся вопросов его деятельности при возникновении кризисов, а также финансовых возможностей государств-членов, попавших в них, снижает эффективность регулирования движения капитала при межгосударственном распространении кризисов на общемировом уровне и значительно затрудняет такие процессы на нижестоящих ступенях.

Существование такой универсальной международной финансовой организации, как Фонд, по принципу взвешенного голосования, когда отдельные наиболее сильные государства в силу наличия крупной доли в уставном капитале в процентном соотношении по сравнению с другими (квота США — 17,09% по сравнению с Казахстаном — 0,17% или Индией — 1,91%), привело к тому, что данная организация изначально проводит политику развитых стран [9].

Данные государства, будучи основными донорами МВФ, оказывают давление на общую политику МВФ в деле выработки рекомендаций и оказания финансовой помощи национальным экономикам других стран. Такая форма регулирования международной финансовой системы, как показал опыт, себя не оправдала и не смогла обеспечить необходимый заслон от международных финансовых кризисов. Такой же точки зрения придерживаются Дж. Д. Остри и Дж. Зеттелмеер [10].

В структурном плане максимально эффективной реализации предлагаемых изменений в Уставе МВФ может послужить реформирование структуры самого Фонда, направленное на создание сети его региональных полуавтономных структур. Аналогичную точку зрения, но только в отношении деятельности самостоятельных региональных между-



народных организаций как регуляторов движения капитала в условиях финансовых кризисов, выразил Н. Н. Ливенцев, указав, что в борьбе с финансовыми кризисами наряду с экономическими методами требуется повышение роли названных организаций [11].

Мнение о возможности создания в рамках МВФ региональных структур по контролю за движением капитала в условиях финансовых кризисов, охватывающих соответствующие регионы, основывается на суждении, что именно Фонд является той международной организацией, которая может и должна предотвращать и урегулировать финансовые кризисы и обладает при этом наиболее действенными методами принуждения государств выполнять взятые на себя внешние политические и экономические обязательства [12].

Таким образом, центральный аппарат Фонда может осуществлять основную функцию по целеуказанию международным частным и межгосударственным финансовым институтам о целесообразности или возможности кредитования государств, подвергшихся финансовому кризису. В этой связи он сохраняет за собой такие функции, как общий мониторинг движения капитала на разных уровнях и масштабах, выработка соответствующих рекомендаций, координация и управление деятельностью региональными органами. Он может обладать полномочиями по привлечению финансовых средств из мировой финансовой системы, из региональных структур на возвратной основе по собственной инициативе или по просьбе государства или региональной организации Фонда в целях решения их кризисных проблем.

Группа региональных структур Фонда может быть наделена функцией оперативного наднационального надзора и контроля над региональной экономикой группы страны и ее отдельных государств. Ее существование особенно выгодно для государств в сфере регулирования движения капитала в условиях межгосударственных финансовых кризисов, в свете утверждения, что финансовые кризисы имеют тенденцию распространяться на региональном уровне, не достигая глобального масштаба, с чем в подавляющем большинстве случаев можно согласиться [13].

Основным предназначением такой региональной организации должно было бы стать создание регионального центра тяжести реализации и защиты финансовых интересов, прежде всего, стран региона в сфере антикризисного регулирования движения капитала. Особенности правил и условий данной организации могли бы стать намного более конкретные, по сравнению с действующими на сегодня в МВФ, сроки исполнения своих функциональных обязанностей, совершения действий по оказанию финансовой, методической и технической помощи, в частности, в целях регулирования движения капитала при возникновении кризисов. Также необходима ее юридически установленная автономия



в деле формирования региональной политики экономических и связанных с ними преобразований в странах региона.

Создание таких учреждений в рамках структуры МВФ могло бы быть, например, с использованием названий по географическому признаку. Отдаленным примером данного предложения стало намерение азиатских стран создать Азиатский валютный фонд с уставным капиталом в 100 млрд. долларов США, который не должен быть подчинен МВФ, что, по нашему мнению, имеет право на жизнь, однако мало способствует укреплению мировой финансовой системы.

Создание таких структур с методологической и управленческой точек зрения возможно на базе региональных департаментов МВФ, что облегчает процесс формирования структуры организации. При этом коллективы могут состоять из представителей центрального аппарата МВФ и местных экономистов, что обеспечит знание местной экономики, и вместе с тем следование общим тенденциям развития мировой экономики, а также целям и задачам МВФ. Кроме того, Фонд, как считает Г. М. Вельяминов, идет по гибкому пути в сфере предоставления кредитов странам-участницам, попавшим в трудности, которые возникают в результате внешних обстоятельств или неподконтрольных таким странам конъюнктурных экономических проблем, что придаст дополнительную конструктивность взаимодействию центра и региональных структур МВФ [14].

Реформирование Фонда в предлагаемом направлении вполне возможно. Появление и укрепление новых крупных центров финансового и политического влияния с мощными возможностями в сфере управления движением капитала требует пересмотра взглядов на гегемонию США при принятии МВФ своих решений. Растущие в геометрической прогрессии размеры мировой и региональной интеграции, их «трансформации в трехполюсную систему» уже не дают возможности объективно оценивать их кризисные явления с позиции специалистов, находящихся в Вашингтоне [15]. Думается, управление международной финансовой сферой в области регулирования движения капитала в условиях финансовых кризисов должна перейти в ведение предлагаемых региональных структур МВФ, центральный аппарат которого мог бы только содействовать, но не управлять механизмом принятия решений. Вполне вероятно, что США будут сопротивляться новому складывающемуся мировому порядку, однако развитие мировой финансовой системы вносит свои коррективы в процесс расстановки сил и управления экономическими процессами в разных уголках мира. Предлагаемые же правовые и институциональные изменения позволят государствам оказывать более сильное взаимное влияние друг на друга, что усилит возможность наиболее сильных из них.

Следовательно, МВФ усилит свое влияние практически во всех ре-



гионах мира, при этом государства уже будут учитывать его мнение и будут проводить ту финансовую политику, которая, несмотря на характер защиты национального суверенитета, будет скорректирована с учетом мнения соседних государств и мировой экономики через призму политики МВФ, что отражает мнение Фонда о важности международного макроэкономического регулирования для обеспечения устойчивой деятельности международной финансовой системы [16] и находится в рамках новой роли Фонда, заключающейся, в частности, в предотвращении возникновения и распространения финансовых кризисов [17].

### Литература

1. Назарбаев Н. А. Ключи от кризиса // Российская газета. 2009. 2 февраля. № 4839.
2. Назарбаев Н. А. Пятый путь // Известия. 2009. 22 сентября.
3. George Soros interview // Financial Times. 2009. October 23.
4. Аникин А. В. История финансовых потрясений. Российский кризис в свете мирового опыта. М.: Олимп-Бизнес, 2002. С. 331.
5. Лядская К. В. Оценка кризисной уязвимости российской экономики в контексте анализа странового риска. М.: ГУВШЭ, 2004. С. 49.
6. Келлер Х. Казахстан находится на правильном пути // Казинформ. 2003. 14 ноября.
7. James M. Boughton. The IMF the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution. IMF Working Paper. WP/04/75. May 2004. P. 12.
8. Смыслов Д. В. Международный валютный фонд: современные тенденции и наши интересы. М.: Финансы и статистика, 1993. С. 162.
9. Дополнение А к статьям Соглашения Международного валютного фонда от 27 декабря 1945 года с изменениями по состоянию на 13 октября 2009 года // Официальный сайт МВФ <http://www.imf.org>.
10. Jonathan D. Ostry, Jeromin Zettelmeyer. Strengthening IMF Crisis Prevention // IMF Working Paper WP/05/206. November 2005. P. 17.
11. Ливенцев Н. Н. и др. Международные экономические отношения: Учебник. М.: Проспект, 2005. С. 557.
12. Чимни Б. С. Современные международные организации и институты: создание глобального имперского государства / В излож. Т. Б. Курбанова. Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: РЖ/РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. М., 2005. С. 154.
13. Glick R., Rose A. A regional contagion // <http://www.financewise.com>.
14. Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (академический курс): Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 254.
15. Кузнецов В. С. Международный валютный фонд и мирохозяйственные связи. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. С. 9.
16. Смыслов Д. В. Международный валютный фонд: современные тенденции и наши интересы. М.: Финансы и статистика, 1993. С. 163–164.
17. Кузнецов В. С. Международный валютный фонд и мирохозяйственные связи. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. С. 374.





### 4.3. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РАМКАХ СПЕЦИАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ

Наряду с обычным порядком налогообложения налоговым законодательством Казахстана предусмотрены также и специальные меры налогового регулирования, предусматривающие собой особый порядок исчисления и уплаты налогов — «специальные налоговые режимы». Использование данного термина в налоговом законодательстве далеко не меняет содержание налоговых правоотношений в рамках специальных мер налогового регулирования.

Глава государства Н. А. Назарбаев, проводя политику в налоговой сфере, неизменно направляет все устремления государства на послабление налогового бремени в сфере предпринимательской деятельности.

Необходимость применения специальных налоговых режимов в отношении субъектов малого бизнеса обусловлена тем, что при взимании налогов и сборов зачастую приходится учитывать различия в экономическом статусе налогоплательщиков и их деятельности.

Специальное налогообложение является важнейшей составляющей системы налогов и сборов любого государства. Установление различных специальных налоговых режимов наряду с обычным налогообложением получило наибольшее распространение в ряде государств СНГ. Анализ позволяет выделить следующие разновидности специальных налоговых режимов, применяемых к субъектам малого бизнеса: налог по упрощенной системе (Азербайджан), упрощенный налог (Армения), упрощенная система налогообложения, единый налог для производителей сельскохозяйственной продукции (Беларусь), налог по упрощенной системе (Таджикистан), специальный налоговый режим для субъектов малого бизнеса (Казахстан) [1].

Упрощенная система налогообложения в основе своей предполагает замену уплаты нескольких налогов уплатой единого налога, а также ведение бухгалтерского учета по упрощенной системе.

Так, например, в Азербайджане организации, не являющиеся плательщиками НДС из-за небольшого объема их хозяйственной деятельности (за исключением организаций, занимающихся определенными видами деятельности), призываются к уплате так называемого налога по упрощенной системе. Этот налог уплачивается с выручки по ставке 2% вместо НДС, налога на прибыль, налога на имущество и земельного налога.

В Армении уплата упрощенного налога с оборота по реализации (ставка от 7% до 12%) заменяет уплату НДС, а также подоходного налога и налога на прибыль соответственно для физических лиц и организаций.





Налогоплательщики имеют право применять данную систему налогообложения в случае, если общая сумма оборота по реализации поставленных товаров и оказанных услуг (без НДС) в течение предыдущего года не превысила 30 млн. драмов. Ряд налогоплательщиков, занимающихся определенными видами деятельности, а также лица, имеющие на момент подачи заявления 100 тыс. драмов и более просроченных налоговых обязательств, не могут считаться плательщиками упрощенного налога. Плательщик упрощенного налога перестает считаться таковым в случае подачи заявления о переходе на общепринятую систему налогообложения, превышения предельного размера просроченных налоговых обязательств, а также в случае выявления более одного нарушения. Объектом налогообложения считается оборот по реализации поставленных товаров и оказанных услуг.

В Республике Беларусь, упрощенная система налогообложения практически аналогична упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности, применявшейся ранее в России. Она предусматривает выдачу патента на занятие определенным видом деятельности и замену уплаты совокупности республиканских и местных налогов уплатой единого налога с результатов хозяйственной деятельности. Годовая стоимость патента погашается ежемесячными платежами, исходя из размера минимальной заработной платы, установленного на дату уплаты. Указанные платежи засчитываются в счет обязательств по уплате налога при упрощенной системе налогообложения. В случае превышения стоимости патента над суммой исчисленного налога за соответствующий период, разница между указанными суммами учитывается при расчете налога за следующий период.

Такая система распространяется на малые предприятия со среднемесячной численностью работников до 15 человек и предпринимателей без образования юридического лица, за исключением предприятий и предпринимателей, производящих подакцизные товары, банков и других финансово-кредитных учреждений, страховых организаций, инвестиционных фондов и хозяйствующих субъектов, производящих и (или) реализующих ювелирные изделия из драгоценных металлов или драгоценных камней.

Субъекты предпринимательства имеют право применять рассматриваемую систему налогообложения, если в течение двух кварталов, предшествующих кварталу, с которого они претендуют на применение данной системы налогообложения, ежеквартальная выручка от реализации товаров (работ, услуг), не превышает 5000 минимальных размеров оплаты труда.

Налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, уплачивают налог в размере 10% от валовой выручки, опре-



деляемой как сумма средств от реализации продукции, товаров (работ, услуг), иного имущества и доходов от внереализационных операций, за исключением производителей сельскохозяйственной продукции, уплачивающих 5%.

Предприятия аграрного сектора могут перейти в этой стране на уплату другого единого налога — для производителей сельскохозяйственной продукции, но при условии, что на соответствующее производство у них приходится не менее 70%. Следует также отметить, что такое налогообложение, кроме того, в большинстве своем предусматривает упрощенный порядок исчисления налога, ведения бухгалтерского учета и представления отчетности [2].

В Кыргызской Республике Законом «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства» от 7 декабря 2001 г. определены правовые основы применения упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого бизнеса. В соответствии с ним право перехода на специальный режим налогообложения предоставлено юридическим и физическим лицам, зарегистрированным в установленном порядке и осуществляющим на свой риск и под свою имущественную ответственность, не запрещенную законодательством деятельность с целью извлечения прибыли с объемом валовой выручки до 3 млн. сомов в год.

Упрощенная система налогообложения предполагает уплату субъектами малого предпринимательства единого налога вместо налога на прибыль, подоходного налога, налога на оказание платных услуг населению и др. Субъект предпринимательства, избравший упрощенную систему налогообложения, обязан зарегистрироваться в налоговых органах по месту осуществления деятельности как плательщик единого налога [4].

В Украине упрощенную систему налогообложения субъектов малого предпринимательства могут применять физические лица, осуществляющие деятельность без образования юридического лица, в трудовых отношениях с которыми, включая членов их семей, на протяжении года находится не более 10 лиц и объем выручки которых от реализации продукции (товаров, работ, услуг) за год не превышает 500 тыс. гривен. Юридические лица, у которых средняя численность работающих не превышает 50 лиц и объем выручки от реализации продукции (товаров, работ, услуг) за год не превышает 1 млн. гривен. Не могут быть плательщиками единого налога лица, для работы которых необходимо приобретение специального патента, страховые компании, банки и др.

Субъект, уплачивающий единый налог, не является плательщиком НДС (за исключением случаев, когда субъект самостоятельно принимает решение быть плательщиком такого налога), налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, платы (налога) за землю, сбора за спе-



циальное использование природных ресурсов, сбора на обязательное социальное страхование, коммунального налога, налога на промысел, сбора на обязательное пенсионное страхование и пр.

Ставка единого налога для физических лиц устанавливается в зависимости от вида деятельности в размере от 20 до 200 гривен в месяц по месту их регистрации местными советами. Юридические лица вправе выбрать одну из ставок единого налога: 6% суммы выручки от реализации продукции (товаров, работ, услуг) без учета акцизного сбора либо 10% суммы выручки от реализации продукции (товаров, работ, услуг) без учета акцизного сбора, в случае включения НДС в состав единого налога.

Упрощенная система налогообложения предусмотрена также и законодательством Республики Узбекистан и представляет собой замену уплаты определенной совокупности общегосударственных и местных налогов на единый налог. Данную систему налогообложения могут применять субъекты малого предпринимательства, предприятия торговли и общественного питания и сельскохозяйственные товаропроизводители (включая рыбоводческие хозяйства).

Объектом налогообложения для малых предприятий является валовой доход (для предприятий торговли) или валовая выручка (для остальных отраслей народного хозяйства), полученная за отчетный период.

Ставки единого налога для малых предприятий устанавливаются ежегодно правительством и варьируются в зависимости от вида осуществляемой ими деятельности.

Кроме единого налога, малые предприятия уплачивают в общеустановленном порядке таможенные пошлины, НДС (таможенный), акцизы на импортируемые товары (работы, услуги), государственные пошлины, лицензионные сборы и отчисления во внебюджетные фонды. Для предприятий торговли и общественного питания единый налог заменяет налог на доходы (прибыль), НДС, экологический налог и налог за пользование водными ресурсами и недрами, а также все местные налоги и сборы (кроме налога на имущество). Объектом налогообложения для таких предприятий является валовой доход. Ставки налога устанавливаются ежегодно правительством и дифференцированы в зависимости от вида деятельности предприятия, места его расположения и уровня доходности.

Для физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, также установлен единый налог. В этой связи физические лица были разделены на три группы. Налогообложение для лиц каждой группы регулируется отдельными нормативными актами и предусматривает уплату стоимости удостоверения на право розничной торговли потребительскими товарами и оказания услуг либо уплату фиксированных ставок налога на доходы.



С 2001 г. в Республике Узбекистан в отношении доходов, получаемых юридическими и физическими лицами, был введен аналог российского единого налога на временный доход для отдельных видов деятельности.

К видам деятельности, облагаемым в обязательном порядке данным налогом, были отнесены: оказание парикмахерских услуг, бильярдные, оказание услуг в области проката видеокассет (также продажи аудио- и видеокассет), оказание услуг по сдаче в аренду жилых помещений, эксплуатация игровых автоматов и общественное питание.

В качестве объекта налогообложения выступают физические показатели: число работников, посадочных мест, занимаемая площадь и пр.

Субъекты хозяйственной деятельности, облагаемые данным налогом, уплачивают фиксированный налог и обязаны уплачивать также таможенные пошлины, НДС, государственные пошлины, лицензионные сборы, отчисления во внебюджетные фонды, регистрационные сборы и акцизный налог на импортируемые товары (работы, услуги).

Отметим, что конструкция вышеуказанного налога не является новой. Аналогом рассматриваемого налога служит промысловый налог. По закону 1870 года он взимался в Италии в виде патента, цена которого определялась на основании внешних признаков, для чего вся местность была разделена на шесть классов в зависимости от числа жителей, а в пределах каждого класса самим общинам предоставлялось устанавливать различные разряды в целях обложения. По закону 1902 г. было увеличено число классов и повышен максимум обложения. Декрет 1923 г. отменил данный налог.

При этом история взимания подобного налога в Италии с указанными обстоятельствами не закончилась — до недавнего времени подобный единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности налог существовал в Италии. Однако из-за излишне сложной процедуры расчета налога от него были вынуждены отказаться.

Во Франции в отношении малых предприятий, которые обязаны декларировать только свой оборот, предполагается, что прибыль составляет определенный процент от оборота в зависимости от сферы деятельности налогоплательщика. Рассчитанная таким образом прибыль облагается по ставкам подоходного налога. Однако налогоплательщик по своему желанию может выбрать обычный режим налогообложения [4].

В Казахстане субъектам малого бизнеса предоставлено право самостоятельного выбора порядка исчисления и уплаты налогов, а также представления соответствующей налоговой отчетности. Специальный налоговый режим предусматривает упрощенный порядок исчисления и уплаты социального налога, а также корпоративного или индивиду-



ального подоходного налога (за исключением налогов, удерживаемых у источника выплаты). Кроме того, значительно упрощается при этом ведение налоговой отчетности. В частности, налогоплательщики могут воспользоваться специальным налоговым режимом на основе разового талона, патента или упрощенной декларации.

Специальный налоговый режим на основе разового талона (для определенных видов деятельности) применяется в отношении физических лиц, когда их предпринимательская деятельность носит эпизодический характер. Стоимость разовых талонов устанавливается решением местных представительных органов. Физические лица, осуществляющие указанную деятельность без привлечения наемного труда, не являются плательщиками социального налога и освобождаются от государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Индивидуальные предприниматели, не использующие труд наемных работников, осуществляющие деятельность в форме личного предпринимательства и получающие доход, не превышающий за год 1 млн. тенге, вправе использовать специальный налоговый режим на основе патента. Стоимость патента составляет 3% от заявленного индивидуальным предпринимателем дохода и подлежит уплате в бюджет равными долями в виде индивидуального подоходного и социального налогов. Патент выдается на срок не менее одного месяца в пределах одного календарного года [5].

Специальный налоговый режим на основе патента применяют индивидуальные предприниматели, соответствующие следующим условиям:

- 1) не использующие труд работников;
- 2) осуществляющие деятельность в форме личного предпринимательства;

3) доход которых за налоговый период не превышает 200-кратного минимального размера заработной платы, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете.

Налоговым периодом по данному налоговому режиму является календарный год.

Для применения специального налогового режима на основе патента индивидуальный предприниматель до начала его применения представляет в налоговый орган по месту нахождения налоговое заявление.

Вновь образованные индивидуальные предприниматели представляют указанное заявление не позднее десяти календарных дней со дня государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Датой начала применения специального налогового режима будет являться дата государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.



Непредставление индивидуальным предпринимателем налогового заявления в сроки считается его согласием осуществлять расчеты с бюджетом в общеустановленном порядке. Одновременно с налоговым заявлением на применение специального налогового режима на основе патента представляется расчет для получения патента по форме, установленной уполномоченным органом.

К расчету прилагаются документы, подтверждающие уплату в бюджет стоимости патента, социальных отчислений, перечисление обязательных пенсионных взносов, если же расчеты предоставлены в электронном виде, указанные документы не представляют.

Расчет для получения очередного патента представляется до истечения срока действия предыдущего патента без представления налогового заявления на применение специального налогового режима на основе патента.

В течение одного рабочего дня после представления расчета и документов, прилагаемых к расчету, налоговые органы производят выдачу патента или выносят решение об отказе в выдаче патента по форме, установленной уполномоченным органом. Решение оформляется в двух экземплярах, один из которых вручается налогоплательщику под роспись.

Основанием для отказа в выдаче патента является несоответствие налогоплательщика определенным условиям, которые указаны в статьях 428, 429 Налогового кодекса.

Патент выдается на срок не менее одного месяца и не более двенадцати месяцев. Патент недействителен без предъявления свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя [7].

Прекращение применения специального налогового режима на основе патента производится на основании налогового заявления или по решению налогового органа в случаях, которые предусмотрены пунктом 7 статьи 431 Налогового кодекса Республики Казахстан.

При добровольном прекращении применения специального налогового режима на основе патента налоговое заявление представляется до истечения срока действия патента.

В случаях возникновения условий, не позволяющих применять специальный налоговый режим на основе патента, индивидуальный предприниматель обязан:

- 1) представить в течение пяти рабочих дней с момента возникновения несоответствия условиям, налоговое заявление на прекращение применения специального налогового режима; дополнительный расчет на сумму превышения, если фактический доход превысит размер дохода, который установлен подпунктом 3 статьи 429 Налогового кодекса Республики Казахстан;



2) перейти на общеустановленный порядок или иной специальный налоговый режим в порядке, установленном Налоговым кодексом, с месяца, следующего за месяцем, в котором возникли такие условия;

3) налоговый орган при установлении факта несоответствия налогоплательщика условиям применения данного режима на основе принятого решения уведомляет налогоплательщика о переводе его на общеустановленный порядок с месяца, следующего за месяцем, в котором возникло несоответствие [7].

Исчисление стоимости патента производится путем применения ставки в размере 2% к объекту налогообложения. Стоимость патента подлежит уплате в бюджет в виде:

1) индивидуального подоходного налога в размере 1/2 части стоимости патента;

2) социального налога в размере 1/2 части стоимости патента за минусом социальных отчислений, исчисленных в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об обязательном социальном страховании».

При превышении суммы социальных отчислений над суммой социального налога сумма социального налога становится равной нулю.

Если фактический доход в течение срока действия патента превысит размер дохода, указанного в расчете, индивидуальный предприниматель обязан в течение пяти рабочих дней представить дополнительный расчет на сумму превышения и произвести уплату налогов с этой суммы.

На основании указанного расчета взамен ранее выданного патента выдается новый.

Если в течение срока действия патента фактический доход не достигнет размера дохода, указанного в расчете, индивидуальный предприниматель вправе представить дополнительный расчет на сумму уменьшения.

В указанном случае осуществляется возврат излишне уплаченных сумм налогов после хронометражного обследования, проведенного налоговым органом.

В случае превышения суммы фактически полученного дохода над суммой предельного дохода до истечения срока действия патента стоимость патента до даты перехода на иной режим налогообложения исчисляется по ставке, установленной пунктом 1 статьи 432.

При прекращении предпринимательской деятельности до истечения срока действия патента внесенная сумма налогов возврату и перерасчету не подлежит за исключением случая признания индивидуального предпринимателя недееспособным.

Специальный налоговый режим на основе упрощенной декларации применяют субъекты малого бизнеса, соответствующие следующим условиям:





1) для индивидуальных предпринимателей:

— предельная среднесписочная численность работников за налоговый период составляет двадцать пять человек, включая самого индивидуального предпринимателя;

— предельный доход за налоговый период составляет 10 000,0 тысяч тенге;

2) для юридических лиц:

— предельная среднесписочная численность работников за налоговый период составляет пятьдесят человек;

— предельный доход за налоговый период составляет 25 000,0 тысяч тенге.

Налоговым периодом является календарный квартал [7].

Для применения специального налогового режима на основе упрощенной декларации налогоплательщик представляет до начала налогового периода в налоговый орган по месту нахождения налоговое заявление.

Вновь образованные юридические лица представляют налоговое заявление на применение специального налогового режима на основе упрощенной декларации в налоговый орган не позднее двадцати рабочих дней после государственной регистрации юридического лица в органе юстиции.

Вновь образованные индивидуальные предприниматели представляют налоговое заявление на применение специального налогового режима на основе упрощенной декларации не позднее десяти рабочих дней со дня государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Датой начала применения специального налогового режима для указанных налогоплательщиков будет являться дата государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Непредставление налогоплательщиком налогового заявления в сроки, указанные в настоящем пункте, считается его согласием осуществлять расчеты с бюджетом в общеустановленном порядке.

Налоговый орган в течение трех рабочих дней со дня представления налогоплательщиком налогового заявления выносит решение о применении специального налогового режима или об отказе в применении специального налогового режима по форме, установленной уполномоченным органом. Решение оформляется в двух экземплярах.

Один экземпляр вручается налогоплательщику под роспись или направляется по почте заказным письмом с уведомлением в случае неявки налогоплательщика в налоговый орган для получения решения в течение десяти календарных дней со дня принятия решения налоговым органом.



Решение, направленное по почте заказным письмом с уведомлением, считается врученным налогоплательщику с даты отметки налогоплательщиком в уведомлении почтовой связи или иной организации связи. Основанием для отказа в применении специального налогового режима является несоответствие налогоплательщика условиям, указанным в статьях 428, 433 Налогового кодекса.

Прекращение применения специального налогового режима на основе упрощенной декларации производится на основании налогового заявления либо по решению налогового органа в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 435 Налогового кодекса [7].

Если налогоплательщик принял решение добровольно прекратить применение специального налогового режима на основе упрощенной декларации, прекращение указанного режима производится налоговым органом с месяца, следующего за месяцем, в котором представлено налоговое заявление.

В случае несоответствия условиям, установленным статьями 428, 433 Налогового кодекса, налоговое заявление представляется в течение десяти календарных дней с момента возникновения несоответствия. Прекращение специального налогового режима в указанном случае производится, начиная с месяца, следующего за месяцем, в котором возникло несоответствие.

Налоговый орган при установлении факта несоответствия налогоплательщика условиям применения данного режима на основе принятого решения уведомляет налогоплательщика о переводе его на общеустановленный порядок с месяца, следующего за месяцем, в котором возникло несоответствие.

Исчисление налогов на основе упрощенной декларации производится налогоплательщиком самостоятельно путем применения к объекту налогообложения за отчетный налоговый период ставки в размере 3%.

Сумма налогов, исчисленная за налоговый период согласно пункту 1 статьи 436 Налогового кодекса, подлежит корректировке в сторону уменьшения на сумму в размере 1,5% от суммы налога за каждого работника, исходя из среднесписочной численности работников, если среднемесячная заработная плата работников по итогам отчетного периода составила у индивидуальных предпринимателей не менее 2-кратного, юридических лиц — не менее 2,5-кратного минимального размера заработной платы, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете [7].

В случае превышения в течение налогового периода суммы фактически полученного дохода над суммой дохода, установленного статьей 433 Налогового кодекса, исчисление налогов до даты перехода (пере-



вода) на общеустановленный порядок налогообложения либо иной специальный налоговый режим производится по ставке в 3%.

При превышении за налоговый период предельной среднесписочной численности, установленной статьей 433 Налогового кодекса, корректировка производится только на предельную среднесписочную численность [7].

Сроки представления упрощенной декларации и уплаты налогов.

Упрощенная декларация представляется в налоговый орган по месту нахождения налогоплательщика не позднее 15 числа второго месяца, следующего за отчетным налоговым периодом.

Уплата в бюджет исчисленных по упрощенной декларации налогов производится не позднее 25 числа второго месяца, следующего за отчетным налоговым периодом, в виде индивидуального (корпоративного) подоходного налога и социального налога [7].

Индивидуальный (корпоративный) подоходный налог подлежит уплате в размере 1/2 от исчисленной суммы налогов по упрощенной декларации, социальный налог — в размере 1/2 от исчисленной суммы налогов по упрощенной декларации за минусом суммы социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования, исчисленных в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан об обязательном социальном страховании. При превышении суммы социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования над суммой социального налога сумма социального налога считается равной нулю [7].

В упрощенной декларации отражаются исчисленные суммы индивидуального подоходного налога, удерживаемого у источника выплаты, обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений.

Уплата сумм индивидуального подоходного налога, удерживаемого у источника выплаты, социальных отчислений, перечисление обязательных пенсионных взносов производятся не позднее 25 числа второго месяца, следующего за отчетным налоговым периодом [6].

Таким образом, специальные налоговые режимы для субъектов малого бизнеса широко распространены во многих зарубежных странах. Мировой опыт показывает, что наряду с общеустановленным порядком налогообложения в целях улучшения ряда экономических показателей необходимо использовать специальные методы регулирования экономики для указанных субъектов предпринимательской деятельности, которые позволяют при правильном их применении (как правило, комплексном) в короткие сроки добиться положительных результатов.

Следует отметить, что развитое, ясное налоговое законодательство — одно из важнейших условий, способствующих формированию благоприятного инвестиционного климата, привлечению отечественных и иностранных инвестиций.



Общемировой тенденцией является снижение налогового бремени. При совершенствовании налогового законодательства Концепцией правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. предлагается использование передового зарубежного опыта, который базируется на следующих общепризнанных принципах построения системы налогообложения:

- налоги должны быть по возможности минимальны;
- минимальны должны быть и затраты на их взимание;
- налоги не должны препятствовать конкуренции;
- налоги должны соответствовать структурной политике государства в экономической сфере;
- налоги должны быть нацелены на справедливое распределение доходов;

налоговая система должна исключать двойное налогообложение.

В Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. определены задачи дальнейшего совершенствования налогового законодательства в свете индустриально-инновационной стратегии страны и, прежде всего, развитие несырьевых секторов и внедрение в стране новых технологий. Развитие казахстанского налогового законодательства будет направлено на упрощение налоговой отчетности, реформирование отдельных видов налогов, обеспечение налогового стимулирования отдельных категорий налогоплательщиков.

## Литература

1. *Бобоев М. Р., Мамбеталиев Н. Т., Тютюрюков Н. Н.* Налоговые системы зарубежных стран: Содружество Независимых Государств: Учебное пособие. М.: Гелиос АРВ, 2006. С. 168–169.
2. *Василевская Т. И., Стасенко В. А.* Налоги Беларуси: Теория, методика и практика. Минск: Белпринт, 2004. С. 416–417.
3. *Исмаилов М. А., Мамбеталиев Н. Т., Бобоев М. Р.* Налоговая система Кыргызской Республики // Налоговый вестник. 2002. № 11. С. 3.
4. *Худяков А. И.* Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть: Учебник. Алматы: ТОО «Издательство «НОРМА-К», 2002. С. 213–214.
5. *Кучеров И. И.* Налоговое право зарубежных стран. Курс лекций. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. С. 119–120.
6. Кодекс Республики Казахстан о налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс): Учебное пособие. Алматы: ТОО «Баспа», 2005. С. 192.
7. О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс РК). Алматы: ЮРИСТ, 2009. 496 с.

## **Глава V**

# **Актуальные проблемы формирования гражданского общества и правового государства в Казахстане**



## 5.1. ОТЕЧЕСТВЕННАЯ НАУКА В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Концепция развития правового государства содержит важный теоретический посыл о наличии гражданского общества в качестве предпосылки правового государства. Именно сформированность институтов гражданского общества может обеспечить подлинную подконтрольность и подотчетность государства с точки зрения соблюдения им приоритета прав и свобод граждан, обеспечения интересов отдельной личности, соответствия законов праву.

В широком понимании гражданское общество — это система автономных, самоуправляемых организаций социума, созданных в целях обеспечения интересов отдельных социальных групп, реализующих общие потребности и социальные связи помимо государства. Социальные группы с определенными сходными интересами посредством общественных объединений самоорганизуются для эффективного осуществления своих задач.

Общественные объединения являются не только одним из важных институтов гражданского общества, но и необходимым условием формирования правового государства, поскольку, несмотря на то, что создаются они преимущественно для обеспечения социальных интересов каких-либо групп, несут и определенную политическую нагрузку. Хотя институты гражданского общества являют собой неполитические группы и выступают как носители частных целей и интересов, тем не менее реализация этих частных целей и интересов на практике так или иначе оказывается связанной с политической сферой.

Ведь объективно интересы конкретных социальных групп полноценно реализуемы через политические инструментариумы — посредством давления на власть через организацию свободного диалога. Поскольку одним из признаков правового государства является обеспечение интересов личности, то общественные объединения как раз и являются одним из таких каналов, опосредующих отношения между личностью и государством и способствующих обеспечению интересов личности, но не через борьбу за власть, а через механизмы, защищающие свободу личности от посягательства власти.

Механизм взаимодействия институтов гражданского общества и государства в Казахстане переживает этап становления. Он включает в себя нормативную правовую базу утверждения институтов правового государства и формирования гражданского общества.

Современное казахстанское общественно-политическое пространство характеризует такая особенность, когда власть сама предпринимает активные шаги по созданию условий для ускоренного развития



институтов гражданского общества путем подготовки различных организационных форм — диалоговых площадок, совершенствования правовой основы функционирования институтов гражданского общества. Инициативы властных структур показывают их заинтересованность в том, чтобы отношения с гражданским обществом изначально направить в русло партнерства.

В Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 г., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. № 154, определяется: «Задачей демократического, светского, правового и социального государства является создание необходимых условий для всемерного развития гражданского общества...». К институтам гражданского общества, наряду с другими общественными объединениями и юридическими лицами, относятся и научные союзы и объединения.

Обоснование взаимообусловленности процессов развития науки, гражданского общества и правового государства носит правомерный характер, поскольку в современных условиях наука характеризуется совокупностью как государственных институтов, так и институтов гражданского общества. Научные объединения, ассоциации, союзы создаются не решением государственных органов, а в результате появления в научном сообществе объединенных общими творческими интересами групп ученых, стремящихся создать площадку для научных дискуссий и общества реализовывать идеи и планы. Кроме того, верховенство права, обеспечение приоритета прав и свобод человека, защита прав граждан на собственность, включая интеллектуальную, — это те условия, которые позволяют гражданскому обществу способствовать развитию творческой личности, ощущающей себя равноправным партнером с государством, увеличению возможностей для свободы созидания, самовыражения и самореализации исследователя.

В этом плане разработка демократического механизма взаимодействия институтов государства и общественных научных объединений является актуальной проблемой. При этом важно учесть институты законодательной и исполнительной власти.

Принцип взаимоуправления на основе социальной гармонии и партнерства между научным сообществом и государственными органами подразумевает привлечение научных объединений к выработке решений, контроль ученых над деятельностью исполнительных органов власти по вопросам, затрагивающим их интересы, и научную экспертизу нормативных правовых актов. Это оказывает существенное влияние на утверждение в Казахстане правового государства. Ведь суть идеи правового государства заключается в самоограничении государственной власти через правовые механизмы, способствующие включению в процесс





выработки и реализации политических решений гражданского общества, которое налаживает действенный контроль за деятельностью государства. Располагая существенными интеллектуальными ресурсами, научные объединения своим участием придают правотворческим и правоприменительным процессам позитивную динамику. Ученый как гражданин становится активным субъектом строительства государства. Важно выработать конкретный механизм организационных форм взаимодействия государственных органов и общественных научных объединений.

Таким образом, государство осознает, что развитие науки в современных условиях должно осуществляться с учетом формирования институтов гражданского общества. Параллельное реформирование науки, институтов государства и формирование гражданского общества имеет большой потенциал в плане их сотрудничества. Эффективность реализации интересов научного сообщества существенно может повыситься в условиях успешного диалога с государственными органами. Можно заключить, что, насколько результативным сейчас является сотрудничество гражданского научного общества и власти, зависит не только от воли государства, сколько от усилий и гражданской активности самих групп ученых, их готовности нести груз социальной ответственности за делегированные полномочия, активно и инициативно участвовать в продвижении вопросов, связанных с наукой, формированием гражданского общества, построением правового государства, продвижением в обществе либеральных политических институтов.

Современные государства с развитой демократией невозможно представить без структур гражданского научного общества, которые демонстрируют наличие реального самоуправления ученых с присущей им высокой социальной ответственностью. Многие зарубежные научные организации как институты гражданского общества, автономные по отношению к государству, но сотрудничающие с ним, играют активную политическую, социальную, экономическую роль, создают с государством и другими институтами гражданского общества развитые правовые отношения.

К примеру, одним из институтов гражданского общества, оказывающим существенное влияние на все сферы жизнедеятельности, являются профессиональные ассоциации. Так, Американская ассоциация юристов принимает активное участие не только в научной и образовательной жизни своей страны. Ее деятельность вышла далеко за пределы США, она сотрудничает с международными организациями в разработке научных проектов, подготовке научной экспертизы нормативных правовых актов, стандартов образования, аккредитации научных и образовательных учреждений и т. д. Влиятельную силу представляет собой Американская ассоциация в поддержку науки, с которой считаются во всем научном мире.



Многие научные общественные организации за рубежом выпускают свои журналы, проводят съезды, участвуют в акциях.

Как отмечает Г. Атаманчук: «Задача общественной науки не исчерпывается тем, что она формулирует те или иные суждения, умозаключения, максимы, императивы, парадигмы и прочие логические конструкции (как часто полагают у нас); главная ее функция выражается в изменении сознания, поведения и деятельности массы людей, в развороте общества (естественно, и государства) к более рациональным и эффективным формам и технологиям жизнедеятельности» [1].

Сказанное известным юристом в отношении задачи общественной науки справедливо к науке в целом и к казахстанской науке в частности.

В настоящее время в республике действует новая модель управления наукой страны, важнейшим инструментом реализации которой является Государственная программа развития науки Республики Казахстан на 2007–2012 гг., разработанная впервые в истории Казахстана, утвержденная Указом Главы государства в июне 2007 г. Она предполагает развитие фундаментальных, прикладных научных исследований и инновационной деятельности по приоритетным направлениям научно-технического развития.

Программа нацеливает на необходимость принятия «действенных мер по эффективному взаимодействию государственных органов с общественными объединениями ученых как представителями гражданского общества». В новой модели сочетаются «административное управление и научное развитие». Административная часть реализуется через Министерство образования и науки и отраслевые министерства — администраторы бюджетных научно-технических программ. Этот процесс проходит при активном участии научного сообщества (Высшая научно-техническая комиссия при Правительстве Республики Казахстан (далее — ВНТК), ее рабочая группа и секции, Национальная академия наук Республики Казахстан (далее — НАН РК), Национальная инженерная и отраслевые академии наук, Союз ученых Казахстана, сеть научных советов по отраслям наук, научно-техническим программам и другие). Все это достаточно хорошо согласуется с международным опытом (США, Китай и др.). Здесь Национальная академия наук Республики Казахстан нашла свою нишу в качестве республиканского общественного объединения.

Полномочия НАН РК расширяются, и этот процесс будет совершенствоваться. В настоящее время НАН РК участвует в формировании научных приоритетов, проведении государственной научно-технической экспертизы (далее — ГНТЭ) путем участия своих членов в различных комиссиях, союзах, советах и др. За последние три года к проведению ГНТЭ привлекались более 40 академиков НАН РК. Некоторые академики НАН РК являются членами ВНТК, а также Комиссии по Государственной



премии Республики Казахстан в области науки и техники при Президенте Республики Казахстан, в том числе президент Национальной академии наук.

НАН РК пропагандирует научные достижения. Так, в целях информирования научной общественности об основных результатах фундаментальных исследований она проводит работу по научному редактированию материалов по результатам научных исследований и выпуску академических изданий «Известия НАН РК» (серия химическая, биологическая и медицинская, геологическая, физико-математическая, филологическая, общественная), «Вестник НАН РК» и «Доклады НАН РК».

Общественные организации ученых имеют огромный потенциал в формировании каналов воздействия на общество и государство. Разумеется, что в этом плане имеются определенные сложности, связанные, прежде всего, с историческим сознанием нашего научного сообщества. Как верно отмечается в литературе: «Отечественная наука развивалась в условиях, далеких от того, чтобы реализовывать функции саморазвития» [2].

В нынешних сложных условиях социальной и экономической трансформации Казахстана, усугубившихся мировым финансовым кризисом, государство не отстраняется от задач по развитию отечественной науки, более того, предпринимает энергичные меры по реформированию ее на инновационных и технологических рельсах, сохранив за собой роль основного источника ее финансирования.

Однако государство неминуемо должно было сложить и сложило с себя статус монополиста в отношениях с научным сообществом и формирует иную правовую основу развития отечественной науки, соответствующую новым экономическим и социальным реалиям. Ранее государство являлось единственным регулятором отношений сферы науки, контролировало появление и деятельность научных организаций, несло полную ответственность за их финансовое обеспечение и проведение научной поисковой работы.

Теперь государство, разрабатывая государственную научную политику, делает упор на развитие в научном пространстве страны рыночных механизмов, стимулирование инициативы структур гражданского научного общества, способных к самоуправлению, самокоординации, саморазвитию.

Путем определения приоритетных направлений научно-технического развития страны, осуществления конкурсного финансирования научных исследований, происходит структурная перестройка выделяемых на науку средств. Государство нацелено поддерживать прежде всего те отрасли знания, которые способствуют ее инновационному развитию, повышают ее экономическую и технологическую конкурентоспособность.



Ключевым фактором развития научно-технической сферы является выбор приоритетных направлений научных исследований. ВНТК одобрены приоритетные направления научно-технического развития на 2007–2009 гг.: нанотехнологии и новые материалы; биотехнологии; технологии для углеводородного и горно-металлургического секторов и связанных с ними сервисных отраслей; ядерные технологии и технологии возобновляемой энергетики; информационные и космические технологии; национальная идея как основа устойчивого развития Казахстана.

Утверждены приоритеты фундаментальных научных исследований на 2009–2011 гг.: в области физико-математических наук, химико-технологических наук, биологических и медицинских наук, наук о Земле, общественных и гуманитарных наук. Рассмотрены и одобрены проекты новых научно-технических программ на 2009–2011 гг., направленных на научное обеспечение стратегических и национальных интересов страны — продовольственной, экологической, ядерной, сейсмической, биологической, водной и информационной безопасности, сохранения биоразнообразия, генетических и природных ресурсов, вопросов истории, культуры, идеологии.

Глава государства Нурсултан Абишевич Назарбаев в своем Послании народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира» отметил: «Развитие научного потенциала должно быть направлено на максимальное приближение прикладной науки к производству, к бизнесу» [3].

Творческий потенциал наших ученых должен быть востребован частным капиталом. Государство сейчас стремится ориентироваться на появление в стране инновационного бизнеса и создать для этого правовые и экономические механизмы заинтересованности.

Сегодня для дальнейшего развития казахстанской науки в условиях рыночной экономики необходимо экономическое стимулирование спроса со стороны частного сектора на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (далее — НИОКР) через налоговые льготы и преференции (налоговые каникулы, возмещение 100% затрат на НИОКР после их внедрения и др.). Это даст возможность привлечь частные инвестиции в сферу экономики знаний и обеспечит дополнительное финансирование. Будут созданы условия для мотивации реального (частного) сектора экономики и его ориентации на развитие наукоемких производств, конкуренции в среде ученых и инженеров.

Большая роль в разработке и продвижении инноваций в развитых странах принадлежит субъектам малого бизнеса. В Казахстане малый и средний бизнес сейчас в основном ориентирован на сферу услуг и продажу товаров. Государству, ввиду слабой сформированности граж-



данских структур в научном сообществе, необходимо взять на себя обеспечение инфраструктуры самостоятельной научной деятельности. Чтобы у предпринимателей появилась мотивация вкладывать деньги в конструкторские цеха, технологические лаборатории, необходимо через налоговые преференции, льготы на маркетинговые расходы и предоставление новейшей научной информации создать им условия для внедрения результатов прикладной науки, обращенной к повседневным нуждам человека — экологически чистая посуда, более усовершенствованная бытовая техника, строительные технологии и т. д. Одним из таких направлений по поддержке развития и внедрения технологий субъектами малого и среднего бизнеса могло бы стать предоставление технического оборудования, экспериментальных площадок в аренду, обеспечение перевода с иностранных языков научно-технической документации и т. д.

Большая роль в инициировании инновационной деятельности субъектов малого бизнеса могла бы принадлежать гражданскому научному обществу, готовому по своему интеллектуальному потенциалу к выработке конкретных моделей сближения прикладной науки и частного предпринимательства.

Как отметил Глава государства в своем Послании народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики»: «Мы будем проводить единую государственную стратегию, направленную на внедрение высоких технологий и поддержку инноваций. Практически все успешные современные государства, активно интегрированные в систему мирохозяйственных связей, сделали ставку на «умную экономику». А для ее создания следует, прежде всего, развивать свой собственный человеческий капитал» [4].

Способствуя и развивая социальное партнерство с институтами гражданского научного общества и рассчитывая на активизацию деятельности производства и бизнеса в развитии и внедрении технологий, вместе с тем властные структуры понимают, что в современных условиях сохраняющегося технологического отставания республики, государство должно оставаться главным регулятором в сфере развития научного потенциала страны. Как отметил министр образования и науки Республики Казахстан Ж. К. Туймебаев: «Для нас актуальна проблема сохранения и преумножения интеллектуального капитала. Она трудноразрешима без государственного заказа на научные разработки, адекватного финансового обеспечения высшей и средней школы, повышения статуса ученого» [5].

В этом плане мы согласны с мнением, что «вопреки... идеям экономического либерализма о чудодейственной организующей роли свободного рынка все развитые государства тщательно отслеживают, регулируют и



поддерживают динамику своего научно-технического потенциала и его использование в общенациональных интересах» [6].

В последние годы принимаются меры по стимулированию труда научных работников. С 2007 г. значительно повышены статус, а также материальное содержание Государственной премии Республики Казахстан в области науки и техники. Высокая награда в области науки и техники присуждена двум работам, а их авторы — 9 ученых удостоены звания лауреатов Государственной премии Республики Казахстан.

Присуждаются именные премии: имени Ч. Валиханова за лучшие научные исследования в области гуманитарных наук, имени Д. Кунаева для молодых ученых за лучшие работы в области естественных наук, имени М. Ауэзова для молодых ученых за лучшие работы в области гуманитарных наук, имени И. Алтынсарина за лучшие научные исследования и работы в области педагогики.

Сегодня одной из мер по закреплению молодых ученых является повышение их квалификации путем стажировок в ведущих зарубежных научных центрах. Большая роль в подготовке кадров принадлежит международной стипендии Президента Республики Казахстан «Болашак», в рамках которой с 2008 г. у казахстанских ученых появилась возможность прохождения научных стажировок (от одного до двенадцати месяцев) в научных лабораториях и ведущих учебных заведениях мира.

Вместе с тем для формирования новой когорты казахстанских ученых, повышения престижа и привлекательности карьеры в научной сфере необходимо принятие адекватных мер, направленных на повышение социального статуса ученого, и, в первую очередь, на повышение оплаты его труда.

Сегодняшние реалии все настойчивее диктуют необходимость в вопросах продвижения отечественной науки совместных усилий как государственных структур, так и научных организаций, представителей бизнеса — всего гражданского сообщества.

В современном высокотехнологичном мире роль науки и технологий неопределима. Наука — это показатель развитости государства, основа общественного прогресса. В Послании народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию» Президент страны предложил «не останавливаться, идти дальше и осуществить новый план дальнейшей модернизации экономики...» [7].

В Казахстане идея разработки, приобретения и внедрения инновационных технологий должна стать составной частью не только мировоззрения чиновников и научного сообщества. Цель — построить Казахстан с современной успешной экономикой, как страну инноваций и высоко развитых технологий — должна стать составной частью национальной идеи.



## Литература

1. *Атаманчук Г.* Наука, власть, общество // Государственная служба. 2001. № 2 (12). С. 14.
2. *Конин Н. М., Манохин В. М., Залесский В. В.* Правовое пространство науки // Правоведение. 1993. № 1. С. 88.
3. Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2006. 2 марта.
4. Повышение благосостояния граждан Казахстана — главная цель государственной политики: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2008.
5. *Туймебаев Ж. К.* Причин для тревоги нет — храм науки останется академии // Байтерек. 2008. № 5 (32).
6. *Хромов Г. С.* О свободе научных исследований // Российский химический журнал. 1999. № 6. С. 6.
7. Через кризис к обновлению и развитию: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана // Казахстанская правда. 2009. 6 марта.



## 5.2. КАЗАХСТАНСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПОЗНАНИЮ

В своем Послании народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» Глава государства Н. А. Назарбаев определил следующие важные направления построения модели гармоничного политического и государственного развития, которая в определенной мере отражает приоритеты казахстанского парламентаризма: повышение эффективности взаимодействия и укрепление системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти; расширение полномочий представительных органов власти; создание благоприятных условий для повышения роли политических партий, развития институтов гражданского общества; повышение эффективности и прозрачности работы госорганов; реформирование структуры исполнительной власти для обеспечения общественного доступа к процессу выработки государственных решений; дальнейшее укрепление институциональных механизмов защиты прав и свобод человека; создание условий для развития местного самоуправления; содействие гармоничному развитию средств массовой информации [1].

Имеющее многолетнюю историю своего возникновения и развития явление парламентаризма тем не менее требует своей конкретизации для Казахстана. В настоящее время казахстанский парламентаризм не имеет своих методологических основ и какой-либо теоретической модели.

Системный подход к казахстанскому парламентаризму является главным условием его целостного познания и воплощения. Осуществляемая при этом деятельность и используемая информация в современных условиях высокой динамики социально-экономических, политических и иных процессов парламентаризма, их стратегического планирования должны быть опережающими. Это позволит приблизиться к формированию качественно новой информационной модели парламентаризма, вариативная составляющая которой осуществляет своевременное и опережающее информационное взаимодействие с внешней средой для достижения целей и решения поставленных задач.

Системология парламентаризма, которая рассматривается нами в качестве учения о парламентаризме как сложной системе, а также соответствующей отрасли методологии комплекса наук, имеющих непосредственное отношение к парламентаризму, позволяет исследовать его как интегрированный объект окружающей действительности, выявить системную информацию о нем в условиях его функционирования, преобразования и развития, осуществить конструирование необходимых для этого методов и средств, а также системную организацию соответствующей деятельности людей.





Существование и развитие парламентаризма во многом зависит от политической системы и политического режима, который может рассматриваться, с одной стороны, как совокупность способов и методов осуществления власти в обществе, а с другой — как конкретный механизм функционирования политической системы общества.

На наш взгляд, противоречие между потребностью системного познания парламентаризма, его эволюционного развития в нашей стране и ограниченностью необходимых для этого средств обуславливает ряд проблем, касающихся:

1) разработки методологических, теоретических, методических и иных основ и средств реализации системного подхода к исследованию, преобразованию и реализации парламентаризма как системы, а также системной организации деятельности людей в аспекте целей и задач парламентаризма в нашей стране. Важным вопросом рассмотрения парламентаризма как системы является взаимосвязь, взаимовлияние и взаимодействие всех компонентов парламентаризма с объектами окружающей среды (общество, экономика, политические институты и т. д.);

2) необходимости осмысления и научного обоснования парламентаризма как процесса системных изменений объективной реальности, включающей также совокупность законодательной, представительной и партийной власти;

3) развития законодательных основ парламентаризма;

4) дальнейшего существенного усиления роли парламента в системе государственной власти и развития гражданского общества;

5) актуализации и развития представительной составляющей парламента и, как следствие, формирования реальной системы представительства.

Парламентаризм — это основанное на принципах разделения властей, верховенства закона, демократизации и соблюдения прав и свобод человека социально-культурное и политико-правовое взаимодействие государственной власти и гражданского общества с целью достижения цели (целей) и решения поставленных задач построения правового, демократического и социального государства и его устойчивого развития [2].

Рассмотрение парламентаризма как системного явления и непосредственно как системы предполагает учет следующих моментов его целостного познания и реализации:

1. Программно-целевое структурирование парламентаризма позволяет выделить три основные целевые программы:

1) исследование (включая разработку необходимых для этого методологических, теоретических, методических, технических и иных средств) парламентаризма как системы;



2) разработка, совершенствование и развитие соответствующей области знания, методологических, теоретических, методических, технологических и иных основ и средств реализации парламентаризма;

3) практическая реализация, совершенствование и развитие парламентаризма.

2. Конструированию концептуальной модели системы парламентаризма предшествуют: оценка существующей ситуации, выявление проблем и формирование области (дерева) целей. При этом приоритетными являются цели, относящиеся к системе высшего уровня государственной власти и государственного управления.

3. На первом этапе системного познания парламентаризм исследуется как отдельная система вне ее связи с внешней средой. При этом структуру изучаемой информации о парламентаризме составляют:

1) субъекты системы парламентаризма, их соответствующая компетентность, модель поведения и т. д.;

2) основные принципы парламентаризма, включая системность, конституционность, демократизм, законность, народовластие, гласность и т. д.;

3) содержание парламентаризма, выходящее за рамки традиционного описания парламента и его деятельности как законодательного и представительного органа государственной власти;

4) основные методы реализации, совершенствования и развития парламентаризма;

5) механизмы и средства (в широком смысле) парламентаризма;

6) область знаний, связанная с парламентаризмом, компонентами его системы и соответствующими объектами внешней среды;

7) подсистемы, обеспечивающие эффективную, устойчивую реализацию и развитие парламентаризма (программы и подпрограммы информационного, финансового, методологического, научного, кадрового, материально-технического и иного обеспечения).

4. Обязательным условием системного познания парламентаризма является изучение известных объектов внешней среды — состояние объектов парламентаризма и его компонентов. Только в этом случае может быть построена эффективная система мониторинга состояния объектов парламентаризма и процессов реализации целей и задач парламентаризма.

5. На втором этапе исследования система парламентаризма изучается в процессе ее функционирования, совершенствования и развития в условиях взаимодействия с объектами внешней среды. При этом конструирование, представление и изучение информации касается:

1) сконструированной модели интегрированной системы парламентаризма;



2) свойств (в том числе интегративных качеств), характеристик и основных функций данной системы и ее компонентов;

3) целевых программ реализации основных принципов, целей и задач парламентаризма;

4) взаимодействия компонентов целостной системы парламентаризма с объектами внешней среды (объектами парламентаризма).

6. Конструирование системы парламентаризма и разработку целевых программ целесообразно осуществлять вместе с построением интегрированной системы управления (управления системой парламентаризма и ее целевыми программами).

7. Наиболее трудным этапом системного познания парламентаризма является разработка теоретико-методологических и иных основ и средств, стратегии, программ и механизмов развития определенных элементов самоуправления граждан и общества в целом.

8. Парламентаризм включает в себя разнородные составляющие (компоненты) и поэтому представляется нами в качестве интегрированного объекта реальной действительности (в данной работе понятие «объект» используется нами в широком смысле), концептуальная модель которого конструируется как интегрированная. Таким образом, конструируется концептуальная модель интегрированной системы парламентаризма.

В случае функционирования и реализации всех своих компонентов модель интегрированной системы парламентаризма «оживает», что позволяет рассматривать в дальнейшем не модель, а, собственно, систему парламентаризма.

9. Интегрированная система парламентаризма одновременно представляет собой средство достижения ее цели (целей) и планируемых результатов, а также решения поставленных задач.

Наличие целей (включая стратегические) позволяет конструировать соответствующую концептуальную модель интегрированной системы парламентаризма как средства их достижения.

10. При конструировании концептуальной модели системы парламентаризма целесообразно включать в нее кроме инвариантных составляющих необходимые вариативные компоненты. Наличие подобных вариативных компонентов у системы способствует ее гибкости и устойчивому функционированию в условиях взаимодействия с внешней средой, быстрой адаптации к изменяющимся условиям и факторам окружающей действительности. К вариативным компонентам интегрированной системы парламентаризма в данной работе отнесены подсистемы, обеспечивающие необходимое эффективное функционирование и развитие системы парламентаризма.

11. Необходимая минимизация числа компонентов, уровней и связей системы парламентаризма не должна отражаться на эффективности ее



функционирования для достижения цели (целей) и решения поставленных задач.

12. Разработка целевых программ осуществляется на основе программно-целевого метода, методологической основой которого является системный подход, который, в свою очередь, служит разработке методов исследования и конструированию объектов — систем разных типов и классов [3]. Методы системного подхода позволяют получать и системно изучать информацию о рассматриваемых объектах.

К основным аспектам системного подхода могут быть отнесены:

- 1) элементный, подразумевающий выявление элементов системы;
- 2) структурный, заключающийся в выявлении внутренних связей и зависимостей между элементами системы, а также внутренней организации (строении) исследуемого объекта;
- 3) функциональный, предполагающий определение функций, для осуществления которых созданы и существуют соответствующие объекты;
- 4) целевой, означающий необходимость научного определения целей исследования, их взаимной увязки между собой;
- 5) ресурсный, заключающийся в выявлении ресурсов, требующихся для решения той или иной проблемы;
- 6) интеграционный, состоящий в определении совокупности качественных свойств системы, обеспечивающих ее целостность и особенность;
- 7) коммуникационный, означающий необходимость выявления внешних связей данного объекта с другими, т. е. его связей с внешней средой;
- 8) исторический, позволяющий установить историю возникновения и жизненный цикл исследуемого объекта, существующее состояние, а также прогноз возможного развития.

В качестве методологических направлений, в которых реализуется системный подход и которые целесообразно применять для исследования и осуществления парламентаризма могут быть использованы [4]:

- системно-комплексный подход (конкретизация и приложение системного подхода к различным социальным, политическим, правовым и иным системам (комплексам) с учетом того, что парламентаризм является интегрированным объектом и может рассматриваться не только как интегрированная система, но и как своеобразный комплекс);
- программно-целевой подход (как методология достижения поставленных целей, в том числе стратегических, с помощью программ), методологической основой которого является системный подход;
- системно-мультипликационный подход (служащий конкретизации и приложению системного подхода к исследованию процессов,



связанных с возникновением и мультипликацией эффектов, образующихся, например, в разных компонентах политической системы и гражданского общества);

- системно-нормативный подход (представляющий собой конкретизацию и приложение системного подхода к стратегическому планированию различных норм и требований, к системно-нормативному обеспечению рассматриваемых процессов, в том числе необходимыми ресурсами);
- системный подход режима экономии (ориентированный на достижение целей и решение поставленных задач при минимизации затрат);
- системно-динамический подход (направленный на исследование, разработку и обоснование мероприятий, ускоряющих развитие соответствующих объектов стратегического планирования, повышающих его качественные характеристики);
- системно-проблемный подход (использующий системный подход для выявления, формулирования, систематизации и решения существующих и возникающих проблем и проблемных ситуаций);
- системно-исследовательский подход (как методология системного исследования рассматриваемых объектов окружающей действительности и реализация полученных результатов);
- системно-технологический подход (методология технологизации, проектирования, разработки и реализации различных процессов, программ и т. п. на основе системного подхода);
- системно-практический подход (методология системной организации и осуществления практической деятельности субъектов, практического достижения целей и решения практических задач и т. д.).

Традиционно для исследования политических и иных систем, имеющих непосредственное отношение к парламентаризму, используется модель системы Д. Истона «вход — процесс — выход» [5]. Графическая иллюстрация указанной системы Д. Истона показана на рис. 1, где: 1 — вход; 2 — процесс; 3 — выход; 4 — обратная связь; 5 — внешняя среда; 6 — результаты, отражающие достижение целей и планируемых результатов реализации парламентаризма, решение поставленных задач и т. д.

Системное познание парламентаризма как совокупности процессов обуславливает выделение не только соответствующих программ, процедур, действий и т. д., но и обязательное условие управления — принятие решений. Автор работы процесс разработки и реализации управленческого решения рассматривает в рамках системы политического менеджмента как совокупности научных подходов, принципов и методов, а также целевой, обеспечивающей, управляемой и управляющей подсистем [6].

Для принятия политических решений чаще всего используется модель взаимодействия политической системы с внешней (общественной) средой, где на входе учитывается влияние общества на систему, на выходе — влияние системы на общество.

Как нам представляется, все объекты политической действительности можно рассматривать как системы, которые, функционируя в политической сфере, являются политическими системами.

Вход политической системы содержит требования общества, для выполнения которых на выходе принимаются политические решения и осуществляются необходимые для их реализации действия. Входом воспринимается также поддержка гражданами политического режима, от которого во многом зависит устойчивое и эффективное функционирование политической системы. На выходе политическая система обеспечивает: принятие решений, нормотворчество, применение правил и норм, контроль соблюдения нормативных правовых актов, политических норм, претворения в жизнь политических решений.

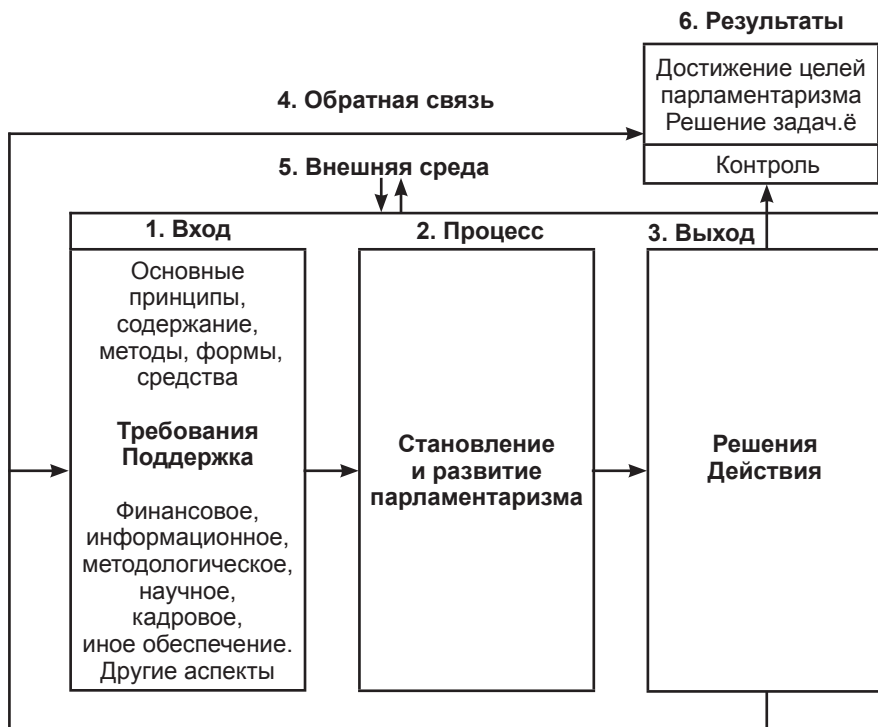


Рис. 1. Модель системного анализа парламентаризма



В целом, как показывает практика, подобная система «вход — процесс — выход» мало пригодна для исследования сложных объектов, какой, например, является парламентаризм. Информация для принятия управленческих решений зачастую структурируется на основе структурного или комплексного подхода. Используемая при этом модель системы «вход — процесс — выход» хотя и способствует многостороннему изучению используемой в ней информации, все же не позволяет создать целостное представление об изучаемом объекте, в данном случае о парламентаризме.

К способам преобразования политической информации могут быть отнесены: алгоритмизация, изменение последовательности (перестановка) изложения, введение новой информации, ее соответствующее структурирование с учетом новых научных достижений, структурирование информации по уровню обобщенности ее составляющих, перенос знаний из одной области в другую и т. д. Структурирование информации об изучаемом объекте политической действительности на основе системного подхода не только соединяет в себе перечисленные выше приемы, но и позволяет осуществлять принцип одновременности, значительно ускоряющего темп и эффективность познания объекта и воплощения полученных знаний на практике.

Поскольку познание сущности объекта происходит посредством выявления его целостности, большинство специалистов (не умеющих этого делать) включают в свою систему знаний уже сформулированные кем-то понятия сущности изучаемых объектов, не осваивая в конечном итоге диалектический процесс познания окружающей действительности. В большей степени это происходит потому, что системный подход еще не нашел своего должного приложения в политической науке и практике.

Структурирование информации основано на формировании и систематизации структур содержания, т. е. на таком его упорядочении, которое связывается с выделением соответствующих для данного содержания систем, а в них — составляющих и связей между ними. Сравнение этих систем между собой служит их упорядочению. Содержание информации, представленное в виде определенной структуры, облегчает задачу ее изучения.

Под представлением в нашей работе понимается отражение объектов (предметов, явлений и т. д.) окружающей действительности в форме обобщенных наглядных образов. Представление знаний является одной из важных проблем, с которой приходится сталкиваться при обработке знаний или при построении систем, основанных на знаниях. Это связано с тем, что представление знаний в конечном итоге определяет характеристики соответствующей системы.

Понятие представления может иметь несколько иной смысл, когда

речь идет о формировании (на первом этапе изучения информации) в сознании субъекта представлений об изучаемом объекте. На условно втором этапе ожидается его необходимое осмысление и понимание. Одновременно со структурированием информации происходит структурирование соответствующей деятельности. Осуществляемые при этом действия могут иметь различные аспекты, в том числе:

- содержательный (действия по структурированию, представлению, изучению и использованию информации);
- мотивационный;
- ориентировочный (действия по формированию ориентировочной основы познавательной и практической деятельности);
- исполнительский (действия, направленные на достижение цели и решение поставленных задач);
- контрольно-оценочный (действия по проверке и оценке осуществляемых действий и деятельности, а также полученных результатов);
- корректировочный (действия по регулированию осуществляемых действий и деятельности с точки зрения обеспечения их необходимой эффективности, достижения целей и решения поставленных задач при минимизации затрат).

Структурирование информации, относящейся к изучаемому объекту политической действительности, можно рассматривать как ее целенаправленное преобразование в определенную систему для последующей реализации в познавательной, теоретической и практической деятельности субъектов политики. Осуществляемое на основе системного подхода системное структурирование информации об изучаемом объекте политической действительности способствует его целостному познанию при минимизации затрат [7].

Вариантами структурирования информации могут служить: логические структуры, представляющие собой систему внутренних связей между понятиями и суждениями, входящими в данный отрезок материала, схемы, многомерный подход и т. д. Использование единственного способа построения целостного отображения сложного объекта, развертки логической структуры учебного предмета недостаточно для формирования адекватной системы знаний. Для этого требуются разнообразные подходы, принципы и способы. Наиболее полное изучение рассматриваемой информации будет иметь место в случае его системного описания.

На рис. 2 представлена совокупность познавательных и практических действий, обеспечивающих системное изучение объектов политической действительности. Данная модель-структура, содержание которой разрабатывается в соответствии с поставленными целями, включает тринадцать основных блоков, в том числе:





1) изучаемый объект (парламентаризм) и основное содержание исходной информации о нем: субъекты, основные принципы, содержание, методы, формы, средства, ресурсы; субъекты взаимодействия (при взаимодействии с объектами внешней среды), модель системы объекта, структура системы, свойства компонентов системы, в том числе интегративные свойства, их характеристики, взаимодействие с внешней средой; функции компонентов системы; функции системы; связи и отношения компонентов системы между собой и с внешней средой;

2) методологический анализ выявленной информации о парламентаризме, который обуславливает: выявление объекта из окружающей среды, его идентификацию и целостное познание; осуществление перехода от всестороннего рассмотрения к конкретному и обратно; учет количественной и качественной стороны явления, выявление причинно-следственных связей и т. д.;



Рис. 2. Системное структурирование и изучение парламентаризма



3) системный анализ: литературы и нормативных документов, содержания информации об изучаемом объекте, структуры объекта, связей, отношений и взаимодействия компонентов системы между собой и с окружающей средой, условий функционирования системы и ее элементов, основных понятий и т. д.;

В рамках системного анализа могут осуществляться также политический, экономический, математический, критический и иные виды анализа. В частности политический анализ в настоящее время имеет большое разнообразие способов и методов его осуществления. Как полагает С. Г. Туронок, политический анализ (в широком смысле) — это деятельность по производству знания о процессе и в процессе выработки, принятия и реализации политических решений; прикладная политико-управленческая дисциплина, использующая множественные методы исследования и аргументации с целью разработки принципов и методов подготовки, принятия и осуществления публично-политических решений в проблемных ситуациях, обладающих общественной значимостью [8];

4) изучение и учет внутренних и внешних, положительных и отрицательных влияющих факторов, способных изменить состояние объекта, а также существующих и возможных последствий. К внутренним факторам по отношению к парламентаризму как процессу могут быть отнесены, например, уровень политического сознания и политической культуры, участвующих в нем субъектов, уровень компетентности субъектов управления этими процессами и т. д. Внешними факторами могут считаться, например, политика государства, демократизация, глобализация и т. д.;

5) научное исследование парламентаризма и связанных с ним явлений и процессов, выявленных проблем и т. д. При этом предусматривается также экспериментальную деятельность, служащую проверке на практике различных теорий, результатов исследования, идей и т. д.;

6) выявление, формулирование, структурирование и исследование проблем, относящихся к рассматриваемому объекту (парламентаризму), поиску путей их решения, построению дерева проблем и дерева целей, определению проблем, имеющих отношение к иным блокам предлагаемой модели-структуры;

7) практическая деятельность субъектов парламентаризма, в том числе: системное структурирование, представление и изучению объекта, реализацию системного подхода и иных видов деятельности, направленных на целостное познание парламентаризма, его необходимое развитие и эффективное воплощение, решение поставленных целей и задач и т. д.;

8) мониторинг состояния и развития парламентаризма: наблюдение, накопление, хранение, систематизация полученных данных и иной полу-



ченной информации, необходимое аналитическое обобщение результатов мониторинга, изучение динамики состояния объекта в пространстве и во времени и т. д.;

9) прогноз состояния парламентаризма в аспекте стратегических целей развития нашего общества и государства;

10) поиск, изучение и обобщение международного, зарубежного и отечественного опыта в области познания парламентаризма, его воплощения, развития и эффективной реализации;

11) системный синтез и обобщение полученной и используемой информации о рассматриваемом объекте (парламентаризме), а также всех произведенных по отношению к нему действий (деятельностей);

12) инновационная деятельность, направленная на развитие и эффективную реализацию парламентаризма и знаний о нем, совершенствование и развитие методов, форм и средств познания, развитие области знаний, относящейся к парламентаризму; совершенствование и развитие объектов внешней среды и т. д.;

13) результаты: достижение целей и планируемых результатов реализации парламентаризма в Казахстане, решение поставленных задач, реализация системного и иных подходов в познавательной, теоретической и практической деятельности субъектов парламентаризма и т. д.

Представленная модель-структура совокупности познавательных и практических действий, по данным наших исследований, способствует ускоренному и целостному познанию парламентаризма, иных объектов политической действительности, их возможному преобразованию и эффективному использованию на практике, формированию и развитию умений и навыков системного подхода. Концептуальная модель технологии системного структурирования, представления и изучения объектов политической действительности отражает имеющиеся исходные знания (информация) об объекте. Далее определяется его положение в пространстве и во времени, в том числе по отношению к иным окружающим его системам, и проектируется его модель (концептуальная, математическая или иная), с помощью которой всесторонне изучается объект (парламентаризм) и его компоненты.

Структурирование информации может рассматриваться как способ управления и самоуправления субъекта процессом изучения объекта, но при условии, если проектируемое содержание органично связано и имеет отношения со всеми элементами рассматриваемой системы. В целом, системное структурирование и изучение объектов политической действительности понимается нами одновременно как процесс и как деятельность субъектов по образованию и преобразованию научных знаний об объектах окружающей действительности. Структурирование политической информации может проводиться с помощью таблиц и



окружающей среды, его идентификация и целостное познание; изучение объекта.

Представленная технология системного структурирования, представления и изучения информации, являясь эффективным средством реализации системного подхода, способствует целостному познанию рассматриваемого объекта (парламентаризма), формированию системных представлений в области парламентаризма и системных основ его реализации в современных условиях.

Для научного познания и теоретического воспроизведения объекта наиболее существенное значение имеют не отдельные суждения, термины, выводы, а целостное теоретическое представление о действительности, т. е. конкретное понятие об объекте [9].

Системное изучение парламентаризма предполагает проектирование модели системы объекта, структура которой может быть представлена как совокупность ее инвариантной и вариативной составляющих. На рис. 3 представлена разработанная нами концептуальная модель интегрированной системы парламентаризма, включающая:

С — реальная ситуация: состояние парламентаризма, политики государства, состояния парламента, гражданского общества и его институтов и т. д.

П — выявленные проблемы парламентаризма, проблемы реализации парламентаризма в стране, проблемы глобализации, проблемы демократизации общества и т. д.

В — возможности решения выявленных проблем.

1 — основные компоненты изучаемого объекта — парламентаризма (1.1 — модель системы парламентаризма; 1.2 — подсистемы обеспечения; 1.3 — область знаний, относящаяся к парламентаризму и объектам внешней среды);

2 — известные объекты внешней среды, взаимодействующие с компонентами системы парламентаризма;

3 — влияющие (внешние и внутренние, положительные и отрицательные) факторы, способные изменить состояние рассматриваемого объекта (парламентаризма);

4 — целевые программы и подпрограммы как продукты реализации компонентов сконструированной интегрированной системы парламентаризма и одновременно как средства достижения целей и планируемых результатов реализации парламентаризма;

5 — интегрированная система управления указанной системой, целевыми программами, процессом взаимодействия компонентов системы с объектами внешней среды. Данная система включает также элементы самоуправления, в частности, организацию, самоконтроль и т. д.;



Рис. 3. Концептуальная модель интегрированной системы парламентаризма



6 — реализация системы и ее компонентов, соответствующих целевых программ и подпрограмм, реализация программ и подпрограмм обеспечения, реализация деятельности субъектов парламентаризма, политики и государственного управления;

7 — результаты: достижение целей и решение поставленных задач реализации парламентаризма; совершенствование и развитие области знаний; обеспечение необходимой эффективности взаимодействия с объектами внешней среды (объектами парламентаризма), а также их возможное совершенствование и развитие; совершенствование и развитие системы, целевых программ (подпрограмм); совершенствование и развитие системы управления и т. д.;

8 — обратная связь.

Важным требованием реализации представленной выше модели системы является то, что целевые программы должны рассматриваться как продукты реализации спроектированной модели системы, которая, в свою очередь, вместе с целевыми программами может использоваться в качестве средства достижения цели и решения поставленных задач.

Как показала практика и наши исследования, предложенная модель интегрированной системы позволяет не только целостно изучать объекты окружающей действительности, но и осуществлять системную организацию и реализацию деятельности людей.

На наш взгляд, парламентаризм как система представляет собой совокупность: принципов организации государственной власти и демократических основ общества; субъектов парламентаризма, его содержания, форм, методов, средств и функций; ресурсного и иного обеспечения устойчивого функционирования; норм и мер соответствующего государственного регулирования механизмов и процессов его реализации и развития.

### **Литература**

1. Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 28 февраля 2007 г. // Казахстанская правда. 2007. 1 марта.
2. О понятии и сущности казахстанского парламентаризма / Первый Президент Республики Казахстан и формирование правового государства (монография) / Под общ. ред. А. С. Сағынғали, Б. М. Каиповой, Г. Б. Карагизовой Ч. 1. Алматы: Издательский дом «Таймас», 2008. С. 122–136.
3. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. М.: Республика, 2001. С.514.
4. Стратегическое планирование (конспект лекций). М.: Приор-издат, 2004. 128 с.



5. *Истон Д.* Категория системного анализа политики // В кн.: Политология: Хрестоматия / Сост.: Б. А. Исаев, А. С. Тургаев, А. Е. Хренов. СПб.: Питер, 2006. С. 94–105.
6. *Фатхутдинов Р. А.* Управленческие решения: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2003. 314 с.
7. *Галиев М.* Политический процесс: системный подход к исследованию. Астана: Издательский дом «Акрам групп», 2009. 196 с.
8. *Турунок С. Г.* Политический анализ: Учебное пособие. М.: Изд-во «Дело», 2005. 360 с.
9. *Абдильдин Ж.* Собрание сочинений. В 5 т. Том V. Алматы: Өнер, 2001. 455 с.



### 5.3. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК ОДНО ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

Предметом особой заботы любого цивилизованного общества являются охрана и укрепление здоровья подрастающего поколения, борьба с такими негативными социальными явлениями, проявляющимися в их среде, как пьянство, наркомания, проституция, преступность. В соответствии со статьей 27 Конституции Республики Казахстан детство находится под защитой государства, являясь одной из основополагающих ценностей, признаваемых и защищаемых государством. Однако в последние годы в республике недостаточное внимание уделяется нравственному, правовому и физическому воспитанию несовершеннолетних и молодежи, о чем наглядно свидетельствует рост преступных, антиобщественных проявлений с их стороны, порой совершаемых с особой жестокостью. Поэтому молодежь и подростки должны получить приоритет внимания общества на деле, а не на словах.

Статистические данные свидетельствуют, что среди подростков значительно распространились пьянство, употребление наркотиков, токсических средств, безнадзорность. К сожалению, и преступность рассматриваемых лиц по-прежнему находится на высоком уровне, в том числе и групповая. В связи с этим в изучении проблем, связанных с преступностью несовершеннолетних, необходимо обратить внимание на особенности преступлений, совершаемых ими, различия в криминологической преступности подростков и других возрастных групп, особенности мотивации их преступного поведения.

Многочисленные исследования криминологов свидетельствуют о том, что по существу преступность несовершеннолетних — это групповая преступность. Более того, на практике прослеживается прямая взаимосвязь преступности несовершеннолетних с преступностью молодежи.

Рассмотрим криминологическую характеристику преступности несовершеннолетних. В первую очередь необходимо раскрыть структуру и динамику преступности данной категории лиц в целом по республике.

За последние три года отмечается незначительное снижение уровня преступности несовершеннолетних по стране. За анализируемый период наблюдается процесс омоложения преступников: криминальная активность 14–15-летних растет более быстрыми темпами, чем 16–17-летних. Одна из основных причин роста преступности несовершеннолетних — стремительное распространение среди подростков алкоголизма и наркомании.

Анализ структуры показывает, что подростками совершаются в основ-





ном кражи, хулиганство, грабежи и разбои, преступления, связанные с наркотиками, изнасилования, и, что особенно тревожит, умышленные убийства. Об этом наглядно свидетельствуют изученные нами свыше 200 уголовных дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними.

Значительный интерес представляют данные нашего исследования материалов уголовных дел. Так, более 50% осужденных несовершеннолетних преступления совершили в группе, более 40% не работали и не учились, вместе с тем к половине из них применена отсрочка исполнения приговора. По нашим исследованиям, умышленные убийства возросли на 18,9%, умышленные тяжкие телесные повреждения — на 22,9%, разбойные нападения — на 37,5%, грабежи — на 17,6%, все виды краж — на 3,2%.

Представляет интерес преступность несовершеннолетних в зарубежных странах. В соответствии с английским законодательством несовершеннолетними признаются лица в возрасте от 10 лет до 21 года. При этом термин «преступность несовершеннолетних» охватывает преступления подростков (от 10 до 18 лет) и молодежи (от 18 до 21 года), так называемых «молодых взрослых». В статистических сборниках преступления несовершеннолетних учитываются отдельно по возрастным группам: преступления лиц в возрасте от 10 до 14 лет; от 14 до 18 лет и от 18 до 21 года. В соответствии с международными актами несовершеннолетними признаются лица, которые в рамках существующей правовой системы могут быть привлечены за правонарушение к ответственности в такой форме, которая отличается от формы ответственности, применяемой к взрослому. В рамках английской правовой системы к таким лицам относятся дети и подростки в возрасте от 10 до 18 лет, поскольку для лиц данной возрастной категории предусмотрены особые основания и формы уголовной ответственности, специальные процедурные нормы, а также специализированные судебные учреждения, так называется «суды по делам молодежи». В юрисдикцию данных судов входят рассмотрение дел о преступлениях и правонарушениях детей и подростков в возрасте от 10 до 18 лет.

В. Фокс в своей книге «Введение в криминологию» выделил следующие девять типов несовершеннолетних преступников: 1) деликвент, впервые участвующий в преступлении, совершаемом шайкой; 2) деликвент, участвующий в конфликтной шайке; 3) деликвент, случайно участвующий в преступлении, совершаемой шайкой; 4) случайный деликвент, не входящий в шайку; 5) автомобильный вор; 6) деликвент, потребляющий наркотики (героин); 7) сверхагрессивный деликвент; 8) девушка-деликвент; 9) деликвент с неадекватным поведением.

Удельный вес преступлений, совершаемых несовершеннолетними, в общем числе преступлений довольно велик. В 1997 г. в Англии и Уэльсе



508,1 тыс. человек были признаны виновным судом или предупреждены полицией за совершение наиболее серьезных преступлений.

Рассмотрим криминологическую характеристику личности несовершеннолетнего правонарушителя. Личность несовершеннолетнего преступника характеризуется, как правило, «повышенной психологической раздражительностью, наличием тревожных и дискомфортных настроений, средовой дезадаптивностью, высокой вероятностью попадания в острые и конфликтные ситуации, в том числе во взрослой среде...».

Возрастная характеристика несовершеннолетних правонарушителей по результатам проведенного нами исследования выглядит следующим образом: 16–17 лет — 72,1%; 14–15 лет — 27,9%. Как видим, в большинстве случаев преступления совершаются несовершеннолетними преимущественно старшего возраста. Это объясняется такими особенностями субъектов данной возрастной группы, как склонность к более активному самоутверждению, подражанию, неумение в ряде случаев правильно оценить свое поведение и активно осмыслить поступки других лиц, найти правильный выход из конфликтной ситуации. Именно эти особенности несовершеннолетних после 16 лет зачастую и делают их более подверженными отрицательному воздействию неблагоприятной среды.

Однако в последние годы особую тревогу вызывает происходящий в республике процесс омоложения преступности несовершеннолетних. Количество подростков в возрасте 14–15 лет, совершивших преступления, из года в год увеличивается и за последние три года возросло более чем на 50%. Эта тенденция наблюдается во всех регионах республики.

С социально-демографическими признаками личности несовершеннолетних преступников тесно связана их уголовно-правовая характеристика. Говоря об уголовно-правовой характеристике несовершеннолетних, важно выяснить, за совершение каких именно преступлений они осуждены. По нашим исследованиям, совершено более 80% корыстно-насильственных преступлений, в том числе кражи — около 60%, грабежи — 9%, разбойные нападения — 3%; угон автотранспортных средств — 4%, нанесение телесных повреждений — 12%, изнасилований — 9% и т. п. Как видим, большинство несовершеннолетних совершают корыстно-насильственные преступления.

Важен и такой аспект нашего исследования. Из числа несовершеннолетних правонарушителей около 16% были лица ранее судимые, а в целом за пятилетие количество несовершеннолетних правонарушителей, ранее совершавших преступления увеличилось на 42,7%, т. е. налицо значительный рост рецидивной преступности данной категории лиц.

Опрос показал, что из числа несовершеннолетних осужденных правонарушителей более чем у 60% поведение характеризуется определенной неустойчивостью. Это находит свое отражение и в характере, и в



последствиях совершаемых преступлений. Однако, в целом, социально-демографические, нравственно-психологические и уголовно-правовые признаки личности несовершеннолетнего находятся в определенной взаимосвязи и их установление имеет принципиальное значение для организации и повышения эффективности предупреждения преступлений несовершеннолетних.

Таким образом, криминологическая характеристика несовершеннолетних правонарушителей дает значительный эмпирический материал для организации профилактики преступлений, осуществляемой органами внутренних дел. Изучение личности несовершеннолетнего преступника позволяет проследить, какие непосредственно обстоятельства негативного характера обусловили противоправное поведение с их стороны. Данные о личности преступника свидетельствуют о половом, возрастном, социальном составе правонарушений, их образовательном уровне, профессионально-трудовой деятельности, общественной активности, семейном положении, а также о нравственно-психологических свойствах взглядах, интересах, потребностях, ценностных ориентациях и т. п.

Вместе с ростом преступлений несовершеннолетних серьезную озабоченность вызывает и то обстоятельство, что, начиная с 1991 г., идет тенденция к росту совершенных преступлений несовершеннолетними в группе со взрослыми, и при этом следует отметить, что основная часть этих преступлений приходится на трудоспособных, но нигде не работающих и не обучающихся несовершеннолетних лиц и молодежи.

Таким образом, рост указанных видов преступлений, преобладание количества лиц, совершивших преступления в группе со взрослыми, а также совершение их в значительной мере трудоспособными, но нигде не работающими и не обучающимися несовершеннолетними и молодежью, объясняется прежде всего объективными причинами, возникшими в нашем обществе, а именно: снижение жизненного уровня отдельных категорий населения, коммерциализация образования, диктат законов рынка в трудовых отношениях, несоблюдение предусмотренных законом прав и гарантий — ставит несовершеннолетних и молодежь в тяжелое положение.

Проблема их трудоустройства стала обыденным явлением. Повсеместными стали факты отказа несовершеннолетних и молодежи в приеме на работу, их незаконных увольнений. Практически не действуют нормы, обязывающие работодателей устанавливать дополнительные места, бронь для приема лиц этой категории.

Неправильную позицию в этой части занимают государственные службы занятости. Чаще всего, как показывает практика, эти органы делают акцент на признание несовершеннолетних и молодежи безработными и



мало думают об обучении их специальностям, которые нужны на рынке труда. Все это крайне разлагающе действует на определенную часть подростков и молодежи, что в свою очередь способствует совершению ими правонарушений и преступлений.

Кроме того, органы и учреждения, которые в силу своих специальных функций призваны обеспечивать нормальное и здоровое воспитание подрастающего поколения и молодежи, в том числе и обязательное в отношении их бесплатное среднее образование, право их на труд и на отдых, воспитание и устройство подростков, оставшихся без родителей, а также их перевоспитание в случае совершения ими правонарушений, не выполняют должным образом возложенные на них обязанности.

В этом направлении нам необходимо обеспечить социальную защиту прав и законных интересов подрастающего поколения и молодежи. И как один из путей решения этой задачи — усилить надзор за соблюдением законности при принятии должностными лицами государственных органов и учреждений различных решений в отношении указанной категории лиц, в частности, касающихся их труда и образования, досуга и материального обеспечения, привлечения к ответственности.

Среди различных субъектов криминологической профилактики, осуществляющих борьбу с преступностью несовершеннолетних, особое место занимают органы внутренних дел. Профилактика преступлений несовершеннолетних представляет собой одно из важнейших направлений деятельности органов внутренних дел. Профилактику преступлений несовершеннолетних можно обозначить как совокупность предупредительных мероприятий, осуществляемых государственными органами, учреждениями, общественными организациями, направленных на выявление и устранение обстоятельств, способствующих совершению преступлений с их стороны, и разработку мер воздействия на определенные криминогенные факторы и отдельных лиц.

В современных условиях в системе МВД все службы и подразделения осуществляют в той или иной мере профилактику преступлений несовершеннолетних. Так, аппараты уголовного розыска наряду с основными функциями, направленными на раскрытие и пресечение преступлений, обеспечивают предупреждение преступлений несовершеннолетних. Также предупреждением преступлений со стороны несовершеннолетних занимаются подразделения охраны общественного порядка, миграционная полиция, Управление дорожной полиции, приемники-распределители для несовершеннолетних, воспитательные колонии для несовершеннолетних и др.

Вместе с тем в борьбе с безнадзорностью и предупреждением правонарушений среди несовершеннолетних ведущая роль отведена инспекциям по делам несовершеннолетних в органах внутренних дел, которые



организуют и проводят систематическую и целенаправленную профилактическую деятельность.

Эффективность борьбы с преступностью несовершеннолетних во многом зависит как от общей, так и от индивидуальной практики. Как известно, общая профилактика правонарушений осуществляется в рамках общества в целом, ее действие заключается в предупреждении антиобщественного поведения всех лиц, имеющих отношение к предписаниям общества, государства. Осуществление мер общей профилактики в борьбе с преступлениями несовершеннолетних направлено на активацию борьбы всего общества с данным видом преступления.

Целью индивидуальной профилактики является перестройка уклоняющегося поведения с тем, чтобы пресечь антиобщественное поведение индивида, либо изменить криминогенную тенденцию в поведении лица. Для успешного решения задач индивидуальной профилактики всем службам и подразделениям органов внутренних дел необходимо:

— своевременно выявлять подростков, склонных к совершению преступлений; знакомиться с их поведением в быту, на производстве, образом жизни в целом; реализовать любые возможности для создания благоприятной обстановки с тем, чтобы не допустить совершения преступления;

— коренным образом активизировать наступательную борьбу с лицами, вовлекающими подростков в совершение преступлений и иных аморальных поступков. Особое внимание при этом обратить на ранее судимых лиц, занимающихся бродяжничеством, ведущих паразитический образ жизни. При этом важно сослаться на то обстоятельство, что по данным проведенных исследований из всех подстрекателей, привлеченных к ответственности, более 60% являлись соседями несовершеннолетних, более 30% — длительное время не занимались общественно полезной деятельностью. Однако большинство таких лиц не были своевременно выявлены, что свидетельствует об определенных упущениях в деятельности органов внутренних дел.

Безусловно, преступность несовершеннолетних имеет особенности, проявляющиеся в ее уровне тенденциях, причинах и мотивации. Соответственно имеется и специфика организации борьбы с ней. Эти особенности, в конечном счете, обуславливаются личностными качествами несовершеннолетних и их статусом в обществе. Так, например, при учете возраста и других особенностей подростков ценен опыт тех государств, которые создают специальные службы для проведения комплексного обследования несовершеннолетних, совершающих административные правонарушения. Такие службы, как правило, состоят в штате судов, либо тесно взаимодействуют с судьями.

Во многих государствах существует упрощенный порядок рассмотрения подобной категории дел с участием несовершеннолетних. Тем



самым несовершеннолетнему правонарушителю дается возможность избежать официальных ритуалов разбирательства и оценить этот гуманный жест государственных органов. Тем более, что Закон о магистратских судах, который рассматривает дела несовершеннолетних (США), предписывает судьям излагать сущность обвинения без применения юридических терминов, доступным подростку языком. А любая информация, полученная от социальных или местных органов в отношении подростка не вправе оглашаться судьей.

Действующее законодательство государств, имеющих специализированные суды по делам несовершеннолетних, дифференцируют проступки в зависимости от степени общественной вредности. Но, кроме того, допускается замена правовых норм социальными программами, которые учитывают характер правонарушений и содержат меры по воспитанию подростка.

Анализ законодательной, административной и социальной практики дает основание для утверждения, что молодежная политика и подходы в предупреждении административных проступков и преступлений среди несовершеннолетних основываются на определенных концепциях, которые нашли реальное воплощение в судебной и административной практике, обобщенной в международных документах ООН.

Во избежание криминализации и наказания ребенка за поведение, не причиняющее ущерба его развитию или вреда другим, ООН ориентирует государства на осуществление прогрессивной политики предупреждения преступности среди несовершеннолетних. В юридической литературе выделяют следующие уровни предупреждения преступности:

— уровень социальной блокады — изучение причин и предотвращение возникновения преступных намерений;

— общественный уровень — изучение причин и предотвращение формирования безнравственных личностей.

Теоретические рекомендации специалистов зачастую имеют ограниченную методическую сферу применения. С их помощью можно понять природу мотивации криминального поведения и даже описать системные признаки предупреждения и пресечения правонарушений. Но каждый уровень блокады и пресечения нуждается в полноценном правовом регулировании, организационном, социальном обеспечении. Кроме того, специалисты поддерживают наличие не только официальной структуры — социальной среды осужденных.

Микросреда осужденных порождает свои атрибуты, ритуалы, законы неформального общения. Наиболее значимыми из них являются землячество (43,9%), общность взглядов и ценностей (35,7%), влияние других осужденных (35,3%), профессиональные интересы (26,2%),



возраст (12,6%), срок наказания (9,1%). Подобный социальный портрет данной среды объясняется традиционными аргументами: наличием «корпоративных» и силовых способов разрешения. Необходимо делать соответствующую поправку на социальную стратификацию общества со всеми вытекающими отсюда последствиями. И как пример — омоложение преступности. В сфере административных проступков акцент делается на уголовно-правовые меры. Складывается впечатление, что государство и его структуры только и дожидаются, когда тот или иной подросток «созреет» для применения к нему уголовного законодательства. А ведь именно в отношении детей — самой незащищенной, «хрупкой» в психологическом плане категории обвиняемых, применительно к воззванию — изречение Макиавелли: «Вынося приговор, нужно руководствоваться человеколюбием, осмотрительностью и милосердием». В свою очередь, детская наркомания, проституция, алкоголизм сегодня процветают. Процесс социализации личности несовершеннолетних требует не только уточнения правового воспитания, но и создания сети специализированных учреждений, способных при оказании реальной помощи подросткам использовать потенциал не только права, но и социально-психологического воздействия.

К сожалению, меры профилактической и разъяснительной работы с подростками в условиях сегодняшнего дня отодвигаются на задний план, доминирующими являются меры наказания.

Научные подходы к развитию криминологии, деликтологии и психологии послужили толчком для организации учреждений, основанных на идее «спасем детей» в 1899 г. с принятием Акта о судах для несовершеннолетних, в штате Иллинойс (США) был создан первый суд для несовершеннолетних. У нас таких судов нет.

По выборочным данным до 70–80% преступлений совершаются вблизи места жительства, учебы. Это существенно увеличивает возможности профилактики, пресечения, раскрытия таких преступлений. Около половины преступлений несовершеннолетних совершается из-за отсутствия родительского контроля.

Понятие преступности несовершеннолетних связано с возрастными группами (от 14 до 18 лет). Вместе с тем ряд процессов, влияющих на тенденции указанной преступности, имеет место и в среде младших подростков (10–13 лет), а также у лиц молодого возраста (18–21, 22–25 лет), что важно учитывать при разработке мер борьбы с этим явлением.

Эффективное предупреждение преступлений несовершеннолетних во взаимодействии с уголовно-правовыми мерами воздействия на лиц, совершающих их, является существенным условием охраны нравственного здоровья подрастающего поколения, борьбы с негативными влия-





ниями на формирование ценностных ориентаций и поведения членов общества, вступающих в самостоятельную жизнь. С учетом доли несовершеннолетних во всей преступности и особенно в некоторых видах тяжких или наиболее распространенных преступлений это направление имеет существенное значение для непосредственного обеспечения безопасности, защиты прав и законных интересов членов общества.

Заслуживает внимания решение вопроса о восстановлении профилактической службы, существовавшей в системе МВД в 70-х годах XX в. В. В. Лунеев справедливо отмечает что она «имела определенные успехи, особенно в профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, и была перенята другими странами. Ограниченность ведомственных возможностей, продолжающийся рост преступности привели к свертыванию этой работы в начале 90-х годов. В настоящее время она не проводится даже на уровне уголовных дел».

В Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. определены задачи дальнейшего совершенствования уголовной политики государства путем комплексной, взаимосвязанной коррекции уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, а также правоприменения. Дальнейшее развитие уголовного права, как и прежде, будет осуществляться с учетом двухвекторности уголовной политики:

— гуманизации — в отношении впервые совершивших преступления небольшой и средней тяжести, а также социально уязвимых групп населения — прежде всего, несовершеннолетних;

— криминализации определенных видов правонарушений, введении уголовной ответственности юридических лиц за некоторые категории преступлений.

В Концепции одной из важнейших задач уголовной политики государства определяется усиление уголовной ответственности за преступления, посягающие на несовершеннолетних, их права и законные интересы.

Концепцией ставится задача специализации судов и судей, в том числе развитие ювенальных судов. При этом ювенальные суды должны стать центральным звеном создаваемой в стране системы ювенальной юстиции.

19 августа 2008 г. указом Главы государства одобрена Концепция развития системы ювенальной юстиции в Республике Казахстан на 2009–2011 гг., разработанная Министерством юстиции.

Основная цель Концепции заключается в поэтапном внедрении и развитии элементов ювенальной юстиции, которые позволят повысить эффективность и качество отправления правосудия несовершеннолетних на всех его этапах.





Всесторонняя защита детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, должна быть обеспечена только путем перестройки деятельности всех органов и служб системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, повышения эффективности уже существующих в данной системе органов и создания новых специализированных структур.

Реализация закрепленных в Концепциях целей и задач позволит повысить эффективность уголовной политики государства, и в значительной мере будет способствовать предупреждению преступлений несовершеннолетних, формированию уважительного отношения подрастающего поколения к праву.



## 5.4. ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Институт омбудсмена (уполномоченного по правам человека) функционирует во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки, Океании. Мировой опыт подтвердил высокую эффективность данного института. Впервые должность парламентского уполномоченного появилась в 1809 г. в Швеции и с тех пор получила распространение во многих странах мира. В Швеции, Финляндии (1919), Норвегии (1952), Дании (1953) — уполномоченного по правам человека называют парламентским омбудсманом, в Великобритании (1967) — парламентским комиссаром, на Кипре (1991) — комиссаром по вопросам администрации, в Нидерландах (1983 г.) — национальным омбудсманом, в Греции (1969) — защитником граждан, в Австрии — народным правозащитником, в Испании (1978) — защитником народа, в Македонии (1991) — национальным правозащитником, в Молдавии (1997) — парламентским адвокатом, в Польше (1987) — представителем по правам граждан, во Франции (1973) — посредником Французской Республики, в Португалии (1976) — уполномоченным по делам правосудия (проведором). В разных странах институт имеет разное название, но, по сути, выражает одно — защиту прав человека от произвола и злоупотребления властью со стороны чиновников в государстве.

Маастрихтский договор 1992 г. ввел в систему органов Европейского союза институт омбудсмана. Совет Европы учредил должность комиссара по правам человека Совета Европы.

После Второй мировой войны в практике большинства государств мира и общественном сознании произошли кардинальные перемены. Защита и обеспечение прав и свобод человека стало высшей ценностью демократического общества и государства. Возникли ооновская и европейская системы защиты прав человека.

Важное место в системе органов, которые осуществляют контроль и надзор за деятельностью органов исполнительной власти, затрагивающей права и свободы человека, стал занимать институт омбудсмена. Основной принцип института, его функциональное назначение выступать в качестве инструмента защиты прав человека и гражданина. Институт омбудсмена — форма внесудебного контроля, важный фактор укрепления конституционной безопасности, публичного доверия к администрации, законности и правовой основы деятельности исполнительной власти, преодоления проблем, возникающих в плоскости «человек — государство, гражданское общество — государство».

Шведское слово «омбудсмен» означало лицо, которое было агентом, адвокатом, представителем других лиц. Одни считают, что термин имеет



немецкое происхождение, другие — исландские корни. В теоретическом плане термин «омбудсмен» является собирательным, представляет собой родовое понятие, образ специальной службы по защите прав граждан.

Международная ассоциация юристов полагает, что омбудсмен — это «служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти и возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия и представлять доклады» [1].

В. В. Бойцова считает, что омбудсмен — это защитник гражданских прав. Благодаря его деятельности нейтрализуется настороженное отношение граждан к администрации, восстанавливается и поддерживается их вера в справедливость власти. Даже незначительный урон, нанесенный личности, создает напряженность в ее взаимоотношениях с государством. Поэтому огромны восстановительный и политический эффекты деятельности омбудсмана. Предупредительное воздействие, оказываемое на государственных служащих, обеспечивает недопустимость административных нарушений в будущем [2]. Л. Фридман пишет, что «омбудсмен — это чиновник, являющийся независимым и непредвзятым, который выслушивает жалобы от служащих и прочих и пытается в них разобраться» [3].

Комиссар по правам человека Совета Европы А. Хиль-Роблес отмечает, что «смысл деятельности омбудсмана заключается в защите и охране того беспомощного, и как это ни парадоксально, с каждым днем все более незащищенного в современном обществе существа, как человек администрируемый, а теперь еще и гражданин» [4].

Омбудсмен Польши (1987–1992) Ева Лентовска полагает, что омбудсмен назначается для того, чтобы он следил за соблюдением законности [5]. К его компетенции относятся дела о нарушении прав и свобод человека органами власти, органами государственной администрации, а также другими учреждениями, выполняющими функции, делегированные им администрацией. Омбудсмен может заниматься и делами, относящимися к компетенции судов, но не вправе нарушать независимость судей [6].

В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан, и опосредственный парламентский контроль в форме надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений [7].



Понимание необходимости создания института омбудсмана происходит в ракурсе рассмотрения проблем взаимоотношения «человек — государство», исходя из естественно- правовой доктрины прав человека, проблем взаимодействия ветвей единой государственной власти с помощью системы сдержек и противовесов и т. д.

А. Хиль-Роблес подчеркивает, что понимание проблемы кроется в фундаментальных просчетах основателей либерализма, отделивших человека от общества и поставившего лицом к лицу индивида и государство. Это противостояние неизбежно привело к явному превосходству государства, которое день ото дня представляется все могущественнее. Оно переносит свои действия на все новые сферы; присваивает несвойственные ему полномочия; стимулирует потребности, навязывая собственные способы их удовлетворения; вторгается туда, где его не ждут. При этом эффективность действий чиновников, особенно в высших эшелонах управления, неуклонно снижается, что в целом вызывает повышенное раздражение граждан нередким превышением власти [8].

Для сохранения подлинной демократии, основанной на свободном волеизъявлении граждан, необходимо расширить парламентский контроль над деятельностью исполнительной власти, создав парламентского омбудсмана, констатирует А. Хиль-Роблес.

Н. Ю. Хаманева считает, что «возникновению противоречий между государственно-административными органами и гражданами способствует и постоянный рост числа работников государственного аппарата, большое количество правовых норм и предписаний, информационный дефицит парламента по отношению к исполнительной власти, перегруженность административных судов и т. д. В таких условиях гражданин ежедневно подвергается воздействию ряда административных и других бюрократических органов, что очень часто приводит к недовольству граждан и недоверию их государству» [9].

Масштабы организующей деятельности исполнительной власти, самые большие в государстве. Расширение административной функции государства, т. е. преобладание исполнительной власти над другими ветвями единой государственной власти, умаление роли законодательной — этим объясняется распространение института омбудсмана и включение его в конституционно-политическую систему большинства стран мира.

Само понятие «исполнительная власть» говорит о том, что ее задача исполнять предписания представительной власти в лице законов, указов и иных правовых актов. Сначала принимается решение, а потом оно исполняется. Когда взаимоотношения строятся на принципе разделения властей, каждая власть имеет точно определенную компетенцию без права вмешиваться в полномочия другой; осуществляется взаимоко-



троль представительной и исполнительной властей с той целью, чтобы одна власть не превысила своих полномочий в отношении другой. Законодательная власть вправе приостанавливать и отменять акты исполнительной власти только в случае их противоречия Конституции и закону. Судебная власть служит гарантией взаимоотношений между властями и уполномочена разрешать споры на основе Конституции.

Проблемы, связанные с государственно-властными институтами, функционирующими на принципах парламентаризма, особенно актуальны в период построения правового государства. Принципы парламентаризма «человек, его права и свободы — высшая социальная ценность», «народ — единственный источник власти», «государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» закреплены в конституциях демократических государств, стран СНГ и Балтии.

Парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка [10]. Со времен французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. нарастающее влияние идей и принципов парламентаризма стало преобладающей тенденцией мирового государственного строительства. Именно парламентаризм постепенно становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации, инструментом функционирования — в сочетании с ценностями, формами и методами демократии непосредственной, прямой [11].

Институт омбудсмена с момента возникновения его в Швеции исторически связан с концепцией парламентаризма и является реализацией идеи представительной демократии, важным дополнительным звеном в системе сдержек и противовесов. Находясь между государством и гражданским обществом, институт омбудсмена осуществляет обеспечение прав и свобод человека, контролирует исполнительную власть от злоупотреблений в этой сфере, проводит социальный анализ действующего права. В таких образованиях, как Европейский союз, существует омбудсмен ЕС, который назначается Европарламентом, тем самым подчеркивается «парламентский дух» данного института.

Несмотря на то, что омбудсмены выполняют во всем мире общие задачи поддержания доверия между гражданами и администрацией, в каждом отдельном государстве усматриваются особенности в отношении конкретных целей и задач, поставленных перед той или иной омбудсменовской службой. Надо помнить, что омбудсмен работает в условиях, характерных для его страны. Исходя из этого, организация и способы



функционирования его ведомства различны. Это связано со спецификой отдельных стран при применении к собственным, иной раз совершенно оригинальным, правовым и административным системам, классической модели омбудсмана, что влечет за собой многообразие форм данного института. Это и естественно, так как каждая страна, создающая этот орган, стремится вписать его в уже действующую правовую систему. Вот почему при наличии общих черт эти органы имеют и специфические особенности, обусловленные национальными традициями, действующей системой контроля и надзора, распределением компетенции между ними и т. д. Поэтому в парламентских республиках омбудсмен выступает как агент парламента. В президентских республиках, таких как США, омбудсмен не прижился на федеральном уровне как парламентский механизм контроля за деятельностью исполнительной власти. В Ирландской Республике и Республике Кипр президенты назначают омбудсмана. В государствах со смешанной формой правления, таких как Франция, омбудсмен назначается правительством.

Кроме того, институт омбудсмана стал распространенным правозащитным институтом. Есть омбудсмены университетов, школ, организаций и т. д.

Анализ объема контрольных полномочий омбудсменов в отношении различных органов и лиц позволяет разделить омбудсменов из этого критерия на несколько групп. К первой группе относятся омбудсмены, осуществляющие свои полномочия в отношении государственных органов, принадлежащих различным ветвям власти. Во вторую группу входят омбудсмены, полномочия которых распространяются лишь на органы исполнительной власти. К третьей группе принадлежат омбудсмены, чья сфера контроля охватывает не только государственные органы, но и распространяется на негосударственные структуры. Кроме того, в каждой из этих групп имеется ряд исключений их сферы компетенции.

Традиционно омбудсмен, начиная со Швеции, рассматривался в качестве парламентского уполномоченного, опиравшегося на авторитет выборного коллегиального законодательного органа. Он осуществляет надзор за исполнительными и некоторыми другими органами государственной власти, должностные лица которых (или же сами органы) своими действиями или бездействием нарушают права или законные интересы граждан. Поэтому в некоторых странах до сих пор делают упор именно на связь омбудсмана с парламентом, рассматривая деятельность омбудсмана как некий опосредованный, косвенный парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной, в первую очередь, власти в сфере соблюдения прав человека. В других странах упор делается, прежде всего, на правозащитный характер института омбудсмана, однако его связь с парламентом не забывается [12]. А. Хиль-Роблес счи-



тает, что развитие института омбудсмана должно идти по первому пути, В. В. Бойцова — по второму пути.

Осуществление контроля занимает важное место в деятельности любого парламента. Реальный объем полномочий парламента конкретной страны в области контроля зависит от ряда факторов, как-то: государственное устройство, форма правления, политический режим, исторические условия, сложившиеся традиции и т. д.

Парламент как орган, в котором представлены разнообразные социальные и территориальные интересы, работающая, как правило, открыто, на виду у избирателей, находясь в постоянном и более тесном (по сравнению с другими центральными органами государственной власти) контакте с гражданами благодаря работе депутатов в избирательных округах, лоббизму, формируя некоторые иные государственные органы, принимая бюджет, играя видную роль в системе конституционных органов государственной власти, не может не иметь прав в сфере контроля [13]. К основным формам парламентского контроля относятся: создание специализированных временных комиссий палат, контрольная деятельность постоянных комитетов палат, проведение парламентских слушаний, депутатские запросы, «правительственные часы». К специфическим формам контроля относят: бюджетный контроль, доверие правительству, отрешение президента от должности. Парламенты участвуют в создании специализированных контрольных органов, как органы финансового контроля над исполнением бюджета (счетная палата, счетный комитет и т. п.); в создании института омбудсмана.

В Конституциях стран СНГ и Балтии употребляется понятие «контроля», связанного с деятельностью парламента. Часть 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации 1993 г. гласит: «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума образуют Счетную палату, состав и порядок которой определяются федеральным законом» [14]. Более развиты контрольные функции Парламента Украины. В соответствии со статьей 85 Конституции Украины к полномочиям Верховной рады относятся: контроль за исполнением государственного бюджета, осуществление контроля за деятельностью Кабинета министров Украины, осуществление парламентского контроля в пределах, определенных Конституцией [15]. Статья 66 Конституции Молдовы определяет, что парламент осуществляет контроль за исполнительной властью в формах и пределах, установленных Конституцией; за представлением государственных займов, экономической и иной помощи другим государствам, за исключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников [16]. В соответствии со статьей 66 Конституции Литовской Республики, Сейм осуществляет контроль за деятельностью правительства,



может выражать недоверие Премьер-Министру или министру [17]. Олий Мажлис Республики Узбекистан контролирует исполнение бюджета [18]. В Конституции Кыргызской Республики в статье 58 раздела 1 «Полномочия Законодательного собрания и Собрания народных представителей» вообще не употребляется слово «контроль» [19].

В статье 101 Конституции Украины прямо указано, что «парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляет Уполномоченный Верховной рады Украины по правам человека» [20]. Статья 73 Конституции Литовской Республики гласит: «Жалобы граждан относительно злоупотреблений или бюрократизма со стороны государственных должностных лиц (за исключением судей) и должностных лиц самоуправлений рассматриваются контролерами сейма. Они вправе вносить предложения в суд об освобождении виновных должностных лиц от занимаемых должностей. Полномочия контролеров сейма устанавливаются законом. В случае необходимости сейм создает и другие институты контроля. Их система и полномочия устанавливаются законом» [21]. К ведению Государственной думы в соответствии со статьей 103 «д» относится «назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом» [22].

Конституциями и законами большинства стран, учредившими институт омбудсмана, уполномоченный по правам человека наделяется контрольно-надзорными полномочиями.

Контроль — это важный элемент социального управления и нельзя его сводить только к проверочным, надзорным действиям с возможными санкциями в случае обнаружения каких-либо нарушений. Контроль за исполнением норм Конституции, законов, других нормативных актов — это всеобщая и универсальная функция государственных и общественных органов.

Контроль же, как метод (способ) правоохранительной деятельности, включает следующие три элемента.

1. Проверку фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения и т. п.

Особенность контроля в том, что проверка ведется не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности проверяемых решений и действий. Такими полномочиями наделяются контролирующие органы.

2. Проверку путей и средств выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения. Значимость этого элемента в том, что эта сторона контроля позволяет оценить пути достижения результатов и соблюдение законности.





3. Принятие мер в процессе контроля. Меры могут приниматься самые разнообразные: материально-технические, финансовые, организационные, меры дисциплинарного, административного и иного воздействия [23].

Надзор — другой метод правоохранительной деятельности. Он заключается в активной деятельности соответствующих правоохранительных органов и ведется при соблюдении определенных требований.

Надзор, как и контроль, также имеет составные элементы, отличные от элементов контроля, определяющие собственное содержание надзора.

1. Проверку исполнения закона, иного правового предписания и действия органа (должностного лица) с точки зрения соответствия закону. О целесообразности здесь не может быть и речи.

2. Принятие специальных мер в процессе или по итогам надзора, перечень которых строго ограничен, определен в законе и имеет единственной целью — восстановление нарушенной законности.

Существует несколько видов надзора: надзор прокуратуры, административный надзор и т. п., различны и формы его осуществления. Так прокурорский надзор ведется, в основном, за исполнением законов, а не иных нормативных правовых актов. Этот вид государственного надзора именуется высшим надзором, т. е. стоящим над другими видами надзора, которые поднадзорны прокурорскому [24].

Контрольно-надзорная деятельность в самом своем названии, как и в содержании, соединяет черты государственного контроля и государственного надзора. Из содержания надзора в контрольно-надзорную деятельность входит такой элемент, как проверка с точки зрения законности. Из содержания контроля заимствован третий его признак — принятие различных мер в ходе или по результатам надзора. Контрольно-надзорная деятельность заключается по своему содержанию в проведении проверки надзорного характера с последующим принятием мер, но мер не поощрительных и не дисциплинарных, а мер административного принуждения — предупредительно-пресекающего характера и административных взысканий [25].

Статья 6 главы 12 «Парламентский контроль» Конституции Швеции — страны, первой учредившей институт уполномоченного по правам человека, установила, что «Риксдаг выбирает одного или несколько омбудсменов для контроля, согласно принятым Риксдагом инструкциям, за соблюдением органами государственной власти законов и иных законодательных актов» [26].

Согласно Акту о Риксдаге существуют четыре омбудсмена, которые осуществляют надзор за государственными и общинными органами власти; должностными лицами и другими сотрудниками этих органов; прочими лицами, работа которых и задачи связаны с выполнением функций



государственных органов власти, в том объеме, в каком им предписано выполнять эти функции; должностными лицами и лицами, работающими в государственных предприятиях, при осуществлении ими от имени такого предприятия действий, с помощью которых посредством такого предприятия Правительство оказывает свое решающее влияние. Надзор осуществляется путем рассмотрения обоснованности жалоб, подаваемых гражданами и с помощью инспекций, других расследований, которые омбудсмены сочтут нужными.

Омбудсмен в качестве «чрезвычайного» прокурора, может выступать с инициативой возбуждения судебного разбирательства против должностного лица, не соблюдающего своих обязанностей или не выполняющего задачи, вытекающих из занимаемой им должности, совершившего иное преступное деяние, чем преступление в свете Закона «О свободе печати». Не рассматриваются дела, от возникновения которых прошло более двух лет, если не существуют исключительные причины для такого расследования.

Задача омбудсмана — способствовать восполнению пробелов в законодательстве. Если в ходе осуществления ими надзора возникнут причины, чтобы поднять вопрос о законодательных изменениях, омбудсмены могут войти с соответствующим представлением в правительство или парламент.

Омбудсмен осуществляет надзор за законностью в работе судов, всех государственных и муниципальных органов и учреждений, должностных лиц, персонала, в то время как парламент осуществляет свои контрольные функции только за деятельностью Кабинета министров. Со стороны омбудсмана контролю не подвергаются члены Риксдага, канцлер юстиции, кабинет министров, члены контрольного совета шведского банка, а также члены муниципальных советов и некоторых других организаций, связанных с Парламентом и шведским банком.

В других странах институт омбудсмана постепенно стал учреждаться в XX в. и прочно вошел в систему правового контроля, которая характеризуется в зарубежном праве парламентским и судебным контролем, контролем административных органов.

Потребность в учреждении поста омбудсмана возникает прежде всего тогда, когда существующие институты не удовлетворяют решению всех контрольных задач в отношении государственного управления и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Кроме того, государства создают данные институты в переходные периоды от тоталитарных режимов к демократическим. Ярким примером является наличие в конституциях постсоциалистических государств норм о естественной природе прав человека, норм об учреждении поста уполномоченного по правам человека. Соз-



дание этого органа тесно связано с реализацией на практике теории разделения властей, а также с тем, что современное развитие общества, возрастание государственной и административной деятельности ведут к значительному росту «третьих плоскостей» между гражданами и государством, т. е. возникновению противоречий интересов между государственно-административными органами и гражданами [27].

К обязанностям Парламентского омбудсмана Финляндии в соответствии с Конституционным законом от 17 июля 1919 г. относятся: «надзор за соблюдением законов и исполнением своих обязанностей судами и другими органами власти, государственными служащими, а также работниками публичных корпораций и прочими лицами при исполнении своих публичных обязанностей. Исполняя свои обязанности, парламентский омбудсмен следит также за соблюдением основных прав человека» [28]. Он избирается раз в четыре года на очередной сессии Эдускунты (парламента) из числа лиц, обладающих высокой квалификацией в области правовых знаний. В таком же порядке и на такой же срок избирается вице-омбудсмен, а также его заместитель. Омбудсмен ежегодно отчитывается перед парламентом о своей деятельности, а также о состоянии правосудия и обнаруженных им недостатках в законодательстве.

Он имеет право опротестовывать или требовать опротестования ошибок, допущенных служащими или халатного выполнения обязанностей в сфере, являющейся предметом его надзора. Одним из главных способов реализации омбудсменом своих полномочий является процесс рассмотрения жалоб, кроме тех дел, от возникновения которых прошло более пяти лет.

Учреждены посты специализированных омбудсменов, например омбудсмен по вопросам равноправия женщин и мужчин. Надзор омбудсмена распространяется на министров правительства. Создание института омбудсмана явилось важным фактором обеспечения контрольно — надзорных функций за аппаратом исполнительной власти [29].

В статье 55 Конституции Дании от 5 июня 1953 года указано, что «Фолькетинг назначает одного или двух лиц, не являющихся депутатами Фолькетинга для контроля за деятельностью гражданской и военной администрации государства» [30]. Если омбудсмен потеряет доверие Фолькетинга, то он может быть отозван им. В исполнении своих функций он не зависит от парламента, которому представляет ежегодно доклад о своей работе. В законе № 473 от 12 июня 1996 г. «Об омбудсмене Дании» установлено, что юрисдикция омбудсмана распространяется на все сферы публичной администрации, но не имеет права контролировать судебные органы. «Тот факт, что судебная власть как таковая не относится к компетенции омбудсмана, является следствием того, что датское государствоведение, с одной стороны, учитывала возможно-



сти проверки судебных решений, а с другой стороны, не считало возможным сочетание независимости судьи с внешним контролем» [31]. В законе прямо указано, что омбудсмен должен иметь юридическое образование.

Военные учреждения в Дании и Финляндии входят в сферу деятельности омбудсменов, надзирающих за деятельностью гражданской администрации. Способом реализации омбудсменом своих полномочий является процесс рассмотрения жалоб, которые должны быть поданы в течение 12 месяцев со дня совершения обжалованного действия. Этот срок рассмотрения жалоб установлен большинством стран мира. Они узнали об институте омбудсмана после ее учреждения в Дании в силу того, что датская правовая система была близка к англо-американской и европейской культуре.

В соответствии со статьей 75 Конституции Королевства Норвегии от 17 мая 1814 г. Стортинг (Парламент) «назначает в установленном законом порядке лицо, не являющееся членом Стортинга, для надзора за публичной администрацией и всеми лицами, работающими в системе ее обслуживания, и с целью обеспечения законности их действий по отношению ко всем гражданам» [32]. Омбудсмен исполняет свои обязанности независимо от Парламента, но в пределах определенной Стортингом компетенции, которому он ежегодно представляет доклад. В случае несоблюдения срока одного года, предусмотренного для подачи жалобы, это не служит препятствием для омбудсмана, чтобы рассмотреть ее по собственной инициативе.

Уполномоченный по правам человека должен обладать квалификацией, установленной для судьи Верховного суда Норвегии. Многие государства, учредившие пост омбудсмана (уполномоченного по правам человека), при определении ему места в реестре государственных должностей определяли его в один ряд с судьями Верховных судов.

Решением Стортинга от 21 апреля 1952 г. омбудсмен для Вооруженных сил Норвегии был введен в должность. Законом «Об Управлении омбудсмана Стортинга по делам публичной администрации» от 22 июня 1962 г. был создан орган для контроля за гражданской администрацией. Норвежский омбудсмен имеет право контролировать все органы государственного управления, однако сфера его контроля не распространяется на членов Правительства и на судебные органы. Это отличает институт от датской модели, где иерархическая структура системы управления учитывает контрольные функции омбудсмана в отношении членов правительства. Выведа за рамки надзорных полномочий норвежского омбудсмана членов Правительства страны, законодатель, видимо, не хотел «распылять» закрепленную в Конституции Норвегии ответственность Правительства перед Парламентом [33].



Основным законом ФРГ 1949 г. ограничивались основные права служащих в Вооруженных силах и лиц, состоящих на службе, заменяющей военную: на свободу выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений; на свободу собраний; на подачу петиции в той мере, в какой оно представляет возможность обращаться с просьбами или жалобами вместе с другими лицами. Но Конституция ФРГ (статья 45 «б») провозгласила, что «для охраны основных прав и в качестве вспомогательного органа Бундестага при осуществлении парламентского контроля назначается уполномоченный Бундестага по вопросам военнослужащих» [34]. Им может быть избран каждый немец, который может быть избран в Бундестаг и которому исполнилось 35 лет. К нему напрямую может обратиться любой военнослужащий. Он не может подвергаться наказанию или преследованию по поводу своего обращения.

Правовой статус классической должности омбудсмана, как ее понимает правовая теория, вводился положением Конституции страны или специальными актами Парламента.

В национальном законодательстве содержатся нормы, закрепляющие определенные требования, предъявляемые к претендентам на должность омбудсмана. Они не равнозначны в различных странах. Эти требования относятся к профессиональным, личным качествам, возрасту лица. В основном, омбудсмены — юристы, имеющие опыт работы, научную степень. Кроме того, в ряде стран предусматривается условие о недопустимости совмещения поста омбудсмана и других публичных должностей. Так, шведский закон предписывает, что омбудсменом могут быть лица с юридическим образованием и достойной репутацией.

Наиболее важным элементом правового статуса омбудсменов является их компетенция. Несмотря на то, что компетенция омбудсменов содержит ряд одинаковых черт в различных странах, сфера ее распространения неодинакова. Это обуславливается национальными традициями и управленческо-правовыми особенностями государств. Сфера компетенции омбудсменов, как правило, распространяется на административные органы, вместе с тем правительство, как коллегиально действующий орган, исключено из их числа.

В некоторых странах функции омбудсмана распространяются не только на деятельность органов исполнительной власти, но и на деятельность судебной системы, исправительных учреждений, муниципальных органов и т. д.

Рассмотрев на примере исследуемых стран сферу компетенции национальных омбудсменов, можно охарактеризовать ее как в достаточной мере широкую и неодинаковую.

Компетенция омбудсменов определяется национальным законода-



тельством и обусловливается необходимостью взаимодействия омбудсменов с другими правозащитными органами, действующими в различных странах, например прокуратурой, судами общей юрисдикции, административными судами, конституционными судами и т. д.

Как мы уже отмечали, омбудсмен не является конкурирующим органом по отношению к перечисленным выше существующим структурам. Он — самостоятельное звено в цепи правового механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

На сегодняшний день данный институт функционирует во многих государствах и быстро развивается, демонстрируя многообразие путей приспособления к конкретным социально-политическим условиям. Мировой опыт свидетельствует, что демократичным считается государство, которое осознает, что необходимо использовать все доступные механизмы защиты прав человека, включая такие как институт омбудсмана (уполномоченного по правам).

Функционирование института уполномоченного по правам человека в Казахстане способствует формированию демократического правового государства, самодостаточного гражданского общества с его свободными гражданами, обладающими неотчуждаемыми правами.

### Литература

1. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996. С. 3.
2. Там же. С. 3.
3. *Фридман Л.* Введение в американское право. М., 1993. С. 101.
4. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией. М., 1997. С. 22–23.
5. *Лентовска Е.* Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам. М., 1997. С. 73.
6. Там же. С. 298.
7. *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 149.
8. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией. М., 1997. С. 13.
9. *Хаманева Н. Ю.* Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 150.
10. Парламентское право России. М., 1999. С. 3.
11. Там же. С. 3.
12. Там же. С. 203–204.
13. Там же. С. 180.
14. Новые Конституции стран СНГ и Балтии. Ставрополь, 1997. С. 385.
15. Там же. С. 530–531.
16. Там же. С. 324–325.



17. Там же. С. 596.
18. Там же. С. 463.
19. Там же. С. 292–293.
20. Там же. С. 538–539.
21. Там же. С. 598.
22. Там же. С. 386.
23. Российское административное право. М., 1996. С. 211.
24. Там же. С. 212.
25. Там же. С. 212–213.
26. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 392.
27. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 150.
28. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 375.
29. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. С. 150.
30. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 138.
31. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 165.
32. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 267.
33. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 166.
34. Национальные омбудсмены. Свод правовых положений. Варшава, 1999. С. 114.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Участники научного проекта «Первый Президент и формирование правового государства», проанализировав круг проблем и аспектов формирования правового государства в Казахстане, основываясь на различных теоретических и методологических подходах, опираясь на общность целей изучения темы научно-практического характера, отразили в своих исследованиях характер наиболее типичных процессов и результатов преобразований в политико-правовой сфере страны и представили собственное видение роли Первого Президента страны Н. А. Назарбаева на различных этапах становления конституционализма и правового государства.

Идея правового государства является одной из самых прогрессивных и перспективных в истории человечества. Основные положения концепции правового государства уходят своими корнями в античность.

Основой теории правового государства в новое время являлась идея ограничения власти государства в целях обеспечения максимальной свободы и защиты частной собственности индивида. Яркими представителями, внесшими свой вклад в развитие данной теории, являются Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтескье, Т. Гоббс, Т. Джефферсон, А. Гамильтон и другие. Философское обоснование теории было дано в работах И. Канта и Ф. Гегеля.

На современном этапе под правовым государством понимается форма организации политической власти, основанная на сочетании принципов господства права во всех сферах общественной жизни, разделении власти, связанности всего государственного механизма правом, обеспечении народного суверенитета, гарантированности прав, свобод и защищенности чести и достоинства граждан, а также интересов общества и самого государства.

Изучение теории и практики становления правового государства как никогда является актуальным для Казахстана.

Конституционные реформы 2007 г., инициатором которых выступил Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев, определили новый вектор развития нашего государства: фактический переход к президентско-парламентской форме правления, расширение функций и полномочий местных органов власти, введение пропорциональной системы формирования мажоритарии и т. д.

Конституционные реформы явились закономерным итогом нашего внутреннего развития и продиктованы логикой объективных процессов, протекающих в нашем обществе. Это — закономерное явление, которое выливается в развитие правового государства и становление демократической культуры в стране. В его основе повышение эффективности





управления государством и обществом, повышение конкурентоспособности страны.

Конституционные изменения направлены на дальнейшее усиление гарантий прав и свобод граждан, обеспечение нового баланса общественных и государственных интересов, становление новой системы сдержек и противовесов между ветвями власти [1].

Как отмечал Глава государства, опыт применения Конституции нужен нам как для решения внутренних задач, так и для эффективных ответов на новые вызовы современности. Модернизовав основы общественно-политической системы, мы вышли на совершенно другую, более качественную ступень развития. Конституционная реформа существенно расширила сферу действия закона и права [2].

Вместе с тем поправки в Конституцию требуют комплексных изменений в законодательстве. Конституционные нововведения необходимо подкреплять принятием комплекса законодательных, организационных и иных мер. Данные меры должны быть глубоко продуманными и системными.

Качественно новый этап развития правовой системы в Казахстане подтверждает принятие 24 августа 2009 г. Указа Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.». Реализация Концепции позволит не только вывести нормотворческий процесс на новый качественный уровень, но и претворить в жизнь созидательный потенциал Конституции страны, способствует дальнейшей демократизации институтов государства и общества.

В целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты [3].

Концепцией определены основные отрасли национальной системы права, требующие дальнейшей модернизации на основе преемственности и поэтапности. В первую очередь, конституционное право, нормы которого должны обеспечить реальную защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства. По мнению авторов коллективной монографии, уголовная политика должна быть направлена на гуманизацию уголовного законодательства, с одной стороны, и усиление уголовной ответственности за преступления, экономию уголовно-репрессивных с другой и расширение уголовно-профилактических мер.



Реформирование административного законодательства должно быть направлено на обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти. Основной задачей в сфере регулирования гражданских правоотношений определяется соотношение публично-правовых и частно-правовых методов.

Ключевая роль, по мнению авторов проекта, в обеспечении верховенства Конституции Республики Казахстан, защите прав и свобод граждан, осуществлении высшего надзора за соблюдением законности и правопорядка в стране принадлежит органам прокуратуры Казахстана.

Обеспечение законности всегда являлось специфической функцией органов прокуратуры. Ни один из государственных органов Казахстана не может принять на себя надзорные функции прокуратуры. В этой связи есть все основания утверждать, что прокуратура Казахстана является блюстителем законов на этапе экономических, политических, социальных реформ, а также в ходе становления и развития правового государства.

Подтверждением признания Казахстана как положительного примера постсоветского государства, демонстрирующего эффективную модель движения к рыночной экономике и демократическим принципам организации политической системы, является председательствование его в шести влиятельных международных организациях: СВМДА (Совет по взаимодействию и мерам доверия в Азии), ОБСЕ (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе), ОИК (Организация Исламская конференция), ШОС (Шанхайская организация сотрудничества), ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество) и ТЮРКСОЙ (Международная организация по совместному развитию тюркской культуры и искусства).

Указом Президента Республики Казахстан утверждена Государственная программа «Путь в Европу» на 2009–2011 гг. Целью Программы является выход Республики Казахстан на уровень стратегического партнерства с ведущими европейскими странами. Одним из основных приоритетов данной Программы является приоритет председательства Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. В этой связи актуальнейшей задачей, по мнению авторов проекта, должна стать гармонизация систем национального и международного права.

Конституцией Республики Казахстан на Президента страны возложены функции и полномочия, реализация которых требует от Главы государства центральной и решающей роли во всестороннем обеспечении непоколебимости Основного закона. Опираясь на действующую Конституцию, общенародный мандат доверия и от имени народа Н. А. Назарбаев осуществляет строго выверенную с позиций достижений современной науки и интересов казахстанцев многовекторную деятельность по дальнейшему утверждению конституционализма.



Реализация стратегических инициатив Президента Н. А. Назарбаева позволит Казахстану занять достойное место в числе наиболее конкурентоспособных стран мира. Президент осуществляет последовательные демократические преобразования и политико-правовую модернизацию страны, направленные на укрепление основ открытого, демократического и правового государства, в котором гармонично сочетаются как общепризнанные демократические закономерности, так и традиции нашего многонационального и многоконфессионального общества.

### **Литература**

1. Выступление Президента РК Н. А. Назарбаева на Республиканском молодежном форуме партии «Нұр Отан», посвященном 15-летию государственных символов «Менің Қазақстаным». Астана, 4 июня 2007 года.
2. *Калымов А.* Базис государства — Основной закон // *Казахстанская правда*. 2009. 25 августа.
3. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года [текст]: Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года. № 858 // <http://www.zakon.kz/146257-utverzhdena-ko-sepcija-pravovojj.html>.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава I. Политические инициативы Первого Президента Республики Казахстан в создании и развитии правового государства</b>	
1.1. Роль Первого Президента страны Н. А. Назарбаева в становлении и развитии правового государства в Казахстане .....	8
1.2. Особенности института президентства в Республике Казахстан .....	20
1.3. Институт президентства в системе разделения властей .....	29
1.4. Президент и Правительство .....	40
<b>Глава II. Развитие национального законодательства: тенденции и перспективы</b>	
2.1. Этапы и закономерности развития земельного законодательства Республики Казахстан .....	48
2.2. О перспективах совершенствования уголовного судопроизводства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на 2010–2020 годы .....	68
2.3. Судебное санкционирование ареста: проблемы и перспективы .....	79
2.4. Актуальные проблемы организации нотариального дела и функционирования нотариата в Республике Казахстан .....	86
<b>Глава III. Роль прокуратуры в становлении и развитии правового государства в Республике Казахстан</b>	
3.1. Роль и место прокурорского надзора в становлении и развитии правового государства .....	94
3.2. Формирование органов прокуратуры в Республике Казахстан .....	99
3.3. Отдельные вопросы участия прокуратуры в правотворческой деятельности ...	109
<b>Глава IV. «Путь в Европу»: от идеи Президента к общенациональной программе</b>	
4.1. Председательствование Казахстана в ОБСЕ: стратегические инициативы .....	118
4.2. По следам президентской идеи: о реформировании МВФ в целях регулирования движения капитала в условиях финансовых кризисов .....	134
4.3. Налогообложение в рамках специальных налоговых режимов: зарубежный и казахстанский опыт .....	141
<b>Глава V. Актуальные проблемы формирования гражданского общества и правового государства в Казахстане</b>	
5.1. Отечественная наука в контексте формирования гражданского общества и правового государства .....	154
5.2. Казахстанский парламентаризм: системный подход к познанию .....	163
5.3. Предупреждение правонарушений несовершеннолетних как одно из приоритетных направлений деятельности правоохранительных органов государства .....	179
5.4. Институт омбудсмана как инструмент защиты прав и свобод человека .....	189
<b>Заключение</b> .....	203

**ПЕРВЫЙ ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
И ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

*Часть II*

Редактор *А. Кошанова*  
Художественный редактор *С. Бахретдинов*  
Технический редактор *Г. Сабитова*  
Компьютерная верстка *А. Молдахметовой*

Государственная лицензия № 0000082 выдана издательству  
Министерством образования и науки Республики Казахстан 11 января 2005 года

ИБ № 08

Подписано в печать 29.10.10. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная.  
Гарнитура «Arial». Печать офсетная. Печ.л. 13.  
Тираж 2000 экз.

ТОО «Издательский дом «Таймас».  
050009, г. Алматы, проспект Абая, 153  
Тел./факс: 266-21-14, тел.: 250-09-95, 250-09-96, 250-09-97, 250-09-98.

ISBN 978-601-264-027-4

