

М Ә Қ Г І Л І К Е Л

KM

E PLURIBUS UNUM

ISSN 2307-521X



9 772307 521137

0 2

**ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ
ПРАВО и ГОСУДАРСТВО
LAW and STATE**

№ 2 (59), 2013



СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО

«Мы должны идти по цивилизованному пути, вместе со всем миром и взять курс на дальнейшую демократизацию общества.

Нужно продолжить нашу политику по усилению Парламента полномочиями.

Вместе с тем децентрализацию не стоит рассматривать исключительно как процесс создания новых органов власти на местном уровне, куда можно передать определенные полномочия.

Децентрализация – это прежде всего качественное изменение системы государственного управления, изменение системы решения проблем на местном уровне.

В то же время децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти, снижению исполнительской дисциплины и порядка. Этого допустить нельзя. Акимы на местах, Правительство должны это держать на особом контроле».

«Предстоит сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого, в соответствии с провозглашенными мной сегодня принципами, служение народу и государству превыше всего.

Мы должны качественно улучшить кадровый состав государственной службы через введение усовершенствованных методик отбора и профессиональной подготовки.

Управленческие решения на уровне государства должны отвечать следующим требованиям:

Учет не только краткосрочных, но и долгосрочных результатов.

Учет мультипликативного эффекта управленческого решения.

Обеспечение правил честной конкуренции и свободы предпринимательства.

Исключение двойного толкования должностных обязанностей госслужащих. Четкая законодательная регламентация их деятельности».

«Мы должны продолжить реформу правоохранительных органов и спецслужб.

Без этого мы не решим задачи формирования «нулевой терпимости» к беспорядкам и искоренения коррупции...

Поручаю моей Администрации совместно с Советом безопасности и Правительством:

Подготовить план действий по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения сотрудников правоохранительных органов. Поручаю уже с 2013 года увеличить размеры доплат за специальные звания до уровня окладов по воинским званиям.

Разработать концепцию кадровой политики правоохранительных органов.

Создать на базе Высшей аттестационной комиссии постоянно действующую структуру по кадровой политике в правоохранительных органах.

Сформировать президентский резерв руководителей правоохранительных и специальных органов».

Послание Президента Республики Казахстан

Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050». Новый политический курс состоявшегося государства». 14 декабря 2012 г.

// Официальный сайт Президента Республики Казахстана.

URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-14-dekabrya-2012-g_1357813742



Содержание

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

6 Байменов А. М. **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ**

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

10 Нарикбаев М. С. **ПРИВЕТСТВИЕ ОТ КАЗГЮУ**

12 Шпекбаев А. Ж. **ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО**

15 Қоғамов М. Ш. **МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

ГОСУДАРСТВО И КОСМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

17 Мусабаев Т. А. **КАЗАХСТАН: СТАНОВЛЕНИЕ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕРЖАВЫ. (ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА)**

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

28 Малиновский В. А. **КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ КАЗАХСТАНА И КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ ФРАНЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ГРАНИ СРАВНЕНИЯ**

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

32 Уварова Н. В. **СТРАТЕГИЯ «КАЗАХСТАН-2050»: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ**

36 Нугманова Э. А. **СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

42 Кубеев Е. К. **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА – ОСНОВНОЙ ПРИОРИТЕТ СОВРЕМЕННОГО КАЗАХСТАНСКОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

46 L. Baishina. **ROLE AND FUNCTIONS OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN TRANSITIONAL COUNTRIES WITH RESPECT TO PARIS PRINCIPLES**

50 Жаппарова А. С. **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БИОЭТИКИ**

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

54 Ахметова Н. С., Турлаев А. В. **ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВА – БАЗОВАЯ ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

ПРОБЛЕМЫ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

58 Кишкембаев А. Б. **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

ПРАВО И ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

64 Старилов Ю. Н. **МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО. ИНТЕРЕСНОЕ О ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ

71 Дауленов М. М. **К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА «КНЯЖЕСТВА СИЛЕНД»**

БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

78 Чукмаитов Д. С. **КОНСОЛИДАЦИЯ УСИЛИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

81 Спанов А. Қ. **СЫБАЙЛАСҚАН ЖЕМҚОРЛЫҚПЕН КҮРЕСТЕГІ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕЛЕР**

ИСТОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ МЫСЛИ

85 Усеинова Г. Р. **ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ А. Н. БУКЕЙХАНОВА**

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

92 Жумаганбетов Т. С. **ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КОК-ТЮРКОВ**

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОЙ НАУКИ И ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

97 Возняк О. А., Серикбаев А. М., Симоненко С. С. **ИЗВЕСТНЫЙ УЧЕНЫЙ – КРИМИНОЛОГ**

КОНФЕРЕНЦИИ, КРУГЛЫЕ СТОЛЫ

100 Кереев А. А. **МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ: КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ И РЕЦЕНЗИИ

104 Тлепина Ш. В. **РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОПОЛИТИКИ**

РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС:

М. С. Нәрікбаев, з.ғ.д. (төраға);
 Н. М. Абдиров, з.ғ.д.;
 Б. Ж. Абдраимов, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі;
 С. А. Авакьян, з.ғ.д. (Мәскеу қ., Ресей Федерациясы);
 А. Н. Ахпанов, з.ғ.д.;
 Б. А. Бекназаров, з.ғ.д., ҚР Жоғарғы Сотының Төрағасы;
 И. Ш. Борчашвили, з.ғ.д.;
 А. К. Даулбаев, з.ғ.к., ҚР Бас Прокуроры;
 Н. О. Дулатбеков, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі (Қарағанды қ.);
 О. И. Жумабеков, ҚР Парламенті Мәжілісінің депутаты;
 М. И. Жумагулов, з.ғ.д.;
 А. Козловски, хабиль докторы (Вроцлавск қ., Польша Республикасы);
 Е. К. Кубеев, з.ғ.д. (Қарағанды қ.);
 М. Н. Марченко, з.ғ.д. (Мәскеу қ., Ресей Федерациясы);
 С. П. Мороз, з.ғ.д. (Алматы қ.);
 И. И. Рогов, з.ғ.д., ҚР Конституциялық Кеңесінің Төрағасы;
 А. Х. Саидов, з.ғ.д. (Ташкент қ., Өзбекстан Республикасы);
 М. А. Сарсембаев, з.ғ.д.;
 С. С. Сартаев, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі (Алматы қ.);
 Н. Н. Турецкий, з.ғ.д.;
 Р. Т. Түспүбеков, з.ғ.к., ҚР Экономикалық қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігінің (қаржы полициясы) төрағасы;
 А. О. Шакиров, з.ғ.к., ҚР Адам құқықтары жөніндегі Уәкілі.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

М. С. Нарикбаев, д.ю.н. (председатель);
 Н. М. Абдиров, д.ю.н.;
 Б. Ж. Абдраимов, д.ю.н., член-корр. НАН РК;
 С. А. Авакьян, д.ю.н. (г. Москва, Россия);
 А. Н. Ахпанов, д.ю.н.;
 Б. А. Бекназаров, д.ю.н., Председатель Верховного Суда РК;
 И. Ш. Борчашвили, д.ю.н.;
 А. К. Даулбаев, к.ю.н., Генеральный Прокурор РК;
 Н. О. Дулатбеков, д.ю.н., член-корр. НАН РК (г. Караганда);
 О. И. Жумабеков, депутат Мажиліса Парламента РК;
 М. И. Жумагулов, д.ю.н.;
 А. Козловски, доктор хабиль (Польша, Вроцлавский Университет);
 Е. К. Кубеев, д.ю.н. (г. Караганда);
 М. Н. Марченко, д.ю.н. (г. Москва, Россия);
 С. П. Мороз, д.ю.н. (г. Алматы);
 И. И. Рогов, д.ю.н., Председатель Конституционного Совета РК;
 А. Х. Саидов, д.ю.н. (г. Ташкент, Узбекистан);
 М. А. Сарсембаев, д.ю.н.;
 С. С. Сартаев, д.ю.н., академик НАН РК (г. Алматы);
 Н. Н. Турецкий, д.ю.н.;
 Р. Т. Түспүбеков, к.ю.н., Председатель Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции);
 А. О. Шакиров, к.ю.н., Уполномоченный по правам человека в РК.

РЕДАКЦИЯЛЫҚ АЛҚА МҮШЕЛЕРІ:

С. Ф. Ударцев, з.ғ.д. (бас редактор);
 Е. Б. Абдрасулов — з.ғ.д.;
 М. Т.-М. Баймаханов — з.ғ.д.;
 Ж. Д. Бусурманов — з.ғ.д.;
 М. М. Дауленов — PhD докторы;
 Ч. У. Жекебаев — з.ғ.к.;
 У. С. Жекебаев — з.ғ.д.;
 К. А. Жиренчин — з.ғ.д.;
 А. Д. Жусупов — з.ғ.д.;
 С. К. Идрышева — з.ғ.д.;
 Т. Е. Каудыров — з.ғ.д.;
 А. А. Кереев — з.ғ.к.;
 М. Ш. Когамов — з.ғ.д.;
 В. А. Малиновский — з.ғ.д.;
 Ф. С. Мәуленов — з.ғ.д.;
 А. Ж. Наурызбай — з.ғ.к.;
 Т. М. Нәрікбаев — з.ғ.к.;
 Г. А. Нұрманова — з.ғ.д.;
 А. М. Нурмагамбетов — з.ғ.д.;
 Р. Т. Нуртаев — з.ғ.д.;
 К. Қ. Сейтенов — з.ғ.д.;
 Ш. В. Тлепина — з.ғ.д.;
 Р. С. Фаизова — т.ғ.к.;
 В. В. Хан — з.ғ.к.;
 Д. С. Чукмаитов — з.ғ.д.;
 У. Ш. Шапак — з.ғ.д.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

С. Ф. Ударцев, д.ю.н. (главный редактор);
 Е. Б. Абдрасулов — д.ю.н.;
 М. Т.-М. Баймаханов — д.ю.н.;
 Ж. Д. Бусурманов — д.ю.н.;
 М. М. Дауленов — доктор Ph.D;
 Ч. У. Жекебаев — к.ю.н.;
 У. С. Жекебаев — д.ю.н.;
 К. А. Жиренчин — д.ю.н.;
 А. Д. Жусупов — д.ю.н.;
 С. К. Идрышева — д.ю.н.;
 Т. Е. Каудыров — д.ю.н.;
 А. А. Кереев — к.ю.н.;
 М. Ш. Когамов — д.ю.н.;
 В. А. Малиновский — д.ю.н.;
 Г. С. Мауленов — д.ю.н.;
 Т. М. Нарикбаев — к.ю.н.;
 А. Ж. Наурызбай — к.ю.н.;
 Г. А. Нурманова — д.ю.н.;
 А. М. Нурмагамбетов — д.ю.н.;
 Р. Т. Нуртаев — д.ю.н.;
 К. К. Сейтенов — д.ю.н.;
 Ш. В. Тлепина — д.ю.н.;
 Р. С. Фаизова — к.и.н.;
 В. В. Хан — к.ю.н.;
 Д. С. Чукмаитов — д.ю.н.;
 У. Ш. Шапак — д.ю.н.

EDITORIAL COUNCIL:

M. S. Narikbayev, Doctor of Law (Chairman);
 N. M. Abdirov, Doctor of Law;
 B. J. Abdaimov, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan;
 A. N. Akhpanov, Doctor of Law;
 S. A. Avakyan, Doctor of Law (Moscow, Russia);
 B. A. Beknazarov Doctor of Law, the Head of the Supreme Court;
 I. Sh. Borchashvili, Doctor of Law;
 A. K. Daulbayev, Candidate of Law, General Prosecutor of the Republic of Kazakhstan;
 N. O. Dulatbekov, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan (Karaganda);
 A. Kozlowski, Dr. Habil (Poland, Wroclaw University);
 E. K. Kubeyev, Doctor of Law (Karaganda);
 M. N. Marchenko, Doctor of Law (Moscow, Russia);
 S. P. Moroz, Doctor of Law (Almaty);
 I. I. Rogov, Doctor of Law, Chairman of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan;
 A. H. Saidov, Doctor of Law (Tashkent, Uzbekistan);
 M. A. Sarsembayev, Doctor of Law;
 S. S. Sartayev, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty);
 A. O. Shakirov, Candidate of Law, the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan.
 N. N. Turetsky, Doctor of Law;
 R. T. Tussupbekov, Candidate of Law, Chairman of the Agency for Combating Economic Crimes and Corruption (Financial Police);
 O. I. Zhumabekov, Deputy of Majilis Parliament of the Republic of Kazakhstan;
 M. I. Zhumagulov, Doctor of Law;

EDITORIAL BOARD:

S. F. Udartsev, Doctor of Law (Chief Editor);
 E. B. Abdrassulov, Doctor of Law;
 M. T. Baimakanov, Doctor of Law, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan;
 Zh. D. Bussurmanov, Doctor of Law;
 D. S. Chukmaitov, Doctor of Law;
 M. M. Daulenov, Ph.D;
 R. S. Faizova, Candidate of historical sciences;
 S. K. Idrysheva, Doctor of Law;
 U. S. Jekebayev, Doctor of Law;
 T. E. Kaudyrov, Doctor of Law;
 A. A. Kereyev, Candidate of Law;
 V. V. Khan, Candidate of Law;
 M. Ch. Kogamov, Doctor of Law;
 V. A. Malinovskiy, Doctor of Law;
 G. S. Maulenov, Doctor of Law;
 T. M. Narikbayev, Candidate of Law;
 A. Zh. Nauryzbay, Candidate of Law;
 E. A. Nugmanova, Doctor of Law;
 A. M. Nurmagambetov, Doctor of Law;
 R. T. Nurtayev, Doctor of Law;
 K. K. Seitenov, Doctor of Law;
 U. Sh. Shapak, Doctor of Law.
 Sh. V. Tlepina, Doctor of Law;
 Ch. U. Zhekebayev, Candidate of Law;
 K. A. Zhirenchin, Doctor of Law;
 A. D. Zhussupov, Doctor of Law.

ҚҰРЫЛТАЙШЫ: «ҚАЗГЗУ» АҚ

Журнал Қазақстан Республикасы Мәдениет және ақпарат министрлігінің Ақпарат және мұрағаттар комитетінде тіркеліп, 25.09.2006 жылы №7742-Ж куәлігі берілген.
 Таралымы 1000 дана.

ЖУРНАЛ РЕДАКЦИЯСЫ:

С. Ф. Ударцев (бас редактор);
 Н. А. Құдайбергенов (редакция меңгерушісі);
 Г. Ж. Алимқұлова (web-сайтының менеджері);
 В. С. Арсеньева (компьютерлік беттеу және әрлендірме);
 Д. М. Бисенғали (бас редактордың көмекшісі).

РЕДАКЦИЯНЫҢ МЕКЕНЖАЙЫ:

010000, Астана қ., Қорғалжын тас жолы, 8,
 тел. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: kazguu.kz/ page/ zhurnal-pravo-i-gosudarstvo/
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Жазылу индексі: 75762, ISSN 2307-521X
 Материалдарды қолдану кезінде «Құқық және мемлекет» журналына сілтеме жасалу міндетті.
 Журналдың материалдарында білдірілген пікірлер редакцияның көзқарасымен сәйкес келе бермейді.
 Қолжазба қайтарылмайды.

ДИЗАЙН:

«Троя XXI» ЖШС, Қарағанды қ., Гоголь көш., 66
 «Астана полиграфия» АҚ баспаханасында басылды,
 010008, Астана қ., Брусиловский көш., 21 а,
 тел. 8 (7172) 37 04 25
 Басуға 30.06.2013 қол қойылды.
 © «ҚазГЗУ» АҚ, 2013
 © «Құқық және мемлекет» журналы, 2013

ҮЧРЕДИТЕЛЬ: АО «КАЗГЮУ»

Государственный регистрационный №7742-Ж выдан 25.09.2006 г. Комитетом информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан.
 Тираж 1000 экз.

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА:

С. Ф. Ударцев (главный редактор);
 Н. А. Кудайбергенов (зав. редакцией);
 Г. Ж. Алимқұлова (менеджер web-сайта);
 В. С. Арсеньева (компьютерная верстка и дизайн);
 Д. М. Бисенғалиева (помощник главного редактора).

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

010000, г. Астана, шоссе Қорғалжын, 8, КазГЮУ,
 тел. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: kazguu.kz/ page/ zhurnal-pravo-i-gosudarstvo/
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Подписной индекс: 75762, ISSN 2307-521X
 При использовании материалов ссылка на журнал «Право и государство» обязательна.
 Мнения, высказываемые в материалах журнала не всегда совпадают с точкой зрения редакции.
 Рукописи редакцией не возвращаются.

ДИЗАЙН:

ТОО «Троя XXI», г. Караганда, ул. Гоголя, 66
 Отпечатано в АО «Астана полиграфия», 010008,
 г. Астана, ул. Брусиловского, 21 а,
 тел. 8 (7172) 37 04 25
 Подписано в печать: 30.06.2013.
 © АО «КазГЮУ», 2013
 © Журнал «Право и государство», 2013

CHAIRMAN: JSC «KAZHLU»

The state registration №7742-ZH was given on 25.09.2006 by Committee of information and archive of Ministry of culture and information of the Republic of Kazakhstan
 Edition of 1000 copies.

THE EDITORS OF THE JOURNAL:

S. F. Udartsev (Chief Editor);
 N. A. Kudaibergenov (Editorial manager);
 G. J. Alimkulova (Manager of web-site);
 V. S. Arsenyeva (DTP and Design);
 D. M. Bissengaliyeva (assistant of The chief Editor).

EDITORIAL ADDRESS:

010000, Astana, Korgaljin highway, 8, Kazakh Humanities and Law University,
 tel. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: kazguu.kz / page / zhurnal-pravo-i-gosudarstvo /
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Index: 75762
 ISSN 2307-521X
 © JSC «KazHLU», 2013
 © Journal «Law and state», 2013

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ



А. М. БАЙМЕНОВ,
Председатель Агентства Республики Казахстан
по делам государственной службы

В статье рассматриваются глобальные, региональные и страновые вызовы, на которые необходимо искать ответы правительствам разных стран в целях повышения эффективности государственного управления и качества оказания государственных услуг. В статье также рассматриваются реформы государственной службы в Казахстане, направленные на преодоление данных вызовов, меры по совершенствованию законодательства и практические механизмы его реализации.

Ключевые слова: государственная служба, вызовы, глобализация, региональные проблемы, конкурентоспособность, эффективность, государственный аппарат, реформы, Казахстан, ожидания населения.

Развитие государственной службы, приведение ее характеристик в соответствие с возрастающими ожиданиями граждан являются важными приоритетами деятельности любого правительства. Повестка реформ государственной службы в каждой стране определяется исходя из анализа собственных актуальных проблем. Несомненно, некоторые вызовы носят универсальный характер и обусловлены глобальными факторами, а некоторые имеют региональные особенности, связанные с общностью



Заседание управляющего комитета Регионального хаба

© А. М. Байменов, 2013

истории и схожестью культуры и традиций. Есть и сугубо специфические для каждой страны проблемы.

При глобальной конкуренции качество работы государственного аппарата выступает ключевым фактором конкурентоспособности стран, в том числе в создании благоприятного инвестиционного климата, условий для бизнеса и обеспечения траектории устойчивого развития.

Недавние кризисы еще более актуализировали проблему повышения качества государственного регулирования, напомнив, что наряду с «невидимой рукой» рынка важное значение имеет «видимая рука» правительства, ответственная за своевременное реагирование на возникшие вызовы. В условиях глобализации и широкого распространения интернета и социальных сетей возрастает также роль общественных ожиданий.

В странах нашего региона реформирование государственной службы обусловлено процессами, проходящими в системах более высокого порядка, когда за последние 20 лет кардинально изменена роль государства.

Региональной спецификой стало также отсутствие на старте достаточного объема накопленных знаний и научных исследований в сфере управления человеческими ресурсами, менеджмента в госорганах. Общими для региона были также проблемы преодоления патронажных традиций, так как в советской системе ключевым критерием назначения была политическая лояльность и все государственные служащие были политическими назначенцами.

Общим наследием прошлого также стала размытость морально-этических основ общества. Тоталитарная система воспитала понимание, что государственная собственность является «ничейной» и «урывать куски» не является аморальным. В результате мелкое «несуство» стало массовым и не осуждалось обществом, а даже поощрялось на бытовом уровне. Преодолевать такое восприятие в обществе приходилось в период, когда появилась частная собственность, проходил процесс приватизации, что конечно не могло не сказаться на высоком уровне коррупции.

В каждой стране есть также и специфические вызовы, обусловленные стратегическими приоритетами, конкурентными преимуществами, социально-экономической моделью, уровнем демократизации и ожиданиями общества.

Качество ответов на эти вызовы в значительной степени зависит от системы отбора и продвижения кадров, которая должна обеспечить отбор и продвижение на государственной службе наи-



Учредительная конференция Регионального хаба в сфере государственной службы, 15 марта 2013 г.

более достойных граждан того или иного государства. В реформе государственной службы, как ни в какой другой сфере, ключевым фактором является воля политических элит и лидеров, так как сопротивление реформам идет изнутри государственного аппарата, со стороны тех, кто не хочет терять индивидуальные «дивиденды» от патронажных отношений.

Еще на заре Независимости Казахстана Президент Н. Назарбаев поручил своей Администрации и Правительству изучить передовой международный опыт в сфере государственной службы, отметив при этом, что нельзя слепо копировать, нужно брать лучшее и адаптировать к собственным реалиям с учетом проблем и приоритетов реформирования. С этого и началась системная работа по формированию профессионального государственного аппарата.

Впервые долгосрочные приоритеты комплексно были обозначены Главой государства в Стратегии «Казахстан – 2030»¹ в разделе «Профессиональное государство, ограниченное до основных функций».

В условиях реализации данной Стратегии в Казахстане осуществлено несколько этапов реформ.

В середине и конце 1990-х гг. на базе изучения передовых мировых тенденций и опыта сформирована современная законодательная и институциональная база, получившая признание международных экспертов.

В 1999 г. был принят действующий Закон Республики Казахстан «О государственной службе», которым впервые на постсоветском пространстве было осуществлено разделение государственных служащих на политических и административных, введен обязательный конкурсный отбор на административные государственные должности, предусмотрена защита административных государственных служащих при смене политических государственных служащих.

Хочу отметить, что только открытый конкурсный отбор позволил реализовать конституционное право на равный доступ к го-

¹ Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», октябрь 1997 г. // Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Официальный Интернет-ресурс – <http://kyzmet.gov.kz/kzm/index.html>. – 10.06.2013 г.

сударственной службе. С начала 2000-х гг. более 550 тыс. граждан приняли участие в конкурсах для занятия вакансий в госорганах, при этом около 130 тыс. из них назначены на должности.

Благодаря принятию Закона произошло значительное снижение влияния политических процессов на кадровый состав государственного аппарата, сформирована система управления персоналом, что позволило повысить профессиональный уровень государственных служащих.

Если в середине 1990-х гг. сменяемость кадров в государственном аппарате при смене министра и акима составляла до 60%, то сейчас сменяемость составляет около 5 % от штатной численности (самые «пиковые» значения составляли около 15%).

В 1998 г. в Казахстане создано первое в регионе Агентство по делам государственной службы с территориальными подразделениями. Во всех областях созданы дисциплинарные советы, а также функционируют залы тестирования.

Образована Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Во всех областях действуют региональные центры обучения государственных служащих.

Таким образом, создана институциональная база накопления практического опыта реформ, реализации образовательных программ для государственных служащих и проведения научных исследований в сфере государственной службы.

Данные меры стали возможны благодаря ключевому фактору, определяющему успех реформ в сфере государственной службы – политической воле Главы государства.

Несмотря на то, что в начале 2000-х гг. Казахстан признан лидером реформ в сфере государственной службы в регионе, мы продолжили изучение международного опыта и анализ собственных проблем.

В 2012 г. в Стратегии «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства»² данное направление включено в долгосрочный приоритет «Дальнейшее укрепление государственно-

² Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», декабрь 2012 г. // Там же.



Встреча с Директором Офиса по управлению персоналом США г-ном Джоном Берри. Апрель 2012 г. США. Вашингтон

сти и развитие казахстанской демократии». Президент Н. Назарбаев однозначно определил, что развитие демократии является важнейшим фактором укрепления государственности и повышения эффективности государственного аппарата. Как отметил Президент, необходимо «отойти от односторонне-властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию государственных услуг».

На основе положений Концепции новой модели государственной службы³, анализа проблем в системе государственной службы определены приоритеты нового этапа реформ.

При этом ключевыми индикаторами реформ обозначены:

- 1) повышение уровня доверия населения к системе отбора и продвижения кадров;
- 2) повышение уровня доверия самих государственных служащих к соблюдению принципа меритократии;
- 3) повышение уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг.

С 26 марта 2013 г. введены принципиальные изменения и дополнения в Закон «О государственной службе»⁴, принят ряд подзаконных актов, создана Национальная комиссия по кадровой политике при Главе государства.

³ Указ Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 119 «О Концепции новой модели государственной службы» // Там же.

⁴ Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по делам государственной службы» от 14 декабря 2012 года // Там же.

Новое законодательство обеспечивает усиление принципа меритократии при отборе и продвижении кадров, создание управленческого корпуса «А», совершенствование институтов и механизмов управления персоналом, усиление дисциплинарного и этического контроля.

В этих целях:

- усовершенствованы механизмы проведения конкурсного отбора и формирования кадрового резерва;
- предусмотрены меры по повышению прозрачности деятельности конкурсных комиссий;
- минимизированы возможности для внеконкурсного назначения на государственные должности;
- законодательно введены понятия оценки качества работы государственных служащих, стажировки, наставничества, карьерного планирования, ротации;
- предусмотрено формирование в госорганах служб управления персоналом и единых кадровых служб на региональном уровне.

Хочу отметить, что впервые в Закон включена отдельная глава по соблюдению служебной этики и антикоррупционному поведению государственных служащих.

С 2012 г. начато бюджетное финансирование научных исследований в сфере государственного управления и государственной службы.

Начата работа по созданию информационной системы «е-кызмет», которая позволит реализовать механизмы управления персоналом государственной службы в режиме онлайн.

Важнейшей мерой по профессионализации кадрового состава государственных служащих стало решение Главы государства о сокращении численности политических государственных служащих в 8 раз и создании управленческого корпуса «А».

Проведен первый открытый транспарентный конкурсный отбор в кадровый резерв управленческого корпуса «А», который в ряде стран называется senior executive service.

Для участия в отборе для занятия 550 должностей корпуса «А» подали документы более 2000 человек, среди которых, как действующие государственные служащие, так и кандидаты, не состоящие на государственной службе. За первые дни тестирования в нем приняли участие около 1000 кандидатов, при этом 2/3 прошло его успешно. Среди тех, кто не преодолел пороговые значения, более 50 действующих акимов районов и городов.

Важной мерой по повышению эффективности государственного аппарата стало принятие Закона «О государственных услугах».

В результате реформ в Казахстане сформирована модель государственной службы, которая, по мнению международных экспертов, соответствует современным международным стандартам.



Визит в Венский объединенный институт, г. Вена

Резюмируя, можно отметить, что модернизация государственной службы должна проводиться с учетом глобальных трендов, опыта реформирования в странах региона и национальных приоритетов.

При этом, как показывает практика Казахстана, определяющим фактором для успешного проведения реформ является политическая воля руководства страны, ее Лидера. Успех реформ обеспечивает также наличие системного законодательства в сфере государственной службы и поэтапный характер их проведения.

А. М. Байменов : Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі: талаптар және шешімдер.

Мақалада мемлекеттік басқарудың тиімділігін және мемлекеттік қызмет көрсету сапасын арттыру мақсатында әртүрлі елдердің үкіметтері жауап іздеуі тиіс жаһандық, өңірлік және елдік талаптар қарастырылады. Сондай-ақ, мақалада Қазақстанда аталған талаптарды игеруге, заңнаманы жетілдіру шаралары мен оны іске асырудың практикалық тетіктеріне бағытталған мемлекеттік қызмет реформасы қарастырылады.

Түйінді сөздер: мемлекеттік қызмет, талаптар, жаһандану, аймақтық мәселелер, бәсекеге қабілеттілік, тиімділік, мемлекеттік аппарат, реформалар, Қазақстан, халықтың үміті.

A. Baimenov : Public service of the Republic of Kazakhstan: challenges and solutions.

The article runs about global, regional and state challenges which have to be solved by the different states' governments for increasing the efficiency of the public administration and a quality of public services. Public service reforms in Kazakhstan are aimed to overcome these challenges, measures to improve the legislation and practical mechanisms of its realization.

Keywords: public service, challenges, globalization, regional problems, competitiveness, effectiveness, state body, reforms, Kazakhstan, society expectations.



НОВЫЕ КНИГИ

Тулеубаева А. Ш. Государственные услуги в контексте административной реформы в Республике Казахстан: опыт, проблемы, решения (монография) / А. Ш. Тулеубаева. Под общ. науч. ред. д.ю.н., проф. М. Ш. Когамова / Рецензенты: Председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы А. М. Байменов; д.ю.н., Э. А. Нугманова; к.э.н., доц. М. В. Сандрачук. Алматы: Жеті жарғы, 2012. С. 176.

ПРИВЕТСТВИЕ ОТ КАЗГЮУ¹

В приветственном слове от КазГЮУ как соорганизатора международной конференции отмечаются определенные успехи страны по реформированию правоохранительных органов и необходимость их дальнейшей модернизации для решения комплекса задач, поставленных Президентом Республики Казахстан. Обращается внимание на развертывание при КазГЮУ широкой научной структуры для научного обеспечения решения задач государственных органов и повышения качества образования.

Ключевые слова: государство, законодательство, юридическая наука, правоохранительные органы, модернизация, законность, образование, КазГЮУ, права человека, международная конференция.

УВАЖАЕМЫЕ ДАМЫ И ГОСПОДА, УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ!

Для меня большая честь приветствовать вас в стенах нашего Университета в качестве одного из организаторов сегодняшней встречи, прежде всего, потому, что уровень соорганизаторов небывало высок.

Для успешной работы в рамках совместной конференции сегодня объединились руководители и представители всех правоохранительных ведомств нашего государства, депутаты Парламента страны, сотрудники ключевых государственных органов и институтов, общественных объединений и некоммерческих организаций, члены научного сообщества и иностранные эксперты.

Я думаю, что состав участников вполне соответствует сложности задачи, которая поставлена перед нами Главой государства.

Модернизация существующей правоохранительной системы является логичным, последовательным и необходимым шагом на пути реализации правовой политики государства, отвечающей современным реалиям и вызовам времени.

На сегодняшний день немало сделано в рамках гуманизации уголовного законодательства, укрепления правозащитных институтов, повышения эффективности работы правоохранительных и судебных органов.

Тем не менее, динамичное развитие нашего общества, выход

© М. С. Нарикбаев, 2013

¹ Приветственное слово на Международной научно-практической конференции «Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения» (Астана, КазГЮУ, 17 мая 2013 г.).



М. С. НАРИКБАЕВ,
президент КазГЮУ, д.ю.н., профессор

суверенного Казахстана на мировую арену требуют создания надежной правовой и организационной основы для поддержания высокого уровня правопорядка и обеспечения соответствия правоохранительной системы страны мировым стандартам в области защиты прав и свобод человека.

На протяжении почти 20 лет Казахский гуманитарно-юридический университет является ведущим юридическим вузом нашего государства, своеобразной «кузницей кадров» для его правоохранительных и судебных органов. Наши преподаватели и научные сотрудники практически с момента становления казахстанской государственности занимаются исследованием правовой системы страны в динамике ее развития. В фокусе внимания НИИ, функционирующих при Университете, фактически все ключевые отрасли права и наиболее значимые общественные отношения.

В частности, при Университете действует Академия фундаментальных и прикладных наук им. С. Зиманова (директор — д.ю.н., профессор Жиренчина К.А.) В структуре Академии:

- НИИ государства и права (директор — д.ю.н., профессор Идрышева С. К.);
- Институт научной экспертизы и анализа (директор — академик НАН РК, д.ю.н., профессор Баймаханов М. Т-М.);
- НИИ правовой политики и конституционного законодательства (директор — д.ю.н., профессор Ударцев С. Ф.);
- НИИ гражданско-правовых исследований (директор — д.ю.н., профессор Каудыров Т. Е.);



В президиуме конференции

- НИИ уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции (директор — д.ю.н., профессор Когамов М. Ч.);
- Институт повышения квалификации судебных экспертов (директор — д.ю.н., профессор Сейтенов К. К.);
- НИИ изучения проблем противодействия экстремизму и терроризму (директор — д.ю.н. Карбузов К. Ж.);
- Центр обеспечения деятельности Республиканской учебно-методической секции по группе специальностей «Право» (председатель — д.ю.н., профессор Нарикбаев М. С.).

Все научно-исследовательские институты организуют и проводят конференции, круглые столы по проблемным вопросам правового развития; занимаются выработкой рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства; участвуют в различных конференциях и круглых столах, проводимых государственными органами и международными организациями и т.д.

Работниками КазГЮУ являются ведущие казахстанские специалисты в области гражданского, инвестиционного, финансового, международного, уголовного и уголовно-процессуального права, которые входят в круг признанных авторитетов среди практикующих юристов Казахстана и стран СНГ.

Нами накоплен значительный багаж знаний и практического опыта участия в реформировании законодательства в целом и отдельных правовых институтов.

Поэтому, на мой взгляд, очень символично, что именно КазГЮУ был выбран в качестве открытой площадки для обсуждения ключевых для страны вопросов модернизации правоохранительной системы.

Я уверен, что сегодняшняя конференция будет способствовать достижению поставленной Президентом задачи по дальнейшему системному реформированию правоохранительных органов

и позволит нам четко обозначить наиболее перспективные направления его осуществления.

Желаю вам успешной работы!

М. С. Нарикбаев: ҚазГЗУ атынан құттықтау сөз.

Халықаралық конференцияның бірге ұйымдастырушысы ретінде ҚазГЗУ атынан құттықтау сөзде еліміздің құқық қорғау органдарын реформалау бойынша белгілі табыстары және оларды Қазақстан Республикасының Президенті қойған кешенді міндеттерді шешу үшін мұнан әрі жаңғырту қажеттігі аталған. Мемлекеттік органдардың міндеттерін шешуді ғылыми қолдау және білім берудің сапасын арттыру үшін ҚазГЗУ жанынан кең ғылыми құрылым құруға назар аударылған.

Түйінді сөздер: мемлекет, заңнама, заң ғылымы, құқық қорғау органдары, жаңғырту, заңдылық, білім, ҚазГЗУ, адам құқығы, халықаралық конференция.

M. S. Narikbayev: Welcome from KazGUU.

In welcome speech from Kazguu as co-organizer of the international conference certain successes of the country on reforming of law enforcement agencies and necessity of their further modernization for the solution of a complex of the tasks set by the President of the Republic of Kazakhstan are noted. Especial attention is given to expansion of Kazguu wide scientific structure for scientific providing the solution of tasks of government bodies and improvement of education quality.

Keywords: state, legislation, jurisprudence, law enforcement agencies, modernization, legality, education, KazHLU, human rights, international conference.

НОВЫЕ КНИГИ



«Қоғамның әлеуметтік жаңғыртылыуы: жалныға орғақ еңбек қоғамына қарай 20 қадам» Қазақстан Республикасының Президенті Н. Ә. Назарбаевтың мақаласының негізгі ережелерін талқылау бойынша Республикалық ғылыми-тәжірибелік конференциясының материалдары. = Материалы республиканской научно-практической конференции по обсуждению основных положений статьи Президента Республики Казахстан Назарбаева Н. А. «Социальная модернизация общества: 20 шагов к обществу всеобщего труда» / Бас редакторы: Нарикбаев М. С.; Жауапты редакторы: Идрышева С. Қ. Астана: ТОО «ЦБОиМИ», 2013. – 482 с.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО¹

В приветственном слове отмечается необходимость проведения модернизации правоохранительных органов конечной целью которой является построение современной правоохранительной системы, отвечающей международным стандартам и ожиданиям общества. Раскрываются приоритетные направления обновления основных отраслей национального законодательства, реформирования деятельности подразделений полиции, внедрения инновационных технологий, а также повышения кадрового потенциала силовых структур.

Ключевые слова: модернизация, реформа, законодательство, правоохранительные органы, полиция, критерии оценки, аттестация сотрудников, подготовка сотрудников.

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ КОНФЕРЕНЦИИ!

Прежде всего, я хотел бы поприветствовать наших зарубежных гостей, ученых, депутатов Парламента, представителей государственных и общественных институтов, выразивших желание принять участие в конференции.

В своем историческом Послании «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» Президент страны ясно и понятно определил место и роль правоохранительной системы.

Подвел итоги пройденного за годы Независимости пути.

За этот исторически короткий промежуток времени мы создали устойчивую систему правоохранительных органов и существенно трансформировали правовое поле, в рамках которого они функционируют.

Причем, эти элементы совершенствовались в зависимости от изменений внешних и внутренних угроз.

Это позволяло обеспечивать общественную безопасность и правопорядок, сохраняя покой наших граждан.

Но как показало время, темпы модернизации правоохранительной системы существенно отстали от динамики реформирования

© А. Ж. Шпекбаев, 2013

¹ Приветственное слово участникам международной научно-практической конференции «Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения» (Астана, КазГЮУ, 17 мая 2013 г.).



А. Ж. ШПЕКБАЕВ,
Заведующий Отделом правоохранительной системы
Администрации Президента РК

социально-экономической сферы. Негативные последствия этого диссонанса и пути решения имеющихся проблем Глава государства предельно четко отметил в своем Послании 2010 года, закрепив их в известном Указе (от 17 августа 2010 года №1039).

Конечная цель предложенных им инициатив — построение современной правоохранительной системы, отвечающей международным стандартам и ожиданиям общества, обеспечивающей высокий уровень защиты конституционных прав граждан.

Главный критерий оценки деятельности органов уголовного преследования — уровень доверия населения.

В рамках реализации Указа приняты 19 законов, оптимизированы структуры и штатная численность правоохранительных органов, разграничены их функции.

Осуществлены структурные преобразования. Создана служба пробации (1200 сотрудников).

Органы внутренних дел освобождены от несвойственных функций. Апробирована идея объединения функций дорожной и патрульной полиции (Павлодарская и Жамбылская области).

Гуманизировано уголовное законодательство, что позволило сократить тюремное население страны на 15 тыс. чел.

Проведена демилитаризация правоохранительных структур — этот вопрос не решался с 2003 года.



Спецназ на учениях



Торжественное построение

Создана инновационная система учета и регистрации преступлений.

Разработан главный внутренний критерий оценки правоохранительной деятельности — новая формула раскрываемости преступлений, исключая мотивацию к их укрыванию, сопряженному с нарушением прав граждан.

Решение этих двух ключевых задач поставило точку в многолетнем поиске путей получения полной и достоверной информации о преступности (число ежедневно регистрируемых преступлений возросло с 250-350 в 2010 году до 1100-1300 в текущем году). Создаются специализированные ЦОУ по выдаче водительских удостоверений, государственных номеров и регистрации автотранспортных средств. Эта мера направлена на повышение качества оказания государственных услуг и на снижение коррупционных контактов с чиновниками, ведающими разрешительными функциями.

Особое внимание уделяется кадровому потенциалу, поскольку эффективность и имидж правоохранительных органов определяют не полномочия, а живые люди. Это не только повышение денежного довольствия и социальной защиты.

Это постоянный поиск путей отбора лучших и освобождения от случайных и подверженных коррупционным проявлениям сотрудников.

Одним из них является внеочередная аттестация сотрудников правоохранительных органов, которую провели в прошлом году. Итоги этой работы известны. На треть обновился высший руководящий состав, на четверть — руководители среднего звена.

Аттестация выявила системные недостатки в кадровой работе и способствовала формированию новых механизмов по их устранению. Одним из них является улучшение социальной защиты и денежного довольствия сотрудников (доплаты за зва-

ние приравнены к воинским выплатам).

В целом же за последние три года финансирование правоохранительных структур увеличено в два раза.

Приняты дополнительные меры по поддержке бизнеса — в Генеральной прокуратуре создано подразделение по защите предпринимательства в гражданской и уголовно-правовой сферах.

Как видите, сделано немало. Но это лишь основа более глобальных преобразований. Поэтому Глава государства поручил разработку Программы дальнейшей модернизации правоохранительной системы на период до 2020 года.

Каковы приоритетные направления очередного этапа реформирования? Прежде всего, сегодня мы стоим на пороге кардинального обновления целого спектра отраслей национального законодательства.

До конца т. г. в Парламент будут внесены проекты 4 новых Кодексов: Уголовно-процессуального, Уголовного, уголовно-исполнительного и об административных правонарушениях.

Принятие этих ключевых законодательных актов существенно изменит всю правовую систему и прежде всего — уголовную политику государства. Этой колоссальной работе предшествовало всестороннее изучение лучшей мировой практики строительства и совершенствования правовых систем.

Успешная реализация любых начинаний зависит от качества персонала. Поэтому особое внимание уделено повышению кадрового потенциала.

Первый шаг на этом пути — создание Комиссии при Президенте по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах. В мае состоялось первое заседание Комиссии.

Следующий — принятие Концепции кадровой политики и формирование Президентского резерва руководства правоохрани-

тельных органов. Проекты соответствующих Указов уже находятся в Администрации Президента.

Необходимо предложить принципиально новый формат взаимодействия с институтами гражданского общества и создать дополнительные стимулы для вовлечения населения в профилактику правонарушений и обеспечение общественной безопасности.

Одной из мер в этом направлении является формирование системы внешней оценки правоохранительной деятельности.

Нам предстоит реформировать ведомственное образование МВД и АБЭКП по лучшим мировым стандартам, предусмотрев прием на учебу граждан, имеющих высшее образование и навыки работы по полученной специальности.

Необходимо повысить научное, аналитическое и прогностическое обеспечение правоохранительной деятельности. В этих целях прорабатывается вопрос о создании при Генеральной прокуратуре межведомственного научно-исследовательского института изучения проблем общественной безопасности и правопорядка.

Будет существенно реформирована деятельность подразделений дорожной полиции. Веление времени требует выработки современных механизмов управления внутренними миграционными процессами.

В своем декабрьском Послании Глава государства отметил, что коррупция — не просто правонарушение. Она подрывает веру в эффективность государства и является прямой угрозой национальной безопасности.

Поэтому необходимы современные подходы противодействия этому негативному общественному явлению. Прежде всего, речь идет о формировании нового правового поля. И эта работа сейчас активно ведется Агентством финансовой полиции с депутатами Парламента.

Отдельные разделы Программы посвящены совершенствованию уголовно-исполнительной системы и дальнейшему сниже-



Машины дорожной полиции

нию тюремного населения, развитию институтов экспертной деятельности, повышению эффективности исполнения судебных решений, внедрению инновационных технологий и автоматизации предоставления государственных услуг.

Это лишь общие наброски планируемых мероприятий, которые мы надеемся существенно подкрепить новыми идеями участников нашей конференции.

В завершение хочу пожелать вам плодотворной работы и творческих успехов.

Благодарю за внимание.

А. Ж. Шпекбаев: Бастапқы сөз.

Бастапқы сөзде түпкі мақсаты халықаралық стандарттар мен қоғамның үміттеріне сәйкес келетін қазіргі заманғы құқық қорғау жүйесін құру болып табылатын құқық қорғау органдарын жаңғыртуды өткізу қажеттілігі атап көрсетіледі. Ұлттық заңнаманың негізгі салаларын жаңартудың, полиция бөлімшелерінің қызметін реформалаудың, инновациялық технологияларды енгізудің, сондай-ақ әлеуетті құрылымдардың кадрлық әлеуетін арттырудың басым бағыттары ашып көрсетілген.

Түйінді сөздер: жаңғырту, реформа, заңнама, құқық қорғау органдары, полиция, бағалау әлшемдері, қызметкерлердің аттестациясы, қызметкерлерді даярлау.

A. Shpekbayev: Welcome speech.

There was noted the need to modernize the law enforcement bodies of the ultimate goal of which is to build a modern law enforcement system, which meets the international standards and the expectations of the society in his welcome speech. Disclosed priority areas for renewal of basic industries of the national legislation, reform of the police departments, the introduction of innovative technologies, and enhance human resources capacity of the power structures.

Keywords: modernization, reform, legislation, law enforcement, police, evaluation criteria, certification of employees, training employees.



Учения оперативных служб

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ¹



М. Ш. ҚОҒАМОВ,
Директор НИИ уголовно-процессуальных исследований
и противодействия коррупции КазГЮУ, д.ю.н., профессор

В статье рассматриваются ключевые вопросы предстоящей модернизации правоохранительной системы Казахстана с учетом опыта прошлого. Осуществлен анализ ранее имевших место реформ правоохранительной системы. Раскрыто содержание проекта Государственной программы модернизации правоохранительной системы с позиции общенаучного системного метода и потребностей практики борьбы с преступностью.

Ключевые слова: модернизация, правоохранительная система, системный метод, государственная программа, уголовно-процессуальный кодекс, уголовный кодекс, преступность, уголовное дело, следователь, дознаватель, прокурор, суд.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Термин «модернизация» в теории модернизации обычно связан с обновлением, изменением, улучшением определенной системы, объекта, предмета с целью приведения его в соответствие с условиями и потребностями общества и государства, мировыми тенденциями в определенные исторические периоды времени их развития.

Состояние «постоянной модернизации» правоохранительной системы — это явление, которое мною наблюдается вот уже на протяжении более 30 лет и стало постоянным предметом моих научных исследований в разные годы. Приятно, что в данном зале присутствуют лица, которые имеют самое прямое отношение к реформам середины 90-х гг. прошлого столетия. Это, прежде всего, Сулейменов К. Ш., который будучи Государственным советником РК, в период обсуждения проблемы организационного построения следственного аппарата страны, выдвинул в 1995 г. идею образования Национального Бюро расследования преступлений.

Здесь же, в этом ряду Нарикбаев М. С., который в 1996 г. в бытность его Генеральным Прокурором страны был ярким противником назначения начальников следственных подразделений правом отмены решений следователя об отказе в возбуждении уголовных дел, прекращении и приостановлении уголовных дел².

© М. Ш. Қоғамов, 2013

¹ Доклад на Международной научно-практической конференции «Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения» (Астана, КазГЮУ, 17 мая 2013 г.).

² См.: Когамов М. Ч. Государственный следственный комитет: версии, опыт, проблемы, решения. Монография. Изд. 2-е. Алматы, 2004, с.12-13, 32-33.

Обсуждаемая предстоящая модернизация правоохранительной системы, безусловно, должна восприниматься как очередная, но новая по содержанию к прошедшим под другими названиями, которые имели место в отечественной истории правоохранительной деятельности Казахстана.

Сразу после Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. модернизация правоохранительной системы, точнее, ее слом, упразднение, была реакцией на неприятие всей той правовой системы, которая была опорой царского режима.

С принятием в 1922-1923 гг. первых УПК РСФСР, действовавших на территории Казахстана до 1960 г., модернизация правоохранительной системы в том виде, в каком мы ее понимаем, не проводилась, а ее функция и смысл были направлены на защиту действующего авторитарного режима одной партии, а также дальнейшее укрепление репрессивной правовой системы того периода времени.

С принятием первого УПК Казахстана в 1958 г. и началом его реализации в 1960 г. модернизация правоохранительной системы до распада СССР в 1991 г. стала опираться на прочную научную юридическую, прежде всего, криминологическую и уголовно-правовую базу. Именно на этот период времени приходится расцвет советской и национальной юридической науки, в том числе науки криминологии, уголовного права, уголовного процесса, уголовно-исполнительного права.

С распадом СССР и образованием СНГ модернизация правоохранительной системы в Казахстане, с одной стороны, стала актуальным направлением обеспечения конституционной цели построения демократического и правового государства, а, с другой, — объективной необходимостью нового Казахстана, находящегося в состоянии государства «догоняющей модернизации» или «модернизации с опозданием».

Итак, о проекте Государственной программы.

Проект периодически обсуждается на различных практических и научных уровнях, с учетом чего межведомственная рабочая группа проводит его доработку.

В частности, лично мною, по обращению руководства Генеральной прокуратуры, проведен мастер-класс с членами рабочей группы в офисе Генерального Прокурора по написанию подобных программ с позиции общенаучного системного метода, а также полностью написано «Введение» к проекту.

Так, при написании «Введения», уважаемый Каирбек Шошанович, я принял во внимание Ваши справедливые замечания в адрес разра-

ботчиков, высказанные 13. 03. 2013 г. на Круглом столе в Генеральной прокуратуре при обсуждении проекта Государственной программы модернизации правоохранительной системы, относительно того, что ими не принят во внимание эволюционный, постоянный характер совершенствования правоохранительной системы Казахстана, начиная, главным образом, с 1991 г.

На момент проведения конференции проект — это 83-страничный документ, в котором с позиции общенаучного системного метода, во-первых, обозначены актуальные для правоохранительной системы в целом и для конкретных правоохранительных органов проблемные ситуации,

во-вторых, определены цели, достигаемые при их решении, в-третьих, закреплены функции, то есть основные направления достижения поставленной цели,

в-четвертых, через функции установлен внутренний состав, иначе говоря, набор необходимых организационно-правовых методов выполнения функций,

в-пятых, очерчена структура, то есть пространственные отношения внутри системы и органа, направленная на выполнение цели и неизбежно возникающая в связи с наличием функций и состава,

в-шестых, внешние условия функционирования системы и органа. Не ставя себе целью анализ отражения каждой из названных категорий системного метода в проекте, обращаю внимание присутствующих здесь руководителей правоохранительных органов на следующее важное обстоятельство.

Прежде всего, проектом во главу угла всей модернизации правоохранительной системы поставлена предупредительно-воспитательная функция правоохранительных органов в обществе и государстве, а также формирование доверия к правоохранительным органам со стороны населения и институтов гражданского общества путем коренного и ускоренного изменения качественных показателей их работы в современных условиях.

Это позволит, главным образом, снизить абсолютный объем преступности, регистрируемый сегодня в государстве. И подобный подход следует поддержать, поскольку правоохранительная система стоит на пороге серьезных преобразований своей профессиональной деятельности.

Дело в том, что проекты новых УК, УПК, УИК, согласно их Концепциям, вводят совокупность новых правовых институтов и норм, то есть объективно закладывают абсолютно новые параметры, объемы уголовно-процессуальной деятельности всех правоохранительных органов, что потребует своего учета и закрепления в проекте рассматриваемой программы. В том виде, в каком сегодня работает наша правоохранительная система, она просто не справится с ними.

Что я имею в виду, поясню на примерах из проекта нового УПК.

Так, проектом УПК упраздняется институт отказных материалов, что автоматически приведет к увеличению в разы количества уголовных дел, прекращаемых производством.

По данным КПСиСУ Генеральной прокуратуры в 2011 г. количество отказных материалов составило 553362, в 2012 г. — уже 626653, соответственно, прекращенных уголовных дел, 17512, 27742.

По версии проекта нового УПК сотни тысяч возможных отказных материалов будут прекращаться в исторически обозримой перспективе как уголовные дела.

Согласитесь, что объемы работы дознавателя, следователя по отказным материалам и прекращенным производством уголовным делам сильно разнятся по трудозатратам. К примеру, объяснение, получаемое сегодня до возбуждения уголовного дела, существенно отли-

чается по форме осуществления от получения показаний от лица, но уже путем его допроса после возбуждения уголовного дела и т.д.

Другой пример. Согласно данным КПСиСУ в 2011 г. приостановлено производством 118938 уголовных дел, в 2012 г. — 220493. Такие дела, как правило, лежат в сейфах дознавателей, следователей, и по ним расследование проводится только в порядке, предусмотренном УПК. Проект нового УПК отказывается от оснований приостановления уголовных дел в стадии предварительного расследования. В действующем УПК уголовное дело может быть приостановлено по 10 основаниям. То есть и здесь произойдет существенное увеличение объемов уголовно-процессуальной работы органов предварительного расследования и надзирающих прокуроров. Активное и постоянное расследование уголовных дел в пределах давностных сроков станет общеобязательным правилом досудебного уголовного процесса. И подобных принципиальных новелл проект закрепляет немало. Это нормально, но требует, своего отражения в рассматриваемом проекте Государственной программы.

На мой взгляд, современная штатная численность оперативно-следственного и прокурорского корпуса страны с учетом значительных вакансий может просто не справиться с указанными объемами работы.

Приведу цифры. Сегодня в МВД по штату положено 3334 следователя и 1127 дознавателей, фактически не заполнено более 400 должностей данных категорий.

В Агентстве финансовой полиции задействовано 556 следователей, вакансий в целом нет. Не отличается достаточным количеством прокурорский корпус страны, который занят в сфере уголовного процесса до суда и в судебных стадиях.

В этой связи, в пояснительных записках к проектам новых УК, УПК, УИК необходимо определенно указать на то, что их принятие потребует выделения конкретных бюджетных ассигнований для полноценной реализации правоохранительными органами их норм и положений.

М. Ш. Қоғамов: Қазақстандағы құқық қорғау жүйесін жаңарту: тарих және қазіргі кезең, қазіргі таңдағы мәселелер мен болашақ.

Мақалада өткен кезеңнің тәжірибесін ескере отырып, Қазақстанның құқық қорғау жүйесін алдағы уақытта жаңғыртудың маңызды мәселелері қарастырылды. Бұрын реформа орын алған құқық қорғау жүйесіне талдау жасалды. Жалпы ғылыми жүйелік әдістің және қылмыспен күрес тәжірибесінің қажеттілігі тұрғысынан құқық қорғау жүйесін жаңғыртудың Мемлекеттік бағдарламасы жобасының мазмұны ашып көрсетілді.

Түйінді сөздер: жаңғырту, құқық қорғау жүйесі, жүйелік әдіс, мемлекеттік бағдарлама, қылмыстық іс жүргізу кодексі, қылмыстық кодекс, қылмыстылық, қылмыстық іс, тергеуші, анықтаушы, прокурор, сот.

M. Kogamov: Modernization of the law enforcement system of Kazakhstan: history and contemporaneity, realities and prospects.

In the present article key aspects of upcoming modernization of the law enforcement system of Kazakhstan are considered in light of the experience of the past. Also the past reforms of the law enforcement system are analyzed. From the perspective of general scientific method and practice needs of combating crime the article describes the content of the draft State program of modernization of the law enforcement system.

Key words: modernization, law enforcement system, systematic method, state program, criminal procedure code, criminal code, crime, criminal case, investigator, interrogator, prosecutor, court.

КАЗАХСТАН: СТАНОВЛЕНИЕ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕРЖАВЫ

(ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ
ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ЖУРНАЛА)



Т. А. МУСАБАЕВ, Председатель Национального космического агентства РК, Народный Герой Республики Казахстан, Герой Российской Федерации, летчик-космонавт, генерал-лейтенант авиации, д. техн. н., академик, профессор

В ответах руководителя Национального космического агентства Республики Казахстан (Казкосмос) на вопросы главного редактора журнала рассматривается космическая отрасль в целом, а также текущее состояние и перспективы космической деятельности Казахстана. Показаны основные направления деятельности Казкосмоса, его цели и задачи. Особое внимание уделено космическим проектам, реализуемым Казкосмосом, а также крупнейшему в мире космодрому «Байконур». Раскрывается значение, которое сегодня имеет космическая сфера для общества, экономики и безопасности страны. Затрагиваются вопросы международного космического права и мировые тенденции развития космической сферы.

Ключевые слова: космическая деятельность, космические проекты, Казкосмос, национальный космический центр, бюджет, космодром, безопасность, международное космическое право, космическая техника, тенденции.

Уважаемый Талгат Амангельдиевич, уже более полувека человечество ведет практическое освоение космоса. Началась космическая эра, которую трудно сопоставить, по ее масштабам и значению, с какой-то другой эрой в истории с точки зрения пространственно-временных перспектив, открывающихся перед человечеством, его грядущей эволюции. Происходят определенные изменения и в сфере государства и права. Для юристов — ученых и практиков, для читателей журнала было бы интересно от Вас получить ответы на некоторые вопросы.

© Т. А. Мусабаев, С. Ф. Ударцев, 2013

1. Какие новые черты, появившиеся или наметившиеся в деятельности, структуре современных государств, в связи с освоением космоса, Вы могли бы отметить? Какие признаки Вы выделили бы для характеристики государства как полноценной космической державы?

— Достижения ученых в изучении космоса все больше и больше убеждают человечество в уязвимости планеты Земля как среды обитания человека, в хрупкости окружающей нас среды. Результаты космических исследований свидетельствуют о том, что человечество должно принять эффективные меры, направленные на снижение своего негативного воздействия на окружающую среду, на климат на Земле.

Повышение интереса к результатам космических исследований естественным образом трансформируется в повышение интереса людей в различных странах к космической технике и технологиям. К началу XXI в. космические технологии стали локомотивом технологического развития постиндустриального общества и практически не осталось стран, которые не пользовались бы космическими услугами (услуги, оказываемые с использованием космических систем и технологий). Соответственно, в структуре услуг, оказываемых в различных государствах, появился новый сегмент — космические услуги.

Вместе с тем, только использование космических услуг не дает право какому бы то ни было государству называться космической державой. Для этого необходимо, чтобы данное государство достигло уровня самостоятельной эксплуатации закупленных у поставщиков космических систем и оказания с их использованием услуг конечным пользователям. А для того, чтобы данное государство могло называться полноценной космической



У памятного камня проекта Байтерек

державой необходимо, чтобы это государство еще и само производило эти космические системы.

2. Имеются ли какие-то государственные органы в сфере государственного регулирования и осуществления космической деятельности в США, России, КНР, каких нет в Казахстане? Какие государственные или частные структуры было бы полезно создать, развивать для организации космической деятельности в обозримом будущем?

— В странах, которые Вы перечислили, да и во всех остальных странах, которые имеют свои космические программы, их реализация осуществляется одним государственным органом. Так, в США это НАСА, в России — Федеральное космическое агентство или Роскосмос, в Китае — Китайское национальное космическое управление. В Казахстане уполномоченным органом в области космической деятельности является наше агентство. На сегодняшний день нами созданы предприятия, реализующие проекты по всем основным направлениям космической деятельности: от экологического сопровождения ракетных запусков до создания космических аппаратов. Думаю, для создания полноценной космической отрасли в Казахстане уже созданы, либо создаются необходимые предприятия.

3. Не могли бы Вы кратко рассказать об основных направлениях деятельности Национального космического агентства РК?

— Национальное космическое агентство Республики Казахстан было образовано Указом Президента страны 27 марта 2007 г., как самостоятельный центральный исполнительный орган государственного управления, ответственный за сферу космической деятельности. Главная задача ведомства — создание отечественной космической отрасли, которой раньше у нас никогда не было.

В настоящее время, деятельность Казкосмоса осуществляется по двум основным стратегическим направлениям: первое — «Создание и развитие космической инфраструктуры», второе — «Развитие научной и научно-технологической базы космической деятельности».

Первое направление включает в себя ряд крупных инвестиционных проектов. Коротко перечислю их: это создание сборочно-испытательного комплекса космических аппаратов (СБИК КА), который позволит проектировать, собирать и испытывать космические аппараты различного назначения. На сегодня по проекту СБИК завершено детальное проектирование оборудования испытательных участков, ведется их изготовление и поставка, ведется строительство зданий и сооружений СБИК и Специального конструкторско-технологического бюро с опытным производством.

Также совместно с нашим французским партнером — компанией EADS «Astrium» создается космическая система дистанционного зондирования Земли (КС ДЗЗ) в составе космических аппаратов высокого и среднего разрешения, которые позволят оказывать услуги по предоставлению космических снимков. На сегодня по проекту КС ДЗЗ ведутся производство и испытания подсистем, выполняются строительно-монтажные работы наземного сегмента. Запуск первого казахстанского КА ДЗЗ среднего разрешения мы планируем осуществить в конце этого года, а запуск КА ДЗЗ высокого разрешения намечен на апрель 2014 г.

Кроме того, во Франции и Англии завершили двухлетнюю стажировку на рабочих местах по проектированию, сборке, испытанию и эксплуатации космической системы ДЗЗ 25 казахстанских специалистов, 20 человек продолжают обучение на предприятиях стратегического партнера.

Еще одним приоритетным проектом Карты индустриализации является создание отечественной системы спутниковой связи и вещания «KazSat», которая позволит эффективно решить проблемы связи и вещания на всей территории нашей республики. Принятый в эксплуатацию в ноябре 2011 г. космический аппарат «KazSat-2», в настоящее время функционирует в штатном режиме. На сегодня загрузка космического аппарата «KazSat-2» составляет более 60%. Услуги по аренде спутникового ресурса предоставляются 9 операторам связи Казахстана. Кроме того, полным ходом идет работа по созданию космического аппарата «KazSat-3».

Также мы приступили к реализации еще одного значимого проекта - создание наземной инфраструктуры системы высокоточной спутниковой навигации (СВСН) Республики Казахстан. Реализация этого проекта позволит предоставлять гарантированные и качественные координатно-временные и навигационные услуги потребителям информации глобальных навигационных спутниковых систем на территории Казахстана. На сегодня в эксплуатацию введены региональная дифференциальная система в составе 10-ти дифференциальных станций, регионального центра и мобильной дифференциальной станции. В рамках опытно-конструкторских работ разработан отечественный вариант диф-

ференциальных станций и их специализированного программно-обеспечения. Ведутся работы по созданию морской локальной дифференциальной станции, Центра дифференциальной коррекции и мониторинга, сети дифференциальных станций.

Все вышеназванные проекты объединяет одна цель — обеспечить реализацию экономической модернизации страны. Можно с уверенностью отметить, что космическая деятельность с ее мощнейшим потенциалом будет служить надежным проводником индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на благо ее общества и каждого казахстанца.

По второму направлению «Развитие научной и научно-технологической базы космической деятельности» ведется работа по развитию научной и опытно-экспериментальной базы космических исследований, системы экологического нормирования космической деятельности. К примеру, за прошлый год в рамках реализации данного направления АО «Национальный центр космических исследований и технологий» были оказаны услуги по разработке комплекса технологий космического мониторинга водных объектов, обводнительных систем, оценки рисков чрезвычайных ситуаций в бассейнах трансграничных рек, а также по космическому мониторингу чрезвычайных ситуаций на территории 11 областей республики.

В настоящее время в Казахстане развиваются приоритетные направления фундаментальных и прикладных исследований в области астрофизики, физики ближнего и дальнего космоса. Ведутся успешные прикладные научные исследования по новым направлениям — создание национальной системы космического мониторинга и системы космического геодинимического мониторинга, разработка отечественных образцов космической техники и технологий.

Помимо вышеперечисленных крупных космических проектов, Казкосмосом на постоянной основе ведется работа по развитию международного сотрудничества в сфере космической деятельности, по обеспечению должного уровня подготовки и переподготовки кадров и многое другое.

4. В Астане реализуется один из главных прорывных проектов Казахстана — создается Национальный космический центр. Что сделано и что планируется сделать? Внесет ли коррективы в планы ЭКСПО-2017?

— Как я уже говорил, на сегодняшний день Казкосмосом в лице АО «Национальная компания «Қазақстан Ғарыш Сапары» реализуется ряд крупных инвестиционных проектов таких, как «Создание сборочно-испытательного комплекса космических аппаратов», «Создание космической системы дистанционного зондирования Земли Республики Казахстан» и «Создание наземной инфраструктуры системы высокоточной спутниковой навигации Республики Казахстан». Объекты СБИК КА, наземного сегмента КС ДЗЗ и Центр СВСН являются объектами 1-й очереди Национального космического центра в г. Астане (НКЦ).

Для создания НКЦ акиматом г. Астаны выделен участок 30 га (в районе аэропорта г. Астаны).

В настоящее время ведется строительство наземного сегмента КС ДЗЗ, состоящего из основного здания и двух антенных постов. Завершены основные строительно-монтажные работы наземного сегмента КС ДЗЗ, выполняются работы по облицовке фасада, внутренней отделке и благоустройству территории. Из наземного сегмента будет осуществляться управление, прием и обработка информации с космических аппаратов ДЗЗ (высокого и среднего разрешения).



С Президентом Республики Казахстан и Российской Федерации



Подписание договора с EADS Astrium

По проекту СВСН ведутся строительные-монтажные работы Центра СВСН. В центре СВСН будет расположен Центр дифференциальной коррекции и мониторинга СВСН, функциями которого являются осуществление контроля и мониторинга деятельности сети из 60 дифференциальных станций. Кроме того, в здании будет расположена лаборатория по оценке соответствия аппаратуры спутниковой навигационной (поверочная лаборатория) и опытное производство навигационной аппаратуры потребителей. Сдача зданий наземного сегмента КС ДЗЗ и Центра СВСН намечена на 3-й квартал 2013 г. Также на территории НКЦ ведется строительство СБИК КА. На текущий момент ведутся работы по подготовке свайного поля, дренажа и заземления СБИК КА. Сдача объекта СБИК КА намечена на 2-й квартал 2015 г.

В перспективе (до 2020 г.) на территории НКЦ планируется строительство Административного здания, двух жилых комплексов, спорткомплекса, детского сада, торгового комплекса др.

Проведение международной выставки Astana EXPO-2017 не вносит коррективы в строительство НКЦ.

5. Космические технологии, идеи преобразуют многие сферы жизни, быт людей, науку, литературу, кино. Какое значение для общества, экономики и имеет космическая деятельность сегодня? Известно ли, сколько средств государства планеты тратят на космическую деятельность, какова динамика и тенденции в развитии их космических бюджетов, можно ли примерно говорить о цифрах эффективности и отдачи этих вложений?

— Сегодня мы живем в условиях, когда поспевать за техническим прогрессом становится все труднее. Если конечно не перейти на космическую скорость. Что сейчас и происходит на планете. Сначала государства, а теперь уже и отдельные промышленные гиганты осознали — будущее человечества за космосом. Вектор

ориентации мировой экономики стал смещаться в сторону высокотехнологичного производства, построения общества высоких технологии, эры «хай-тека». Ключевыми параметрами развития государства становится теперь не количество нефти и газа в скважинах, а наличие своей национальной космической деятельности или отрасли, обладание передовыми космическими и ракетными технологиями во всех сферах государственного строительства и возможность их полноценного использования.

Для современного Казахстана, с его огромной территорией и богатейшими ресурсами, космическая деятельность — это сфера геополитических, экономических и научно-практических интересов. Без нее крайне сложно создать единое и надежное информационное пространство в стране, изучать и рационально использовать ее природные ресурсы, проводить различные виды мониторинга. Применение космических технологий открывает новые возможности в решении задач по организации связи и многоканального телевизионного вещания, высокоточного определения мест нахождения различных объектов и управления их движением, метеорологии и многого другого.

Рост активности в области космической деятельности и приобщение все большего числа государств к космическому сообществу стали устойчивыми мировыми тенденциями, так как космическая деятельность оказывает существенное влияние на экономическое и социальное развитие государства, предоставляя возможности в обеспечении потребностей человечества практически во всех областях деятельности.

На сегодняшний день уже 11 стран входят в клуб космических держав. Это такие государства как: США, Россия, Франция (Евросоюз), Китай, Япония, Южная Корея, Украина, Индия, Израиль, Иран, Северная Корея. Из этих стран 10 осуществляют пуски с собственных космодромов, а Украина — с иностранных космодромов.

Освоив технологию самостоятельных пусков космических аппаратов различного назначения, Россия, США и Китай освоили технологию самостоятельных пилотируемых космических полетов. Эти страны называют «космическими сверхдержавами».

Более 150 стран прямо или косвенно участвуют в различных космических программах, более 50 стран имеют собственные космические аппараты (КА), в том числе и Казахстан. Общая численность КА в мировых спутниковых группировках в настоящее время уже составляет более 1000 единиц.

В 2012 г. в различных странах мира были запущены 76 ракет-носителей (26 пусков выполнено Россией, 19 — Китаем, 13 — США, 10 — компанией Arianespace (Евросоюз), три — консорциумом Sea Launch (РФ, США), по два — Индией, Японией и КНДР, один — Ираном). По-прежнему мировым лидером по числу пусков остается космодром Байконур — 21 пуск.

Состояние и тенденции мировой космической деятельности говорят о том, что в глобальной экономике сформировался отдельный полноценный рынок, который является крупным и быстроразвивающимся сегментом мирового рынка высоких технологий.

По данным International Space Business Council, в 2012 г. общий стоимостный объем мирового космического рынка составил 300 млрд. долл. США (в 1994 г. этот показатель равнялся 45 млрд., а в 2003-м — 96 млрд.). По оценкам экспертов, в ближайшие годы рынок расширяться не будет вследствие двух разнонаправленных тенденций: сокращения государственных расходов на космос в США, Евросоюзе и Японии, а также наращивания государственных расходов на космос в странах БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР).

Так, если общий космический бюджет США в 2005 г. был 33,4 млрд. долл. США, в 2007 — 62,55 млрд. долл. США, то в 2012 г. —

18,7 млрд. долл. США, а на 2013 финансовый год бюджет НАСА (США) составил всего 17,7 млрд. долл. США. Затраты Европейского космического агентства на 2012 г. составили 5,8 млрд. долл. США, а на 2013–16 гг. утверждены на уровне 10 млрд. долл. США.

В таких же странах, как Россия, Китай и Индия, напротив, наблюдается увеличение финансирования космической отрасли. Так, космический бюджет Китая составил: в 2002 г. — 1,8 млрд. долл. США, в 2005 г. — 2,4 млрд. долл. США, в 2012 г. — 3 млрд. долл. США.

В Индии годовой космический бюджет вырос с 500 млн. долл. США в 2003 г. до 1,5 млрд. долл. США в 2012 г. В России, бюджетное финансирование с 2003 по 2012 г. выросло с 245 млн. до 5,5 млрд. долл. США в год.

Что касается Казахстана, то за период независимости нашей страны в космическую деятельность инвестировано около 130 млрд. тенге бюджетных средств, в том числе по годам: в 2006 г. — 6,8 млрд. тенге, в 2007 г. — 8,7 млрд. тенге, в 2008 г. — 9,6 млрд. тенге, в 2009 г. — 6,4 млрд. тенге, в 2010 г. — 15 млрд. тенге, в 2011 г. — 39 млрд. тенге, в 2012 г. — 36 млрд. тенге.

Несмотря на утвердившихся лидеров в космической индустрии, в мировом сообществе все большее внимание уделяется развитию космической техники и технологий. Так, согласно анализу мировой космонавтики в 2011 г. 53 стран инвестировали 10 млн. долларов США и более в области применения космической техники и технологий, по сравнению с 42 странами в 2006 г. (в 2001 г. — 26 стран). Развитие глобальных космических программ в большем числе стран была очевидной тенденцией в течение последнего десятилетия, так как космическое пространство стало выгодным вложением для правительств, желающих получить независимые активы для социального, экономического и технологического развития своих стран, и в то же время способствовать национальной обороне и программам безопасности.



Сборка Казат-2



Успешный запуск Казсат-2

Растут темпы коммерциализации мировой космической деятельности. В настоящее время объем доходов мирового коммерческого космоса значительно превысил государственные ассигнования и продолжает увеличиваться. Рынок космической деятельности и космических услуг в мире составляет примерно \$160 млрд. в год. В нем есть четыре составляющие.

Первая — это создание аппаратно-программных средств (АПС) для оказания услуг конечным пользователям, то есть все то, что зарабатывается на разработке персональных терминалов, устройств, предназначенных для обеспечения получения услуг космической связи, ДЗЗ, навигации. Это наиболее массовый рынок, который составляет более \$90 млрд. в год (56%).

Вторая — это создание наземного оборудования космических систем, которое позволяет создать информационные системы с использованием космических средств, например оборудование портов, специальных центров и наземных комплексов, которые обеспечивают передачу на спутник команд и прием со спутника информации, ее обработку и доставку до конечного пользователя. Это примерно \$50 млрд. в год (32%).

Третья — это создание непосредственно самих КА различного назначения. Понятно, что объем заказов зависит от состояния орбитальных группировок. Это процесс циклический, поэтому периодически идет смена поколений спутников. Объем этого сектора — \$13,5 млрд (9%).

Четвертая — это обеспечение запусков КА в космос. Это рынок, который в год в самые лучшие времена составлял до \$4,5 млрд (3%).

Тенденции развития мировой космической индустрии имеют устоявшийся темп роста начиная с 2000 гг. во всех направлениях, сохраняя динамику на ближайшие 5-10 лет от 5 до 10%. Этот процесс показывает желание развитых стран и крупных инвесторов вкладывать и стремительно внедрять возможности космической индустрии в различные смежные отрасли.

Как видите, космическая деятельность является одним из приоритетных секторов «экономики будущего».

6. На планете действует более 20 космодромов. Крупней-

ший и самый знаменитый из них — Байконур — в Казахстане. Каковы его перспективы в связи со строительством суперсовременных космодромов, например, в России и Китае? Будут ли расширены возможности для сотрудничества Казахстана и России с другими странами по использованию потенциала Байконура?

— Действительно в настоящее время Российской Федерацией начато строительство космодрома «Восточный» на Дальнем Востоке. Это вызывало некоторые опасения о возможном уходе России с космодрома «Байконур». Данный космодром предназначен для подготовки и запуска космических аппаратов научного, социально-экономического, двойного и коммерческого назначения, пилотируемых космических кораблей, модулей орбитальных станций и иных космических средств для изучения и освоения удаленных небесных тел.

Однако необходимо отметить, что в 2004 г. президентами Казахстана и России подписано Соглашение о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса «Байконур», согласно которому срок аренды комплекса продлен до 2050 г. Российская сторона однозначно заявляет о том, что уходить с космодрома «Байконур», по крайней мере до 2050 г., не собирается.

В соответствии с Казахстанско-Российским заявлением о сотрудничестве в космической сфере, озвученном президентами Казахстана и России в ходе встречи в Астане 7 июня 2012 г., главы государств достигли договоренности о совершенствовании нормативно-правовой базы совместного использования комплекса «Байконур».

Кроме того, в ходе IX Форума межрегионального сотрудничества Республики Казахстан и Российской Федерации (19 сентября 2012 г., гор. Павлодар) и рабочего визита Президента Республики Казахстан Назарбаева Н. А. в Российскую Федерацию (9 октября 2012 г.) президенты наших государств договорились о разработке Дорожной карты по совместному использованию комплекса «Байконур».

С нашей стороны делается все, чтобы космодром «Байконур» продолжал жить и развиваться. Казкосмосом предпринимаются

определенные шаги по сохранению и развитию инфраструктуры космодрома. К таковым можно отнести намерение создать на космодроме «Байконур» совместно с Российской Федерацией новый экологически безопасный космический ракетный комплекс «Байтерек», участие Казахстана в совместном российско-украинском проекте коммерческого использования ракеты-носителя «Зенит» для запусков космических аппаратов и другие. Все это позволит Казахстану постепенно войти на космодром «Байконур» как полноценному участнику мировой космической деятельности и поддерживать космодром в случае сокращения участия Российской стороны в связи со строительством нового космодрома.

Также немаловажен и тот факт, что Казкосмосом уже сформирована соответствующая договорная база по сотрудничеству в области исследования и использования космического пространства в мирных целях и с другими странами.

Что касается конкуренции с другими космодромами, можно отметить следующее. Китай имеет 4 космодрома, однако в настоящее время реальным конкурентом космодрому «Байконур» является космодром «Цзюцюань», который предназначен для пусков баллистических ракет, запусков искусственных спутников Земли и пилотируемых космических аппаратов.

Всего в мире построено 28 космодромов (при этом 5 уже выведены из эксплуатации). Однако по-настоящему крупных площадок, с которых могли бы стартовать тяжелые ракеты, способные выводить на орбиту Земли пилотируемые аппараты, всего 4. Это космодромы «Байконур», «Куру» (Гвианский космический центр), Американский космический центр им. Дж. Кеннеди и китайский космодром «Цзюцюань».

Мы знаем, что в Китае строят космодром «Вэньчан», предназначенный для запусков искусственных спутников Земли различного назначения, для вывода крупных элементов орбитальной станции, межпланетных зондов. Планируется, что космодром будет введен в эксплуатацию в 2014-15 гг. и будет способен пускать 10-12 ракет-носителей в год.

Американский космический центр им. Дж. Кеннеди — один из старейших космодромов США. Космодром предназначен для пусков баллистических, геофизических и метеорологических ракет, для запусков искусственных спутников Земли, межпланетных станций, а также пилотируемых космических кораблей.

Французский космодром «Куру» в настоящее время находится в ведении Европейского космического агентства. С космодрома запускаются искусственные спутники Земли с использованием европейских ракет-носителей «Ариан», а также российских ракет-носителей «Союз-СТ».

Несмотря на имеющуюся серьезную конкуренцию космодром «Байконур» на сегодняшний день является одной из ведущих международных космических гаваней, уверенно занимает лидирующее место в мире по числу запусков космических аппаратов. На него приходится более четверти всех запусков. Кроме того, к космодрому привязана реализация свыше 70% российских, значительная часть международных космических программ.

7. Талгат Амангельдиевич, какие новые угрозы создает космическая деятельность, проникновение в неизвестный космос? Сейчас немало пишут об опасности столкновения с некоторыми астероидами и кометами, о технологиях предотвращения таких столкновений. Какие проблемы национальной безопасности и безопасности всего человечества актуализируются, по Вашему мнению, в ходе освоения кос-

моса? Как продвижение в космос может повлиять на развитие армий государств мира, их космических войск?

— Исследования последних десятилетий убедительно показывают, что существует большая опасность столкновения космических тел — астероидов, комет и их фрагментов — с Землей. Такие столкновения могут приводить к катастрофам локального, регионального и глобального характера. Возросшие возможности регистрации позволяют фиксировать близкие к Земле пролеты (на расстояниях порядка расстояния до Луны) крупных тел и многочисленные взрывы в верхней атмосфере малых тел.

Оценки показывают, что события типа Тунгусского метеорита происходят раз в 100-300 лет. В современном перенаселенном мире с высокой концентрацией опасных промышленных объектов они могут привести к потерям десятков миллионов человек, к ущербу, сопоставимому с валовым национальным продуктом наиболее развитых стран.

Еще к большим жертвам и разрушениям может привести падение тела размером в 300-500 м. Падение такого тела в океан вызовет волну цунами, способную опустошить обширные прибрежные территории. Оцениваемая частота таких событий составляет одно в 10-100 тыс. лет.

В 1994 г. астрономы наблюдали столкновение фрагментов кометы Шумейкера-Леви-9 с Юпитером. При падении одного из таких фрагментов на Землю погибла бы существенная часть её обитателей. Геологические данные свидетельствуют о том, что Земля неоднократно подвергалась таким ударам. Это приводило к массовым вымираниям обитателей планеты. Глобальные катастрофы случаются раз в сто тысяч — миллион лет.

Современная цивилизация достигла достаточного уровня развития технологий и промышленности, которая позволяет создать системы и средства для своевременного выявления угрозы космического столкновения и для предотвращения катастрофы.

Что касается понятия «безопасность космической деятельности», оно охватывает военный и техногенный аспекты, а также вопросы, связанные с обеспечением безопасности космической деятельности для Земли и ее воздушного пространства.

Прежде всего, речь идет о неприменении силы или угрозы силой в отношении космических аппаратов, в том числе оружия любого вида, разного рода физических и радиоэлектронных помех. А также о возможности использования оружия из космоса для уничтожения, повреждения или нарушения нормального функционирования объектов на поверхности Земли или в ее воздушном пространстве, компонентов биосферы, важных для существования человека. Поэтому безопасность в самом космическом пространстве целесообразно рассматривать лишь как составную часть «безопасности космической деятельности». Кроме того, нельзя забывать и об угрозе возникновения опасных ситуаций, связанных с ростом техногенной засоренности космического пространства.

К техногенному фактору также относится угроза неуправляемого спуска космических объектов или фрагментов космического мусора с орбиты на Землю, аварийных ситуаций на борту космических аппаратов с ядерным источником энергии, неудачных запусков космических аппаратов и падений ступеней ракеты-носителя и полезной нагрузки вне зон отчужденной территории.

Актуальность проблемы безопасности космической деятельности, рост реальных и потенциальных угроз требуют выработки и применения мер доверия в космической деятельности.

Такие меры в той или иной форме присутствуют в ряде меж-

дународных договоренностей, касающихся космического пространства: Договоре по космосу 1967 г.; Соглашении о спасании космонавтов 1968 г.; Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г.; Конвенции о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. Этими договоренностями предусматривается, в числе прочего: информирование в максимально возможной и практически осуществимой степени Генерального секретаря ООН, общественности и международного научного сообщества о характере, ходе и результатах деятельности в космическом пространстве; предоставление данных о запущенных космических объектах и космических объектах, прекративших свое существование на орбитах либо изменивших ранее объявленную орбиту; сотрудничество в совместном решении возникающих проблем и другое. Все эти меры не являлись всеобъемлющими как по степени охвата различных видов космической деятельности, так и участию государств в их осуществлении. Традиционно это объяснялось тем, что космическая деятельность была доступна лишь ограниченному кругу государств.

В дальнейшем международным сообществом были предприняты шаги по выработке всеобъемлющих мер доверия в космической деятельности. В 1990-93 гг. Группа правительственных экспертов ООН провела исследование о применении мер доверия в космическом пространстве. В резолюциях, связанных с подготовкой и проведением этого исследования (45/55 В от 4 декабря 1990 г.; 47/51 от 9 декабря 1992 г.; 48/74 В от 16 декабря 1993 г.), подтверждается «важность мер доверия как средства, способствующего обеспечению достижения цели предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве».

По результатам исследований был подготовлен и на 48-й сессии Генеральной Ассамблеи представлен соответствующий доклад Генерального секретаря ООН (A/48/305). Это исследование было опубликовано ООН и рекомендовано вниманию всех государств-членов (United Nations, Treaty Series, vol.610, 8843).

Важная роль мер доверия в космической деятельности была признана и в ежегодно принимаемой Генеральной Ассамблеей ООН резолюции «Предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве» (The United Nations Disarmament Yearbook, vol. 36 (part I) 2011, Resolutions and Decisions of the 66th Sessions of the General Assembly, Agenda item 96).

Идеи мер доверия в космической деятельности нашли свое отражение в российско-китайском Рабочем документе «Возможные элементы будущей международно-правовой договоренности о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов» (представлен на Конференции по разоружению 27 июня 2002 г.) и в последующем проекте соответствующего договора (CD/1839 от 29 февраля 2008 г.).

Вновь вопрос о мерах доверия в космической деятельности поставлен в принимаемых на 60-65-й сессиях Генеральной Ассамблеи ООН резолюциях «Меры по обеспечению транспарентности и доверия в космической деятельности» (60/66 от 8 декабря 2005 г.; 61/75 от 6 декабря 2006 г.; 62/43 от 5 декабря 2007 г.; 63/68 от 2 декабря 2008 г.; 64/49 от 2 декабря 2009 г.; 65/68 от 8 декабря 2010 г.). В соответствии с резолюцией 65-й сессии сформирована и работает Группа правительственных экспертов ООН по изучению мер доверия в космической деятельности и выработке рекомендаций по их внедрению в международную практику (завершение работы — 2013 г.).

Ряд мер доверия в космической деятельности осуществляется государствами в одностороннем инициативном порядке и являются политическими обязательствами. К примеру, в 2004 г. Россия сделала заявление о том, что она не будет первой размещать оружие любого вида в космосе. Российская инициатива была поддержана государствами Организации Договора о коллективной безопасности, которые в июне 2005 г. выступили с аналогичным заявлением.

8. Судя по тенденциям развития космической техники, в ближайшие 10-15 лет можно ожидать новый всплеск космической деятельности. Когда, по Вашим прогнозам США, Китай, Россия, Евросоюз начнут прерванное несколько десятилетий назад (полеты Аполлонов) активное изучение и освоение Луны? Когда по Вашим прогнозам состоятся полеты человека к Марсу, астероидам, другим небесным телам солнечной системы?

— В феврале 2010 г. НАСА представило проект — «аватары» на Луне. Суть его заключается в организации экспедиции на Луну с участием роботов-аватаров (представляющих собой устройство телеприсутствия) вместо людей. В этом случае отпадает необходимость использования систем жизнеобеспечения и благодаря этому используется менее сложный и дорогой космический корабль. Для управления роботами-аватарами эксперты НАСА предлагают использовать высокотехнологичные костюмы дистанционного присутствия (наподобие костюма виртуальной реальности). Один и тот же костюм могут «надевать» несколько специалистов из разных областей науки поочередно.

Россия объявила о возможности как собственной, так и международной программы организации полётов на Луну с 2025 г. с дальнейшим созданием на ней базы.

Амбициозный план Европейского Космического Агентства «Аврора», предусматривает в конечном итоге после 2030 г. экспедиции и базы на Луне.

О своих планах освоения Луны не раз заявлял и Китай. В будущем КНР рассчитывает основать на Луне обитаемую научную базу. Согласно китайской программе, освоение естественного спутника Земли намечено на 2040 — 2060 гг.

Японское агентство по космическим исследованиям планировало к 2030 г. ввести в строй обитаемую станцию на Луне, но в марте 2010 г. решила отказаться от пилотируемой лунной программы из-за её чрезмерной затратности в пользу роботизированных поселений.

Индийская организация космических исследований представила планы по отправке лунохода и совместных или независимых пилотируемых полётов к Луне в отдалённом будущем (после 2025 г.).

По поводу полета человека к Марсу, в прошлом различные страны и организации много раз делали заявление о намерении осуществить пилотируемую марсианскую миссию.

В рамках программа НАСА «Созвездие» первым шагом должно было стать создание космического корабля «Орион», на котором космонавты могли бы полететь сначала на Луну, а потом на Марс. Далее с 2024 г. по планам НАСА должна была появиться постоянно обитаемая лунная база, которая стала бы подготовкой для полёта на Марс. Согласно проекту, непилотируемые полёты подготовили бы людей к высадке на Марсе. Возможное путешествие к Марсу могло бы состояться по оценкам НАСА в 2037 г. Но 2 февраля 2010 г. стало известно, что лунный пило-



Макет Национального космического центра в Астане

тируемый полёт США из-за сокращения бюджета не состоится. Так как вследствие этого разработка необходимого космического корабля остановилась, то это затронуло и марсианскую пилотируемую миссию. Эти программы были не отложены, а полностью закрыты без альтернативы. Однако позже НАСА вернулось к пересмотру программы «Созвездие» и не исключает её возобновление.

8 июля 2011 г. президент США Барак Обама официально заявил, что «у американских астронавтов появилась новая цель — полёт на Марс».

20 февраля 2013 г. организации Inspiration Mars Foundation заявила о намерении отправить в январе 2018 г. пилотируемую экспедицию на Марс продолжительностью 501 день.

Пилотируемый полёт на Марс Роскосмос намерен осуществить в первой половине 21-го века. В рамках национальной космической программы на Земле была проведена имитация марсианского полёта под названием «Марс-500».

Что касается полёта человека к астероидам, то, как стало недавно известно, НАСА планирует в течение ближайших 10 лет «поймать в мешок» небольшой астероид и перетащить его поближе к Земле для «ближайшего рассмотрения». Такая миссия запланирована на 2019-21 гг. Предполагается найти «подходящий астероид» диаметром около 8 метров и массой до 500 тонн, к которому будет направлен автоматический аппарат с ловушкой в виде огромного «мешка с завязками». Когда астероид переместят поближе к Земле, предположительно на орбиту около Луны, к нему будет отправлен пилотируемый корабль с экипа-

жем. Ожидается, что астронавты будут исследовать его во время выходов в открытый космос и, по сути, «высадки» на это небольшое космическое тело.

9. В последние десятилетия активно развивается международное космическое право. Комитет по космосу ООН — в чем сила и слабость этого органа? Каковы перспективы его развития? Какие, по Вашему мнению, имеются актуальные, но недостаточно урегулированные вопросы в национальном праве и в международном праве в настоящее время в сфере космической деятельности? Планируется ли ратифицировать в ближайшем будущем какие-то международные правовые акты по космическому праву?

— Комитет по использованию космического пространства в мирных целях (далее — Комитет, COPUOS) был создан в декабре 1958 г.

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН Комитету поручено заниматься научно-техническими и правовыми вопросами исследования и использования космического пространства. Комитет выполняет роль центрального координирующего органа в области международного сотрудничества в освоении космоса.

Комитет состоит из двух подкомитетов — Юридического и Научно-технического. Основную правотворческую деятельность Комитет проводит через свой Юридический подкомитет. В Юридическом подкомитете осуществляется деятельность по разработке проектов многосторонних соглашений, регулирующих деятельность по исследованию и использованию космиче-



Космонавт Т. А. Мусабаев

ского пространства. Фактически этот подкомитет является центральным рабочим органом по разработке принципов и норм международного космического права. В его работе принимают участие представители около 60 государств-членов ООН.

Комитет и оба подкомитета проводят ежегодные встречи для обсуждения вопросов, поставленных перед ними Генеральной Ассамблеей ООН, докладов, переданных на их рассмотрение, и проблем, поднятых государствами-членами.

В Комитет входит 74 государства-члена ООН. Казахстан стал членом COPUOS в 1994 г. и принимает непосредственное участие на заседаниях, как самого Комитета, так и его научно-технического и юридического подкомитетов.

В 1997 г. Казахстан присоединился к пяти основным многосторонним договорам в рамках ООН по космосу, которые заложили правовую основу взаимоотношений государств при исследовании и использовании космического пространства, являющегося общим достоянием человечества. Это:

- Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, от 27 января 1967 г.;
- Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонав-

тов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство, от 22 апреля 1968 г.;

- Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, от 29 марта 1972 г.;
- Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, от 14 января 1975 г.;
- Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах от 18 декабря 1979 г.

Вместе с тем следует отметить, что до настоящего времени не все государства присоединились к этим международным договорам. Так, участниками Договора 1967 г. являются 100 государств, Соглашение о спасании космонавтов ратифицировали 89 государств, а Соглашение по Луне ратифицировали всего 13 государств.

Сегодня еще далеко не все вопросы в сфере космической деятельности урегулированы в международном праве. К примеру, в международном космическом праве не определены понятия «космическое пространство», «суборбитальный полет» и другие.

Отсутствие границы между воздушным и космическим пространством затрудняет контроль государств за неприкосновенностью своих суверенных прав на национальную территорию, в том числе воздушное пространство. Решение проблемы делимитации космического пространства будет служить укреплению принципа суверенитета государств на свое воздушное пространство и принципа неприсвоения космического пространства.

Следует отметить, что Республика Казахстан в своем Законе «О космической деятельности», принятом 6 января 2012 г., закрепляет понятие «космическое пространство» как пространство, простирающееся за пределами воздушного пространства на высоте свыше ста километров над уровнем моря. Свои определения имеются в законодательствах некоторых других государств.

Также в международном праве не установлен режим использования геостационарной орбиты, обеспечивающий возможность ее рационального и справедливого использования всеми государствами, независимо от уровня их экономического развития. Мы поддерживаем позицию об установлении порядка использования геостационарной орбиты, обеспечивающего государствам равные возможности в использовании этого уникального и ограниченного природного ресурса.

Не урегулированы вопросы, связанные с использованием ядерных источников энергии в космическом пространстве, предупреждением образования космического мусора, и другие. Данные вопросы продолжают оставаться в повестке дня Комитета.

В настоящее время рядом государств, таких как Российская Федерация, Украина, Китай и некоторые другие, выдвинуто предложение о разработке универсальной всеобъемлющей конвенции по международному космическому праву с устранением имеющихся в правовой базе пробелов. Это, в частности, касается предотвращения милитаризации космического пространства, обеспечения равного доступа в космос и ряда других актуальных вопросов.

Кроме того в настоящее время государствами рассматривается подготовленный Европейским Союзом проект Кодекса поведения в космическом пространстве, разработанный в качестве механизма для укрепления безопасности и устойчивости в космическом пространстве. Предлагаемый Кодекс будет применяться ко всем видам космической деятельности, осуществляемой как государственными, так и частными структурами, в рамках гражданских и военных программ за пределами земной атмосферы.

В целом Комитет выполняет большую работу по анализу имеющихся проблем и выработке подходов к их решению как в правовом, так и в техническом аспектах, осуществляет общий анализ международного сотрудничества в мирном использовании космического пространства, разрабатывает различные документы, программы, рекомендации, оказывает содействие исследованиям и распространению информации, в том числе о национальном законодательстве, касающемся исследования и использования космического пространства в мирных целях. Подобная информация является весьма ценной для изучения и использования государствами при создании и совершенствовании их национальных космических законодательств.

Эту работу необходимо развивать и усиливать в целях обеспечения реально действующих механизмов международно-правового регулирования всех возникающих в ходе космической деятельности вопросов и отношений.

Осознавая всю сложность и неоднозначность многих вопросов, подлежащих правовому регулированию, считаем необходимым консолидировать усилия всех государств для своевременной выработки взаимоприемлемых решений в условиях интенсивно нарастающей космической деятельности.

Уважаемый Талгат Амангельдиевич, благодарю Вас за согласие ответить на некоторые вопросы нашего журнала и Ваши ответы. В соответствии со стратегией развития страны и задачами, поставленными Президентом РК, Казахстан впервые в истории, создает собственную космическую инфраструктуру для полноценного участия в космической деятельности. Желаю Вам и всем Вашим коллегам успехов в содействии формированию Казахстана как космической державы.

Вопросы задавал С. Ф. Ударцев, главный редактор журнала «Право и государство», д.ю.н., профессор

Т. А. Мұсабаев: Қазақстан: ғарыш державасының қалыптасуы.

Қазақстан Республикасы Ұлттық ғарыш агенттігі (ҚазҒарыш) басшысының журнал бас редакторының сұрақтарына берген жауаптарында жалпы ғарыш саласы, сонымен қатар Қазақстанның ғарыш қызметінің қазіргі жағдайы мен болашағы қарастырылған. ҚазҒарыш қызметінің негізгі бағыттары, оның мақсаттары мен міндеттері көрсетілді. ҚазҒарыш жүзеге асыратын ғарыштық жобалар мен әлемдегі ең ірі «Байқоңыр» ғарыш айлағына ерекше көңіл бөлінді. Бүгінгі таңдағы ғарыш саласының қоғамға, мемлекеттің экономикасы мен қауіпсіздігі үшін маңыздылығы ашылды. Халықаралық ғарыштық құқық пен ғарыш саласының дамуындағы әлемдік тенденциялары жөнінде сөз қозғалды.

Түйінді сөздер: ғарыш қызметі, ғарыштық жобалар, ҚазҒарыш, ұлттық ғарыш орталығы, бюджет, ғарыш айлағы, қауіпсіздік, халықаралық ғарыштық құқық, ғарыш техникасы, тенденциялар.

T. A. Mussabayev: Establishment of a space power.

Answers of the head of the National Space Agency of the Republic of Kazakhstan (Kazcosmos) to the questions of the chief editor of the magazine consider the space industry on the whole, as well as current status and prospects of space activities in Kazakhstan. Basic directions of Kazcosmos activities, its goals and objectives are shown. Particular attention is paid to space projects implemented by Kazcosmos, as well as the world's largest cosmodrome "Baikonur". The significance, which the space sector now has for society, economy and national security is revealed. The issues of international space law and global trends in the sphere of space are also involved.

Keywords: space activity, space projects, Kazcosmos, national space center, budget, cosmodrome, safety, international space law, space equipment, trends.

НОВЫЕ КНИГИ



А. М. Нурмагамбетов, А. В. Пиптюк. Право социального обеспечения Республики Казахстан. Учебное пособие. Астана. 2012. С. 313.

Предлагаемое учебное пособие отражает основные темы учебной программы «Право социального обеспечения Республики Казахстан» с учетом новейших положений законодательства в данной сфере. Основной целью учебного пособия является овладение практическими и теоретическими знаниями по проблемам права социального обеспечения, рассмотрение положений действующего законодательства о социальном обеспечении, в том числе проведение сравнительного анализа с законодательством зарубежных стран. В предлагаемом учебном пособии впервые дан анализ вводимой в Республике Казахстан системы оказания специальных социальных услуг.

Учебное пособие может быть рекомендовано для преподавания курса «Право социального обеспечения Республики Казахстан» по кредитной технологии обучения, поскольку в него впервые включен альбом схем. Для студентов и преподавателей учебных заведений, осуществляющих подготовку юристов и социальных работников, работников органов социальной защиты населения, юридических и кадровых служб организаций.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СОВЕТЫ КАЗАХСТАНА И ФРАНЦИИ:

НЕКОТОРЫЕ ГРАНИ СРАВНЕНИЯ



В. А. МАЛИНОВСКИЙ,
профессор кафедры конституционного права
и государственного управления КазГЮУ, д. ю. н.

Статья посвящена сравнительному анализу компетенции, полномочий, перечня субъектов обращения, судов в качестве таковых, а также юридической силе решений и организации деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан и Конституционного Совета Франции.

Ключевые слова: конституционный контроль, конституционный совет, конституционная юрисдикция, компетенция, официальное толкование конституции, нормоконтроль, предварительный контроль, последующий контроль, обязательный контроль, факультативный контроль.

Республика Казахстан является одной из относительно немногих стран, воспринявших конструкцию квазисудебного органа конституционного контроля. В целом в литературе она традиционно оценивается как временный, своеобразный промежуточный этап эволюции функции конституционной юрисдикции между классическими англо-саксонской (американской) и континентальной (европейской) моделями. Между тем уже сам факт ее жизнеспособности во Франции и в Казахстане в условиях устойчивых конструкций полупрезидентских республик и политической стабильности, накопленный положительный опыт, свидетельствуют об эффективности применения такого варианта¹.

ПОИСК ПРИЕМЛЕМОГО ИНСТИТУТА

Советской государственно-правовой доктриной в принципе отрицался полноценный конституционный контроль, хотя формально он возлагался на Президиум Верховного Совета (в пункте 4 статьи 108 Конституции 1978 г. декларировалось, что Президиум Верховного Совета Казахской ССР «осуществляет контроль за соблюдением Конституции Казахской ССР»). В 1989 г. в Конституцию тогда еще Казахской ССР 1978 г. были внесены изменения и дополнения, позже, весной 1990 г., был даже разработан законопроект, предусматривающий создание комитета конституционного надзора с весьма ограниченными полномочиями по образцу Комитета конституционного надзора СССР. Однако данный закон так и не был принят, комитет не был образован.

© В. А. Малиновский, 2013

¹ Данилова Н. Особенности реализации французской модели конституционной юстиции в странах Азии и Африки. Сравнительное конституционное обозрение, 2012, № 2(87). С.111-121.

Исходя из Конституционного закона Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан» 5 июня 1992 г. были приняты два закона: «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О Конституционном судопроизводстве в Республике Казахстан», избран Конституционный Суд. Он проработал до октября 1995 г. и, по мнению специалистов, внес заметный вклад в становление доктрины и практики казахстанского конституционализма. Действующей Конституцией Республики Казахстан 1995 г. изменены название и статус органа конституционного контроля. Им стал Конституционный Совет Республики Казахстан.

Во Франции на протяжении более 200 последних лет учреждались различные институты. Во времена Консулата (1799-1804 гг.), Первой империи (1804-1814 гг.) и Второй империи (1852-1870 гг.) в качестве контрольных органов — сенаты, которые не отличались какой-либо эффективностью. В период Третьей Республики конституционные законы 1875 г. не предусматривали конституционного контроля, хотя тогда в парламент была внесена масса законопроектов об учреждении данного госоргана. В период Четвертой Республики (Конституция 1946 г.) был учрежден Конституционный комитет, являвшийся скорее политическим, чем юридическим органом. Созданный во главе с Президентом в составе Председателя Совета Республики и депутатов палат Парламента он был вправе дать ответ только на один вопрос — не предполагают ли законы, принятые Национальным собранием, пересмотра Конституции. При положительном решении закон отсылался в Национальное собрание для нового рассмотрения. Учреждение Конституционного Совета Основным законом Пятой Республики (Конституция 1958 г.) стало заметной вехой новой государственности.

КОМПЕТЕНЦИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ

В Казахстане в соответствии со статьей 72 Конституции Конституционный Совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума (подпункт 1); рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики (подпункт 2); рассматривает до ратификации международные договоры Республики на соответствие их Конституции (подпункт 3); дает официальное толкование норм Конституции (подпункт 4); дает заключения в случаях, предусмотренных пунктами 1 и 2 ст.

47 Конституции (досрочное освобождение от должности либо от решение от должности Президента республики) (подпункт 5)².

В целом за годы деятельности с 1996 г. Советом рассмотрено более 180 обращений и вынесено более 140 нормативных постановлений — побудителей развития конституционной доктрины и практики. Изменения и дополнения внесены более чем в 65 законов. В общей сложности посредством официального толкования либо в процессе анализа на предмет конституционности нормативных правовых актов разъяснены положения 73-х статей Конституции. В порядке официального толкования Основного Закона принято более 40% всех решений.

Нормоконтроль (подпункты 2) и 3) статьи 72 Конституции) носит предварительный характер.

Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» полномочия Конституционного Совета были расширены за счет предоставления права по рассмотрению на соответствие Конституции постановлений, принятых Парламентом и его Палатами (подпункт 2-1) статьи 72).

Последующий конституционный контроль Конституционного Совета определен статьей 78 Конституции. Ею введен запрет судам на применение закона и иных нормативных правовых актов, ущемляющих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией прав и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным. Данное весьма важное средство обеспечения человека, его жизни, прав и свобод как высшей ценности Республики Казахстан.

Нормоконтроль Конституционного Совета Франции подразделяется на обязательный и факультативный. В обязательном порядке проверяется соответствие Конституции органических законов и регламентов палат Парламента. Простые законы проверяются факультативно: во-первых, в случае разграничения законодательной (парламентской) и регламентарной (правительственной) областей; во-вторых, в случае разногласий между Правительством и председателями Палат Парламента. За небольшим исключением и обязательный, и факультативный контроль являются разновидностями предварительного.

Последующий конституционный контроль проводится тогда, когда переданный на рассмотрение Совета закон изменяет какой-либо ранее принятый и действующий акт. В этом случае Совет контролирует конституционность и данного акта.

В факультативном порядке Конституционный Совет Франции анализирует акты, касающиеся международных отношений: закон о ратификации и сам международный договор.

Связанный с нормоконтролем. Он является консультативным органом по вопросам, которые точно указаны в Конституции, законодательных и регламентарных актах. Конституцией закреплены два случая предоставления публичного заключения. По запросу Президента Совет представляет заключение в связи с введением в стране чрезвычайного положения на основании статьи 16

² Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. Астана, 2012.

Основного закона, а также по запросу Правительства — об организации проведения референдума. В обязательном порядке Конституционный Совет консультирует по поводу мер, предпринимаемых Главой государства при введении чрезвычайного положения (ст. 16 Конституции).

Показательно, что в Конституции Франции непосредственно не поименовано такое полномочия как дача Конституционным Советом официального толкования Конституции.

ПОЛНОМОЧИЯ В ОТНОШЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА

Как отмечалось, в соответствии со статьей 72 Конституции Конституционный Совет Казахстана решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума (подпункт 1). Иногда буквальное прочтение данной нормы, в частности, слова «правильность» проведения выборов и референдума, наводит авторов на неправильный вывод. Будто бы Совет осуществляет не юридический, а политический контроль, отслеживает целесообразность действий (или бездействия). Однако это не так. В конституционных законах о выборах (статьи 68, 84, 100) и о референдуме (статья 32) однозначно речь идет только о возможности признания Конституционным Советом выборов или референдума «не соответствующими Конституции» или о «случае нарушения Конституции», то есть об осуществлении Советом именно конституционно-юрисдикционной деятельности. Конституционное производство может быть возбуждено только как результат спора по обращению названных в статье 72 субъектов обращения. Если Конституционный Совет подтверждает нарушение Конституции, Центральная избирательная комиссия принимает решение о признании недействительными соответствующих результатов. До настоящего времени в таком порядке не было рассмотрено ни одного дела.

В общем объеме работы Конституционного Совета Франции весьма значительное место занимает деятельность в сфере избрания (назначения) высших государственных органов (должностных лиц) и проведения национальных референдумов.

В соответствии со статьей 58³ Конституции Конституционный Совет следит за правильностью избрания Президента Республики, он рассматривает протесты и объявляет результаты голосования. Для этого Конституционный Совет назначает своих делегатов из числа магистратов общей или административной юстиции, которые на местах следят за проведением избирательных операций. Согласно статье 7 Конституции именно Конституционному Совету предоставлено право составлять список кандидатов на пост Президента Республики, проверять законность их выдвижения и публиковать данный список в официальном печатном органе. Опять же в Совет кандидаты предоставляют декларации об имущественном положении. Он же уполномочен принимать решение о переносе времени выборов в предусмотренных законом случаях.

Совет объявляет кандидата-победителя избранным Президентом страны. В обязанности Конституционного Совета входит также констатация вакантности президентского поста или наличие препятствий к исполнению Президентом своих функций (абзац третий ст. 7 Конституции). Совет это делает абсолютным большинством голосов своих членов по запросу Правительства.

³ Конституция Французской Республики 1958 г. с изменениями, внесенными 23 июля 2008 г. <http://worldconstitutions.ru/archives/138>



Делегация Конституционного Совета РК в Конституционном Совете Франции. 2006 г.

Конституционный Совет на основании статьи 59 Конституции выносит решение о правильности избрания депутатов и сенаторов в случае его оспаривания. Заявление может быть подано любым избирателем, внесенным в избирательный список округа, избрание от которого обжалуется в 10-дневный срок со времени объявления результатов голосования.

Наблюдение за соблюдением положений законодательства о несовместимости должностей депутатов возложено также на Конституционный Совет. Запрос делается либо бюро парламентской палаты, либо самим парламентарием, либо министром юстиции. Если Совет вынесет решение об имеющейся несовместимости мандата с какой-либо должностью, то парламентарии предоставляется 15 дней, для того чтобы выбрать одну из должностей: либо остаться парламентарием, либо подать в отставку.

На Конституционный Совет возложена обязанность решать вопрос о неизбираемости лица, если это выясняется уже при обладании мандатом. В таких случаях Совет запрашивается министром юстиции. Кроме того, законодательство о финансировании избирательных кампаний предоставляет Конституционному Совету право объявлять на один год, считая со дня выборов, неизбираемым лицом, которое, будучи кандидатом (неважно, избранным или неизбранным) на этих выборах, не выполнило требований о представлении финансовых отчетов по своей избирательной кампании.

Конституционный Совет следит за правильностью проведения референдума и объявляет его результаты (статья 60 Конституции). Право наблюдать за правильностью проведения референдума на основании ст. 89 (т. е. при пересмотре Конституции) было включено Конституционным законом от 28 марта 2003 г. Полномочия в этой сфере имеют консультативный и юрисдикционный характер. Прежде всего, Правительство консультируется с Конституционным советом об организации проведения референдума. Совет немедленно уведомляется о всех намеченных мероприятиях и вправе представить свои замечания по перечню организаций, мо-

гущих использовать официальные средства агитации. Конституционный Совет наблюдает за проведением операций при голосовании. В зависимости от серьезности нарушений совет может либо утвердить результаты голосования, либо полностью или частично аннулировать их. Совет объявляет результаты референдума.

Во Франции Конституционный Совет, как видим, отправляет деятельность, которая в Казахстане входит в ведение Центральной избирательной комиссии и других избиркомов.

СУБЪЕКТЫ ОБРАЩЕНИЯ

В Казахстане с 1995 г. их перечень закреплен в статье 72 Конституции. Это Президент Республики, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр республики. Наибольшей активностью отличаются депутаты Парламента (40 обращений), затем идет Президент Республики (23 обращения), Премьер-Министр (21 обращение), Председатель Мажилиса (10 обращений) и Председатель Сената (9 обращений). Трижды Председатели Палат Парламента направляли совместное обращение. Субъектами обращения являются также суды.

Во Франции до внесения 29 октября 1974 г. поправки в Конституцию 1958 г. правом запроса обладали только Президент Республики, Премьер-министр, председатели Национального собрания и Сената. Число запросов в отношении простых законов было очень незначительным. После внесения названной поправки помимо названных четырех высших должностных лиц государства право запроса получили группы парламентариев численностью 60 депутатов или 60 сенаторов. В результате число запросов резко возросло. Обжаловать одобренный Парламентом простой закон могут и представители оппозиционных партий и фракций. Однако законы обжалуются не только представителями оппозиции, но и депутатами и сенаторами правящих партий, которые руководствуются различными основаниями, подписывая запрос в Конституционный совет. В отдельных случаях, на-

пример, по спорам об избрании, либо о совместимости (несовместимости должностей), субъектами обращения могут быть соответственно граждане, либо Министр юстиции.

ОБРАЩЕНИЯ СУДОВ

В соответствии со статьей 78 Конституции Казахстана Конституционный Совет рассматривает обращения судов. Представляет показательным, что данная возможность за судами была закреплена уже на заре независимости законодательством о Конституционном Суде (1992—1995 г.). К настоящему времени около 40 % обращений в Конституционный Совет поступают от судов. И это принципиально важно, поскольку, во-первых, основанием для представления суда выступает запрет на применение им законов или иных нормативных правовых актов, ущемляющих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина; во-вторых, осуществляется именно последующий конкретный конституционный контроль уже действующих актов. Следует добавить и то, что в данном случае суды работают на укрепление конституционной законности, а Конституционный Совет — на усиление судебной ветви власти.

По обращениям судов Конституционным Советом признаны неконституционными нормы отдельных законов и иных актов, в том числе Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов Казахстана и России на территории комплекса «Байконур», Уголовного кодекса, законов «О нотариате», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и других. Особо отметим, что данным правом пользуются как местные суды, так и Верховный Суд страны. По 16 обращениям судов нормы законов и иных нормативных правовых актов признаны соответствующими Конституции.

Во Франции только 23 июля 2008 г. Конституция была дополнена статьей 61-1 следующего содержания: «Если в связи с рассмотрением какого-либо дела в суде делается утверждение о том, что то или иное положение закона наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, запрос об этом может быть передан в Конституционный совет Государственным советом или Кассационным судом. Конституционный совет выносит решение в установленный срок. Условия применения настоящей статьи определяются органическим законом»⁴.

В Казахстане обеспечен более широкий доступ судов к конституционному контролю.

ЮРИДИЧЕСКАЯ СИЛА РЕШЕНИЙ

В соответствии со ст. 4 Конституции Республики Казахстан нормативные постановления Конституционного совета входят в состав действующего права.

В статье 73 Основного Закона установлены еще два принципиальных положения. Конституционный Совет выносит свое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Этот срок по требованию Президента Республики может быть сокращен до десяти дней, если вопрос не терпит отлагательства.

На решение Конституционного Совета в целом или в его части могут быть внесены возражения Президента Республики, которые преодолеваются двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Совета. При непреодолении возражений Президента решение Конституционного Совета считается непринятым.

⁴ Там же.

Спикеры Палат Парламента таким правом не обладают. Это вполне логично, учитывая функцию Главы государства по обеспечению незыблемости Конституции, прав человека и гражданина.

Необходимо подчеркнуть, что данное полномочие Президентом Республики применяется крайне редко, за шестнадцать лет всего четыре раза, причем в двух случаях Конституционный Совет подтвердил ранее принятое решение.

Согласно ст. 74 Конституции, если Конституционный Совет признает законы и международные договоры не соответствующими Конституции, они не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие. Законы и иные нормативные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, отменяются и не подлежат применению. Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Конституционный Совет может определить порядок и сроки исполнения принятых им решений. Если решение Конституционного Совета требует увеличения государственных расходов или сокращения доходов, то Конституционный Совет определяет сроки исполнения принятых им решений по согласованию с Правительством Республики. О мерах, принятых во исполнение решений Конституционного Совета, сообщается ему соответствующими госорганами в срок, установленный Конституционным Советом. Содержащиеся в решениях Конституционного Совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного Совета о принятых мерах.

Наряду с правовыми позициями постановлений (нормативных постановлений) Конституционного Совета реформаторский характер имеют и положения, содержащиеся в посланиях «О состоянии Конституционной законности», с которыми Председатель Совета ежегодно выступает на совместном заседании Палат Парламента.

Во Франции согласно статье 62 Конституции, положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61 (по результатам нормоконтроля органических либо простых законов), не подлежит ни промульгации, ни применению. Положение, объявленное неконституционным на основании статьи 61-1 Конституции (по обращению Государственного совета или Кассационного суда), отменяется с момента опубликования решения Конституционного совета или с более поздней даты, установленной в этом решении. Конституционный совет определяет условия и пределы, в соответствии с которыми последствия, вызванные этими положениями, могут быть оспорены. Решения Конституционного совета не подлежат обжалованию. Они обязательны для органов публичной власти и для всех административных и судебных органов.

Обязательный характер итоговых решений в главном значительно сближает конституционные советы с конституционными судами.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В Казахстане и во Франции деятельность органов конституционного контроля осуществляется в установленных законами процедурах, что выступает гарантией пребывания самих госорганов в конституционном пространстве.



Международная конференция в Астане. Слева направо: Председатель Конституционного Суда Азербайджана Ф. Абдуллаев, Президент Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) Д. Букиккио, Председатель Конституционного Совета Казахстана И. Рогов, Председатель Конституционного Суда Армении Г. Арутюнян

Конституционное производство в Конституционном Совете Казахстана унифицировано и действуют общие правила процедуры вынесения итоговых решений. В числе принципов подготовки и рассмотрения обращений коллегиальность принятия решений; равенство участников конституционного производства; гласность конституционного производства; язык конституционного производства. Обеспечивается широкое участие представителей заинтересованных государственных органов, к анализу сложных вопросов привлекаются ученые-специалисты, запрашивается мнение ведущих юридических вузов и НИИ, правозащитные НПО. Дискуссии нередко отличаются повышенной наукоемкостью и состязательностью. Практически все заседания открыты, на них присутствуют средства массовой информации, иногда и студенты вузов. Все итоговые решения публикуются.

Порядок рассмотрения дел в Конституционном Совете Франции отличается разнообразием и определяется характером анализируемого им вопроса. В целом же он является письменным и закрытым. «Молчание — золотое правило и обязанность поведения девяти мудрецов; ничего не приходит извне: секретность на документы, содержащиеся в делах, секретность фамилии докладчика, секретность существа доклада, секретность состоявшегося обсуждения, наконец, секретность на распределении голосов... кроме бестактностей (indiscretions) или оценок хорошо информированной прессы», — вот оценка внутреннего порядка при рассмотрении дел в Конституционном Совете со стороны одного из французских конституционалистов⁵.

Таким образом, конституционные советы Казахстана и Франции

имеют общие черты и индивидуальные особенности, являются оптимальными для наших стран и развиваются согласно запросам эволюции общества.

В. А. Малиновский: Қазақстан Конституциялық кеңесі және Франция Конституциялық кеңесі: кейбір салыстыру жіктері.

Мақала Қазақстан Республикасы Конституциялық Кеңесі мен Франция Конституциялық Кеңесінің құзыретіне, өкілеттіктеріне, өтініш жасайтын субъектілердің, солардың бірі ретінде соттардың тізбесіне, сондай-ақ олардың шешімдерінің заңдық күші мен қызметінің ұйымдастырылуына салыстырмалы талдау жасауға арналған.

Түйінді сөздер: конституциялық бақылау, конституциялық кеңес, конституциялық юрисдикция, құзырет, конституцияны ресми түсіндіру, нормабақылау, алдын ала бақылау, кейінгі бақылау, міндетті бақылау, факультативтік бақылау.

V. A. Malinovsky: Constitutional Council of Kazakhstan and Constitutional Council of France: some verges of comparison.

The article is devoted to the comparative analysis of the competence, authorities, the list of subjects addressing the Council, courts among them, and the judicial power of resolutions and organization of activities of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan and the Constitutional Council of France.

Key words: constitutional control, constitutional council, constitutional juris-diction, competence, official interpretation of constitution, norms control, preliminary control, follow-up control, compulsory control, facultative control.

⁵ Цит. по: Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб. пособие, отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Норма, 2007. С. 201.

СТРАТЕГИЯ «КАЗАХСТАН-2050»: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ



Н. В. УВАРОВА, профессор-консультант Каспийского общественного университета, (Алматы, Республика Казахстан), кандидат юридических наук

В свете Стратегии «Казахстан-2050» рассматриваются вопросы модернизации государственного управления, формирования нового типа государственного управления в республике. Раскрывается ход реализации административной реформы, на основе которой осуществляется поэтапное освобождение государства от несвойственных ему функций, формирование компактного аппарата, способного обеспечить эффективность управления в условиях рыночной экономики, создать условия для вхождения Казахстана в число передовых, динамично развивающихся стран мира, обеспечить защиту национальных интересов.

Ключевые слова: модернизация, государственное управление, функция, компетенция государственных органов, государственная служба, децентрализация, государственные услуги, концепция, функциональная структура, синергетика.

В настоящее время подведены итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030», которую удалось выполнить досрочно по целому ряду параметров¹. За период независимости формировался собственный путь развития республики, создавался прочный фундамент экономики и национальной государственности. На конституционном уровне Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством с президентской формой правления.

Стратегия развития Казахстана на период до 2050 г. предусматривает дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии². Поставлена цель — сформировать новый тип государственного управления, усилить ответственность государственных органов за разработку планов и программ, создать комплексную систему государственного аудита на основе передового мирового опыта, внедрить многоуровневую систему антикризисного реагирования, провести децентрализацию управления, сформировать профессиональный государственный аппарат. Глава государства отметил: «Созданная нами система отбора

© Н. В. Уварова, 2013

¹ Назарбаев Н. А. Казахстан-2030. Послание народу Казахстана: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030> (по состоянию на 11.10.1997 г.).

² Назарбаев Н. А. Послание народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» (Астана, 14 декабря 2012 г.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> (по состоянию на 14.12.2012 г.).

и продвижения кадров, в которой все граждане обладают равными правами и шансами, обеспечила достаточно высокий уровень профессионализма и прозрачность деятельности государственного аппарата. Нам удалось совершить своего рода революцию в госуправлении и переориентировать ее на повышение качества оказания госуслуг населению»^{2а}. В связи с этим проблемы модернизации государственного управления в республике остаются актуальными с учетом новых задач и перспектив развития государства и общества.

Решение современных проблем развития экономики, социальной сферы и административно-политического строительства требуют нового подхода к управлению, основанному на достижениях науки и управленческой практики. Это объясняется тем, что государственное управление становится сложным, поскольку в его сферу воздействия вовлечены миллионы людей республики с их интересами и потребностями. Поэтому от эффективности управления, внедрения новых информационных технологий, оказания качественных государственных услуг в конечном счете зависит благополучие каждого человека. Государственное управление в современных условиях должно быть рациональным, социально ориентированным и обеспечивать многосторонние связи государства и общества.

Стратегический план развития республики до 2020 г. фактически отражает второй этап административной реформы, предусматривает формирование качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, транспарентности и подотчетности обществу³. В сложившихся условиях научно-практический подход выдвигается в число важнейших критериев модернизации государственного управления.

В соответствии с концепцией целевого управления, получившей признание в теории и государственной практике, функционирование любой системы должно быть ориентировано на достижение конечных целей и результатов. В связи с этим главная цель научного обеспечения модернизации государственного управления состоит в том, чтобы успешно решать задачи и находить пути повышения

^{2а} Там же.

³ Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922 О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922> (по состоянию на 27.08.2012 г.).

эффективности управления, способы достижения наилучших результатов при наименьших затратах сил, средств и времени⁴.

Целевое управление включает внедрение в практику стратегических планов социально-экономического развития республики. Новый тип государственного управления основывается на системе государственного планирования, прогнозирования и контроля, децентрализации управления, разграничении ответственности и полномочий между центром и регионами; новой концепции развития местного самоуправления, выборности аульных акимов, формировании профессионального государственного аппарата, новой системе взаимодействия госаппарата с бизнес-сообществом; внедрении принципа «нулевой терпимости» к беспорядку; борьбе с коррупцией; реформе правоохранительных органов и др. Соответственно деятельность каждого центрального и местного государственного органа, равно как и само региональное развитие, должна быть подчинена общегосударственной стратегии с четко поставленными целями и конкретными задачами. Для управленческой практики это, безусловно, потребует новых подходов и новой методики. Стратегическое планирование, финансовое программирование и проектный менеджмент признаются сутью обновлений в государственном управлении ближайшего будущего.

Программно-целевое управление неотделимо от содержания работы государственного аппарата. В этом аспекте можно выделить следующие основные направления совершенствования государственной практики: определение четкого круга полномочий и ответственности государственных органов на всех уровнях управления; повышение качества государственных услуг путем разработки стандартов и совершенствования процедур оказания услуг; ускорение реформы государственной службы, включая совершенствование обучения управленческого персонала; обеспечение полноценного функционирования системы государственного управления, ориентированного на результат; улучшение управления административными реформами и усиление ответственности за процесс реформирования государственного сектора. Нуждается в теоретической разработке функциональная структура государственного управления. Это объясняется тем, что проблема функций имеет первостепенное значение для модернизации государственного управления в республике. В связи с этим важно отметить, что Стратегическим планом развития республики до 2020 г. предусмотрено систематическое проведение функциональных обзоров деятельности государственных органов с целью оценки эффективности политики в соответствующих отраслях (сферах) государственного управления. Проведение подобных обзоров позволит выявлять и устранять излишние либо дублирующие функции и определять оптимальный объем полномочий каждого конкретного государственного органа. Наряду с этим представляется возможным установить в целом адекватную роль государства в удовлетворении общественных потребностей в государственных услугах, расширять сферу применения рыночных механизмов.

Развитие государственности, как это подчеркивается в Стратегии «Казахстан-2050», сопряжено с постоянным совершенствованием компетенции государственных органов, установлением баланса их полномочий и ответственности. Речь идет, в частности, о соотношении степени ответственности и объема полномочий в министерствах и ведомствах. Для модернизации государственного управления важными являются указания главы государства о том, что «каждое мини-

стерство и ведомство должно освобождаться от несвойственных ему функций, максимально передавая их от центра к регионам и от государства в частный сектор». Это повлияет коренным образом на перераспределение компетенции между центральными и местными государственными органами. Известно, что чем меньше иерархии и промежуточных звеньев в вертикальной структуре отраслевой системы управления, тем больше представляется возможным установление четкого разделения полномочий между органами. Создание эффективного и оптимального по составу государственного аппарата повлечет за собой поиск новых методов и форм управления, когда каждый государственный орган будет вынужден доказывать на деле свою полезность для общества. Иначе говоря, функционирование системы государственного управления предполагает четкое разграничение и фиксирование компетенции государственных органов, установление в законодательном порядке гарантий, обеспечивающих реальность применения в необходимых случаях властных полномочий.



Следует назвать новое междисциплинарное научное направление — синергетику, которая занимается изучением процессов самоорганизации в системах; является наукой о сотрудничестве, кооперации. Применение принципов самоорганизации систем в сфере государственного управления, несомненно, является перспективным направлением для развития теории и модернизации государственной практики. В отличие от кибернетического подхода синергетика рассматривает управление как взаимодействие субъекта и объекта управления с целью улучшения состояния дел или решения какой-либо проблемы. «Взаимодействие» в данном случае означает взаимное воздействие друг на друга двух и более сторон в управленческих отношениях. Данный подход открывает тот путь, который определяет характер, содержание и способы цивилизованного решения проблем. Можно сказать, что синергетический подход в управлении отражает современный уровень зрелости общества. В Концепции правовой политики РК на период с 2010 до 2020 г. подчеркивается, что при дальнейшем развитии административного права следует, по возможности, отходить от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организациями, основанных на односторонне-властных принципах. В то же время признается, что от принципов «власти и подчинения» в полном объеме отказаться нельзя, однако следует расширять сферу применения партнерско-содействующих, функционально-клиентских, субсидиарных охранительных принципов⁵.

В Казахстане формируется собственная модель местного государственного управления и самоуправления, основанная на принципе со-

⁵ Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (по состоянию на 24.08.2009 г.).

четания государственных и муниципальных начал в управлении местными сообществами и определяющая основы взаимоотношения государственных органов с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения⁶. Причем, возрастает тенденция к усилению интеграции местного самоуправления в систему государственного управления. В Концепции правовой политики РК на период до 2020 г. отмечается, что вопросы местного самоуправления тесно связаны с развитием гражданской инициативы. Институт местного самоуправления, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. В послании Президента страны народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» (2012 г.) отмечается: «Важно развивать местное самоуправление, расширить участие граждан в решении всех вопросов местного развития»⁷.

Формирование казахстанской модели местного самоуправления — это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения. Через органы местного самоуправления предполагается предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения. С этой целью принята Концепция развития местного самоуправления⁸. Иначе говоря, местное самоуправление есть особая форма модернизации государственного управления в республике, децентрализации функций и полномочий от центра в регионы с целью оптимального управления социально-экономическими и политическими процессами в обществе в целом и повышения эффективности управления на местах.

Преобразования в государственном управлении и общественной системе в целом направлены в конечном счете на то, чтобы поднять уровень жизни населения. В связи с этим уместно отметить, что в соответствии с Декларацией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (2000 г.) качество жизни человека включает: уровень физической, духовной и интеллектуальной развитости, социальной активности человека в соответствии с высокими внешними гарантиями безопасности и условиями для удовлетворения растущих потребностей человека⁹. На основе этого можно сформулировать генеральную цель государственного управления и местного самоуправления следующим образом — обеспечение нормального качества жизни человека. Это означает ежегодный рост средней нормы потребления; повышение культурных, интеллектуальных и духовных устремлений и потребностей; повышение социальной активности личности для са-

⁶ Закон РК от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // http://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z010000148_/08.01.2013 (по состоянию на 08.01.2013 г.).

⁷ Назарбаев Н. А. Послание народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» (2012 г.) // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002012> (по состоянию на 27.01.2012 г.).

⁸ Указ Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (по состоянию на 28.11.2012 г.).

⁹ Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml (по состоянию на 23.06.2013 г.).

морализации на выборах, в политике, в местном управлении, профсоюзах и других формах; укрепление социальных и правовых гарантий безопасности жизни и имущества; рост количества детей, снижение заболеваний, а главное — продолжительности жизни; ежегодное улучшение окружающей природной среды.

Логическим завершением решения вопросов модернизации государственного управления в Казахстане является дальнейшая реализация правовых идей и принципов Конституции РК, которые должны воплощаться в законодательных, организационно-управленческих и других мерах государства. В Концепции правовой политики РК на период до 2020 г. указывается на важность системных мер, обеспечивающих как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе по выстраиванию качественно новой модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Таким образом, в свете Стратегии «Казахстан-2050» научно-практический подход выдвигается в число важнейших критериев модернизации государственного управления, преобразования социально-экономических процессов на рыночных принципах. Административная реформа включает поэтапное освобождение государства от несвойственных ему функций, формирование компактного аппарата, способного обеспечить эффективность управления в условиях рыночной экономики, создать условия для вхождения Казахстана в число передовых, динамично развивающихся стран мира, обеспечить защиту национальных интересов.

Н. В. Уварова: «Қазақстан – 2050» стратегиясы: жаңа жағдайдағы мемлекеттік басқару.

«Қазақстан — 2050» стратегиясы тұрғысынан мемлекеттік басқарудың жаңғыртылуы, республикада мемлекеттік басқарудың жаңа түрінің қалыптасуы мәселелері қарастырылған. Соның негізінде мемлекетті өзіне тән емес қызмет түрлерінен кезеңдік босату, нарықтық экономикада басқарудың тиімділігін, арттыруды, Қазақстанның дамыған елдердің қатарына енуіне жағдай жасауды, ұлттық мүддені қорғауды қамтамасыз ете алатын жаңа аппарат құру іске асырылатын әкімшілік реформасын жүзеге асырудың барысы ашылған.

Түйінді сөздер: жаңғырту, мемлекеттік басқару, атқаратын қызметі, мемлекеттік органның құзыреті, мемлекеттік қызмет, орталықсыздандыру, мемлекеттік қызмет, тұжырымдама, атқарымдық құрылым, синергетика.

N. V. Uvarova: Strategy «Kazakhstan 2050»: public management under new conditions.

Issues of the public management's modernization, forming a new type of public management in the republic are being analyzed in the light of the «Kazakhstan 2050» strategy. The author reveals the progress of administrative reform, on the basis of which the gradual liberation of the state from non-core functions to it, forming a compact unit that can provide effective management in a market economy as well as to create conditions for Kazakhstan enter to a number of the best, fastest growing countries in the world, protecting national interests.

Key words: modernization, public management, function, state bodies authority, state service, decentralization, state services, concept, functional structure, synergetics.

⁴ Уваров В. Н. Казахстан-2030: Государственное управление в условиях рыночных отношений // Право и государство (Алматы), 1999, № 1 (12), С. 15; Уваров В. Н. Теория государственного управления: Учебник. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия, 2006. – 473 с.

СОДЕРЖАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ



Ж. А. НУГМАНОВА,
главный научный сотрудник НИИ правовой политики и конституционного законодательства КазГЮУ, д.ю.н.

Целью исследования является выработка научно обоснованной и практически реализуемой модели административных процессуальных отношений, направленных на обеспечение защиты конституционных прав и свобод физических и юридических лиц, регламентации процессуальной деятельности уполномоченных государственных органов (должностных лиц).

Конституция Республики Казахстан утверждает Республику демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Данный конституционный постулат обуславливает особую актуальность правового обеспечения деятельности юрисдикционных органов, дальнейшее укрепление гарантий прав и свобод граждан, охрана их от различных нарушений.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административная юстиция, административный процесс, административное право, административные правоотношения, юридический процесс, юрисдикция, юстиция, уполномоченные органы, государственная власть.

В Концепции правовой политики на 2010-2020 гг. отмечается необходимость развития административного процессуального права, вершиной которого должно стать принятие Административного процессуального кодекса¹. Реализация поставленных Главой государства задач требует проведения глубокого научного исследования содержания и предмета административных процессуальных отношений.

Вопросы содержания административного процесса, функционирования органов государственного управления, порядка взаимоотношений государственных органов и граждан, разрешения конфликтов публично-правового характера продолжительное время оставались без должного внимания. Одноразовое понимание административного процесса, как формы односторонней властной воли государственных органов, сказало и на разрозненности нормативных правовых актов, отсутствии комплексного адекватного правового регулирования административных процессуальных отношений.

© Ж. А. Нугманова, 2013

¹ Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г.» от 24 августа 2009 г. № 858 // Казахстанская правда. 2009. 27 августа.

Десятилетиями административная юрисдикция отождествлялась с производством по делам об административных правонарушениях, а Кодекс об административных правонарушениях – с административным процессом. Наличие административной юстиции отрицалось вообще. Споры публичного правового характера рассматривались и продолжают рассматриваться у нас по правилам ГПК, что может существенно нарушать права и свободы граждан, поскольку речь идет о споре административном.

В этом контексте сохраняют актуальность вопросы научно осмысления содержания управленческих и юрисдикционных административных процессуальных отношений и законодательной регламентации административного процесса в широком понимании.

Рамки научной статьи обуславливают необходимость рассмотрения административных процессуальных правоотношений, как разновидности правовых отношений, которые представляют собой предусмотренную правовой нормой юридическую связь между субъектами не только исполнительной ветви власти, но и судебной, обладающими определенными полномочиями и юридическими обязанностями.

Административное процессуальное правоотношение предполагает определенность взаимного поведения его субъектов, что определяется правовыми нормами и зависит от содержания административного процессуального правоотношения, определяемого, в свою очередь, характером той области государственной деятельности, в пределах которой оно возникает. Степень определенности поведения субъектов административного процессуального правоотношения обычно закрепляется административными процессуальными нормами. Например, абзац четвертый пункта 1 статьи 13 Закона РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 г. № 88-V предусматривает, что стандарт государственной услуги разрабатывается и утверждается в течение трех месяцев с даты включения государственной услуги в реестр государственных услуг².

В ряде случаев административная процессуальная норма предоставляет субъектам права более ограниченную альтернативу действий, устанавливая тем самым и степень определенности поведения субъектов возникшего административно-процессуального

² Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 г. № 88-V // Ведомости Парламента РК 2013 г., № 5-6, ст. 29.

правоотношения. Например, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, предусматривая административную ответственность, законодательно определяет вид и размер санкции, т. е. предоставляет ограниченную альтернативу действий и определяет пределы административного усмотрения³.

Гарантиями от злоупотребления в разрешении индивидуальных дел на основе административного усмотрения являются:

- 1) правовая регламентация деятельности субъектов применения административного права;
- 2) контроль и надзор со стороны вышестоящих органов за правоприменительной деятельностью нижестоящих органов с точки зрения не только законности, но и целесообразности;
- 3) право вышестоящего органа на отмену или изменение акта нижестоящего органа, принятого на основе административного усмотрения по мотивам нецелесообразности;
- 4) право обжалования действий правоприменительных органов и должностных лиц;
- 5) ответственность должностных лиц за превышение власти и злоупотребление служебным положением.

Вместе с тем, по нашему мнению, обеспечению и дальнейшему укреплению законности в разрешении индивидуальных дел на основе административного усмотрения будут способствовать проведению следующих мер:

- 1) воспитание у должностных лиц, судей чувства политической ответственности перед народом за порученное дело, а также чувства справедливости и высокого правосознания;
- 2) обеспечение соответствия квалификации должностных лиц государственных органов, судебного корпуса;
- 3) расширение гласности управленческой и юрисдикционной деятельности, связанной с разрешением индивидуальных дел, которые касаются прав и законных интересов граждан, органов и организаций;
- 4) дальнейшее развитие начал коллегиальности в решении наиболее важных и сложных вопросов управления;
- 5) расширение судебного надзора в сфере управления;
- 6) дальнейшее совершенствование материального и процессуального административного законодательства. Эта деятельность должна привести к сужению пределов административного усмотрения правоприменительных органов и усилению юридических гарантий целесообразного применения норм права;
- 7) повышение роли науки управления, научной обоснованности управленческих решений, исключая субъективизм.

Перестройка власти и обеспечение правопреимственности в обществе требуют устойчивости правового регулирования, высокого правосознания и правовой культуры.

Однако постоянное увеличение юрисдикционных органов, обладающих правом наложения административных взысканий (напомним, в Казахстане — более 60-ти) обуславливает актуальность обеспечения законности при разрешении индивидуальных юрисдикционных дел на основе административного усмотрения.

Таким образом, административный процесс понимается как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в

³ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30 января 2001 г. № 155 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001, № 5-6, ст. 24.

сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-правовых отношений⁴.

Реализация административно-процессуального правоотношения обеспечивается мерами государственного воздействия. Они весьма разнообразны и не могут быть сведены только к мерам принуждения.

Административные процессуальные правоотношения имеют свои особенности:

- 1) они возникают, существуют и прекращаются в сфере государственного управления;
- 2) носят публичный характер;
- 3) для них характерно наличие властного субъекта;
- 4) это — преимущественно отношения власти и подчинения, за исключением судебного порядка рассмотрения;
- 5) споры, вытекающие из административных правоотношений, решаются во внесудебном порядке, хотя законодательством предусмотрен и судебный порядок разрешения таких споров⁵;
- 6) административно-процессуальные отношения имеют вторичный характер по отношению к материальным.

В структуру административных правоотношений включаются следующие элементы:

1. Объект правоотношения.
2. Субъекты правоотношения.
3. Содержание правоотношения.

Административные процессуальные нормы «обслуживают» потребности материальных норм многих других отраслей национального права. Поэтому, образно говоря, процессуальные нормы как бы «следуют» за материальными нормами во всех областях деятельности органов государственного управления, в случаях, предусмотренных законодательством о судебных органах Республики Казахстан.

Современные представления об административном процессе предполагает более широкий подход.

Тем не менее, в литературе до сих пор можно встретить узкую трактовку административного процесса, административных процессуальных отношений как регламентированную законом деятельность, прежде всего, органов исполнительной власти по рассмотрению административных споров, по применению мер принуждения.

Однако, чтобы административный процесс состоялся нужны следующие составляющие:

- 1) субъекты — носителя административных правоотношений;
- 2) нормы правоотношений;
- 3) основания для возникновения правоотношений;
- 4) административное право и дееспособность субъектов⁶.

С. С. Алексеев отметил, что «анализ совокупности процессуальных отношений в целом показывает, что внешние предметы (блага), на которые, в конечном счете, направлены все процессуальные правоотношения, могут быть определены как субъективные права «материальных» отраслей. Именно в отношении «материальных» субъективных прав (их осуществления, защиты) и складываются правовые связи в области гражданского и

⁴ Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление. М.: Изд-во Проспект, 2004. С. 340.

⁵ См.: Административное право: учебный курс / Под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы: Налоговый эксперт, 2010. С. 57.

⁶ Глазунова Н. И. Указ. соч. С. 340.

уголовного процесса»⁷. На этих основаниях складываются правовые связи и в области административного процесса.

Говоря о процессуальном характере одной из двух разновидностей административно-правовых отношений, необходимо иметь в виду следующее. Каждый вид процесса – гражданский, административный и уголовный — представляет собой выражение определенного вида государственно-властной деятельности, урегулированной соответствующими правовыми нормами. Гражданский и уголовный процессы являются юридической формой такой ветви государственной власти, как правосудие. Административный же процесс значительно шире, поскольку складывается как в управленческой деятельности органов государственного управления, так и судебных органов. Административные процессуальные правоотношения, имея общий объект с материальными административно-правовыми отношениями, отличаются от них рядом признаков, которые в своей совокупности и обуславливают их специфические черты.

Административное процессуальное правоотношение отличается от материального по особенностям возникновения. Для того чтобы возникло материальное отношение, необходимы нормы права, правосубъектность, юридический факт. Для того чтобы возникло административное процессуальное правоотношение, должна существовать еще одна разновидность правовых норм — административные процессуальные нормы, и, следовательно, только при наличии одновременно материальных и процессуальных административно-правовых норм возможно возникновение административного процессуального правоотношения.

Вторичный характер административного процессуального правоотношения проявляется в том, что оно предполагает предварительное существование определенного, первичного материального правоотношения, которое и реализуется через процессуальное правоотношение. Если предметом любой материальной отрасли права является соответствующее общественное отношение, складывающееся в социально-правовой среде, то предметом регулирования процессуальной отрасли является уже возникшее правовое отношение.

Существование материального правоотношения в качестве юридического факта (предпосылки) для административно-

процессуального правоотношения не предполагает отсутствия иных юридических фактов (действий, события), поскольку первые, т. е. материальные правоотношения, имеют значение для возникновения данного административного процессуального правоотношения, а вторые — для его развития, изменения и прекращения. Следовательно, если административное процессуальное правоотношение возникает на основе определенного материального правоотношения, то развивается и прекращается оно уже под действием иных юридических фактов.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных административно-правовых отношений по ценностям регулирования, которые обусловлены спецификой юридических норм, регулирующих соответствующие группы административных правовых отношений. Если материальные нормы административного права регулируют «статические» отношения, то процессуальные нормы регулируют отношения «динамические», для которых особое значение имеют действия их субъектов.

В свою очередь, действия участников административных процессуальных правоотношений, осуществляемые в предусмотренной законом последовательности, обуславливают известную стадию развития правоотношения.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных по своему назначению. Задачи административных процессуальных правоотношений, равно как и любых процессуальных правоотношений, состоят в обеспечении реализации соответствующей материальной нормы. Отсюда следует, что административное процессуальное правоотношение в полном соответствии с диспозицией административно-процессуальной нормы выступает как средство осуществления определенного материального правоотношения (см. схему).

Являясь формой реализации материальных отношений ряда отраслей права, административные процессуальные правоотношения, на наш взгляд, приобретают определенные оттенки в зависимости от содержания соответствующего материального правоотношения. В этом случае можно говорить о разновидностях административных правоотношений.

Административные процессуальные правоотношения отлича-

ются от материальных административных правовых отношений по своей структуре. Для процессуальных правоотношений вообще характерна более сложная структура, нежели для отношений материальных⁸.

У административных процессуальных правоотношений сложность структуры также выражается в наличии нескольких субъектов, роль которых в данном правоотношении неодинакова. В связи с этим, возможно выделить основное административное процессуальное правоотношение и отношения, которые возникают в связи с основным и являются, так сказать, попутными, вспомогательными.

Административные процессуальные правоотношения отличаются от материальных административных правовых отношений и по кругу субъектов. Участниками этого вида правоотношений являются все субъекты сложившегося ранее материального правоотношения, и, кроме того, некоторые субъекты, которые в материальном отношении не участвуют. Это своеобразное явление предусмотрено, например, Конституционным законом РК «О судебной системе и статусе судей»⁹. Таким образом, административные процессуальные правоотношения следует рассматривать, как такие регулируемые правом отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными органами государственной власти Республики Казахстан, а в предусмотренных законом случаях — судебными органами.

Как уже отмечалось, административные процессуальные правоотношения представляют собой конкретные юридические связи между конкретными и, вместе с тем, разнообразными участниками административного процесса. К ним относятся граждане Республики Казахстан, иностранные граждане и лица без гражданства как индивидуальные участники, а также органы исполнительной власти Республики Казахстан, их внутренние подразделения, предприятия и учреждения различных форм собственности, их внутренние подразделения, общественные объединения, государственные служащие, иные субъекты, предусмотренные законом.

Таким образом, изучение специальной литературы позволяет выделить два подхода к пониманию содержания административно-правовых правоотношений:

- 1) правомочия и юридические обязанности субъектов этих отношений;
- 2) реализация задач управления в областях социально-культурной и общественно-политической деятельности органов управления, рассмотрение административных дел, как во внесудебном, так и в судебном порядке.

Первая из названных конструкций, с нашей точки зрения, является наиболее удачной. В этом плане представляется плодотворной концепция содержания правоотношения, предложенная О. С. Иоффе, по мнению которого в каждом правоотношении необходимо различать содержание тройного рода: материальное, волевое и юридическое. К материальному относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Матери-

⁸ См.: Коробко В. И. Теория управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 320-333.

⁹ Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132 // «Ведомости Парламента Республики Казахстан», 2000 г., № 23, ст.410; «Казахстанская правда», 2000 г., 30 декабря. № 334-335.



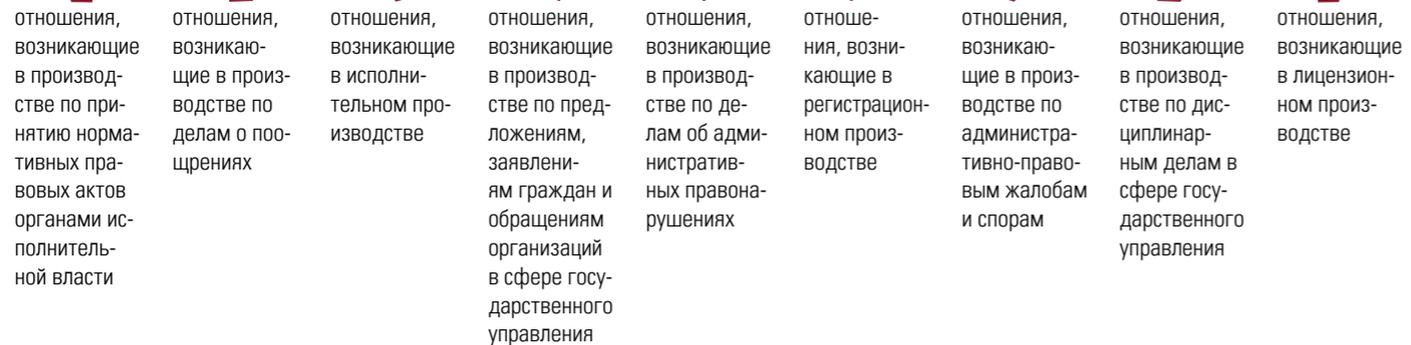
альное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. В свою очередь, волевое содержание правоотношения закрепляется при помощи его юридического содержания, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников.

Для того чтобы решить вопрос о материальном содержании административных процессуальных правоотношений, необходимо учитывать два обстоятельства: во-первых, вторичный характер административно-процессуального правоотношения по сравнению с корреспондирующим материальным правоотношением, а, во-вторых, связь административных процессуальных правоотношений не только с материальными административно-правовыми отношениями, но и с материальными отношениями, регулируемые нормами других отраслей права.

Отсюда следует, что если материальным содержанием административно-правового (материального) отношения является закрепляемое им фактическое общественное отношение, то материальное содержание административно-процессуального правоотношения оказывается более сложным: его составляет не только фактическое общественное отношение, закрепляемое материальным административным правовым отношением, но также и само это материальное правовое отношение. Значит, материальное содержание административного процессуального правоотношения включает в себя два тесно связанных компонента (фактический и юридический), выступающих в единстве как определенная система и представленных формулой «общественное отношение — материальное правовое отношение».

При этом вовсе не обязательно, чтобы юридический компонент материального содержания административно-процессуального правоотношения был также административным правовым, поскольку материальное отношение, реализуемое с помощью административно-процессуального, может относиться и к другой отрасли права. Административное процессуальное право-

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННОГО МАТЕРИАЛЬНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ



⁷ Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. М., 1966. Т. 2. С. 307, 330.



Фемида — символ правосудия

отношение является, таким образом, второй стадией реализации фактического общественного отношения, опосредованно материальным правовым отношением.

Юридическое содержание любого правоотношения, в том числе и административного процессуального, имеет волевую природу. Оно проявляется, прежде всего, в том, что возникновение, изменение и прекращение правовых отношений в обществе, во-первых, связано с действием правовых норм, — определенных общих правил волевого характера, и, во-вторых, в каждом правоотношении заложен волевой элемент, проявляющийся в поведении участника правоотношения.

При этом имеется в виду, что юридическое содержание процессуального правоотношения, в том числе и административно-процессуального, формируется под воздействием двух обстоятельств: материального содержания, т. е. тех фактических общественных, а также материальных юридических отношений, реализующихся с помощью данного процессуального правоотношения и субъектного состава этого административного процессуального правоотношения.

Применительно к административно-процессуальным правоотношениям можно сказать, что они возникают при управленческой и юрисдикционной деятельности, как органов исполнительной, так и судебной власти.

Материальное содержание — главный, но не единственный критерий, определяющий юридическое содержание административных процессуальных правоотношений. Другим критерием является субъектный состав того или иного административно-процессуального правоотношения.

Субъектный состав, будучи обусловлен материальным содержанием, в свою очередь, предопределяет полномочия и обязанности участников различных вариантов правоотношений. Здесь могут быть разные варианты: гражданин и орган исполнительной власти либо его представитель; иностранный гражданин (лицо без гражданства) — орган исполнительной власти; орган испол-

нительной власти — государственный служащий; государственный служащий — государственный служащий; гражданин — судья, и другие варианты.

Изучение основ административной процессуальной правосубъектности позволило выделить специфику правового положения участников юрисдикционного производства административного процесса, поскольку в качестве субъектов выступают не только судебные, но уполномоченные органы (должностные лица) государственных органов.

Учитывая недостаточную развитость административного процессуального законодательства, прогрессирующее увеличение субъектов юрисдикционной деятельности, необходимо проводить постепенную минимизацию государственных органов (должностных лиц) полномочных налагать административные взыскания¹⁰.

Специфичность выполняемых административно-юрисдикционных функций органами государственного управления не совсем корреспондируется с нормами Конституции Республики Казахстан. Так, в соответствии со статьей 75 Конституции Республики Казахстан правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства. Вместе с тем, в ходе производства по делам об административных правонарушениях уполномоченные государственные органы, не входящие в судебную систему, в соответствии с нормами КРКоАП по традиции наделяются правом налагать административные взыскания, выполняя функции, пересекающиеся с судебными. Видимо, в обозримом будущем может потребоваться развитие законодательства об административной юстиции, весьма эффективной для защиты прав и свобод человека и гражданина.

Представляется возможным наделить ряд государственных органов (должностных лиц) правом вести административное расследование, компетенцию же по вынесению окончательного вердикта по административным спорам, административным правонарушениям передать специализированным административным судам.

В целях дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства необходимо укрепить административную юстицию, как один из важнейших институтов правового государства, в основе которого лежит разрешение правовых конфликтов, возникающих между гражданином и публичной властью. Любое действие государственного органа или должностного лица, затрагивающее права и интересы граждан и юридических лиц, в случае его оспаривания должно стать предметом судебного рассмотрения (многочисленные проверки контролирующих органов, штрафы, аресты имущества, банковских счетов, ограничения в распоряжении имуществом, приостановление деятельности, задержания, оспаривание споров), вытекает из публично-правовых правоотношений (отношений власти и подчинения), решения, действия (бездействие) государственных органов (должностных лиц) и т. д.

Публично-правовой спор должен разрешаться судом — органом, независимым от органов государственного управления, специально предназначенным для рассмотрения споров о праве, защиты и восстановления нарушенных прав граждан и организаций на основе принципов равенства сторон перед судом, гласности и публичности судопроизводства, состязательности сто-

¹⁰ См.: Алембаев К. О. Теоретико-правовой анализ системы государственного управления Республики Казахстан и США. Усть-Каменогорск, 2012. С. 190-203.

рон и беспристрастности суда.

Анализ правовой природы административных процессуальных отношений свидетельствует о необходимости внесения кардинальных изменений не только в субъектный состав административного процесса, но и в классификацию административных правоотношений в рамках административного процесса.

Таким образом, в рамках административного процесса необходимо регламентировать административные производства, которые должны содержать нормотворческую, правонаделительную, юрисдикционную деятельность. Законодательное регламентирование административных процессуальных отношений позволит обеспечить законность и эффективность государственного управления, одновременно укрепить административную юстицию.

Э. А. Нұрманова: Әкімшілік процесстық қатынастары.

Зерттеудің мақсаты жеке және заңды тұлғалардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қорғауды қамтамасыз етуге, уәкілетті мемлекеттік органдардың (лауазымды адамдардың) іс жүргізу қызметін регламенттеуге бағытталған әкімшілік юрисдикцияның ғылыми негізделген және тәжірибеде іске асырылатын моделін әзірлеу болып табылады.

Қазақстан Республикасының Конституциясы Республиканы демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы — адам және

адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары деп бекітеді. Аталған конституциялық постулат юрисдикциялық органдар қызметінің құқықтық қамсыздандырылуының ерекше өзектілігін, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының кепілін одан әрі нығайтуды, оларды түрлі бұзушылықтардан қорғауды шарттастырады.

Түйінді сөздер: әкімшілік юрисдикция, әкімшілік, әкімшілік процессы, әкімшілік құқық, әкімшілік құқық қатынастары, заң процессы, заңдық құзыр, әділет, әкімшілік рәсімдік, уәкілетті органдар.

A. Nugmanova: The content of the administrative procedure relations.

The purpose of research is the working out of the theoretically substantiated and practically feasible model of administrative jurisdiction directed to constitutional rights protection and freedom for both natural and juridical persons, regulation of procedural activity of the authorized state bodies (authorized persons).

The Constitution of the Republic of Kazakhstan maintains the Republic as the democratic, society, governed by rule of law and social state, which high priorities are the people, their life, rights and freedoms. This constitutional postulate stipulates the main urgency of the legal provision of jurisdictional bodies, further strengthening of their rights and freedoms, their protection from different breaches.

Key words: administrative jurisdiction, authority, authority, administrative process, administrative law, administrative legal relation, legal process, jurisdiction, justice, administration procedures, administrative authority.



НОВЫЕ КНИГИ

Кейбір мемлекеттердің әкімшілік заңнамаларына қатысты заң актілер жинағы = Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2012. 768 — бет, қазақша, орысша.

Настоящий сборник содержит административно-процессуальные законодательные акты, таких стран как Германия, Болгария, бывших стран Советского Союза, которые создали у себя систему административной юстиции. Включенные в данный сборник законы регулируют отношения по рассмотрению публично-правовых споров.

Данный сборник подготовлен с целью способствовать формированию и дальнейшему развитию административной юстиции в Казахстане. Издание предназначается для представителей законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти, ученых, преподавателей, практикующих юристов, активистов гражданского общества и читателей, проявляющих интерес к правовым вопросам. Электронная версия сборника размещена на сайте www.soros.kz.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА – ОСНОВНОЙ ПРИОРИТЕТ СОВРЕМЕННОГО КАЗАХСТАНСКОГО ГОСУДАРСТВА И ПРАВА



Е. К. КУБЕЕВ,
ректор Карагандинского государственного университета
имени Е. А. Букетова, д.ю.н., профессор

В статье рассмотрены конституционно-правовые основы закрепления прав и свобод человека и гражданина, а также отдельные аспекты приоритета международных прав человека в действующем праве Республики Казахстан. Автор признает права человека базовым критерием отнесения государства к категории современного, демократического, правового, социального государства.

Ключевые слова: конституция, государство, права человека, правовое государство, социальное государство, официальное толкование, нормативный правовой акт, действующее право, международный договор, Казахстан.

Признание прав и свобод человека и гражданина на конституционном уровне стало для государств приоритетом XX века. При этом первоначально права человека не закреплялись в тексте самой конституции, являясь приложением к конституционным актам, примером чему является Конституция США. В настоящее время права человека стали неотъемлемым и важнейшим элементом основных законов, превращая архаичные конституционные акты в Конституцию. В современном правовом, социальном государстве права человека выступают как основополагающая цель и главный принцип его функционирования. Все это в полной мере относится к Республике Казахстан.

В статье 1 Конституции Республики Казахстан закрепляется, что Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы¹. В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 декабря 2001 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан», определяется, что в части слов «Республика Казахстан утверждает себя... социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» означает, что Республика Казахстан стремится к выполнению роли социального государства в соответствии с реальными возможностями государства. Казахстан признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституци-

© Е. К. Кубеев, 2013

¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями. Астана. 2012.

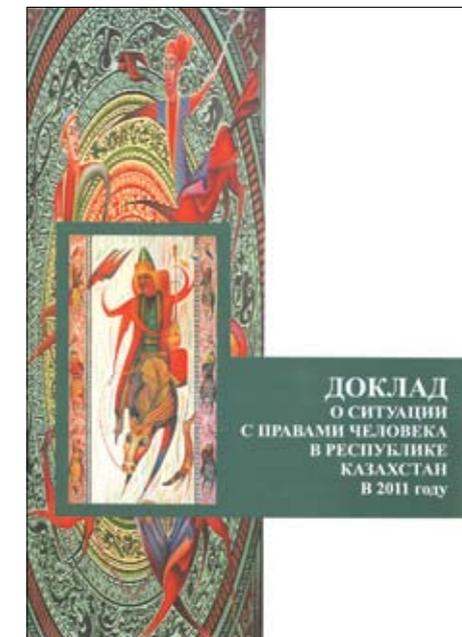
ей. Пункт 1 статьи 1 Конституции провозглашает, что «Республика Казахстан утверждает себя ...социальным государством...». Это общее положение Раздела I Конституции означает, что Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство смягчать социальное неравенство путем создания условий для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватных возможностям государства. Данное положение раскрывается в различных нормах Основного Закона страны, таких как право граждан на социальную помощь от безработицы, на отдых, на установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск (статья 24); гарантированность минимального размера заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и поощрение добровольного социального страхования, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности (статья 28); право граждан на охрану здоровья, на бесплатное получение гарантированного объема медицинской помощи, установленного законом (статья 29); гарантированность бесплатного среднего образования, право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования (статья 30); государственная охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (статья 31); государственная защита семьи, материнства, отцовства и детства (статья 27); создание государством условий для обеспечения граждан жильем, предоставление жилья нуждающимся за доступную плату из государственных жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 25). Примененный оборот «утверждает себя» подчеркивает поступательность развития Казахстана как социального государства, придает характер необратимости и направленности процессу социализации. Утверждение Республики как социального государства предполагает также развитие в казахстанском обществе социального партнерства и конструктивного оппонирования. Для Республики Казахстан, согласно пункту 1 статьи 1 Конституции, «высшими ценностями являются человек, его жизнь, права и свободы». Это общее положение Раздела I Конституции свидетельствует о приоритете для Республики Казахстан общечеловеческих ценностей. В Разделе II Конституции приводится перечень прав и свобод человека и гражданина. Согласно пункту 2 статьи 12 Конституции права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными

и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Конституционный Совет в постановлении от 28 октября 1996 г. «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан» указал: «что права и свободы человека, провозглашенные Конституцией, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод. Законы, устанавливающие права и свободы человека, за исключением перечисленных в пункте 3 статьи 39 Конституции, могут быть изменены в установленном порядке законодательным органом, исходя из реальных социально-экономических возможностей государства». Республика Казахстан признает и гарантирует права и свободы человека в соответствии с Конституцией². Таким образом, права человека являются базовым принципом современного казахстанского государства, при этом они закрепляются не только в Конституции, но и во всей системе действующего права.

В Конституции Республики Казахстан дается определение «действующего права». Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Все законы, международные договоры, участником которых является Республика, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения³. В Постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан» констатируется, что «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона». Это означает, что Республика Казахстан выражает свое согласие на преимущественную юридическую силу тех заключенных ею международных договоров перед национальным законодательством, которые ратифицированы Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона. Из смысла приведенной нормы Конституции вытекает, что приоритет перед законами Республики могут иметь только ратифицированные Казахстаном международные договоры. Непосредственное применение таких международных договоров, имеющих приоритет перед законами Республики, не означает отмену ими норм действующих законов. Приоритет перед законами и непосредственное применение ратифицированных международных договоров на территории Республики предполагают ситуативное превосходство норм таких договоров в случаях коллизий с нормами законов. Иначе говоря, такое преимущество воз-

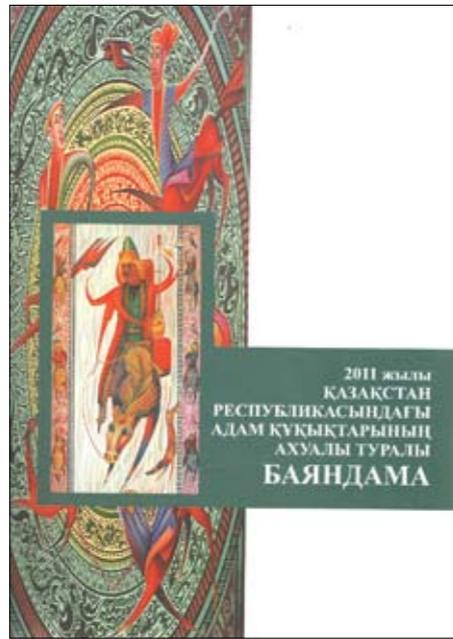
² Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 21 декабря 2001 г. № 18 // Казахстанская правда от 29 декабря 2001 г. № 300-301.

³ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями. Астана. 2012.



Доклад «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2011 году». Под общей редакцией Куаныша Султанова, Тастемира Абишева. Астана, 2012. – 142 с.

можно, когда возникают условия, подпадающие под действие ратифицированных международных договоров, если из самих договоров не следуют требования издать законы для их применения. Не ратифицированные международные договоры таким приоритетом перед законами Республики не обладают. Все международные договоры, заключенные Казахстаном после принятия Конституции 1995 г., не подлежащие ратификации, должны исполняться в той мере, пока они не входят в противоречие с законами Республики. В случае коллизии между ними, стороны договоров имеют возможность в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан», а также нормами международного права разрешать их путем согласительных процедур. Некоторые международные договоры, заключенные Республикой Казахстан до принятия Конституции 1995 г., обрели приоритет перед законами в силу того, что относились к числу категорий соглашений, приоритет которых предусматривался Конституцией 1993 г. Так, статья 3 Конституции Республики 1993 г. позволяла иметь приоритет перед ее законами международно-правовым актам о правах и свободах человека и гражданина, признанных Республикой Казахстан. Эти акты, поскольку они уже признаны Казахстаном, обладают равной юридической силой с международными договорами Республики, которые были ратифицированы после принятия Конституции 1995 г. Кроме того, в отдельных законах Республики предусматривается приоритет международных договоров перед нормами этих законов. В частности, в пункте 8 статьи 3 Гражданского кодекса Республики Казахстан (общей части), принятого Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г., закреплено: «Если международным договором, участником которого является Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в граждан-



«2011 жылы Қазақстан Республикасындағы адам құқықтарының ахуалы туралы» баяндама. Жалпы редакциясын басқарған Қуаныш Сұлтанов, Тастемір Әбішев, Астана, 2012. – 144 б.

ском законодательстве Республики Казахстан, применяются правила указанного договора...»⁴. Аналогичные нормы нашли закрепление в законах Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (пункт 3 статьи 1), «О таможенном деле в Республике Казахстан» (статья 6), принятых до вступления в действие Конституции 1995 г. Эти нормы не противоречили Конституции 1993 г. Остаются они в силе и после принятия Конституции 1995 г., так как указанные законодательные акты не подвергались отмене Парламентом Республики Казахстан и продолжают действовать после вступления в силу Конституции 1995 г. 31 марта 1993 г. Республика Казахстан присоединилась к Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года, которая, как гласит ее статья 4, «не имеет обратной силы», то есть Конвенция может применяться «только к договорам, заключенным государствами после ее вступления в силу в отношении этих государств». Закрепляя принцип «*раста sunt servanda*» — «каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» (статья 26)⁵, Конвенция не определяет порядок исполнения договоров. Это относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права — суверенного равенства государств. Пункт 2 статьи 4 Конституции устанавливает, что «Кон-

⁴ Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть). Принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1994 г., № 23-24 (приложение); 1995 г., № 15-16, ст. 109; № 20, ст. 121; Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 2, ст. 187.

⁵ Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 г. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 31 марта 1993 г. № 2059-ХІІ О присоединении Республики Казахстан к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. // Электронная база данных «Законодательство».

ституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики». Согласно пункту 1 этой статьи, действующим правом в Республике Казахстан признаются соответствующие нормам Конституции международные договоры и иные обязательства Республики. Международные договоры, не предусматривавшие ратификации как условия вступления в силу, заключенные Республикой Казахстан до принятия Конституции 1995 г., о приоритетности которых говорится в вышеприведенных законодательных актах, являются действующими и должны надлежаще выполняться. Следовательно, эти договоры и обязательства Казахстана, существующие в новом конституционно-правовом поле, в одно время с нормами Конституции 1995 г., входят в систему действующего в стране права⁶. Таким образом, следует признать, что права человека, закрепленные в основных международных актах — Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. входят в систему действующего права. Это связано с тем, что положения основных международных документов признаны конституционными нормами, провозглашенными до 1995 г., и они должны соблюдаться, исполняться, использоваться и применяться в случае их не противоречия действующему законодательству. В этих актах фактически сформулированы основные права и свободы человека.

Всеобщая декларация прав человека не ограничивается перечислением системообразующих принципов и элементов прав человека, она формулирует их конкретное содержание и сферу действия. Каталог перечисленных прав включает три группы: личные свободы, гражданско-политические права, а также социально-экономические и культурные права. Между этими группами не устанавливается какой-либо иерархии. Декларация была принята в форме резолюции Организации Объединенных Наций в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества постоянно имел в виду настоящую Декларацию⁷. Если не по форме, то по содержанию Всеобщей декларации, в известной мере, присущи признаки международного договора, которым обычно устанавливаются юридические обязательства, подлежащие выполнению государствами. Сегодня обязывающий характер декларации не только основывается на морально-политической силе ее рекомендаций, но и подкрепляется практикой государств. Игнорирование сформулированных в ней программных требований означало бы фактически уклонение государств от своих обязательств по Уставу.

Правовое значение Декларации заключается также в том, что она оказала реальное и прямое воздействие на консолидацию гуманитарных элементов практики межгосударственного общения и стала основой для разработки обязательных норм поведения государств, зафиксированных в многочисленных международных конвенциях и соглашениях по правам человека⁸. Таким образом, во Всеобщей декларации был провозглашен единый, универсальный,

⁶ Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2 // Казахстанская правда от 28 октября 2000 г. № 274-275.

⁷ Всеобщая декларация прав человека // Гуманитарное право: Сборник международно-правовых документов. Ер.: Изд. «Мхитар Гош», 1997.

⁸ Бекназар-Юзбашев Т. Б. Права человека и международное право. М.: Общество «Знание» России, 1996. С. 33.

международный политико-правовой статус личности. Положения Всеобщей декларации прав человека были развиты и кодифицированы в двух универсальных международно-правовых актах. Эти документы непосредственно устанавливают юридически обязательные для государств-участников стандарты в области прав человека. Это Пакт о гражданских и политических правах и Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Их демократические и прогрессивные положения устанавливают развернутый перечень основных прав человека, которые для государств-участников имеют непосредственно обязательный характер. В целом оба пакта воспроизводят принципиальные положения о правах и свободах, сформулированных во Всеобщей декларации. Эти документы содержат фундаментальные классические права личности, закрепляя гарантии их защиты в качестве обязанности современного, демократического государства. В послании Президента Республики Казахстан — Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» — новый политический курс состоявшегося государства» отмечено: «Шаг за шагом наше общество приближается к самым высоким стандартам в области демократизации и прав человека. Мы закрепили фундаментальные права и свободы в Конституции страны. Сегодня все граждане Казахстана имеют равные права и возможности»⁹.

Таким образом, именно признание приоритета прав и свобод человека и гражданина в качестве основного приоритета позволяет рассматривать государство в качестве современного, правового, социального государства. Именно наличие прав человека как ба-

⁹ Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства» // Казахстанская правда от 15 декабря 2012 г. № 437-438.

зовой ценности всего законодательства и правоприменительной практики позволяет характеризовать государство как современное. Признание приоритета прав человека, в том числе и международных стандартов в сфере прав человека является качественно новой характеристикой, позволяющей отнести казахстанское государство к категории современных и демократических стран.

Е. Қ. Көбеев: Адам құқықтары – қазіргі қазақстандық мемлекет пен құқықтың негізгі басымдығы.

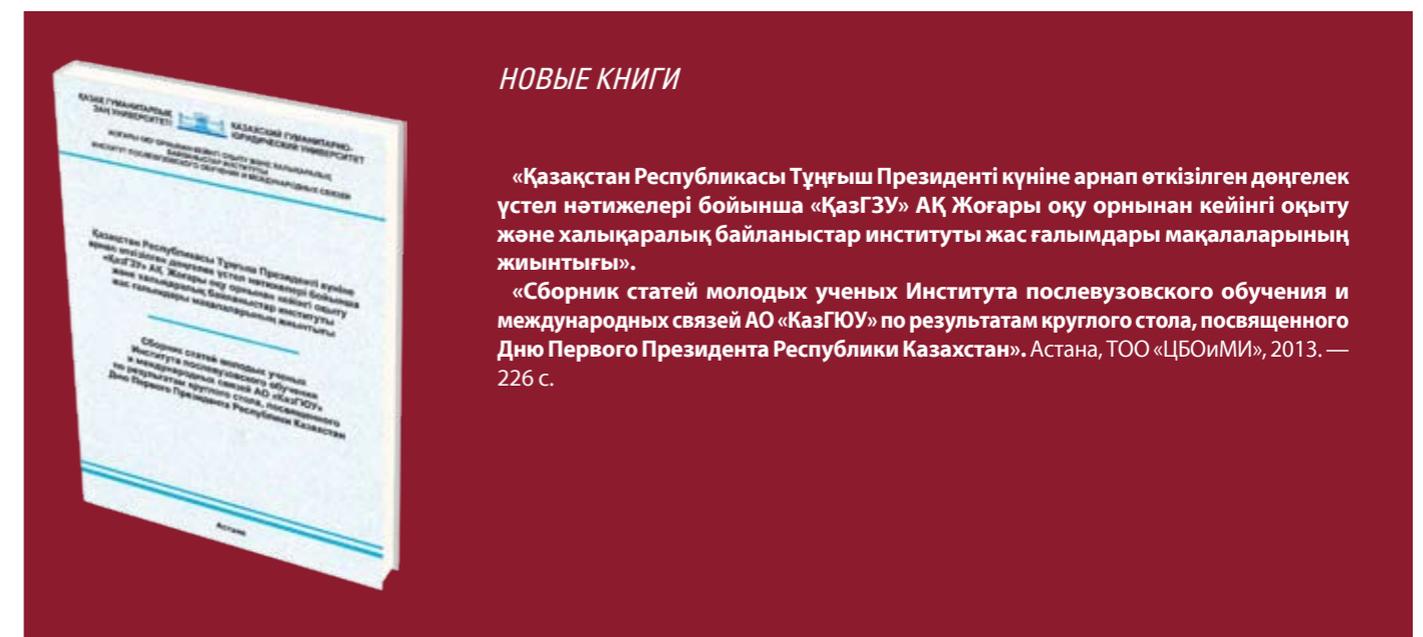
Мақалада адам және азамат құқықтары мен бостандықтарын бекітудің конституциялық-құқықтық негіздері, сондай-ақ Қазақстан Республикасында қолданыстағы құқығында адамның халықаралық құқықтары басымдылығының кейбір жақтары қарастырылған. Автор адам құқықтарының мемлекетті заманауи, демократиялық, құқықтық, әлеуметтік мемлекет санатына қосудың базалық өлшемі екенін мойындайды.

Түйінді сөздер: конституция, мемлекет, адам құқықтары, құқықтық мемлекет, әлеуметтік мемлекет, ресми түсінік беру, нормативтік құқықтық акт, қолданыстағы құқық, халықаралық келісім-шарт, Қазақстан.

Y. K. Kubeyev: Human rights as the main priority of the modern Kazakhstan state and law.

The article considers the constitutional and legal bases for consolidating rights and freedoms of the man and citizen, as well as some aspects of the priority of international human rights in the current law of the Republic of Kazakhstan. Human rights are acknowledged to be the basic criteria for classifying a state as a modern, democratic, and legal social one.

Key words: constitution, state, human rights, law state, social welfare state, official interpretation, regulatory legal act, current law, international treaty, Kazakhstan.



НОВЫЕ КНИГИ

«Қазақстан Республикасы Тұңғыш Президенті күніне арнап өткізілген дөңгелек үстел нәтижелері бойынша «ҚазГЗУ» АҚ Жоғары оқу орнынан кейінгі оқыту және халықаралық байланыстар институты жас ғалымдары мақалаларының жиынтығы».

«Сборник статей молодых ученых Института послевузовского обучения и международных связей АО «ҚазГЮУ» по результатам круглого стола, посвященного Дню Первого Президента Республики Казахстан». Астана, ТОО «ЦБОиМИ», 2013. — 226 с.

ROLE AND FUNCTIONS OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

IN TRANSITIONAL COUNTRIES WITH RESPECT TO PARIS PRINCIPLES

The article observes legal status, role and functions of the National Human Rights Institutions (NHRI), in transition countries, based on the experience of CIS countries with respect to Paris Principles (1993) as set of international standards, that frame and guide the work of NHRIs. It is emphasized that there is no ideal or single accepted structure for NHRIs. At the same time the national human rights institutions have to comply with the general criteria, such as independence, human rights mandate, adequate funding, and transparent selection and appointment process.

Key words: Human rights, national institutions, UN, Paris Principles, international human rights instruments, Human Rights Commission, Ombudsman, legal status, United Nations Development Programme, Office of the High Commissioner for human rights.

Since the creation of the United Nation system the concept of human rights began widely spread all over the world. It became clear that international community has an obligation to ensure the governments to protect and respect the violated rights of citizens. Of course, governance of human rights is complex and diverse issue. While ratifying international human rights instruments the states are required to elaborate mechanisms to protect and promote human rights. The creation of such mechanisms involves all parts of government in conjunction with other kinds of national institutions and civil society, including independent judiciary, law enforcement agencies, legislature and education in human rights, that affects programmes at all levels. In this structure, national human rights institutions (NHRIs) stand in a very specific position.

Speaking about the National Human Rights Institutions special role belongs to the United Nations, primarily, OHCHR, which in cooperation with UNDP was mainly involved in establishing and strengthening NHRIs.

Since mid 1990s the number of NHRI steadily grows in the Commonwealth of Independent States countries. However, the evolution of NHRI in these countries was not at the same level. Depending on the country and its legal system, the mandates and powers of NHRIs vary significantly. Some institutions, such as public defenders and ombudsmen, have human rights mandates, but many do not have. In some countries, States have divided human rights responsibilities among several bodies with different mandates, for example gender commissions. In some countries we see so called "hybrid" bodies with mandates responsible to work against maladministration and anti-corruption.

© L. Baishina, 2013



L. BAISHINA,
Member of the expert Council of the Human Rights Commission
under the President of the Republic of Kazakhstan, PhD

In this respect it worth to determine the term "national human rights institutions" and "national institutions", which are commonly used in the literature. "National human rights institutions" (NHRIs) is the term used in OHCHR publications, for example in the High Commissioner's Strategic Management Plan 2010-2011 and the UNDP Regional Programme document for Europe and the Commonwealth of Independent States (2011-2013); "National Human Rights Institutions", professional series by OHCHR, "Survey of national human rights institutions: report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide", 2009, available from www.nhri.net.

One of the key aspects of the NHRI is their thematic diversity. NHRIs are expected to be the basic foundation of efficient and strong national human rights protection system, helping to ensure the compliance of national laws and practices with international standards in the human rights area; supporting Governments to ensure implementation; monitoring and addressing at the national level basic human rights violations such as torture, arbitrary detention, human trafficking and the human rights of migrants; supporting the work of human rights defenders; and contributing to eradicating all forms of discrimination. At the national level, many actors and stakeholders share responsibility for promoting and protecting human rights: NHRIs can only be understood in this larger context.

First, it is States responsibility for respecting, protecting and fulfilling human rights. The Government, Parliament, the Judiciary and other bodies enact laws, set policy frameworks, take judicial decisions and monitor the impact of their policies and programmes. As well, the judiciary has a very important role, enforcing the rule of law, controlling the constitutionality of the acts of government and of Parliament, and applying a human rights lens generally to their work. The police and other bodies enforce the law and are of course required to comply with human rights standards.

Civil society plays a central role, whether through the dedicated work of NGOs at the grassroots level, or through religious institutions, community service organizations, professional groups or associations and trade unions. The media bring human rights issues and concerns to the attention of the broader public and provide a forum for discussion and debate. The education system ensures that students at all levels are exposed to human rights through awareness raising, sensitization and courses. The private sector plays an increasingly important role as well. Among all these actors, NHRIs are unique: they exist in a dynamic position between States, civil society and other actors, offering a neutral and objective space in which to interact, develop human rights laws and policy, and exchange ideas.

NHRIs use their expertise and on-the-ground experience as a basis for promoting and protecting human rights. They conduct public education, use media to build or strengthen a national culture of human rights and provide a focal point for human rights in the country. These efforts educate and inform, but they also serve to prevent abuses from occurring in the first instance. NHRIs bring a human rights-based approach to the activities of government, so that development and economic issues are analyzed through the lens of human rights principles, standards and corresponding obligations.

NHRIs play exclusive role in the interaction of non-governmental organizations (NGOs), citizens, networks and regional bodies, they also play strong role in the transitional justice reform, development issues and many others. While new instruments are adopted, NHRI are frequently at the place. For example, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities gives a precise role to NHRIs under its article 33.

One of the mileages in the development of NHRIs is their compliance with the Paris Principles¹. The Paris Principles are a key evaluation criterion for human rights institutions. They were adopted unanimously in a Resolution by the UN Human Rights Committee in 1993 and in the final documents of the human rights conference the same year. The Paris Principles mark their 20th anniversary this year, and this date coincides with the 20th Anniversary of the Vienna Declaration and Programme of Action.

The Paris Principles list a number of responsibilities for national institutions, which can be divided into five fundamental aspects. First, the institution shall monitor any situation of violation of human rights which it decides to take up. Second, the institution shall be able to advise the Government, the Parliament and any other competent body on specific violations, on issues related to legislation and general compliance and implementation with international human rights instruments. Third, the institution shall relate to regional and international organizations. Fourth, the institution shall have a mandate to educate and inform in the field of human rights. Fifth, some institutions are given a quasi-judicial competence².

«The key elements of the composition of a national institution are its independence and pluralism. In relation to the independence the only guidance in the Paris Principles is that the appointment of commissioners or other kinds of key personnel shall be given effect by an official Act, establishing the specific duration of the mandate, which may be renewable.»³

Over the past two decades, the United Nations General Assembly and other bodies have issued resolutions of relevance to NHRIs:

- GA resolution 48/134 endorsing the Paris Principles;
- A number of HRC resolutions, of which the latest is A/HRC/RES/20/14;
- A number of GA resolutions on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, of which the latest is A/RES/67/163;
- A number of GA resolutions on national institutions for the promotion and

¹ The Paris Principles were defined at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights held in Paris on 7-9 October 1991. They were adopted by the United Nations Human Rights Commission by Resolution 1992/54 of 1992, and by the UN General Assembly in its Resolution 48/134 of 1993. The Paris Principles relate to the status and functioning of national institutions for the protection and promotion of human rights. In addition to exchanging views on existing arrangements, the workshop participants drew up a comprehensive series of recommendations on the role, composition, status and functions of national human rights institutions (NHRIs).

² National Human Rights Institutions - Implementing Human Rights», Danish Institute for Human Rights, 2003. ISBN 87-90744-72-1, page 6.

³ National Human Rights Institutions - Implementing Human Rights», Danish Institute for Human Rights, 2003. ISBN 87-90744-72-1, page 7.

protection of human rights, of which the latest is A/RES/66/169.

Compliance with the Paris Principles is the central requirement of the accreditation process that regulates NHRI access to the United Nations Human Rights Council and other bodies. This is a peer review system operated by a subcommittee of the International Coordinating Committee of NHRIs.

In other words, the Paris Principles require national human rights institutions to be created under a constitutional or legislative provision, in which the tasks, composition and sphere of competence of the institution are set forth.

An institution must have an autonomous and independent status not only formally, but also financially and administratively.

The fourth aspect of the NHRI's functions relates to the importance of core protection activities. These include main activities, which are related to prevention of torture and arbitrary detention, detention monitoring and the protection of human rights defenders. This work cannot be overemphasized: it is the most scrutinized function of NHRIs, especially in countries with serious human rights issues.

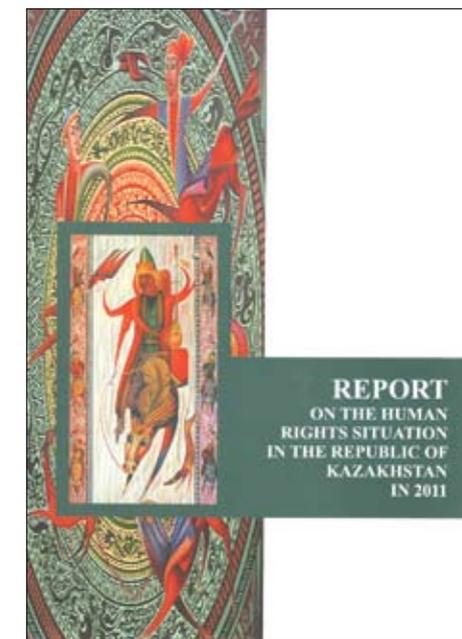
A human rights institution must also be vested with as broad competence as possible in order for it to promote and safeguard human rights.

Its responsibilities must include the following functions associated with promoting and safeguarding human rights:

- expert, advisory and reporting tasks
- education, training and information relating to human rights
- tasks associated with monitoring compliance with international human rights commitments.

The institution also participates in international cooperation associated with tasks of this kind.

Institution may optionally be entrusted with the task of handling and mediating appeals and/or complaints and assisting appellants in individual



Report on Human Rights Situation in Republic of Kazakhstan in 2011. Under the general editorship of Kuanysht Sultanov and Tastemir Abishev. Astana, 2012, 127 p.



Круглый стол по Национальным институтам по правам человека в Карловых Варах

cases of human rights violations as well as making recommendations to authorities. Although national human rights institutions are state bodies, they can not be placed naturally within the institutional framework of the tripartite separation of state powers. (According to the doctrine of tripartite separation, legislative, judicial and executive powers must be separated from each other.)

The Paris Principles require that an institution has a pluralist composition, which encompasses the instances in society that are involved in human rights work at the national level. Government and executive-branch representatives may participate in an institution's decision making, but only in an advisory capacity. The institution is a body that complements the efforts of civil society, human rights research and government actions and strives to make its own contribution to safeguarding implementation of human rights by monitoring and evaluating, when necessary also critically, the actions of the aforesaid instances, helping them implement human rights better as well as making society more conscious of human rights protection and promotion.

The Paris Principles require the financial autonomy of the institution, its budget should not be under the government's control, but is preferably a separate budget item on which the parliament decides.

According to the Vienna Declaration and Programme of Action, States have the right to choose the framework, which is the most suitable for their systems and complies with international human rights standards. Although the Paris Principles set out the minimum standards for the roles and responsibilities of NHRIs, they do not dictate to the countries what kind of NHRI models or structures they should choose. Different institutional structures are evolving rapidly, and there are as many variations as there are geographic regions and legal traditions. In this

respect only by carefully reading the enabling law and the mandate can it be determined if an institution is an NHRI. That said, some ombudsman offices take the position that they can handle human rights matters in practice, even if the country has a separate NHRI. In such cases, the institutions should be encouraged to work together to avoid duplication or confusion. For example: the experience of Kazakhstan shows the efficiency of the complimentary work of the National Human Rights Commission under the President of Kazakhstan and the Ombudsman office in the promotion of human rights in the country.

In many countries, NHRIs are working for many years, which functions are regulating by national laws that were inspired or influenced by international human rights law. There are three general sources of international law: (1) treaty or conventional law, (2) customary international law, and (3) general principles of law. National human rights institutions are part of the State structure in terms of the laws they were created by — they depend on laws for their existence and to authorize their actions.

According to survey, conducted by OHCHR in 2009, a third of NHRIs are created by a constitution, about a third are created by legislation, and a further 15% have both⁴. In some countries legislation is passed by a national assembly in some by a parliament, or a state legislature. Enabling legislation may cover human rights generally, or it may define specific rights. Depending on the region, legal tradition and common usage the National Human Rights Institution have different names: civil rights protector, human rights commission, commissioner, institute or centre, ombudsman, parliamentary ombudsman or commissioner for human rights, public defender, protector, parliamentary advocate.

OHCHR survey results from 2009 show that while NHRIs vary considerably, there are dominant models. Human rights commissions comprise for more than half of NHRIs. Ombudsman institutions account the next largest group, especially in the Central and South America and comprise for about a third. The ombudsman model is also common in Eastern Europe and in the Commonwealth of Independent States. During the past years there has been growing recognition of the role of national human rights commissions and ombudsman institutions in the promotion and protection of human rights at the national, regional and international levels, and

⁴ UNDP-OHCHR toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions, December 2010, United Nations Development Programme, p.4. Democratic Governance Group Bureau for Development Policy 304 East 45th Street, 10th Floor New York, NY 10017 USA www.undp.org/governance, Office of the High Commissioner for Human Rights Field Operations and Technical Cooperation Division National Institutions and Regional Mechanisms Section CH-1211 Geneva 10 Switzerland www.ohchr.org.

increased cooperation among regional and international associations of ombudsmen and NHRIs in the context of the Paris Principles, as well as between these organizations and the United Nations system as a whole, has been encouraged. As a former UNDP practitioner the author of this article could make a reference to the range of workshops and regional meetings organized by UNDP Regional Center in Bratislava greatly supported by OHCHR, for Ombudsman and Human rights Commissions of the Eastern Europe and CIS countries (ECIS region) within the framework of 2003 through 2009.

It should be stressed that there is no ideal or single accepted structure for NHRIs, beyond compliance with the Paris Principles. The Principles do not force countries to create a uniform model for carrying out these responsibilities and exercising these powers. The best strategy for supporting the work of NHRI in more effective way or helping to establish a new institution lays in understanding the surrounding legal, political and regional institutional culture of the country and region. In order to characterize a NHRI it's necessary to look carefully at the regional practice and accepted terminology from a legal or structural perspective, as well as what functions the NHRI has.

The Paris Principles help to ensure a minimum set of standards and therefore that NHRIs share certain similarities as regards powers and responsibilities. Moreover, even though institutions may share certain similar core responsibilities, the emphasis they put on these may differ significantly. Some institutions may emphasize their advisory, monitoring or promotion function, for example, while others may put a greater emphasis on investigation.

In December 2008, the United Nations General Assembly adopted two important resolutions. Of particular interest is Resolution 63/172 on the importance of NHRIs for the promotion and protection of human rights. In addition, Resolution 63/169 addresses the role of the Ombudsman, mediator and other NHRIs in the promotion and protection of human rights. These two resolutions are "testimony of the growing importance that the United Nations Member States attach to the role and potential of national human rights commissions and ombudsman institutions in the promotion and protection of human rights at the national, regional and international level.

Along with the Paris Principles, the UN Resolutions gave an important step forward to the recognition of human rights principles within the NHRIs. In the past 20 years, national human rights institutions have developed significantly, particularly in the CIS countries, actively engaging with the UN human rights mechanisms.

Л. Байшина: Өтпелі елдердегі адам құқықтары бойынша ұлттық институттардың рөлі мен қызметі Париж қағидалары тұрғысынан.

Мақалада өтпелі елдердегі, мысал ретінде ТМД елдеріндегі адам құқықтары бойынша ұлттық институттардың құқықтық мәртебесі, рөлі мен қызметі ұлттық құқық қорғау мекемелерінің жұмысын анықтайтын халықаралық стандарттардың жиынтығы ретінде БҰҰ Париж Қағидалары (1993 ж.) тұрғысынан қарастырылады. Бұл Қағидаларға сәйкес адам құқықтары бойынша ұлттық институттарды қалыптастыруда және жұмыс істетуде өте оңды немесе жалғыз мойындалған стандарт болмайтындығы атап көрсетіледі. Сонымен бірге, ұлттық құқық қорғау мекемелері өздерінің адам құқықтарын қорғау саласындағы тәуелсіздік, адам құқықтары бойынша мандат, жеткілікті қаржыландыру және іріктеу мен тағайындаудың ашық процесі сияқты міндеттерін анықтайтын жалпы өлшемдерге сәйкес болуы тиіс.

Түйінді сөздер: адам құқығы, ұлттық институттар, БҰҰ, Париж қағидалары, адам құқықтары саласындағы халықаралық құралдар, адам құқықтары бойынша комиссия, омбудсмен, құқықтық мәртебе, БҰҰ Дамыту Бағдарламасы, адам құқықтары БҰҰ Жоғарғы Комиссарының Кеңесі.

Л. Байшина: Роль и функции национальных институтов по правам человека в переходных странах с точки зрения Парижских принципов.

В статье рассмотрен правовой статус, функции и роль национальных институтов по правам человека в переходных странах, на примере стран СНГ, с точки зрения Парижских Принципов ООН (1993 г.) как набора международных стандартов, определяющих работу национальных правозащитных учреждений. Отмечается, что в соответствии с этими Принципами не существует идеального или единственно признанного стандарта в формировании и функционировании национальных институтов по правам человека. Вместе с тем, национальные правозащитные учреждения должны соответствовать общим критериям, определяющим их задачи в области защиты прав человека, таким как независимость, мандат по правам человека, достаточное финансирование и прозрачные процессы отбора и назначения.

Ключевые слова: права человека, национальные институты, ООН, Парижские принципы, международные инструменты в области прав человека, комиссия по правам человека, омбудсмен, правовой статус, Программа Развития ООН, Офис Верховного Комиссара ООН по правам человека.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БИОЭТИКИ



А. С. ЖАППАРОВА,
доцент кафедры общественного здравоохранения
Алматинского государственного института
усовершенствования врачей, к. ю. н.

Статья посвящена актуальному вопросу современных междисциплинарных исследований — биоэтике. Рассматриваются вопросы о месте биоэтики в сфере медицины, ее нравственно-этические аспекты с позиции соблюдения прав человека, и в частности, пациента. Приведены основные международно-правовые, европейские и национальные документы, регламентирующие содержание деятельности в биоэтике.

Ключевые слова: право, медицина, этика, биоэтика, пациент, здоровье, патернализм, эвтаназия, клинические исследования, суррогатное материнство, клонирование.

Вторая половина прошлого столетия была ознаменована многочисленными исследованиями и достижениями в области медицины, которые стали возможными благодаря успехам в естествознании, биологии, физике, химии, электронике. Формирование самостоятельных направлений в хирургии (кардиохирургия, нейрохирургия, офтальмология и др.), развитие трансплантологии, радиационной медицины, геной инженерии привели к тому, что у общества появилась необходимость осуществления контроля за рядом медицинских манипуляций, обусловленных внедрением в повседневную медицинскую практику новых биотехнологий. Это потребовало обсуждения вопросов, связанных с биоэтическими направлениями в медицине.

О биоэтике заговорили во второй половине 60-х гг. прошлого века. Родоначальником этого термина считается В. Р. Поттер, который ввел это понятие в 1969 г. в своей работе «Биоэтика — мост в будущее». Будучи биохимиком по образованию, он определил биоэтику как соединение биологических знаний и человеческих ценностей для выживания и улучшения условий жизни. Симпозиум по биоэтике, проведенный в 1990 г., предложил следующее определение: «Биоэтика есть комплексная область знаний, изучающая моральные, юридические и социальные проблемы, возникающие по мере развития медицины и биологии». В современном понимании биоэтика — область междисциплинарных исследований этических, философских и антропологических проблем, возникающих в связи с биомедицинской наукой и внедрением новейших технологий в практику здравоохранения. Соглашаясь с тем, что биоэтика есть синтез многоотраслевых исследований, для ряда ученых, тем не менее, остается дискуссионным вопрос о том, является ли

«биоэтика» неким самостоятельным направлением, или же это всего лишь часть «медицинской этики и деонтологии»¹.

Представляется, что содержание «биоэтики» намного шире «медицинской этики». Медицинская этика охватывает, главным образом, нравственную сторону взаимоотношений между пациентом и врачом. Это уважение прав, чести и достоинства пациента, оказание помощи каждому, кто в ней нуждается, принятие решения исключительно в интересах пациента, недопущение совершения действий, способных дискредитировать звание медицинского работника. Все перечисленные требования прописаны в статье 184 Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» (далее — Кодекс о здоровье)². Требованиями медицинской деонтологии является и такая важная этическая норма как сохранение врачебной тайны.

Биоэтика — это внедрение в практику здравоохранения достижений в области биологии с соблюдением медицинской этики и прав человека. О биоэтике упоминают в узком и широком смысле. В узком смысле — это сфера этических проблем во взаимодействии врача и пациента. В широком — комплекс социальных, правовых, медицинских и философских проблем, связанных с результатами развития новых технологий и идей в медицине и биологии, которые, в свою очередь, неразрывно связаны с соблюдением прав человека.

Биоэтические аспекты охватывают широкий круг вопросов, лежащих в медицинской плоскости, таких как аборт, искусственное оплодотворение, суррогатное материнство, проведение геномных исследований, трансплантация, медико-биологические эксперименты и клинические испытания на человеке, эвтаназия, клонирование, манипуляции со стволовыми клетками, смена пола для лиц с расстройствами половой идентификации и некоторые другие.

© А. С. Жаппарова, 2013

¹ Седова Н. Н. Правовые основы биоэтики. Особенности становления медицинского права в России: Правовой мониторинг. Выпуск 4. Часть 1. М.: ФГУ НЦПИ при Министерстве юстиции России, 2007. С.15-17.

² В Казахстане нет самостоятельного Кодекса этики медицинского работника. Но основные этические требования сформулированы в Кодексе о здоровье в ст.184 «Кодекс чести медицинских и фармацевтических работников РК». Международный Кодекс медицинской этики принят 3-ей Генеральной Ассамблеей Всемирной Медицинской Ассоциации (Женева, Швейцария, октябрь 1949). Кодекс врачебной этики одобрен в РФ. Этический кодекс врача действует в Украине. Кодекс профессиональной этики медицинского работника принят в Кыргызской Республике.

Вопросы биоэтики — это предмет научно-теоретических обсуждений не только в среде медицинского сообщества. Свое отношение к этим вопросам имеет и религия. Надо отметить, что медицинские взгляды на эту проблему, не всегда поддерживаются религиозными воззрениями. Религия не поддерживает ни аборт, ни суррогатное материнство, ни смену пола для лиц с расстройствами половой идентификации. Разделились позиции католической и христианской церкви по вопросу об искусственном оплодотворении. Не случайно Международный конгресс по биоэтике, состоявшийся в 2005 г., определил, что решения по ключевым проблемам биоэтики должны приниматься с учетом существующих религиозных норм морали, культурных традиций.

Правовое закрепление вопросы биоэтики получили в ряде Международных документов: Всеобщей декларации прав человека (1948 г.); Международном пакте о гражданских и политических правах (1966 г.); Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека (1997 г.); Конвенции о защите прав и достоинства человека в области биомедицины: Конвенции о биомедицине и правах человека (1997 г.); Европейской хартии прав пациентов (2002 г.); Декларации Всемирной медицинской ассоциации о правах пациентов (пересмотренная, 2005 г.). В 2005 г. был разработан Модельный закон «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в государствах-участниках СНГ».

Среди важных документов, принятых в Казахстане, отметим Правила медицинского освидетельствования и проведения смены пола для лиц с расстройствами половой идентификации, утвержденные постановлением Правительства РК 7 декабря 2011 г.; Правила проведения медико-биологических экспериментов, доклинических (неклинических) и клинических исследований, утвержденные приказом Министра здравоохранения РК 12 ноября 2009 г.

Учитывая многоаспектность вопроса о биоэтике, в философской и медицинской литературе уже достаточно подробно рассматривались нравственно-этические и медицинские аспекты этой проблемы³.

Развитие биоэтики дало дополнительный толчок и еще одной важной составляющей — правовому регулированию с позиции понимания и соблюдения прав пациента. Биоэтика имеет непосредственное отношение к вопросам прав человека (эвтаназия) и права на здоровье, в частности, (трансплантация, донорство, клинические испытания, суррогатное материнство и т. д.).

Одна из государственных гарантий в обеспечении прав в области здравоохранения состоит в праве на охрану здоровья, а один из основных принципов врачебной деятельности — не навреди. Принцип не только профессиональный, но и моральный. Для врача важно выбрать тот метод лечения, который исключает или, по крайней мере, причинит наименьшие побочные последствия. Но применение новых медицинских технологий в ряде случаев может быть сопряжено с возможностью причинения вреда здоровью, так как это связано с элементами профессионального риска. И тогда возникает вопрос, на каком этапе и при каких условиях вмешательство в человеческий организм, выходящее за рамки принципа «не навреди», будет не только профессионально оправданным, но и правомерным.

³ Кашапов Ф. А. Биоэтика и права человека / Кашапов Ф. А., Усов В. Н. // Вестник Южно-Ур. гос. ун-та. Сер. Социально-гуманитарные науки. 2003. Вып. 2. — № 3(19). С. 140–145; Юдин Б. Г. Введение в биоэтику, М.: Из-во Прогресс-Традиция, 1998; Летов О. В. Биоэтика и современная медицина. М.: Из-во ИНИОН РАН, 2009; Яровинский М. Я. Медицинская этика (биоэтика). М.: Из-во Медицина, 2006.

Три статьи Кодекса о здоровье предусматривают права граждан, детей и пациентов (88, 89 и 91) при оказании им медицинской помощи. Правовое закрепление прав пациента, по существу, изменило господствовавшую на протяжении длительного времени патерналистскую модель взаимоотношений между врачом и пациентом, когда последний выступал «зависимой» стороной в этой цепочке, всецело полагаясь на профессионализм, компетенцию и врачебную этику медицинского работника. Получение согласия со стороны пациента не рассматривалось необходимым, если врач действовал в целях предотвращения вреда. Нельзя сказать, что патернализм полностью утратил свое действие. Законодательство в области здравоохранения предусматривает случаи оказания медицинской помощи без согласия пациента или его законных представителей. В соответствии с п.1 ст. 94 Кодекса о здоровье оказание медицинской помощи без согласия граждан допускается в отношении лиц:

- 1) находящихся в шоковом, коматозном состоянии, не позволяющем выразить свою волю;
- 2) страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;
- 3) страдающих тяжелыми психическими расстройствами (заболеваниями);
- 4) страдающих психическими расстройствами (заболеваниями) и совершивших общественно опасное деяние.

Сегодняшняя схема взаимоотношений между врачом и пациентом основывается на получении информированного согласия от пациента на оказание медицинских услуг. Данное требование приобретает особое значение в ситуациях, связанных с репродуктивным здоровьем женщин (ст. ст. 103 и 104 Кодекса о здоровье), трансплантации (ст. ст. 169 и 170 Кодекса о здоровье), проведении клинических исследований с участием человека (ст. 180 Кодекса о здоровье). Во всех этих случаях необходимо получение согласия со стороны пациента, что является выражением принципа его автономии.

В Кодексе о здоровье правовую регламентацию получили такие сферы биоэтики как медицинская помощь при суррогатном материнстве и вспомогательные репродуктивные методы и технологии; запрет на клонирование и эвтаназию; донорство крови; трансплантация тканей и органов; проведение клинических исследований с участием человека. Законодательные положения были детализированы в ряде подзаконных актов:

1. Приказ и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан от 30 октября 2009 г. № 627 «Об утверждении Правил проведения вспомогательных репродуктивных методов и технологий»;
2. Приказ и.о. Министра здравоохранения Республики Казахстан от 10 ноября 2009 г. № 680 «Об утверждении Правил медицинского обследования донора перед дачей (донацией) крови и ее компонентов»;
3. Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 30 октября 2009 г. № 623 «Об утверждении Правил изъятия, консервации, проведения трансплантации тканей и (или) органов (части органов) от человека к человеку и от животных к человеку»;
4. Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 12 ноября 2009 г. № 697 «Об утверждении Правил проведения медико-биологических экспериментов, доклинических (неклинических) и клинических исследований».

Несмотря на правовое закрепление биоэтических процессов некоторые аспекты, по нашему мнению, нуждаются в дальнейшем обсуждении. В правовом совершенствовании нуждается регулирование эвтаназии. Как известно, эвтаназия делится на активную и пас-

сивную. Активная эвтаназия основана на введении лекарственных средств, ускоряющих наступление летального исхода. Понятием «пассивной эвтаназии» называют процедуру неприменения лекарственных препаратов и невыполнение медицинских манипуляций, которые поддерживали бы определенное время жизнеспособность тяжелобольного пациента. С одной стороны, статьей 141 Кодекса о здоровье налагается запрет на осуществление эвтаназии. При этом не оговаривается, о каком ее виде идет речь, следовательно, эвтаназия запрещена при любом виде. С другой стороны, статьей 93 этого же Кодекса предусмотрено право на отказ от медицинской помощи, за исключением случаев, перечисленных в ст. 94. Если пациент отказывается от оказания ему врачебной помощи, это означает, что медицинский работник не совершает необходимых медицинских манипуляций. Не является ли это проявлением «пассивной эвтаназии». Коллизия двух норм одного законодательного акта требует дальнейшего правового анализа вопросов эвтаназии.

Дискуссионным является и вопрос о трансплантации органов и тканей человека. Актуальность медицинской стороны трансплантации очевидна. По данным, опубликованным на декабрь 2012 г., около пяти тысяч человек в Казахстане нуждаются в операциях по пересадке органов. Примерно трем тысячам требуется пересадка почек, одной тысяче — пересадка печени. Восемьсот человек нуждаются в пересадке сердца⁴. Донором по трансплантации тканей и (или) органов (части) может быть человек, труп человека или животное. В вопросе регулирования изъятия донорских органов от трупа человека каких-либо сложностей юридического характера не возникает. В то же время правовое регулирование изъятия органов и тканей от живых лиц нуждается в дальнейшем обсуждении и совершенствовании. Ключевая правовая проблема трансплантологии связана с установлением двух принципов по отношению к донору: презумпции согласия и презумпции несогласия.

Презумпция согласия означает, что человек априори согласен, что его органы после смерти будут использованы для пересадки. Данный принцип положен в основу проведения трансплантации в таких странах как Россия, Беларусь, Австрия, Бельгия, Испания, Великобритания. Выражением принципа согласия является положение, закрепленное в п.10 ст.169 Кодекса о здоровье РК: «Изъятие тканей и (или) органов (части органов) у трупа не допускается, если организация здравоохранения на момент изъятия поставлена в известность о том, что при жизни данное лицо, либо его супруг (супруга), близкие родственники или законный представитель заявили о своем несогласии на изъятие его тканей и (или) органов (части органов) после смерти для трансплантации реципиенту». То есть, если на момент смерти человека у врачей не будет информации от пациента, его супруги/супруга, близких родственников или законных представителей о том, что они против изъятия, то органы могут быть изъяты.

Презумпция несогласия предполагает, что каждый человек заранее не согласен с тем, что его органы будут пересажены другому человеку. Смысл состоит в том, что изъять органы можно только в случае получения прижизненного согласия от самого человека либо согласия родственников после его смерти. Этот подход к вопросам изъятия органов закреплен в законодательстве США, Канады, Германии, Франции, Португалии, Голландии, Украины.

Если презумпция несогласия отвечает интересам соблюдения прав человека — донора, то презумпция согласия позволяет решить во-

прос продления жизни безнадежно больным — пациентам. Что надо сделать для того, чтобы гуманное отношение к больному, выполнение профессионального долга медицинского работника не нарушало бы при этом прав других лиц? В трансплантологии очень тесно переплетаются медицинские, нравственно-этические и правовые стороны.

Вопросы трансплантации в Кодексе о здоровье закреплены в трех статьях (169-171). Представляется, что редакция статьи 169 в части доведения информации до организации здравоохранения о несогласии на изъятие органов или тканей носит весьма расплывчатый характер. Во-первых, не ясно, каким должен быть способ получения такой информации — устный или письменный. Во-вторых, законодательством не определена форма такого подтверждения: справка, заявление, письмо и т. д. В-третьих, если необходимо письменное подтверждение, потребует ли оно нотариального удостоверения. И как это может согласовываться со статьей 34 Закона РК «О нотариате», в которой перечень нотариальных действий не предусматривает такой вид, как удостоверение запрета на изъятие органов. И наконец, означает ли это, что человек должен всегда иметь при себе документ, содержащий информацию о запрете на изъятие органов.

Принцип презумпции несогласия, прежде всего, стоит на позиции уважения и защиты прав человека. Это правовая сторона вопроса. Но есть и нравственно-этическая: является ли морально оправданным спасение жизни другого человека при отсутствии четко выраженного намерения на такое спасение со стороны другого человека. Для дальнейшего развития трансплантологии ответ от медицины может быть только утвердительным. Для сторонников же защиты прав человека презумпция несогласия должна стать основополагающим принципом в вопросах изъятия органов и тканей человека.

Рассматривая вопросы о трансплантации, нельзя согласиться с тем, что «в качестве донорства может быть классифицирован и анатомический дар»⁵.

Понятие анатомического дара предусмотрено ст.142 Кодекса о здоровье, под которым понимают «добровольное пожертвование дееспособным лицом тканей и (или) органов (частей органов) как при жизни, так и после его смерти, осуществляемое лицом посредством надлежаще оформленного договора или завещания». Анатомический дар — это всегда пожертвование при свободном добровольном волеизъявлении человека. Цель передачи анатомического дара — научные, научно-практические и учебные цели для проведения биомедицинских исследований. Порядок и условия совершения и передачи организациям здравоохранения анатомического дара утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2009 г. № 2294.

Донором является человек, труп человека, животное, от которых производятся изъятие ткани и (или) органов (части органов) для трансплантации к реципиенту. Таким образом, лицо, передавшее анатомический дар, не может рассматриваться формально-юридически «донором» и, во-вторых, целевое назначение изъятых органов у донора предполагает их использование для трансплантации, т. е. для пересадки, приживления тканей и (или) органов (части органов) на другое место в организме или в другой организм.

⁵ Межибовская И. В. Проблемы правовой регламентации трансплантологии в свете совершенствования действующего права Республики Казахстан. // <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/vipusk3132011/247-problemy-pravovoj-reglamentaczi-transplantologii-v-svete-sovershenstvovaniya-dejstvuyushhego-prava-respubliki-kazakhstan.html>

⁴ В Казахстане трансплантация органов требуется около 5 тыс. человек // http://www.vidal.kz/novosti/novosti_2945.html.

В рамках настоящей статьи обозначены лишь некоторые непродуманные вопросы регулирования биоэтики, требующие дальнейшего обсуждения представителями медицинского и юридического сообществ. Биоэтические вопросы в области медицины выходят за рамки просто врачебной деятельности. Каждый человек должен быть уверен в уважении и соблюдении своих прав и, что право на жизнь и здоровье не будут нарушены в результате медицинского вмешательства даже в интересах науки и общества. Надлежащее правовое регулирование должно стать гарантией такой уверенности.

А. С. Жаппарова: Биоэтиктің құқықтық аспектілері.

Мақала қазіргі пәнаралық зерттеулердің көкейкесті мәселесі — биоэтике арналған. Биоэтиктің медицинадағы орны, оның адам, жеке алғанда, емделушінің құқығын сақтау тұрғысынан адамдық-этикалық аспектілері қарастырылған. Биоэтикеге іс-әрекеттің

мазмұнын реттейтін негізгі халықаралық-құқықтық, еуропалық және ұлттық құжаттар келтірілген.

Түйінді сөздер: құқық, медицина, әдеп, биоәдеп, емделуші, денсаулық, патернализм, эвтаназия, клиникалық зерттеулер, суррогат аналығы, клондау.

A. S. Zhapparova: Legal Aspects of bioethics.

This article is devoted to the topic of modern interdisciplinary researches — bioethics. Questions of a bioethics place in the medicine sphere, its moral and ethical aspects from the point of view of human rights, and in particular, the patient's rights are considered. Here the main international, European and national legal documents regulating the content of activity in bioethics are provided.

Key words: human right, medicine, ethics, bioethics, patient, health, paternalism, euthanasia, clinical researches, substitute motherhood, cloning.

НОВЫЕ КНИГИ

Права человека в сфере охраны здоровья: практическое руководство / Под научной редакцией А. Жаппаровой / Рец.: С. Ф. Ударцев, И. С. Захаров. Алматы: Из-во «Art Depo Studio», 2012. С. 280.

Практическое руководство - результат совместного проекта Инициативы «Право и Здоровье» (LAHI), Программы «Права человека и управление грантами» (HRGGP) Фондов Открытого общества (OSF), Фонда Сорос-Казахстан (ФСК). В реализации проекта приняли также участие Армения, Грузия, Кыргызстан, Македония, Украина и Россия.

В Практическое руководство включены важные нормы международного и регионального права, касающиеся стандартов оказания медицинской помощи. Права и обязанности пациентов и медицинских работников раскрываются через конституционные положения, нормы законов и подзаконных актов. Справочный материал представлен образцами исковых заявлений и жалоб, глоссария терминов по тематике прав человека, содержащий специфическую для Казахстана терминологию.

Практическое руководство рассчитано на юристов, медицинских работников, организаторов здравоохранения, пациентов. Надеемся, что данная работа будет интересна и широкому кругу читателей, не равнодушных к сохранению своего здоровья. В руководстве даны ссылки на нормативные правовые акты по состоянию законодательства на 8 августа 2012 г.

Human Rights in Patient Care: A Practitioner Guide / Under editing. Zhapparova A. / Reviewers: S. Udartsev, I. Zakharov. Алматы; Publishing House «Art-Depo Studio», 2012. P.268.

Human Rights in Patient Care: A Practitioner Guide is a result of the joint project of the Law and Health Initiative (LAHI) of the Open Society Public Health Program, and the Open Society Foundations' (OSF) Human Rights and Governance Grants Program (HRGGP), and the Soros Foundation-Kazakhstan (SFK). Armenia, Georgia, Kyrgyzstan, Macedonia, Moldova, Russia and Ukraine also took part in implementation of the project. The important norms of the international and regional law concerning standards of human rights in the rendering of medical care are included in the Practitioner Guide. Rights and duties of patients and medical workers are revealed through the national constitutional provisions, laws and bylaws. Additional supporting material is presented by samples of statements or claims and complaints and the Glossary of terms related to Human Rights in Patient Care, containing International and Country-Specific terminology. Human Rights in Patient Care: A Practitioner Guide targets lawyers, medical workers, health care managers, and patient advocates. We hope that this work will be interesting also to a wide range of the readers not indifferent to preservation of the health.

References are to regulatory legal acts and legislation in effect on August 8, 2012.





Н. С. АХМЕТОВА,
профессор кафедры теории
и истории государства и
права Карагандинского
государственного университета
им. академика Е. А. Букетова,
к.ю.н., доцент

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВА – БАЗОВАЯ ФУНКЦИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

В статье рассматриваются теоретико-правовые аспекты национальной безопасности как одной из основных функций современного государства. Раскрывается определение и виды национальной безопасности во взаимосвязи с основными функциями государства. Рассматриваются виды функций государства в их взаимосвязи с обеспечением национальной безопасности.

Ключевые слова: Республика Казахстан, современное государство, общество, национальная безопасность, понятие и функции государства, государство, право, теоретико-правовой аспект, административная власть.

Совокупность фундаментальных научных установок, представлений и терминов определяют функции современного государства, отделяя их от функций государств прошлого. Однако совокупность ценностей, методов, подходов, технических навыков и средств, принятых в научном сообществе, не позволяют однозначно охарактеризовать те или иные функции государства как современные, так и несовременные (архаичные). Общепринятый термин «современное государство» весьма неоднозначен, поскольку может включать в себя достаточно разнообразные признаки и функции, которые, в зависимости от мнения того или иного автора, могут быть отнесены к понятию «современное государство», а также могут игнорироваться или быть отнесены к функциям или признакам архаичного государства.

Национальная безопасность как историко-теоретическое явление призвано определить основные направления деятельности современного государства по реализации своих наиболее важных функций. Определение национальной безопасности необходимо, поскольку вместе с развитием производственных и социальных отношений развиваются политические и управленческие отношения. С развитием социума развивается и государство, постоянно трансформируя основные направления своей деятельности, в том числе и такое направление государственной политики и правоприменительной деятельности, как национальная безопасность.

В настоящее время современные государства, осуществляют разнообразные функции, которые вытекают из целей и задач, стоя-

щих перед этими государствами. В философии под функциями понимается внешнее проявление свойств какого-либо объекта в определенной системе отношений. В юридической литературе нет единства мнений относительно категории «функции государства». Под ними подразумеваются основные направления (стороны, виды) деятельности государства; его практическая деятельность, имеющая предметно-политический и социальный характер; социальное направление деятельности внутри или вне государства. Однако все единодушно признают, что в функциях государства выражаются его сущность и социальное назначение, цели и задачи. Функции не могут реализоваться внутри самой государственной организации: они реализуются в своем воздействии на общественные отношения. Возникнув как продукт общества, государство становится по отношению к нему управляющей системой, деятельной силой, воздействующей на все важнейшие процессы, происходящие в нем¹.

Научное познание государства любого исторического типа обязательно предполагает рассмотрение его функций, представляющих собой важнейшие качественные характеристики и ориентиры не только собственно государства как особой организации публичной власти, но и общества в целом. Функции государства — это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение. В этом определении выделены наиболее существенные признаки функций государства:

- функции государства непосредственно выражают и предметно конкретизируют его классовую и общечеловеческую сущность. Их содержание учитывает классовые, групповые (корпоративные), национальные и частные интересы членов общества;
- в функциях государства воплощается и раскрывается его активная служебная роль как важнейшей части надстройки по отношению к своему базису, реализуется разносторонняя практическая деятельность внутри страны и на международной арене;
- функции государства возникают и развиваются сообразно его

© Н. С. Ахметова, А. В. Турлаев, 2013

¹ Комаров С. А. Общая теория государства и права. М.: Юрайт, 1998. С. 79.



А. В. ТУРЛАЕВ,
доцент кафедры теории
и истории государства и
права Карагандинского
государственного университета
им. академика Е. А. Букетова,
к.ю.н., доцент

историческим задачам и целям. Государство выполняет свое социальное назначение посредством осуществления соответствующих ему функций, представляющих собой устойчиво сложившиеся основные направления его деятельности;

- в функциях государств различных исторических типов проявляются и объективируются присущие им особенности и закономерности развития, динамика социально-экономических, политических и духовных преобразований в жизни общества².

По мнению ученых-правоведов в теории государства и права на постсоветском пространстве достаточно большое внимание уделяется функциям государства. В западной науке вопрос о функциях государства практически не рассматривается. Речь, как правило, идет о целях и задачах государства.

Следует обратить внимание и на новые направления в решении вопросов о функциях государства. Высказываются идеи, что все функции, о которых говорилось выше, фактически не характерны именно для государства, поскольку в их решении заинтересовано все общество. Все это представляет собой цели (или задачи) общества в целом. Для государства же характерны те функции, которые вытекают из его основной сущности — осуществления политической власти. В этом случае государство имеет три основные функции: законодательную, исполнительную и судебную, которым соответствуют три основные ветви власти — законодательная, исполнительная и судебная (иногда выделяется четвертая функция и соответствующая ей ветвь власти — надзорная). Каждая из этих властей имеет основную, соответствующую ее наименованию функцию, но обладает, хотя и в меньшей степени, другими функциями. Так, исполнительная власть (президент, правительство) помимо исполнительной деятельности осуществляет нормотворчество, а также в некоторой мере судебные полномочия (разрешение споров государственных органов, входящих в систему исполнительной власти, привлечение к дисциплинарной ответственности за нарушения норм права должностных лиц, привлечение к материальной ответственности рабочих и служащих, назначение и реализация в определенной, установленной законом части мер административной ответственности и т. п.). Законодательные органы, в свою очередь, имеют кроме законодательных и иные функции: исполнительную (работа ряда комитетов и комиссий) и судебную (вопросы ответственности депутатов, например). Судебная же власть наряду с основной выполняет и другие функции (руководящие разъяснения Верховного Суда, деятельность судебных исполнителей).

Учитывая, однако, что данная точка зрения большого распространения не получила, проблема методов (форм) осуществления государственных функций рассматривается применительно к выделенным в теории государства и права функциям государства — экономической, политической, социальной и идеологической. Осуществляя свои функции, государство использует разнообразные методы, которые можно разделить на правовые и неправовые (организационные). Среди правовых методов можно выделить такие, как правотворческий (разработка и принятие законов и других нормативных актов), правоприменительный (государственно-властная деятельность компетентных органов по реализации норм права), правоохранительный (деятельность, направленная на осуществление правового контроля и реализацию

² Байтин М. И. Понятие и классификация функций государства // Теория государства и права. М.: Юрист, 1997. С. 61.

юридической ответственности). Из числа неправовых следует выделить экономические (госзаказы, кредитование, регулирование цен и др.), политические (согласование позиций различных политических течений, международные переговоры и пр.), идеологические (обращения к населению, призывы и т. п.), собственно организационные (планирование, программирование, контроль и др.). Важно, что неправовые методы нередко реализуются через правовое регулирование (например, утверждение плана приказа, нормативное закрепление цен и т. п.)³. Соответственно в теории государства и права функции государства рассматриваются как основные направления деятельности современного общества посредством государственного аппарата. Однако у государственного аппарата как совокупности государственных органов, функции носят конкретно-определенный характер и функции государства в целом, по отношению к функциям государственного аппарата выступают как принципы, задачи и цели. Таким образом, рассматриваемые в теории государства и права функции государства носят основополагающий характер, который призван определить цели и задачи деятельности отдельных органов государственного аппарата, объединить их деятельность во взаимосогласованный комплекс мероприятий направленный на достижение целей и задач, определяемой посредством общих функций государства.

В исследованиях, посвященных функциям современного государства, принято выделять основные функции государства, предполагая, что должны быть не основные (второстепенные либо производные). Основные функции — это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства по осуществлению коренных стратегических задач и целей, стоящих перед ним в определенный исторический период. Основные функции государства охватывают, группируют по наиболее важным направлениям государственного воздействия на общественные отношения множество других его функций, именуемых неосновными функциями. Последние, будучи составными структурными частями основных функций, представляют собой направления деятельности государства по выполнению его задач в конкретной, и в этом смысле более узкой, сфере общественной жизни. Необходимо помнить, что термин «неосновные функции» условный. Его употребление правомерно лишь постольку, поскольку помогает выделить из множества различных государственных функций более широкие по объему и общие по содержанию основные функции государства. Важно подчеркнуть, что основная функция — не конгломерат, а определенная, проникнутая внутренним единством и целеустремленностью система многочисленных направлений деятельности государства. Эта система отличается от составляющих ее элементов.

От основных и неосновных функций государства следует отграничивать функции органов государства, т. е. реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. Осуществление основных функций государства по своему содержанию есть непрерывный процесс реализации многочисленных неосновных государственных функций и функций отдельных государственных органов. Соотношение между указанными разновидностями государственных

³ Общая теория права и государства. М.: Юрист, 1996. С. 283-285.

⁴ Байтин М. И. Понятие и классификация функций государства // Теория государства и права. М.: Юрист, 1997. С. 62-63.



функций отражает диалектику общего, особенного и единичного в деятельности государства⁴. Соответственно выделение основных функций современного государства носит системообразующий характер, который призван отразить сущность государства посредством своего функционального предназначения.

К базовым (основным) функциям современного государства следует отнести обеспечение национальной (государственной) безопасности.

В научной литературе отмечается, что в понятии «национальная безопасность» слово «национальная» понимается как относящееся к той или иной стране, независимо от того, сколько и каких наций и народностей проживает в ней. Другими словами, национальная безопасность отождествляется с безопасностью государственно-организованного общества, следовательно, безопасность любого социального субъекта входит в содержание национальной безопасности⁵. По существу термин «национальная безопасность» выступает в качестве обобщающей категории, куда помимо государственной безопасности, понимаемой как безопасность самих государственных органов, входит безопасность общества в целом и отдельных его институтов.

Существует несколько определений национальной безопасности, даваемой в различных источниках. В Интернет-ресурсах (Википедия — свободная энциклопедия) национальная безопасность определяется как защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности от внешних и внутренних угроз, обеспечивающая устойчивое развитие страны. По другому определению — национальная безопасность — совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей. Исходя из еще одного определения национальная безопасность — это способность нации удовлетворять потребности, необходимые для ее самосохранения, самовоспроизведения и самосовершенствования с минимальным риском ущерба для базовых ценностей ее нынешнего состояния⁶. Со-

ответственно именно состояние защищенности является основной базовой категорией современного правового государства.

Национальная безопасность — понятие, характеризующее уровень защищенности и меры по обеспечению защиты отдельно взятой нации от внешних и внутренних угроз. Национальная безопасность включает в себя:

- государственную безопасность — понятие, характеризующее уровень защищенности государства от внешних и внутренних угроз;
- общественную безопасность — понятие, выраженное в уровне защищенности личности и общества, преимущественно, от внутренних угроз общеполитического характера;
- техногенную безопасность — уровень защищенности от угроз техногенного характера;
- экологическую безопасность и защиту от угроз стихийных бедствий;
- экономическую безопасность;
- энергетическую безопасность;
- информационную безопасность;
- безопасность личности.

Обеспечение национальной безопасности — комплекс политических, экономических, социальных, здравоохранительных, военных и правовых мероприятий, направленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности нации, устранение возможных угроз⁷.

Обеспечение национальной безопасности включает в себя:

- защиту государственного строя;
- защиту общественного строя;
- обеспечение территориальной неприкосновенности и суверенитета;
- обеспечение политической и экономической независимости нации;
- обеспечение здоровья нации;
- охрану общественного порядка;
- борьбу с преступностью;
- обеспечение техногенной безопасности и защиту от угроз стихийных бедствий.

Органы, обеспечивающие национальную безопасность — Армия, службы разведки и контрразведки, правоохранительные органы, медицинские органы⁸. В целом, понятие национальной безопасности можно определить как состояние защищенности общественно-политической системы, основанной на идеях государственности.

Официальное понятие национальной безопасности дается в Законе «О национальной безопасности» от 6 января 2012 г., который пришел на смену закону «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. В новом законе национальная безопасность Республики Казахстан определяется как состояние защищенности национальных интересов Республики Казахстан от реальных и потенциальных угроз, обеспечивающее динамическое развитие человека и гражданина, общества и государства⁹. Таким образом, понятие национальной безопасности может определяться как со-

⁷ Кубеев Е. К., Амандыкова С. К., Мусилимова К. С. и др. Теоретико-правовые аспекты обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан. Караганда: Издательско-полиграфический центр Казахстанско-Российского университета, 2012. С. 12-13.

⁸ Национальная безопасность // Закон и правопорядок <http://zakon.rin.ru/cgi-bin/view.pl?midr>.

⁹ Закон о национальной безопасности от 6 января 2012 г. «О национальной безопасности» // Официальный сайт правительства Республики Казахстан. <http://ru.government.kz>.

стояние защищенности от различного вида угроз, определенной социально-политической системы. В течение длительного периода времени национальная безопасность в нашей стране отождествлялась с государственной безопасностью. Это объективно сужало ее прикладное пространство, за пределами которого оказывались безопасность народа, гражданского общества, интересов личности, семьи, различных социальных групп. Ныне же главными субъектами национальной безопасности признаны общество и человек, и безопасность рассматривается через призму их интересов.

Национальная безопасность — это социально-философская категория, в основе которой, с точки зрения ученых, должно находиться устойчивое социальное развитие, обеспечивающее человеку достойную жизнь¹⁰. Можно выделить разные определения и подходы к национальной безопасности, которые прошли определенные этапы становления и развития.

Национальная безопасность это защищенность общественно-политической системы для реализации государственным аппаратом целей и задач, обусловленных социально-политической элитой с учетом внешних и внутренних угроз. Внешняя безопасность как международное и политическое явление, прошло определенные этапы своего развития. Исходя из анализа научной литературы, можно выделить три основных исторических этапа развития безопасности как общественно-политического явления.

Первый этап — это понимание безопасности как защищенности от внешних врагов, причем для обеспечения собственной безопасности необходимо было завоевать, или поработить соседние племена и народы. Именно покорение окружающих земель являлось основным фактором безопасности, который был решающим в период возникновения государств, (в современном понимании термина «государство»). Такое понимание безопасности характерно для архаичного государства.

В качестве *второго этапа* можно выделить исторические периоды, к которым пришли государства в процессе ведения войн, когда безопасность рассматривается как возможность дать отпор потенциальному агрессору. Система международных договоров и относительный паритет вооружения не позволяет вести войны и обеспечивать безопасность посредством захвата и порабощения. В этой ситуации безопасность ограничивается военным паритетом. Это понимание безопасности характерно как для архаичных, так и для современных государств.

Третьим этапом понимания международной безопасности является понимание безопасности как стремления к состоянию защищенности посредством международных договоров, а также мер направленных на отказ от насилия вообще и всеобщего разоружения. Следует отметить, что первый этап, в целом, пройден.

Агрессивные войны запрещены международным правом, захват территорий других стран также объявлен вне закона. Возможность вести войну для отпора агрессии еще предоставляется международным правом, но от всех членов международного сообщества требуется достаточно жесткий контроль за ведением такой войны. Можно утверждать, что в целом мир живет во втором периоде обеспечения внешней безопасности, обсуждая возможность перехода к принципам третьего периода. Именно

¹⁰ Виноградов А. В. Проблемы национальной безопасности // Право и безопасность. 2003, декабрь. № 3-4. http://dpr.ru/pravo/pravo_6_14.htm.

такое понимание безопасности присуще современным государствам. Наличие международных договоров об ограничении различных видов оружия, его испытаний и применения позволяет сделать предположение, что для обеспечения внешней безопасности необходимы будут не только и не столько вооруженные силы, сколько меры коллективной безопасности включающей в себя экономические, политические, юридические средства, рассматриваемые современными государствами как основные методы и средства обеспечения безопасности.

Понятие внутренней национальной безопасности также развивается поэтапно и зависит от развития основных функций государства. Можно разделить виды национальной безопасности, по периодам развития государства исходя из формационного подхода классификации функций. Соответственно безопасность рабовладельческого государства, в корне отличается от безопасности феодального государства.

По существу именно защита основного способа производственных и экономических отношений и есть суть безопасности государства исходя из формационного подхода. Соответственно защита не только капиталистического способа производства и организации производственных отношений, является основой национальной безопасности современного государства, но и защита социальных ценностей, обеспечивающих капитализм, также является объектом национальной безопасности, к которым следует отнести универсальные права человека, рассматриваемые в качестве основы либерально-демократического режима.

Соответственно в современных условиях все большее значение приобретает безопасность общества, государства, гражданина, поскольку именно эти социальные ценности можно рассматривать в качестве основных для современного общества и государства. Именно защита и обеспечение этих ценностей является сутью национальной безопасности и основной функцией современного государственного аппарата.

Н. С. Ахметова, А. В. Турлаев: Қоғам қауіпсіздігін қамтамасыз ету – заманауи мемлекеттің базалық қызметі.

Мақалада ұлттық қауіпсіздіктің теориялық-құқықтық аспектілері заманауи мемлекеттің негізгі қызметтерінің бірі ретінде қарастырады. Ұлттық қауіпсіздікті мемлекеттің негізгі қызметімен өзара байланыстыра отырып, оның анықтамасы мен түрлері айқындалады. Қазіргі жағдайдағы мемлекет қызметінің түрлері ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етумен өзара байланыста қарастырылады.

Түйінді сөздер: Қазақстан Республикасы, заманауи мемлекет, қоғам, ұлттық қауіпсіздік, мемлекеттің ұғымы және атқаратын қызметтері, мемлекет, құқық, теориялық-құқықтық аспект, әкімшілік, билік.

N. S. Ahmetova, A. V. Turlaev: Society security as a base function modern state.

The article runs about theoretical-legal aspects of national security as one of the main function of modern state. The determination and types of national security in intercorrelation with the main state functions are covered. The author defines the types of modern state' functions in their connection with provision of national safety in the modern conditions.

Key words: the Republic of Kazakhstan, modern state, society, national security, definition and functions of the state, state, theoretical law aspect, administration bodies, power.

⁵ Кутуков С. Б. Понятие национальной безопасности // <http://kutukov.info/p>.

⁶ Электронный источник. Интернет-ресурс (Википедия – свободная энциклопедия) wiki.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ



А. Б. КИШКЕМБАЕВ,
Руководитель Секретариата Члена Коллегии, Министра
по экономике и финансовой политике Евразийской
экономической комиссии, доктор юридических наук

В статье исследуется динамика развития интеграционных процессов в рамках Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП), состояние взаимной торговли стран ТС и ЕЭП, делается вывод о необходимости активизации инвестиционного сотрудничества государств-участников, углубления межотраслевого взаимодействия в рамках ЕЭП. Рассматриваются вопросы формирования более гибкого механизма расширения торгово-экономических связей стран-участниц и перспективы создания их общего финансового рынка. Анализируются модели функционирования Евразийской экономической комиссии и Европейской комиссии, сходство и различие данных органов управления интеграцией. Излагается текущая ситуация по разработке проекта Договора о Евразийском экономическом союзе и рассматриваются перспективы его создания.

Ключевые слова: глобализация, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, Евразийская интеграция, Евразийская экономическая комиссия, Евразийский союз, взаимный товарооборот, торговля, инвестиции, экономическое развитие.

В условиях глобализации развитие региональной интеграции становится важным фактором устойчивого развития государств. Кризисные процессы в мировой экономике, усиление угроз для стабильного функционирования финансовых систем потребовали формирования новых моделей стратегического партнерства, взаимовыгодного сотрудничества стран.

В настоящее время в мире существует более 200 интеграционных объединений. Наиболее известными являются Европейский союз (ЕС), Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР) и др.

Интеграционные процессы в настоящее время активно развиваются на постсоветском пространстве. Локомотивом интеграции сегодня становятся Таможенный союз (далее — ТС) и Единое экономическое пространство (далее — ЕЭП).

С формированием ТС и ЕЭП создается огромный рынок с населением 170 млн. человек. По оценкам экспертов, функционирование Таможенного союза и Единого экономического пространства позволит стимулировать экономическое развитие го-

сударств и может дать дополнительно до 15% роста ВВП стран-участниц к 2015 г.¹

Лидерами трех стран отмечена важнейшая роль евразийской интеграции для экономического развития наших стран. В частности, Президентом Беларуси А. Г. Лукашенко подчеркнута: «Наши ожидания от участия в Таможенном союзе начинают оправдываться. Увеличились объемы торговли между его участниками. Упразднены тарифные и нетарифные барьеры во взаимной торговле. Отменены все виды контроля на внутренних границах. Обеспечивается защита белорусских, казахстанских и российских товаров от недобросовестной конкуренции со стороны третьих стран.

С единых позиций ведутся переговоры с крупнейшими мировыми торговыми партнерами. Это первые результаты. Но мы ожидаем более значительной для наших граждан отдачи от деятельности Таможенного союза и ЕЭП»².

Президент Казахстана Н. А. Назарбаев в статье «Евразийский Союз: от идеи к истории будущего» отмечает: «В начале второго десятилетия XXI века идея евразийской интеграции обретает реальные черты единого экономического пространства. Она доказала свою историческую перспективность как верный путь к процветанию и благополучию наших стран и народов. Приняты ключевые политические решения. Предстоит решить немало масштабных задач, чтобы создать экономически мощный, стабильный и выгодный всем Евразийский союз»³.

Президент России В. В. Путин так оценивает перспективы евразийской интеграции: «Наш интеграционный проект выходит на качественно новый уровень, открывает широкие перспективы для экономического развития, создает дополнительные конкурентные преимущества.

Такое объединение усилий позволит нам не просто вписаться в глобальную экономику и систему торговли, но и реально участвовать в процессе выработки решений, задающих правила игры и определяющих контуры будущего.

© А. Б. Кисхембаев, 2013

¹ Таможенный союз РФ, Белоруссии и Казахстана увеличит ВВП на 15% // <http://ria.ru/politics/20100104/202835596.html>.

² Лукашенко А. Г. О судьбах нашей интеграции // *Известия*. 2011 г. 17 октября.

³ Назарбаев Н. А. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего // *Известия*. 2011 г. 25 октября.

Убежден, создание Евразийского союза, эффективная интеграция — это тот путь, который позволит его участникам занять достойное место в сложном мире XXI века»⁴.

Указанные выше мнения президентов наших стран о перспективах развития региональной интеграции обуславливают актуальность проекта создания Единого экономического пространства и в ближайшем будущем Евразийского союза.

Главным индикатором состояния интеграционных процессов в рамках ТС и ЕЭП является уровень развития взаимной торговли между государствами-участниками. В целом за период с начала функционирования Таможенного союза оборот взаимной торговли увеличился почти в 2 раза. В 2011 г. взаимный товарооборот между тремя странами составил 63,1 млрд. долл. США, 2012 г. — 68,6 млрд. долл. США⁵.

Это стало возможным благодаря тому, что в рамках ТС и ЕЭП были созданы условия для ускорения товародвижения. Так, с 1 июля 2010 г. на внутренних границах Таможенного союза были отменены процедуры таможенного оформления, а с 1 июля 2011 г. таможенный контроль с внутренних границ ТС перенесен на внешние. В рамках Единого экономического пространства осуществляется практическая реализация «четырёх свобод», предполагающих проведение нашими странами единой торговой политики и согласованной политики в реальном секторе экономики.

Однако с начала 2013 г. наблюдается некоторое снижение темпов взаимного товарооборота государств ЕЭП. Так, за январь-февраль 2013 г. взаимная торговля между нашими странами сократилась на 5,1%, что свидетельствует о необходимости решения задач по углублению интеграционного взаимодействия бизнес-структур стран ЕЭП и созданию условий для свободного движения товаров, капитала и услуг⁶.

Что касается тенденций экономического развития государств ЕЭП, то следует подчеркнуть следующее. В целом по ТС и ЕЭП прирост произведенного ВВП за 2012 г. составил 3,5% по сравнению с 2011 г., учитывая, что, например, еврозона в прошлом году снизила показатель экономического роста на 0,6%⁷.

Вместе с тем для многих государств ЕЭП актуальными задачами остаются повышение конкурентоспособности национальных экономик и развитие перерабатывающего сектора. Реализация данного направления во многом будет способствовать активизации инвестиционного сотрудничества между государствами-участниками. Следует подчеркнуть, что ЕЭП является хорошей площадкой для привлечения инвестиций, создания совместных производств, углубления межотраслевого взаимодействия. Сегодня страны ЕЭП активно сотрудничают в нефтегазовом, электроэнергетическом, банковском секторах, атомной, металлургической, химической, фармацевтической, машиностроительной

⁴ Путин В. В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // *Известия*. 3 октября 2011 г.

⁵ Государства-члены Таможенного союза и Единого экономического пространства. 2005-2012: краткий статистический сборник. М.: Типография Главного межрегионального центра обработки и распространения статистической информации Федеральной службы государственной статистики, 2013. С. 91.

⁶ Объемы, темпы и пропорции развития взаимной торговли государств-членов ТС и ЕЭП // http://www.tsouz.ru/db/stat/iCU201302/Documents/i201302_1.pdf.

⁷ Об основных социально-экономических показателях государств-членов ТС и ЕЭП в январе-феврале 2012 г. // http://www.tsouz.ru/db/stat/econ_stat/analitics/Documents/indicators201302.pdf. См. также: World economic outlook. April 2013. Hopes, Realities, Risks // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>.



Обсуждение вопросов формирования
Евразийского экономического сообщества

промышленности. В указанных отраслях создаются совместные предприятия и рассматриваются возможности совместного выхода на рынки третьих стран. В инвестиционной сфере наблюдается положительная динамика. В 2012 г. общий объем привлеченных инвестиций в государствах ЕЭП, по данным национальных финансовых ведомств, составил около 200 млрд. долл. США⁸.

Успешное функционирование Таможенного союза и переход к формированию Единого экономического пространства поставили на повестку дня совершенствование институциональной структуры Таможенного союза и ЕЭП.

В соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии, подписанным 18 ноября 2011 г. Президентом Беларуси, Казахстаном и Россией, была создана Евразийская экономическая комиссия. Ее основными задачами являются обеспечение условий функционирования и развития ТС и ЕЭП, а также выработка предложений по углублению интеграционного взаимодействия государств в рамках данных интеграционных объединений.

Согласно Договору о ЕЭК, Комиссия состоит из Совета Комиссии и Коллегии Комиссии. Совет Комиссии осуществляет общее регулирование интеграционных процессов в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, а также общее руководство деятельностью Комиссии. В Совет Комиссии входят по одному представителю от каждой Стороны, который является заместителем главы правительства и наделен необходимыми полномочиями в соответствии с законодательством соответствующей Стороны.

Важное значение в деятельности ЕЭК имеет Коллегия Евразийской экономической комиссии — исполнительный орган, принимающий решения по активизации интеграционных процессов в государствах ЕЭП. Коллегия ЕЭК состоит из 9 членов (по 3 члена Коллегии Комиссии от каждого государства), один из которых является Председателем Коллегии Комиссии.

Члены Коллегии Комиссии работают в Комиссии на постоянной основе и при исполнении своих служебных обязанностей неза-

⁸ Международная инвестиционная позиция Республики Беларусь // <http://www.nbrb.by/statistics/InvestPos/>. См. также: Международная инвестиционная позиция Республики Казахстан // <http://www.nationalbank.kz/?docid=679>; Международная инвестиционная позиция Российской Федерации в 2001–2012 гг.: иностранные активы и обязательства на начало года // http://www.cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=iip_rf.htm.



Президенты Казахстана, России и Белоруссии после подписания исторических документов

висимы от государственных органов и должностных лиц Сторон. То есть они не могут получать указания от органов власти или официальных лиц Сторон. Таким образом, Коллегия Комиссии выполняет наднациональные функции.

Деятельность ЕЭК структурирована по функциональным направлениям, каждое из которых представляет собой блок из отраслей и сфер экономической деятельности. Важное значение в разработке механизма создания ЕЭП имеет формирование нашими странами согласованных принципов в проведении макроэкономической, промышленной, финансовой, торговой, таможенной, энергетической, транспортной политики. Серьезный блок вопросов сосредоточен в сфере технического и антимонопольного регулирования.

Евразийская экономическая комиссия в процессе выработки и принятия решений взаимодействует с национальными органами власти. Для этого Комиссией созданы Консультативные комитеты по указанным выше направлениям деятельности, которые уже ведут активную работу. В их состав входят сотрудники ЕЭК и представители уполномоченных органов государств-членов ЕЭП. Следует отметить, что ЕЭК по своей структуре, поставленным задачам в определенной степени повторяет модель Европейской комиссии, основными задачами которой, как известно, являются координация работы органов исполнительной власти стран ЕС, выработка рекомендаций для деятельности Европарламента, внесение законодательных инициатив с целью приведения в соответствие с общеевропейскими стандартами национальных законодательств стран-членов ЕС и др. Как отмечают эксперты, «Комиссия является уникальным институтом Европейского Союза, который обладает правом законодательной инициативы и исполнительными полномочиями, выступает посредником в деятельности Европейского совета, Совета ЕС и Европейского парламента в результате того, что успешно функционирует в рамках своеобразного механизма сдержек и противовесов, существующего в Европейском Союзе»⁹. Повседневное администрирование ЕС осуществляется в рамках мно-

⁹ Бугаева А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук // <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1448777>.

гочисленных отраслевых комитетов, созданных Советом министров при Европейской комиссии, в которых отслеживается исполнение принятых законодательных решений ЕС. Такая практика, как было отмечено выше, наблюдается и в ЕЭК.

Вместе с тем существенным отличием ЕЭК от Еврокомиссии является то, что разработанные Европейской комиссией проекты решений и нормативно-правовых документов направляются сначала для рассмотрения в Европейский парламент. Тогда, как в соответствии со статьей 5 Договора о Евразийской экономической комиссии, «Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для Сторон ... Решения Комиссии входят в договорно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства и подлежат непосредственному применению на территориях Сторон»¹⁰.

Кроме того, как отмечает Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии В.Б. Христенко, ЕЭК – по ключевым позициям беспрецедентная структура и по статусу, и по объему полномочий, и по темпам работы. Государствам ЕЭП предстоит пройти путь Евросоюза в разы быстрее. Наши страны создают новое по качеству интеграционное экономическое объединение¹¹.

Второй уровень диалога Евразийской экономической комиссии — это прямая форма работы с бизнесом. В частности, 15 июня 2012 г. подписан Меморандум о взаимодействии между Евразийской экономической комиссией и Белорусско-Казахстанско-Российским Бизнес-диалогом. Участниками Бизнес-диалога являются Союз некоммерческих организаций «Конфедерация промышленников и предпринимателей (нанимателей)» Республики Беларусь, Национальная экономическая палата Казахстана «Союз «Атамекен» и Российский союз промышленников и предпринимателей.

Взаимодействие ЕЭК с бизнес-сообществом наших стран будет способствовать активизации сотрудничества бизнес-структур в реальном секторе экономики, созданию совместных предприятий, расширению торгово-экономических связей в рамках ЕЭП, ликвидации административных барьеров и завершению создания единого рынка.

Перед нашими странами стоят важнейшие задачи по развитию малого и среднего бизнеса, увеличению его доли в ВВП. В связи с этим важное значение имеет решение следующих вопросов.

Серьезной проблемой является процедура повторной сертификации товаров, поставляемых в страны ЕЭП, которые не вошли в «Единый перечень продукции, подлежащей обязательной оценке соответствия в рамках ТС с выдачей единых документов» (далее — Единый перечень товаров).

Кроме того, товаропроизводители наших стран при осуществлении экспортных операций вынуждены оформлять сертификат происхождения на каждую партию товара, что приводит к временным и финансовым затратам. Поэтому актуальное значение имеют решение этого вопроса и формирование более гибкого механизма развития взаимной торговли между государствами ЕЭП¹².

Отдельной проблемой является взаимодействие наших стран в сфере производства и оборота алкогольной продукции. Все еще

¹⁰ Договор о Евразийской экономической комиссии // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=INT;n=53085>.

¹¹ История евразийской интеграции // ЕЭК 2012. Годовой отчет. 2012. С. 14.

¹² Рахматулина Г. Г. Малый и средний бизнес Казахстана в условиях Таможенного союза // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2012. № 11. С. 74.

сохраняются серьезные ограничения со стороны России и Беларуси по доступу казахстанской продукции на их рынок. В частности, товаропроизводителями РК отмечаются такие проблемы, как необходимость уплаты обеспечительного платежа при экспорте алкогольной продукции в Российскую Федерацию. Кроме того, создаются различные препоны по качеству. Так, в России предусматривается даже лицензирование транспорта, перевозящего алкоголь¹³. А на белорусский рынок вообще попасть невозможно, поскольку в РБ, как известно, установлена государственная монополия на производство и реализацию алкогольной продукции.

В связи с этим в ЕЭК подготовлен проект Соглашения о производстве и обороте этилового спирта и алкогольной продукции на единой таможенной территории Таможенного союза и Едином экономическом пространстве. Принятие данного документа позволит создать условия для формирования общего рынка этилового спирта и алкогольной продукции на территории ТС и ЕЭП.

В частности, в проекте Соглашения определены такие принципы формирования общего алкогольного рынка государств ЕЭП, как недопустимость дискриминации участников алкогольного рынка, ограничения конкуренции, принцип прозрачности и определенности государственного регулирования рынка алкогольной продукции, запрет производства и оборота фальсифицированной продукции и др.

В области налоговой политики — бизнесмены наших стран отмечают проблему налогообложения железнодорожных перевозок. В связи с созданием Единой таможенной территории указанные железнодорожные перевозки не являются международными, и с объема оказанных услуг осуществляется взимание НДС.

Если по товарам наши страны договорились о взимании НДС по нулевой ставке, то по услугам этот вопрос еще предстоит рассматривать и согласовывать на межправительственном уровне.

Также следует отметить, что в сфере налогового администрирования в настоящее время проводится работа по совершенствованию механизма взимания НДС во взаимной торговле наших стран и обмену информацией между налоговыми органами о суммах косвенных налогов, уплаченных в бюджеты государств — членов ТС и ЕЭП.

Большой подмогой для бизнеса наших стран в перспективе будет достигнутая договоренность о взимании НДС по налоговой ставке 10 процентов при ввозе соков и детского питания в Российскую Федерацию из государств-членов ТС и ЕЭП.

Решение указанных выше проблем будет способствовать развитию сотрудничества наших стран в предпринимательском секторе экономики. Совершенно очевидно, что интеграционные процессы формировались не ради политических деклараций, а прежде всего для активного взаимодействия бизнес-структур государств ЕЭП и формирования общего рынка товаров и услуг.

Позтому весьма актуальным представляется использование потенциала ЕЭК для защиты и развития предпринимательства в наших странах.

Важнейшей задачей ЕЭП должно стать создание общего финансового рынка, который обеспечит эффективное распределение капитала, позволит диверсифицировать риски, повысить конкуренцию на рынке финансовых услуг и снять барьеры по взаимному допуску.

¹³ Ивахникова Р. Ну, за отечественное // Мегаполис. 2013 г. 29 апреля.

Следует отметить, что экономики трех стран развивались с разной скоростью, и сегодня существуют различия в регулировании и надзоре на финансовом рынке. Поэтому первым шагом на пути к интеграции является гармонизация национальных законодательств стран-участниц ЕЭП в финансовой сфере¹⁴.

В связи с этим Евразийской экономической комиссией совместно с компетентными органами Сторон разработаны проекты Соглашения о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках государств-членов ЕЭП и Соглашения об обмене информацией между уполномоченными органами государств-членов Единого экономического пространства и Евразийской экономической комиссией.

Целью первого Соглашения является сближение подходов к регулированию деятельности на финансовом рынке, в частности в сфере требований и условий выдачи лицензии на осуществление финансовых услуг.

Реализация второго Соглашения создаст условия надзорным органам для обмена как общедоступной информацией, так и информацией конфиденциального характера.

В октябре 2012 г. создан Консультативный комитет по финансовым рынкам с участием представителей уполномоченных органов. Задачей Консультативного комитета по финансовым рынкам является формирование и реализация гармонизированной политики в банковской сфере, страховой сфере и на рынке ценных бумаг с учетом наилучшей международной практики. Принятие данных мер будет способствовать ускорению интеграционных процессов в финансовой сфере и созданию в перспективе общего рынка финансовых услуг в рамках ЕЭП.

В рамках Консультативного комитета созданы рабочие группы из числа представителей уполномоченных органов и представителей бизнес-сообщества в финансовой сфере. Комиссия тесно взаимодействует с отраслевыми ассоциациями (в банковской и страховой сферах, а также на рынке ценных бумаг) в целях учета мнений и интересов участников финансового рынка при принятии решений. Комитет начал работу по гармонизации законодательств стран-участниц ЕЭП в сфере финансовых рынков.

В области валютной политики стоит задача повышения роли национальных валют государств-участников ЕЭП во внешнеэкономических и инвестиционных операциях. Обеспечение взаимной конвертируемости валют стран-участниц ЕЭП снизит издержки по конвертации за счет исключения посреднических валют — доллара и евро¹⁵.

Евразийская экономическая комиссия считает необходимым к 2015 г. разработать Стратегию развития финансовых рынков государств-участников ЕЭП, что позволит определить ориентиры развития интеграционных процессов на перспективу и согласовать долгосрочную политику стран в области развития финансовых рынков.

С созданием интегрированного финансового рынка возникнет необходимость его регулирования на макроуровне. Поэтому актуальное значение приобретает создание наднационального органа по регулированию финансового рынка ЕЭП. Пред-

¹⁴ Член Коллегии (Министр) по экономике и финансовой политике ЕЭК Тимур Сулейменов на площадке VI Астанинского экономического форума – 2013 рассказал о перспективах интеграции финансового рынка Единого экономического пространства // <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/28-05-2013-1.aspx>.

¹⁵ Там же.



Заседание Высшего Евразийского экономического совета

полагается, что данный вопрос будет рассмотрен вместе с запуском Евразийского экономического союза в 2015 г.¹⁶

К 2020 г. планируется завершить процессы гармонизации национальных законодательств в области финансовых услуг, обеспечить допуск на финансовый рынок каждой стороны профессиональных участников-нерезидентов через процедуру взаимного признания национальных лицензий и завершить создание интегрированного финансового рынка.

Важнейшим направлением деятельности Евразийской экономической комиссии в настоящее время является разработка проекта Договора о Евразийском экономическом союзе. Эта работа должна быть завершена не позднее начала 2014 г., с тем чтобы уже с 1 января 2015 г. Евразийский экономический союз начал функционировать.

В целях разработки этого документа создана соответствующая рабочая группа, в состав которой вошли представители государственных органов Беларуси, Казахстана и России. Предполагается, что в проект Договора будут включены актуальные элементы нормативно-правовой базы ЕвразЭС, в том числе в части, касающейся энергетики, транспорта, социальной сферы, гуманитарного сотрудничества. В данном документе должны быть определены направления дальнейшего развития интеграционного процесса от ЕЭП к полноформатному экономическому союзу с возможным указанием сроков выхода Сторон на достижение соответствующих договоренностей.

Важнейшим элементом Евразийского экономического союза должен стать общий финансовый рынок государств ЕЭП. Поэтому на повестке дня, как было отмечено выше, стоит задача

гармонизации национальных законодательств стран-участниц ЕЭП в данной сфере.

Сближение национальных законодательств определит подходы:

- по регулированию рисков на финансовом рынке в соответствии с международными стандартами;
- по гармонизации лицензионных требований к участникам финансового рынка, в том числе установлению единых требований к осуществлению сделок и заключению договоров на финансовом рынке;
- по согласованию единых требований по защите прав и интересов потребителей финансовых услуг;
- по гармонизации надзорных требований и порядка осуществления надзора за участниками финансового рынка.

Однако снятие нормативных барьеров не гарантирует свободное передвижение капитала. Барьеры могут возникать и из-за асимметричной информации между национальными участниками из стран ЕЭП. Поэтому важное значение приобретают повышение прозрачности финансового рынка, создание интегрированного информационного пространства. Учитывая большие задачи и возможности, которые содержатся в экономической интеграции на евразийском пространстве, ЕЭК занимает активную позицию в международных переговорах и обмене лучшими практиками, чтобы максимально представить деятельность ЕЭК в международной повестке и вовлечь в процессы евразийской интеграции ключевых партнеров из Европейского и Азиатско-Тихоокеанского регионов.

За 2012 г. ЕЭК установила рабочие контакты с ведущими международными организациями, включая ВТО, Европейскую экономическую комиссию ООН, Евросоюз, АТЭС, ОЭСР.

В рамках 67-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН принята актуализированная Резолюция Генассамблеи «О сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и Евразийским эконо-

мическим сообществом», отразившая динамику интеграционных процессов на пространстве ЕвразЭС за последние два года. Также запланировано подписание Меморандума о взаимопонимании с Европейской экономической комиссией ООН.

Создание ТС и ЕЭП стало получать позитивную оценку со стороны международных финансовых институтов. В докладе Европейского банка реконструкции и развития Transition Report 2012¹⁷ формирование Таможенного союза и Единого экономического пространства и создание наднациональных компетенций названы первым примером успешной региональной интеграции на постсоветском пространстве.

Можно констатировать, что на сегодняшний день ТС и ЕЭП стали реальностью и воспринимаются в мире как динамично развивающийся экономический центр¹⁸.

А. Б. Кишкембаев: Евразийская интеграция — заману үрдісі.

Мақалада Кеден одағы (КО) және Бірыңғай Экономикалық Кеңістіктің (БЭК) шеңберінде интеграциялық үдерістің дамуының серпінділігі зерттеледі, елдің КО және БЭК өзара саудасының күйі, қатысушы мемлекеттердің инвестициялық ынтымақтастықтың белсендіру қорытындысы жасалады, БЭК шегіндегі шұқыр салааралық әрекеттестік. Қатысушы елдердің экономикалық

¹⁷ Transition report 2012. Integration across borders // <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr12.pdf>.

¹⁸ Таможенный союз и Единое экономическое пространство в глобальном контексте // ЕЭК 2012. Годовой отчет. 2012. С. 117.

сауда арақатынасының ұлғайту біршама икемді тетігі және оның ортақ қаржы нарығы құрылу үміті қалыптастыру мәселелері қарастырылады. Евразия экономикалық комиссияның және Еуропа комиссияның жұмыс істеу қалыптары, ұқсас және басқарманың аталған органының ажырымы шоғырланумен талданады. Евразия экономикалық одағы туралы жобаның өңдеу және оның құру келешегі қарастырылады.

Түйінді сөздер: жаһандану, Кеден одағы, Бірыңғай экономикалық кеңістік, Евразиялық ықпалдасу, Евразиялық экономикалық комиссия, Евразиялық одақ, өзара тауар айналым, сауда, инвестиция, экономикалық даму.

A. Kishkembayev: Modern trends of Eurasian integration.

This article describes dynamics of integration processes development in the framework of the Customs Union (CU) and the Single Economic Space (SES), investigates a condition of mutual trade of the CU and the SES member-states and underlines the outcome about necessity of activation of the member-states investment cooperation. It raises questions of more flexible mechanism formation of trade and economic relations of the member-states and the prospect of their common financial market creation. The article shows comparison between the models of the Eurasian Economic Commission and the European Union, their similarities and differences. It describes the current situation of a draft Agreement on Eurasian Economic Union and considers prospects of its creation.

Key words: globalization, Customs Union, Single Economic Space, Eurasian Integration, Eurasian Economic Commission, Eurasian Union, mutual trade turnover, trade, investments, economic development.

НОВЫЕ КНИГИ



Мемлекеттің және құқықтың өзекті мәселелері. Ғылыми конференция материалдарының жинағы. 26 қаңтар 2013 ж. = **Актуальные проблемы государства и права.** Сборник материалов научной конференции. 26 января 2013 г. / Вып. 1 / Редколл.: С. Ф. Ударцев (пред.), А. Б. Жумадилова, М. А. Шакинов, А. Ж. Наурызбай и др. Астана: ТОО «КазГЮУ Консалтинг», 2013. — 120 с.

В сборник включены материалы участников научной межкандидатской конференции «Актуальные проблемы государства и права», состоявшейся в Казахском Гуманитарно-Юридическом Университете 26 января 2013 г.

В ходе конференции обсуждались проблемы права и государства, развития сфер государственного управления и общественной жизни, влияния законодательства на развитие экономики, культуры общества и внешней политики Казахстана, его эффективности, совершенствования и др.

¹⁶ Заместитель Директора Департамента финансовой политики ЕЭК В. Ковалев рассказал об устранении технических барьеров на рынке ценных бумаг ТС // <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/26-04-2013-3.aspx>.

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА И УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА



Ю. Н. СТАРИЛОВ,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой
административного и муниципального права юридического
факультета Воронежского государственного университета

В статье анализируются вопросы модернизации государственно-управления, совершенствования административных процедур и эффективного правового регулирования защиты прав и свобод человека и гражданина в России. Анализируемые вопросы, рассматриваются автором в контексте формирования административного судопроизводства, развития административно-процессуального законодательства с учетом развития науки административного права и общих тенденций модернизации государства.

Ключевые слова: государство, право, реформа, защита прав человека, модернизация государственного управления, суд, административное судопроизводство, административные процедуры, административно-процессуальное законодательство, Россия.

Модернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) в любом обществе и государстве на всяких этапах их развития будет востребована, ибо модернизация — это способ их развития и приспособления к новым реальностям правовой системы, всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства, законотворчества и административного нормотворчества.

Модернизация в широком смысле слова, если говорить о политико-правовых преобразованиях в стране, должна ставить в качестве её конечных целей установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации. Именно в этом аспекте нужно рассуждать о целях модернизации, когда планируется решение таких задач, как: создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального законодательства.

Возникает вопрос: что считать объявленной в России модер-

низацией и в той или иной степени обоснованной модернизационной (или модернизирующей) политикой? Это модные и красивые термины или полезные для развития страны, государства и общества преобразования и реформы, назревшая модель реформирования главных сфер жизнедеятельности? В условиях, когда слово «модернизация» уважается и, наверное, признается лишь авторами данной концепции, а у большей части образованных людей вызывает неперспективные эмоции и критику, полагаю, необходимо всемерно доказывать своевременность появления такой политики и целесообразность реализации многих реформаторских идей.

Термин «модернизация» означает «осовременивание», т.е. необходимость формирования «нового» государства, создание современной правовой системы страны, «нового» административного права и государственного управления, основываясь на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности. «Модернизировать» означает: исключение из практики публичного администрирования устаревших форм и методов управленческой деятельности; исключение из административного законодательства очевидно ненужных и тормозящих позитивное развитие институтов; «обновление» административно-правовых институтов на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества. Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиться его текущим совершенствованием¹; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны»².

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов модернизации российского законодательства

© Ю. Н. Стариллов, 2013

¹ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 34.

² Там же.

и правовой системы страны. Очевидно, что в настоящее время невозможно создавать новые административно-правовые институты и конструкции, не анализируя опыта европеизации административного права³. Полезными в модернизирующем процессе системы административно-правового регулирования могут стать новейшие современные институты, сформировавшиеся в странах с быстро развивающимися государственно-правовыми институтами и общей правовой системой⁴.

В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁵. Эта Концепция, определяя стратегию государственного развития, позволяет наметить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества⁶. Ученые-юристы, рассматривая основные направления совершенствования институциональной среды, предполагают, что указанная Концепция будет оказывать заметное «воздействие на формирование новых правовых норм и принципов правового регулирования»⁷.

В структуру новейшего законодательства предполагается включить и административно-правовые институты и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для: снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государ-

³ См., например: Sommermann K. - P. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht, in: Schwarze J. (Hrsg.). Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden, 2008. S. 181-199; Sommermann K. - P. Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, in: DÖV. 2002. S. 133-134. См. также: Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцевой. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012; Тихомиров Ю. А. Сравнительное правоведение в исследовании институтов административного права // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 13-19; Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 20-93.

⁴ См., например: Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая / Перевод с китайского А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко. Под ред. А. А. Демина. М.: Книгодел, 2010.

⁵ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁶ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 31–32, 34.

⁷ Там же. С. 28.



На докладе Ю. Н. Старилова

ственной власти»⁸; установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления⁹. Принятая Концепция устанавливает приоритетные направления развития административно-правового сектора российского законодательства в области финансов, энергетики, промышленности, транспорта, экологии, здравоохранения, образования и науки, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, пенсионного обеспечения.

В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации совершенствование государственного управления, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. В научной литературе обнаруживается единство мнения относительно целей проведения реформирования государственного управления; как правило, говорят о необходимости «перехода от жесткого администрирования, административных разрешений к более мягким и адаптивным механизмам регулирования»¹⁰. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой стороны, модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов; следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

Модернизировать административное право означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами;

⁸ Там же. С. 28.

⁹ См.: Там же. С. 28–30.

¹⁰ См., например: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 33.



На заседании клуба ученых г. Астаны «Академик» с докладом Ю. Н. Старилова

ного управления и ликвидация чрезмерного административно-управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций и необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа «Обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Модернизация государства и законодательства (в том числе административного и административного процессуального) начинается с выяснения исходных теоретических положений о сущности сформировавшегося государства, достижениях в административно-правовом регулировании, сложившейся административной практике, противоречиях и недостатках административного правоприменения, характере и качестве совершенных в сфере исполнительной власти административных ошибок, проблемах служебного права и практического поведения государственных и муниципальных служащих. Модернизация нынешнего государства во многом должна основываться на модернизации государственного управления как важнейшего института, необходимого элемента, атрибута самого государства. В рамках модернизации государства создается система «отмывания» государства от множества отрицательных, ненужных и неблагоприятных признаков и проявлений государственной деятельности, от негативных явлений, действий государства, от плохих последствий в государственном строительстве.

Конституция Российской Федерации (как и конституция любой современной страны) устанавливает стандарт организации и функционирования государства, осуществления государственной деятельности, взаимодействия государства и его различных органов с обществом, организациями, гражданами страны, фи-

зическими и юридическими лицами, формы и средства обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина. Чтобы модернизировать систему правового регулирования, нужно поставить вопрос: в полной ли мере сегодня реализована действующая Конституция России применительно к организации и функционированию исполнительной власти и публичного управления? Является ли современное государство эффективным гарантом прав и свобод граждан? Какое оно — современное Российское государство?

Применительно к современному государству можно обнаружить различные характеристики и типы. С какими основными характеристиками и обозначениями сегодня подходят к государству? О каких видах государства можно сегодня говорить:

- правовое государство¹¹;
- конституционное государство;
- социальное государство;
- административное государство;
- судебное (судейское) государство¹² (или «государство юстиции»¹³);
- эффективное государство;

¹¹ См., например: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 14-22. С. 113-140; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 373-386; Sommermann K. - P. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses, in: Kirchhof F., Papier H.-J., Schäffer H. (Hrsg.) Rechtsstaat und Grundrechte. Heidelberg, 2007. S. 443-461. См. также: Munding C. - D. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union. Berlin, 2010.

¹² См.: Merten D. Rechtsstaatlichkeit und Gnade. Berlin, 1978. S. 82.

¹³ См., например: Шмитт К. Гарант конституции // Государство: Право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшова. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2013. С. 43.

- сильное государство;
- сервисное государство (т.е. государство как субъект, оказывающий государственные услуги всем субъектам права);
- стандартное государство (государство, организация и деятельность которого строятся на укоренившихся в настоящее время стандартах (представлениях) о структуре государства, системе его органов, видах государственной деятельности, основных правовых институтах и порядках);
- чиновное (служебное) государство (государство, в котором действует полноценное законодательство, устанавливающее отношения и многочисленные порядки в системе и структуре государственной службы) (в трудах прошлого столетия указывает термин «чиновническое государство»¹⁴);
- принуждающее государство — государство-сила (власть-принуждение);
- функциональное государство;
- государство-гарант (гарант прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц);
- системное государство (государство — это система известных и обязательных элементов, государственных должностей, институтов, процедур, видов государственной службы и пр.). Во все времена, когда государство подвергается существенной и обоснованной критике, говорят о сломе системы, т.е. о коренных преобразованиях;
- «реальное» и «виртуальное»¹⁵ государство; в России уже длительное время обсуждаются вопросы формирования «электронного» государства и «электронного» управления, развития информационного законодательства в Российской Федерации в условиях модернизации государственного управления, взаимодействия граждан и публичной власти в условиях информационного общества.

Таким образом, современное государство, выполняя множество основных функций и предназначений, может быть модернизировано с позиций различных подходов в понимании государства. Если мы говорим о социальном государстве, то сразу же анализируем качество государства с точки зрения соответствия стандартам социального государства.

В зависимости от появившихся проблем в области социальной деятельности государства и могут разрабатываться основные программы модернизации государственной деятельности, направленной на усиление социальной активности и самой социальной роли государства.

В случае анализа термина «правовое государство» возникает потребность в завершении государственно-правового строительства с тем, чтобы конституционно-правовые нормы получили свою реализацию на практике и содержали бы потенциал, соответствующий стандартам правовой государственности.

Если обратить внимание на исследование ученых, которые разрабатывают концепции развития административного¹⁶ и

¹⁴ См., например: Шмитт К. Гарант конституции. С. 44, 207-216.

¹⁵ См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования: монография / под ред. А. В. Малько. М., 2012. С. 264-285.

¹⁶ См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова; А. Ф. Ноздрачев, Л. К. Терещенко, Н. А. Игнатюк, А. М. Цирин, А. В. Калмыкова, В. Ю. Лукьянова, С. М. Зырянов, А. В. Одинцова. М., 2010. С. 163-192.



Выступление профессора Ю. Н. Старилова

административно-процессуального законодательства¹⁷, то авторы связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества. Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты называют следующие:

1. кодификация административно-правовых норм (кодексы или тематические законодательные акты);
2. установление статусов субъектов административного права (компетенция, ответственность, взаимоотношения);
3. развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия коррупции и бюрократизму;
4. определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве;
5. устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования; ликвидация пробелов в механизме правовой регламентации¹⁸.

С теоретической точки зрения, указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить лишь одной — кодификация административного законодательства, т.е. посредством кодификационных меро-

¹⁷ См., например: Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 627-646.

¹⁸ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165.

ятий достигаются, как правило, и остальные цели реформаторских преобразований: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений, и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании.

В систему концептуального современного развития административного права и административного законодательства, как правило, специалисты включают развитие законодательства: об органах исполнительной власти; о государственной службе; о противодействии коррупции¹⁹; о государственном контроле (надзоре)²⁰; о государственных услугах; об управлении в области экономических отношений; о техническом регулировании²¹. Очевидно, что в системе мероприятий, входящих в модернизацию административно-правового регулирования, можно включить и некоторые другие сферы административно-правового воздействия, которые могут находиться и внутри уже указанных институтов и правовых образований. Думается, что попытки установления и целей модернизации административного права и законодательства, и разработка основных направлений модернизации должны предприниматься постоянно. Однако с учетом «статуса» и значимости термина «модернизация» цели такой политики должны быть более «амбициозными» и фундаментальными. В российских исследованиях данной проблематики внимание акцентируется всё же на обычном и планомерном развитии административного законодательства, обусловленном изменяющимися обстоятельствами государственной деятельности, необходимостью учета международного и европейского опыта правовой регламентации отношений в сфере государственного управления, потребностью логического завершения уже начатых реформ отдельных административно-правовых институтов (например, о государственной службе, о противодействии коррупции, об административных правонарушениях, об административном процессе).

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством «модернизирующегося» развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, по каким-то причинам в течение последнего десятилетия в

кризис попала идеология формирования в стране полноценной административной юстиции и создания системы административных судов. Однако именно административные суды и специализированное административное правосудие помогут реализации в России норм Конституции о создании гарантий защиты конституционно-правового развития, гарантий реализации конституционно-правовой нормы об эффективной судебной власти. Институт административного судопроизводства и судьи этих специализированных судов смогут полноценно искоренять коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения административных судов будут направлены на обучение «профессиональных чиновников»; ведь именно в таких решениях будет правовая информация о том, как «нельзя» использовать лишь ради своих личных интересов административную власть, предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм. Если говорить о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии законодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных воззрений относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы²².

Здесь нужно отметить, что страны с развитой правовой системой, в конституциях которых устанавливается термин «правовое государство», законодательно сформировали системы либо административных судов²³, либо приняли законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Следовательно, административный процесс, с этой точки зрения, является всегда только судебным. Другие административно-правовые нормы, регламентирующие порядок и динамичные отношения в сфере государственного управления, принято называть административными процедурами. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «модернизирующие усилия».

Именно саму идею и попытки создания в России законодательства об административном правосудии и следует назвать модернизацией административно-процессуального законодательства, ибо с учетом всех сложностей внешнего и внутреннего характера усилия по разработке такого законодательства сравнимы с крупными реформаторскими шагами.

В конце марта 2013 г. в России опубликован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»²⁴. Его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Президента Российской Федерации, содержащегося в утверж-

²² См., например. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 594–624. В многочисленных дискуссиях, посвященных проблеме административного судопроизводства, принимают участие и международные эксперты в данной области знаний. См., например, международный круглый стол «Внесудебный контроль административных решений» (Москва, 23 ноября 2011 г.), который состоялся в Институте государства и права РАН (URL: <http://www.igpran.ru/about/subjects/snews/3048/>).

²³ О формировании в России административных судов см., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5.

²⁴ URL: http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf.



Фото со студентами КазГЮУ (Астана, 2013 г.)

денном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. В пункте 1 (ч. 2) Перечня определено: представить до 01 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 этого Перечня Поручений содержит указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок — до 01 марта 2013 г.)²⁵.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей весьма профессионально и объективно анализировал создавшуюся ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия в современных условиях. Он исходил из положения о том, что «создание административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса — требование Конституции. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»²⁶.

Теперь наступило время профессионального обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства (КАС). Идет процесс ознакомления с текстом законопроекта, пишутся первые отзывы о нем, даются краткие оценки, готовятся полномасштабные рецензии. Однако, уже сейчас слышатся голоса и скоропалительные суждения тех, кто, фактически еще не дочитав проект КАС до конца, начинает утверждать, что, дескать, всё, что авторы законопроекта «списали» с Гражданского процессуального кодекса РФ — это хорошо, а то, что выдумали сами в каче-

²⁵ URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>.

²⁶ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>.

стве специальных норм относительно института административного судопроизводства — представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Думается, эти очень быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписываются» в общую канву представлений о нецелесообразности учреждения в России специализированного административного правосудия. На протяжении последних 15 лет оппозиционные настроения в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве реально мешали модернизирующим усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности же, данный законопроект стал сегодня нормативно-правовой основой, которая позволяет, формируя порядок разрешения административных дел, улучшать качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российской административной юстиции уже к концу 2013 году.

Нынешний проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает сторонами в судебном процессе административного истца и административного ответчика (органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие). А предметом регулирования законопроекта определяет «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или

¹⁹ См., например: О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: Указ Президента РФ от 02 апреля 2013 г. № 309 // Рос. газ. 2013. 04 апр.; О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»: Указ Президента РФ от 02 апреля 2013 г. № 310 // Рос. газ. 2013. 04 апр. Усилия Российской Федерации по созданию законодательства о противодействии коррупции и осуществлению самой антикоррупционной деятельности впервые весьма положительно оценены; наша страна по индексу восприятия коррупции и осуществлению Интернетшл поднялась сразу на 10 позиций. См.: Егоров И. Россию признали как полноправного члена международной антикоррупционной системы // Рос. газ. 2013. 10 апр.

²⁰ См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012.

²¹ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165–190.



Студенты на докладе у профессора Ю. Н. Старилова

иных публичных полномочий». Таким образом, авторы законопроекта весьма определенно связывают с административным судопроизводством конкретный вид правовых дел (юридических споров) — административных дел, обладающих публично-правовой спецификой и требующих судебного разбирательства в специальном судебно-процессуальном порядке.

Проявляя свою активность в процессе, суд в целях правильного разрешения административных дел вправе истребовать доказательства по своей инициативе. При этом копии документов, истребованных судом по своей инициативе, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют. Авторы законопроекта предлагают закрепить положение, согласно которому обязанность доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию

и должностное лицо. На этих субъектах (органы, организации и должностные лица) лежит обязанность подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. Предполагается, что по таким делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, которые обратились в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, будут не обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

Ю. Н. Старилов: Ресей мемлекетін жаңғырту және адам және азаматтың құқықтары мен бостандығын қорғау саласында әкімшілік-құқықтық реттеу сапасының артуы.

Бұл мақалада мемлекеттік басқаруды жаңғырту, әкімшілік рәсімдерді жетілдіру және Ресейдегі адам және азаматтың құқықтары мен бостандығын қорғауды құқықтық реттеудің тиімділігі мәселелері талданған. Қарастырылған мәселелерді автор әкімшілік құқық ғылымы және мемлекетті жаңғыртудың жалпы бағыттарын ескере отырып, әкімшілік-процессуалдық заңды қабылдау және әкімшілік сот өндірісін қалыптастыру мәнмәтінінде қарастырылған.

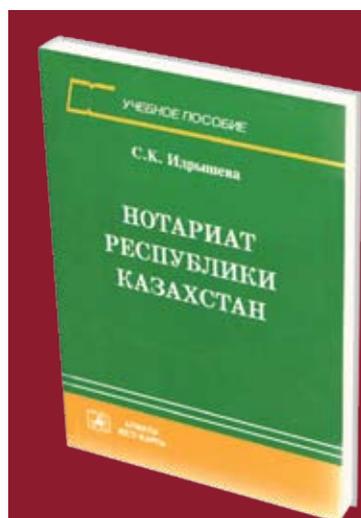
Түйінді сөздер: мемлекет, құқық, реформа, адам құқығын қорғау, мемлекеттік басқаруды жаңғырту, сот, әкімшілік сот өндірісі, әкімшілік рәсімдер, әкімшілік-процессуалдық заңнама, Ресей.

Y. N. Starilov: Modernization of Russian state and improvement the quality of administrative- law regulation in the sphere of defence of rights and freedom of a man and a citizen.

The present publication is dedicated to the issue of modernization of the state management, administrative procedure improvement, effective legal regulation of the protection of human rights and freedoms in Russia. The author is considering the problems through the foundation of administrating legal proceedings; development of administrative law science and general tendencies of the state modernization.

Key words: state, right (law), reform, human rights protection, state man-agement modernization, court, administrative proceedings, administrative processing legislation, Russia.

НОВЫЕ КНИГИ



Идрышева С. К. Нотариат Республики Казахстан: Учебное пособие / С. К. Идрышева. Алматы: Жеті Жарғы, 2013. — 248 с.

Рецензенты: д.ю.н., профессор Каудыров Т. Е. д.ю.н., профессор Аленов М. А. к.ю.н., профессор Кыстаубай О. С.

Учебное пособие предназначено для студентов и магистрантов юридических вузов и факультетов, преподавателей, практикующих юристов, нотариусов, а также для широкого круга читателей, интересующихся сферой нотариальной деятельности.

В качестве пререквизитов для усвоения правовых основ нотариальной деятельности являются римское право, теория государства и права, конституционное право, гражданское право, гражданское процессуальное право, семейное право, международное частное право.

Задачей спецкурса «Нотариат Республики Казахстан» является изучение организации и структуры нотариата, его компетенции, методов деятельности, содержания отдельных нотариальных действий и порядка их осуществления.

Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 01 марта 2013 г.

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОГО СТАТУСА «КНЯЖЕСТВА СИЛЕНД»



М. М. ДАУЛЕНОВ,
зав. кафедрой международного права и международных
отношений КазГЮУ, доктор Ph.D. в области права

В статье рассматривается проблема определения статуса «княжества Силенд» в международном праве. На основе анализа требований современного международного права, предъявляемым к государствам как субъектам международного права, автор приходит к выводу, что «княжество» не является государством, поскольку не имеет постоянного населения и определенной территории, а его государственная власть не осуществляется эффективно. В настоящее время Силенд не признан в качестве государства ни одним государством либо международной межправительственной организацией. Кроме того, возникают достаточные сомнения в его способности вступать и поддерживать отношения с другими государствами.

Ключевые слова: государство, княжество, Силенд, признание, международное право, конвенция Монтевидео, гражданство, территория, международные отношения.

ВВЕДЕНИЕ

10 октября 2012 г. многие периодические издания¹ сообщили о скоропостижной кончине Рой Бейтса — основателя, так называемого, «княжества Силенд». Большинство представителей доктрины классического международного права довольно скептически относились к данному «княжеству» до тех пор, пока 25 ноября 1968 г. английский королевский суд Челмсфорда графства Эссекс не вынес решение, согласно которого он не обладает юрисдикцией в отношении призвания к ответственности Рой Бейтса, являвшегося гражданином Великобритании, поскольку «Рафс-Тауэр» (англ. Roughs Tower), составляющее территорию Силенд, расположено в открытом море, то есть за пределами территории Великобритании².

«Рафс-Тауэр» представляет собой одну из нескольких платформ, построенную Великобританией во время Второй мировой войны, в целях осуществления противовоздушной обороны. Все платформы находились в пределах трех морских миль от береговой

© М. М. Дауленов, 2013

¹ Интернет-страница «BBC News England», <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-19901944>>; интернет-страница газеты «The Guardian», <<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/oct/10/prince-sealand-dies>>.

² Информационная справка РосБизнесКонсалтинг, <<http://top.rbc.ru/society/10/10/2012/673759.shtml>>; информационная справка, <<http://chiefacoins.com/Database/Micro-Nations/Sealand.htm>>.

линии Великобритании, то есть в границах ее территориального моря. Все, кроме одной — Форта Маунселл, более известного под названием «Рафс-Тауэр» (в дословном переводе означает «Башня хулиганов»). Она располагалась за пределами территориального моря Великобритании, в шести морских милях от береговой линии, прямо напротив входа в устье Темзы. Данное расположение спасло платформу от уничтожения. После окончания Второй мировой войны все остальные платформы были уничтожены, а Рафс-Тауэр был попросту вычеркнут из списков Британского адмиралтейства и забыт. Но, как отмечается в источниках, не всеми и не навечно³. В 1966 г. данной платформой заинтересовались Рой Бейтс и Ронан О'Рэйлли — владельцы «пиратских» радиостанций «Радио Эссекс» и «Радио Кэрролайн», соответственно. Намерением Бейтса и О'Рэйлли было создание на платформе огромного парка развлечений. В результате ссоры платформой завладел Бейтс. В июле 1967 г. О'Рэйлли попытался взять спорную платформу под свой контроль, но его попытка оказалась нерезультативной⁴. Бывший майор Британской армии Р. Бейтс не создал на территории платформы запланированный им ранее парк развлечений, а использовал ее для учреждения «пиратской» радиостанции под названием «Britain's Better Music Station»⁵. Принимая во внимание тот факт, что платформа находилась за пределами территориального моря Великобритании, Р. Бейтс игнорировал законодательство Великобритании об охране авторских и смежных прав, и соответственно, не платил никаких налогов и сборов.

2 сентября 1967 г. Р. Бейтс провозгласил создание на территории платформы суверенного государства — «княжества Силенд», а себя его главой — князем Роем I⁶. Конституция «княжества Силенд» состоит из 996 слов и семи следующих положений: «статья 1. Принципы и структура правительства», «статья 2. Сенат и его обязанности», «статья 3. Судебные полномочия», «статья 4. Государственные вопросы», «статья 5. Поддержание порядка», «статья 6. Правопреемство суверенных полномочий» и «статья 7. Изменение

³ Интернет-страница журнала «Вокруг света», <<http://www.vokrugsveta.ru/telegraph/globe/212/>>.

⁴ Ibidem.

⁵ Информационная справка, <<http://wikimapia.org/1808967/ru/%D0%9A%D0%BD%D1%8F%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%A1%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B4>>.

⁶ Интернет-страница журнала «Вокруг света», <<http://www.vokrugsveta.ru/telegraph/globe/212/>>.

Рой Бейтс и его супруга Джоан Бейтс⁷

или дополнение конституции»⁸. Формой государственного правления определена конституционная монархия⁹.

Британское правительство не могло смириться с фактом завладения спорной платформой Р. Бейтсом и провозглашения им «княжества Силенд». В 1968 г. к платформе подошли британские патрульные катера в целях ее возвращения под контроль Великобритании. Со своей стороны майор в отставке Р. Бейтс сделал несколько предупредительных выстрелов в воздух. В результате данного инцидента никто не пострадал, но против Р. Бейтса как британского гражданина возбудили уголовное дело¹⁰. Как было отмечено выше, 25 ноября 1968 г. английский королевский суд Челмсфорда графства Эссекс постановил, что не обладает юрисдикцией в отношении призвания к ответственности Р. Бейтса, поскольку платформа расположена за пределами территориального моря Великобритании¹¹.

Тем не менее, до сих пор остается спорным вопрос о том, является ли «княжество Силенд» полноправным членом международного сообщества, государством и, соответственно, субъектом международного права.

I. ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА

Понятие международного сообщества, как отмечают польские представители науки международного права, профессора Р. Бежанэк и Я.

Симонидэс, необходимо рассматривать как в узком значении, так и в широком значении этого слова¹². В узком значении международное сообщество представляет собой совокупность всех государств мира, поддерживающих между собой отношения, регулируемые международным правом. В широком же значении под международным сообществом следует понимать не только совокупность всех государств, но также не суверенных субъектов международного права, то есть всех субъектов международных отношений обладающих способностью осуществлять действия в международной плоскости, права и обязанности которых регулируются международным правом¹³. Существует и другое мнение. Американский представитель доктрины международного права, профессор Стивен МакКэффри, полагает, что адресатами международного права являются, как принцип, государства¹⁴. В подтверждение данного тезиса необходимо указать, что в ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. при определении понятия «императивная норма общего международного права» (*ius cogens*) использован термин «международное сообщество государств»¹⁵, как бы подталкивая к утверждению, что только государства образуют международное сообщество. Противники данного аргумента могли бы выдвинуть тезис о том, что в соответствии со ст. 1 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. она применяется к договорам заключенным между государствами и, таким образом, согласно п. а ст. 3 этой же конвенции, не влияет на юридическую силу соглашений, заключенных между государствами и иными субъектами международного права или между другими субъектами международного права. Однако, ст. 53 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между междуна-родными организациями от 21 марта 1986 г.¹⁶ подобным образом использует понятие «международное сообщество государств», не включая в его содержание международные организации. Интересным является также то, что Международный Суд ООН, как отмечает автор монографии «Теория и философия международного права», профессор Роман Квечень, в своем решении от 5 февраля 1970 г. по делу *the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*¹⁷ использовал термин «международное сообщество в целом» (англ. *international community as a whole*) без отнесения данного понятия только к государствам¹⁸. Кроме того, в Статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, подготовленных Комиссией международного права ООН, подобным образом несколько раз упоминается «международное сообщество в целом»¹⁹.

¹² Bierzanek R., Symonides J. Prawo międzynarodowe publiczne. – Warszawa 2002, S. 13.

¹³ Idem.

¹⁴ McCaffrey S.C. Understanding International Law. – Newark/San Francisco/Charlottesville 2006, P. 140.

¹⁵ Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml>.

¹⁶ Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г., <<http://pravo.lestonevsky.org/bazaby/mdogov/megd4719.htm>>.

¹⁷ Решение Международного Суда ООН от 5 февраля 1970 г. по делу *the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, I.C.J. Reports 1970, P. 3.

¹⁸ Kwiecień R. Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane. – Warszawa 2011, S. 62.

¹⁹ Ст. 25 п. 1 пп. б, ст. 33 п. 1, ст. 42 п. б, ст. 48 п. 1 пп. б Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния являющихся приложением к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г. // Лукашук И. Право международной ответственности. – Москва 2004, С. 386-387, 389-390.

II. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ СУБЪЕКТА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Представляется, что понятие международного сообщества напрямую относится к субъектам международного права, отличительной чертой которых является способность создавать нормы международного права, адресатами которых могут, однако, являться не только субъекты международного права, но и физические и юридические лица, находящиеся под их юрисдикцией. Показательным примером в этом отношении является право Европейского Союза, адресатами которого, как подчеркнул Суд союза в своем решении по делу *van Gend en Loos*²⁰, могут быть физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государств-членов союза и на которых распространяется данное право в соответствии с учредительными договорами Европейского Союза²¹.

Как утверждают британские представители науки международного права, профессор Роберт Дженнингс и юридический советник британского внешнеполитического ведомства (англ. *the Foreign and Commonwealth Office*) Артур Ваттс в девятом выпуске своей книги «Международное право Оппенгейма», обладание международными правами и обязанностями предполагает, *pro tanto*, наличие международной правосубъектности. Однако наличие международной правосубъектности совершенно не означает обладание полным спектром международных прав и обязанностей²². Указанное отметил также Международный Суд ООН в своем консультативном заключении от 11 апреля 1949 г. по делу *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations*: «в каждой правовой системе субъекты права не обязательно должны обладать идентичным характером и объемом своих прав, и их существо зависит от потребностей сообщества»²³. Таким образом, вид и объем международной правосубъектности определяются характером каждого отдельного носителя прав и его положением в международном правопорядке²⁴.

Несмотря на это, международное право определяет минимальный объем прав и обязанностей, составляющих совокупность отличительных признаков субъектов данного права. Такими признаками являются: а) способность создавать нормы международного права путем заключения международных соглашений регулируемых международным правом²⁵ и общей практики (англ. *a general practice*) признанной в качестве правовой нормы (*opinio iuris*) — междуна-

²⁰ Решение Суда Европейского Союза от 5 февраля 1963 г. по делу 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, (1963) ECR 00003.

²¹ Ст. 52 Договора о Европейском Союзе и ст. 355 Договора о функционировании Европейского Союза определяют территориальную сферу действия учредительных договоров Союза, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>>, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EN:PDF>>.

²² Jennings R., Watts A. *Oppenheim's International Law. Volume I. Peace*. – Harlow 1992, P. 330.

²³ Консультативное заключение Международного Суда ООН от 11 апреля 1949 г. по делу *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations*, I.C.J. Reports 1949, P. 174.

²⁴ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Международное право. Москва 2011, С. 212.

²⁵ Ст. 2 п. 1 пп. а Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. дает следующее определение понятию «международный договор»: «договор означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе, в двух или нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования».

родный обычай²⁶; б) способность предъявления претензий в связи с нарушением международного права (*ius standi*)²⁷; в) способность нести международно-правовую ответственность²⁸; г) пользование привилегиями и иммунитетом от национальной юрисдикции²⁹; д) способность установления и поддержания дипломатических отношений (*ius legationis*)³⁰. Представляется, что отсутствие одного из вышеуказанных признаков, конечно, не способствует автоматическому отрицанию признания конкретного «образования» субъектом международного права, но, по крайней мере, создает достаточные сомнения в этом отношении. При этом следует отметить, что в отличие от государств, являющихся суверенными субъектами международного права и обладающих максимальным объемом вышеперечисленных прав, международные организации, например, «вероятно не могут претендовать на привилегии и иммунитеты как суверенное государство по праву; они могут претендовать на присуждение таких привилегий и иммунитетов»³¹. Таким образом, субъектами международного права могут быть и не суверенные, в том числе производные, субъекты, не являющиеся государствами (англ. *non-State actors*).

В дополнение необходимо выделить, так называемых, бенефициаров международного права, не являющихся его субъектами. К таковым следует отнести физических лиц способных нести уголовную ответственность перед международными судебными органами. Кроме того, физические лица некоторых государств обладают способностью выступать в международных судебных органах, таких как Европейский суд по правам человека, Суд Европейского Союза или Межамериканский суд по правам человека, с жалобой против своего же государства. Наличие упомянутых признаков, конечно, *per se* не означает, что физические лица являются субъектами международного права, и этот вопрос до сих пор остается открытым³².

III. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Несмотря на возрастающее количество участников международной правовой системы, государства, безусловно, остаются наиболее важными его субъектами³³. Соответственно, государства являются основными и наиболее традиционными субъектами международного права³⁴. В то время как значение и ключевая роль государств в международном праве не подвергается сомнению, дискусион-

²⁶ В соответствии со ст. 38 п. 1 пп. б Статута Международного Суда ООН Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы, <<http://www.un.org/ru/iccj/statut.shtml>>. Более подробно на тему международного обычая как источника международного публичного права см. Wolfke K. *Custom in Present International Law*. – Dordrecht 1993.

²⁷ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 212; Barcik J. *Wentkowska A. Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Libony*. 2.wydanie. – Warszawa 2011, S. 5.

²⁸ Barcik J. *Wentkowska A. Op. cit.*, S. 5.

²⁹ Ногойбаева Э. К., Лейтон М. и др. *Хрестоматия. Действующее международное право*. – Бишкек 2012, С. 77.

³⁰ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 212; Barcik J. *Wentkowska A. Op. cit.*, S. 5.

³¹ Ногойбаева Э. К., Лейтон М. и др. Указ. соч., С. 78.

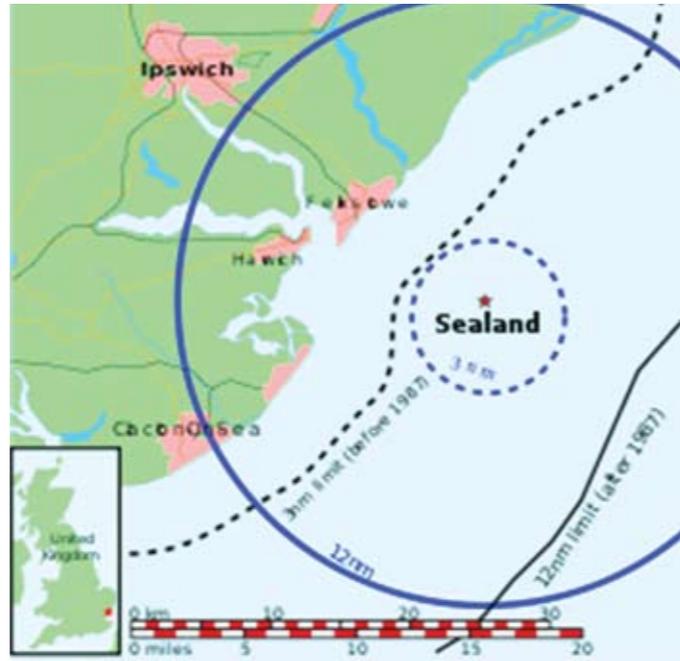
³² Czapliński W., Wyrozumski A. *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. 2.wydanie. – Warszawa 2004, S. 131.

³³ Shaw M. N. *International Law*. – New York 2008, P. 197.

³⁴ McCaffrey S. C. *Op. cit.*, P. 141; Ногойбаева Э. К., Лейтон М. и др. Указ. соч., С. 78.

ными остаются вопросы, связанные с соответствием общепризнанных признаков государств тем фактическим обстоятельствам, которые некоторые государства характеризуют как признаки государственности. Как отмечает британский профессор Малкольм Шоу, в отношении вопроса возникновения государства взаимосвязь между фактическими и правовыми критериями выступает критически изменчивой категорией. В этой связи достаточно сложным и значимым представляется вопрос о том, является ли возникновение нового государств вопросом факта или права и каким образом взаимодействие между критерием эффективности и другими соответствующими принципами права может быть согласованным³⁵.

Общепризнанными признаками государства являются именно те, которые изложены в ст. 1 Конвенции о правах и обязанностях государств, подписанной 26 декабря 1933 г. на международной конференции в Монтевидео представителями 20 американских государств³⁶. В соответствии с положением данной статьи государство как субъект международного права должно обладать следующими признаками: а) постоянное население; б) определенная территория; в) правительством; и д) способность вступать в отношения с другими государствами. Подобным образом арбитражная комиссия Европейской конференции по Югославии в своем консультативном заключении № 1 заявила, что «государство общепризнанно определяется как объединение, которое состоит из территории и населения, при условии наличия организованной государственной власти» и, таким образом, «государство характеризуется наличием суверенитета»³⁷. Несмотря на то, что в доктрине международного права вышеуказанные признаки государства *per se* не вызывают значимых споров, их применение к конкретным ситуациям вызывает большое количество проблем³⁸. Кроме того, необходимо принять во внимание тот факт, что вышеуказанные признаки государства, хотя и являются основными, не имеют исчерпывающий характер и могут быть дополнены³⁹. Так, например, 16 декабря 1991 г. министры иностранных дел государств-членов Европейского Экономического Сообщества⁴⁰ приняли дополнительную декларацию по Югославии, определяя тем самым способ, каким принципы, касающиеся признания будут применены к новым государствам, возникшим после распада Югославии. Каждое из этих государств, которое желает быть признанным Европейским Экономическим Сообществом и его государствами-членами, должно было в срок до 23 декабря 1991 г.: а) выразить желание быть признанным независимым государством; б) принять положения декларации относительно принципов признания; в) принять положения проекта конвенции принятой на конференции Европейского Экономического Сообщества 4 ноября 1991 г. касательно прав человека, а также прав национальных и этнических групп; г) выражают готовность поддерживать усилия Генерального Секретаря и Совета Безопасности ООН, а также принять участие в работе конференции по Югославии⁴¹.



Место расположения «княжества Силенд»⁴²

А. ПОСТОЯННОЕ НАСЕЛЕНИЕ

Критерий наличия постоянного населения (англ. a permanent population) представляет собой неотъемлемый и естественный признак государства⁴³. Данный элемент государственности часто определяется как «совокупность индивидов постоянно проживающих совместно как общество»⁴⁴. При этом международное право не устанавливает требования относительно минимального количества индивидов, которые могут составлять «постоянное население»⁴⁵. В качестве примера можно привести Республику Науру, население которого составляет всего около 14 тыс. человек⁴⁶. Как правило, население государства определяется формальным элементом гражданства⁴⁷. Однако, возникает вопрос о том, какое население может считаться «постоянным»? Несомненно, как отмечает Стивен МакКэффри, критерий постоянного населения не означает, что отдельные представители населения государства не могут эмигрировать и проживать за границей⁴⁸. Кроме того, как отметил Международный Суд ООН в своем консультативном заключении от 16 октября 1975 г. по делу Western Sahara, даже кочевники могут иметь определенные права в отношении той территории, на которой они перемещались⁴⁹.

Официальных данных о точном количестве населения «княжества Силенд» на настоящий момент не имеется. Некоторое время назад «княжество» заявляло, что его население состоит всего из 27

⁴² http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_of_Sealand_with_territorial_waters.png?uselang=ru

⁴³ Shaw M.N. Op. cit., P. 199.

⁴⁴ McCaffrey S.C. Op. cit., P. 142.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Географический справочник «О странах», <<http://ostranah.ru/nauru/>>.

⁴⁷ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 240.

⁴⁸ McCaffrey S.C. Op. cit., P. 142.

⁴⁹ Консультативное заключение Международного Суда ООН от 16 октября 1975 г. по делу Western Sahara, I.C.J. Reports 1975, P. 12.

³⁵ Shaw M.N. Op. cit., P. 197-198.

³⁶ Конвенция о правах и обязанностях государствах от 26 декабря 1933 г. (Монтевидео), <<http://www.cfr.org/sovereignty/montevideo-convention-rights-duties-states/p15897>>.

³⁷ Shaw M.N. Op. cit., P. 198.

³⁸ McCaffrey S.C. Op. cit., P. 141

³⁹ Shaw M.N. Op. cit., P. 198.

⁴⁰ В настоящее время – «Европейский Союз».

⁴¹ Dymia E. Wkład Unii Europejskiej w rozwój instytucji uznania państwa/E. Dymia (ред.) Nauka prawa międzynarodowego u progu XXI wieku. Materiały pokonferencyjne. – Rzeszów 2003, S. 60.

человек⁵⁰. Однако, общее количество лиц, обладающих паспортами, и соответственно гражданством, «княжества Силенд» составляет около 160 000⁵¹. Интересным является то, что стоимость удостоверения личности Силенд (англ. Sealand Identity Card), как указано на его официальной интернет-странице, составляет всего 25 фунтов стерлингов. Заплатив 99 фунтов стерлингов можно приобрести титул «Рыцаря Суверенного Военного Ордена Силенд»; в 29,99 фунтов стерлингов оцениваются титулы «Лорда», «Супруги Лорда» (англ. Lady), «Барона» и «Баронессы»; за 199,99 фунтов стерлингов можно приобрести титулы «Графа» и «Графини» Силенд⁵².

Таким образом, население «княжества Силенд» можно определить общностью около 160 000 человек, обладающих его паспортами, но не проживающих на постоянной основе на территории платформы «Рафс-Тауэр». Соответственно, возникает вопрос о том, можно ли считать население Силенд постоянным? По мнению Стивена МакКэффри «постоянное» проживание всего нескольких человек на определенной территории соответствует критерию «постоянное население»⁵³. Тем не менее, по нашему мнению, в ситуации, когда большинство населения «княжества» проживает за пределами его территории, наличие признака государства — «постоянное население» представляется в достаточной степени сомнительным.

Б. ОПРЕДЕЛЕННАЯ ТЕРРИТОРИЯ

Критерий наличия определенной территории (англ. a defined territory) выражается в необходимости обладания государством территорией, отделенной от других государств. В то же время международное право не требует от государств иметь четко обозначенные границы⁵⁴. В настоящее время многие государства не имеют в действительности четко определенных границ, многие из которых являются предметом территориальных споров и даже открытых конфликтов⁵⁵. Как отметил Международный Суд ООН в своем решении от 27 июня 1986 г. по делу Military and Paramilitary Activities in and



Платформа «Рафс-Тауэр»⁵⁶

⁵⁰ Информационная справка, <http://www.mu.fi/amorph03/downloads/pdfs/principality_of_sealand.pdf>.

⁵¹ Информационная справка, <<http://www.micronations.ru/sealand.htm>>.

⁵² Интернет-страница «княжества Силенд», <<http://www.sealandgov.org/title-rack>>.

⁵³ McCaffrey S. C. Op. cit., P. 143.

⁵⁴ Shaw M. N. Op. cit., P. 199; Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 241.

⁵⁵ McCaffrey S. C. Op. cit., P. 143.

⁵⁶ http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sealand_fortress.jpg?uselang=ru

against Nicaragua, основная правовая концепция государственного суверенитета в международном обычном праве распространяется не только на определенный участок земли, но и на внутренние воды, территориальное море каждого государства и воздушное пространство над данными пространствами⁵⁷.

Согласно официальным данным, сухопутная территория «княжества Силенд», представляющая собой платформу «Рафс-Тауэр», расположенную в центральной части Северного моря, составляет всего 0,004 кв. км.⁵⁸ Кроме того, после сильнейшего пожара, который произошел 23 июня 2006 г. в результате короткого замыкания электропроводов на территории платформы «Рафс-Тауэр», Бюро Внутренних Дел (англ. the Bureau of Internal Affairs) «княжества» сообщило о том, что исключительная зона общего судоходства (англ. an exclusion zone for all general shipping) Силенд составляет одну морскую милю в радиусе от платформы⁵⁹. В связи с этим возникает вопрос о том, можно ли считать платформу «Рафс-Тауэр» территорией «княжества Силенд» как государства?

Свое притязание на территорию платформы «Рафс-Тауэр» власти «княжества» обосновывают тем, что платформа являлась территорией, никому не принадлежащей (лат. terra nullius)⁶⁰. Как отметил Международный Суд ООН в вышеуказанном консультативном заключении от 16 октября 1975 г. по делу Western Sahara, выражение «ничья земля — terra nullius» является юридическим термином права, применяемым в связи с «оккупацией» как одним из правовых способов приобретения суверенитета над территорией⁶¹. Приобретение государственной территории посредством «оккупации» предполагает захват территории и намерение оккупирующего государства осуществлять эффективную власть («цель и намерение выступать в качестве правителя, и фактическое осуществление власти или демонстрация такой власти»). Приобретение территории совершается в том случае, когда соответствующая территория была оставлена предшествующим владельцем, либо это территория, на которой ни одно государство не реализовало своего территориального суверенитета (terra nullius)⁶². 1 октября 1987 г. Великобритания расширило ширину своего территориального моря с трех до двенадцати морских миль⁶³. Таким образом, платформа «Рафс-Тауэр» расположилась в территориальном море Великобритании и соответственно в ее исключительной экономической зоне, ширина которой в соответствии со ст. 57 Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.⁶⁴ не должна превышать двухсот морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Кроме того, согласно п. 8 ст.

⁵⁷ Решение Международного Суда ООН от 27 июня 1986 г. по делу Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Reports 1986, P. 14.

⁵⁸ Информационная справка, <http://www.mu.fi/amorph03/downloads/pdfs/principality_of_sealand.pdf>.

⁵⁹ Интернет-страница «княжества Силенд», <<http://www.sealandgov.org/official-notices-notices-to-mariners/notm-029-06-modification-of-declared-exclusion-zone>>.

⁶⁰ Интернет-страница «княжества Силенд», <<http://www.sealandgov.org/history>>.

⁶¹ Консультативное заключение Международного Суда ООН от 16 октября 1975 г. по делу Western Sahara, Op. cit.; Ногойбаева Э. К., Лейтон М. и др. Указ. соч., С. 91.

⁶² Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 267.

⁶³ Интернет-страница журнала «Вокруг света», <<http://www.vokrugsveta.ru/telegraph/globe/212/>>.

⁶⁴ Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf>.

Силендский доллар⁶⁵

60 данной конвенции, искусственные острова, сооружения и установки не обладают статусом островов; они не имеют своего территориального моря, и их наличие не влияет на определение границ территориального моря, исключительной экономической зоны или континентального шельфа. Однако Конвенция ООН по морскому праву вступила в силу 16 ноября 1994 г., то есть значительно позже объявления платформы «Рафс-Тауэр» территорией «княжества Силенд». Соответственно, сомнительным было бы применение вышеуказанных положений конвенции в данной ситуации.

Тем не менее, если полагать, что платформа «Рафс-Тауэр» на момент провозглашения государственности «княжества Силенд» находилась в открытом море, то есть за пределами территориального моря Великобритании — как указал 25 ноября 1968 г. английский королевский суд Челмсфорда графства Эссекс — следует принять во внимание, что в соответствии со ст. 89 Конвенции ООН по морскому праву ни одно государство не вправе претендовать на подчинение какой-либо части открытого моря своему суверенитету. Применение ст. 89 конвенции к ситуации с «княжеством Силенд» представляется возможным в виду того, что что положение данной статьи отражают нормы международного обычая, сформированные еще в XVII и XVIII вв. на основании всеобщей и однородной практики государств⁶⁶.

Интересным является то, что в 1978 г. административный суд г. Кёльн не признал Силенд в качестве государства, указав при этом, что территория платформы «Рафс-Тауэр» образована не естественным путем, а соединена с морским дном лишь опорой⁶⁷. Данное мнение суда полностью совпадает с мнением большинства представителей доктрины международного права, указывающих на то, что территорией государства является определенный участок земной поверхности, отделенный от других государств и находящийся под юрисдикцией данного государства⁶⁸.

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что «княжество Силенд» не обладает государственной территорией в том понимании, в котором международное право дает определение данному термину.

В. ПРАВИТЕЛЬСТВО

В целях обеспечения эффективного управления государством необходимым условием его существования является наличие определенной

формы государственного управления (правительства)⁶⁹. При этом, международное право не определяет, какие именно требования должны быть соблюдены в процессе организации государственного управления⁷⁰. Как отметил Международный Суд ООН в своем консультативном заключении от 21 июня 1971 г. по делу *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ни одна норма международного права не требует от государства наличия какой-либо конкретной структуры государственного управления⁷¹. В соответствии с положением ст. 1 конституции «княжества Силенд» «монарх уполномочен принимать решения по всем национальным и международным вопросам гражданского и уголовного характера, которые влияют или могут повлиять на разрешение вопросов Суверенного Ордена или безопасности княжества». Кроме того, согласно этой же статье конституции глава государства имеет право уполномочить некоторых лиц либо группу лиц разрешать вопросы, касающиеся обеспечения благосостояния «княжества», в том числе может быть создано Бюро по внешним делам, внутренним делам, делам, связанным с деятельностью главы государства и делам казначейства «княжества». Интересным является тот факт, что конституция Силенд уполномочивает монарха определять полномочия и созывать заседания Сената Силенд, являющегося консультативным органом «княжества» (ст. 2 конституции). Также, в соответствии с положением ст. 3 конституции Силенд учреждается суд, уполномоченный рассматривать споры, возникающие между «княжеством» и его гражданами или иными лицами. Примечательно, что решения такого суда носят рекомендательный характер.

Рассматриваемый признак государственности имеет как внутренний, так и внешний аспект⁷². Государственная власть должна функционировать эффективно, то есть государство должно быть в состоянии осуществлять свои права на внутригосударственном уровне, а на международном уровне — выполнять свои международно-правовые обязательства (принцип эффективности)⁷³. Представляется, что государственная власть не может существовать сама по себе и должна осуществляться в отношении населения, проживающего на территории того или иного государства⁷⁴. Таким образом, государственная власть должна осуществлять эффективный контроль над территорией государства и его населением, должна иметь возможность принимать нормативные правовые акты и привлекать к ответственности за их нарушение⁷⁵. Как было уже указано выше, население «княжества» составляет более 160 000 человек, владеющих его паспортами. И только два десятка из них проживают непосредственно на платформе «Рафс-Тауэр». В связи с этим возникает вопрос о том, насколько эффективно органы управления Силенд осуществляют контроль над своими гражданами? Во-первых, необходимо отметить, что большинство владельцев паспортов Силенд возможно никогда не пребывало на его территории, а паспорта были ими при-

⁶⁹ Shaw M. N. Op. cit., P. 200.

⁷⁰ Czapliński W., Wyrozumska A. Op. cit., S. 214.

⁷¹ Консультативное заключение Международного Суда ООН от 21 июня 1971 г. по делу *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, I.C.J. Reports 1971, P. 16.

⁷² McCaffrey S. C. Op. cit., P. 143.

⁷³ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 241.

⁷⁴ Bierzanek R., Symonides J. Op. cit., S. 120.

⁷⁵ Czapliński W., Wyrozumska A. Op. cit., S. 134.

обретены посредством электронной системы оплаты покупок. Соответственно, представляется достаточно сомнительным наличие эффективной политико-правовой связи⁷⁶ «княжества» с его гражданами. Во-вторых, имеются достаточные сомнения в способности Силенд осуществлять эффективную дипломатическую и консульскую защиту своих граждан за рубежом, принимая во внимание тот факт, что «княжество» не имеет ни одного своего дипломатического или консульского учреждения за рубежом.

Г. СПОСОБНОСТЬ ВСТУПАТЬ В ОТНОШЕНИЯ С ДРУГИМИ ГОСУДАРСТВАМИ

Критерий способности вступать в отношения с другими государствами как признак государственности тесно связан с фактом признания данного образования в качестве государства другими государствами⁷⁷. На настоящий момент «княжество Силенд» не признано ни одним государством в качестве именно государства, а не какого-либо иного «образования». Однако из материалов некоторых периодических изданий⁷⁸ следует, что министерства иностранных дел Федеративной Республики Германия и Нидерландов в свое время вели переговоры с «княжеством». Кроме того, бельгийская почта в течение некоторого времени признавала почтовые марки, выпущенные Силенд. Тем не менее, международное сообщество в целом до сих пор не выражало желание признать «княжество» в качестве государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении необходимо отметить, что далеко не каждое «образование» может быть признано государством. Государства являются первичными и суверенными субъектами международного права и признание конкретного «образования» в качестве государства требует констатации наличия у него постоянного населения, определенной территории, правительства, а также способности вступать в отношения с другими государствами. Несмотря на то, что в настоящее время в международном праве превалирует декларативная теория происхождения государства, установление способности данного «образования» вступать в отношения с другими государствами зависит напрямую от признания его в качестве государства, что напротив является проявлением конститутивной теории происхождения государства. Как было указано выше, признание «княжества Силенд» в качестве государства является достаточно сомнительным, принимая во внимание в особенности тот факт, что его территория представляет собой искусственное сооружение, соединенное с морским дном лишь четырьмя опорами. При этом морское дно, расположенное под опорой, является

общим достоянием человечества⁷⁹ и ни одно государство не может обладать суверенитетом в пространстве открытого моря. Кроме того, возникают достаточные сомнения в отношении осуществления эффективного контроля «княжества» над своими гражданами, подавляющее большинство которых не проживает на его территории. Отсутствие факта признания Силенд в качестве государства, по крайней мере, международным сообществом государств не способствует установлению его способности вступать в отношения с последним. В достаточной степени сомнительным представляется также признание «княжества Силенд» субъектом *sui generis*, поскольку его возможный особый статус не урегулирован международным правом. Ввиду этих обстоятельств, в соответствии с доминирующим в международном праве подходом к данному вопросу, «княжество» не является ни государством, ни субъектом международного права и соответственно не входит в состав международного сообщества.

М. М. Дауленов: «Силенд княздыгының» халықаралық-құқықтық мәртебесін анықтау мәселесіне.

Мақалада халықаралық құқықтағы «Силенд княздыгының» мәртебесін анықтау мәселесі қарастырылады. Халықаралық құқықтың субъектілері ретінде мемлекеттерге қойылатын заманауи халықаралық құқықтың талаптарын талдаудың негізінде автор «княздық» мемлекет емес деген қорытындыға келді, себебі, оның тұрақты халқы және белгілі бір аумағы жоқ, ал мемлекеттік билігі тиімді жүзеге аспайды. Қазіргі кезде Силендті ешбір мемлекет немесе ешбір халықаралық үкіметаралық ұйым мемлекет ретінде мойындамайды. Бұдан басқа, оның басқа мемлекеттермен қарым-қатынас орнатып, оны қолдау қабілетінің бар екендігіне сенімсіздік пайда болады.

Түйінді сөздер: мемлекет, княздық, Силенд, тану, халықаралық құқық, Монтевидео конвенциясы, мойындау.

M. M. Daulenov: The problem of the legal status determination of the Principality of Sealand in International Law .

The Principality of Sealand is not recognized by the international community as a state. Despite of the fact that the Principality possesses the «Roughs Tower» there is no defined territory in the international law meaning. The Sealand does not exercise effective control over its citizens and has no capacity to enter into relations with the other states. The Principality of Sealand is not also a *sui generis* subject of international law.

Keywords: state, principality, Sealand, recognition, international law, Montevideo Convention, citizenship, territory, international relations.

⁷⁶ На тему «эффективного гражданства» см. Решение Международного Суда ООН от 6 апреля 1955 г. по делу *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, P. 4.

⁷⁷ Shaw M. N. Op. cit., P. 202.

⁷⁸ Интернет-страница журнала «Вокруг света», <<http://www.vokrugsveta.ru/telegraph/globe/212/>>.

⁷⁹ Declaration of Principles Governing the Sea-Bed and the Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, beyond the Limits of National Jurisdiction adopted by the Resolution of the UN General Assembly 2749 (XXV), <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/350/14/IMG/NR035014.pdf?OpenElement>>.

⁶⁵ <http://hangmag.com/wp-content/uploads/sealand-4.jpg>

⁶⁶ Czapliński W., Wyrozumska A. Op. cit., S. 163.

⁶⁷ Витцум В. Г., Боте М., Дольцер Р., Кляйн Э., Куниг Ф., Хайльброннер К., Шрёдер М. Указ. соч., С. 241.

⁶⁸ Czapliński W., Wyrozumska A. Op. cit., S. 143.

КОНСОЛИДАЦИЯ УСИЛИЙ ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ



Д. С. ЧУКМАЙТОВ,
директор Алматинского представительства КазГЮУ
«Центр дистанционных технологий обучения»,
д.ю.н., профессор

В связи с модернизацией правоохранительной системы Республики Казахстан в статье акцентируется внимание на главном приоритете — необходимости солидарности гражданского общества и государства в борьбе с преступностью. В борьбе с правонарушениями важна активная гражданская позиция, основанная на нравственном поведении людей.

Ключевые слова: государство, общество, преступность, правоохранительные органы, борьба, консолидация, солидарность, модернизация, правопорядок, культура.

В последние годы Казахстан принимает активные меры по борьбе с коррупцией, реформированию правоохранительных органов и укреплению правопорядка в стране. Теоретическое осмысление роли государства в борьбе с преступностью, его целей и возможностей в противостоянии этому негативно-социальному явлению, а также места гражданского общества в противодействии преступности приобретает особое значение также и в связи с реальной угрозой преступности безопасному развитию страны.

Советская доктрина построения справедливого общества опиралась на идею абсолютной управляемости общественных процессов и формировании нового человека исходя из приоритета общественного бытия над общественным сознанием. «Идея тотальной управляемости обществом и человеком не выдержала испытаний. Самые высокие идеалы пришлось утверждать с помощью самых жестоких способов»¹.

Сегодня мы постепенно приходим к пониманию того, что государство далеко не всегда способно тотально управлять общественными процессами. Общественные ожидания, надежды на государство, которое должно побороть преступность, не оправдались, и это разочаровывает многих граждан. Причем, наблюдается растущее недовольство граждан отсутствием эффективности борьбы с преступностью со стороны правоохранительных органов. Не оправдывая их недостатки в работе, тем не менее, задаваясь вопросом, все ли зависит от деятельности правоохранительных органов, почему возникает противостояние государства и части населения, а также о правильности позиции — «они по-

лучают заработную плату, следовательно, это только их обязанность бороться с преступностью». Да, только государству принадлежит право осуществлять правосудие в отношении лиц, совершивших преступления. Да, только в руках государства находятся правовые средства и институты принуждения, и оно определяет направления, стратегию и тактику борьбы с преступностью. Государство это основной субъект борьбы с преступностью и этатизм в борьбе с преступностью неизбежен, «однако нельзя забывать, что усилия государства могут увенчаться успехом только во взаимодействии с усилиями всех институтов гражданского общества, граждан. Это признано криминологами всего мира и закреплено в ряде резолюций ООН. В частности, в материалах специальной сессии IV Конгресса ООН по борьбе с преступностью и обращению с правонарушителями формулируется вывод о том, что в разных странах мира различны пределы использования института участия общественности в борьбе с преступностью, эти различия имеют объективную политическую и социально-экономическую основу, но суть закрепленной в резолюции позиции сводится к тому, что без помощи всего населения, всего общества успех в борьбе с преступностью невозможен»².

Вместо противостояния части населения государству, которое, кстати, является политической организацией самого общества, необходимо партнерство государства и гражданского общества. Причем, речь в данный момент идет не об обязательном участии граждан в добровольных формированиях по поддержанию правопорядка или о волонтерах правоохранительных органов, что в принципе желательно и необходимо, а речь идет о консолидации здоровых сил общества в борьбе с преступностью, о социальном фоне, на котором процветает преступность. Нравственные устои населения постсоветских стран за последние годы подверглись массивному воздействию идеалов и стандартов общества потребления. Известно, чем нравственнее общество, тем не терпимее оно будет относиться к тому, что раньше прощало. Например, если население не солидарно с правовыми запретами, коллективно не осуждает противоправных поступков, то успеха в борьбе с преступностью ожидать не стоит. Многие граждане без раздумий продолжают пользоваться услугами лиц, совершающих правонарушения, например:

- сотрудники финансовой полиции в этом году обнаружили не-

сколько подпольных казино, среди которых достаточно крупные. Их многочисленные посетители, безусловно, знали, что способствуют процветанию незаконного, теневого бизнеса;

- воровство чугунных крышек канализационных люков возможно только потому, что их принимают к реализации граждане, зарабатывающие на сборе металлолома, и их не волнует то, что жизнь детей подвергается опасности в результате их алчности;
- нарушители правил дорожного движения стараются «договориться» с сотрудником полиции, а после того, как им это удается, возмущаются поведением взяточника в погонах, не задумываясь о том, что сами поспособствовали становлению несправедливости. В результате в дорожной полиции сформировалась системная коррупция, с которой теперь сложно бороться;
- в борьбе с кражами важно противостоять не только ворами, но и людям, способствующим скупке украденного имущества.

Этот перечень можно продолжать очень долго, а вывод один — очень часто лицо приходит к совершению преступления через наше равнодушное, безучастное отношение к девиантным поступкам окружающих. В становлении правового порядка важное место занимает культура взаимоотношений людей. Приведем один пример, в больших городах многие водители выходят из себя из-за автомобильных пробок и готовы не только применить ненормативную лексику, но и пустить в ход свои кулаки. Все спешат, но отсутствие культуры подталкивает отдельных водителей занимать перекресток, несмотря на то, что за ним нет места для автомобиля. В результате после переключения светофора они запирают перекресток для проезда других машин, в итоге — гудки, ругань, агрессия. Пробки создают и те, кто выезжает на полосу встречного движения или начинают престаиваться из ряда на перекрестке, тем самым они заставляют других водителей снизить скорость движения, а значит, уменьшить пропускную способность движения на данном участке. Таким образом, в борьбе с правонарушениями важна активная гражданская позиция, основанная на нравственном поведении людей. Общество должно сплотиться в своем осуждении любых правонарушений, повысить требовательность к правонарушителям, продемонстрировать общественное осуждение любого, даже мелкого проступка, иногда достаточно простого замечания в адрес подростков — хулиганов. Власть должна поддерживать таких людей, а не относить их к протестному электорату с последующими мерами нейтрализации недовольства. Принцип неотвратимости ответственности предполагает обязательное общественное осуждение правонарушения, а не равнодушие — моя хата с краю. Состояние пониженной социальной сплоченности Дюркгейм назвал социальной аномией — отсутствие должной поддержки праву со стороны коллективных чувств. Э. Дюркгейм ввел понятие аномии для обозначения социальных структур, которые в результате быстрой смены социальных ценностей, перестают соблюдать общепринятые нормы поведения. «В результате распада системы регулирования и контроля индивиды оказываются в условиях, где ощущается нехватка механизмов внешнего управления и контроля. Тем самым создается угроза социальным отношениям, социальному окружению, общности людей (солидарности)»³. В обществе переходного периода меняется характер отношений между людьми, меняется их отношение к нормам поведения, в том числе и правовым. По мнению Ревина В. П. «внедрение рыночных отношений в известной сте-

пени упростило мотивы поведения многих людей, особенно молодежи. Существовавшие прежде (во многом формальные) идеологические конструкции были отброшены как ненужные в новых условиях реформируемой России. Корыстные мотивы в последние годы все в большей степени оказывают влияние на духовный мир людей. Деформация нравственных устоев ведет к расширению масштабов и дальнейшей профессионализации корыстной и экономической, организованной форм преступности со специализацией на разработку и совершение замаскированных, изощренных и крупных хищений, налоговых, таможенных преступлений, вымогательств, криминального передела собственности, похищении людей, заказных убийств и т. п.»⁴.

Происходит постепенное опасное для общества стирание граней между дозволенными поступками и запрещенными законом деяниями. При этом, как нам кажется, следует изменить общественную установку в отношении лиц, совершающих преступления. В общественном сознании в первую очередь их продолжают ассоциировать с понятием «злодей». Акцент же должен быть сделан на плохом поступке, который нанес вред людям. В жизни граждане фактически достаточно часто сталкиваются с лицами, совершающими коррупционные преступления, преступления в сфере экономической деятельности или связанные с незаконным оборотом наркотических средств, которые в быту одновременно бывают хорошими соседями, порядочными семьянинами и это в определенной степени смягчает отношение к ним и косвенно к совершенному деянию. В этой связи, основной акцент должен быть сделан не на личности правонарушителя, а на недопустимости совершения им общественно опасных деяний, которые причиняют серьезный вред здоровью и благополучию граждан, приводят к последствиям, отбрасывающим наше общество назад, угрожают стабильному, безопасному развитию Казахстана, становлению гражданского общества. Осуждать следует плохие поступки, которые причиняют вред, с тем, чтобы люди пришли к покаянию и отказались от их совершения. Должна быть создана атмосфера неприятия правонарушений не только сотрудниками правоохранительных органов, но всеми здоровыми силами гражданского общества. Причем, обеспечение принципа неотвратимости именно ответственности, а не неотвратимости наказания позволит, на наш взгляд, удовлетворить общественные ожидания результатами выполнения государством функции защиты граждан от преступных посягательств. Главное, по нашему мнению, готовность государственных органов реагировать на любое правонарушение, чутко и внимательно относиться к просьбам граждан об их защите и о помощи, продемонстрировать преступнику, что он будет обязательно задержан и возможно, если это требуется, будет сурово наказан. Необходимо заниматься не нравоучениями о необходимости исправления правонарушителей, а воспитанием ответственности граждан за свои поступки, в том числе и правонарушения.

Рост общественного правосознания повышает требования к государственным органам, в обязанность которых входит борьба с преступностью. Современный этап развития Казахстана связан с совершенствованием кадровой политики государства. В этой связи нельзя не согласиться с мнением разработчиков проекта «Государственной Программы дальнейшей модернизации право-

© Д. С. Чукмаитов, 2013

¹ Хохряков Г. Ф. Криминология: Учебник. М.: Юрист, 2002. С. 49.

² Долгова А. И. Криминология. М.: Норма, 2005. С. 380.

³ Кернер Х.-Ю. (составитель). Криминология. Словарь – справочник. М.: Норма, 1998. С. 7.

⁴ Ревин В. П. Преступность в России в контексте социально-экономических реформ // МЭПИ, Проблемы местного самоуправления, № 19 // <http://www.samoupravlenie.ru>

охранительной системы Республики Казахстан», которые отмечают, что современные задачи борьбы с преступностью все больше выходят за рамки узковедомственной проблемы. Необходимо, считают они, единый, слаженный подход и координация усилий в создании современной, дееспособной межведомственной модели правоохранительных ведомств, объединенных идеей единства образования, научных исследований и практики. Основой формирования новой модели развития правоохранительных органов должна стать научно обоснованная политика в данной области, включающая:

- 1) совершенствование роли подразделений практики в ведомственном образовании;
 - 2) повышение качества совместных научных исследований направленных на конкретный научный результат, востребованный в практике;
 - 3) совершенствование системы профессиональной межведомственной подготовки и повышения квалификации кадров для правоохранительной системы.
- Все это, безусловно, правильно, но не следует забывать о взаимодействии с населением, об укреплении доверия граждан к правоохранительным органам. В глазах населения настоящий сотрудник правоохранительных органов ассоциируется с честным, сдержанным и неподкупным человеком.

Формирование профессионального кадрового ядра следует начинать с повышения уровня профессиональной надёжности личного состава правоохранительных органов. Для того, чтобы убедить от увольнения, в том числе и по отрицательным мотивам, действующих сотрудников правоохранительных органов необходимо:

- усилить и обеспечить действенность профессиональной подготовки, воспитательной, социально-правовой, психологической работы с сотрудниками правоохранительных органов;
- решить иные задачи определенные разработчиками программы в области совершенствования кадровой политики и системы управления персоналом. Для успешного прохождения аттестации сотрудники должны быть осведомлены о критериях, параметрах требований, предъявляемых к аттестуемому лицу.

По мнению заслуженного юриста РФ, профессора Журавлева М. П. «нужен качественно новый уровень управления силами, задействованными на антикриминальном фронте, консолидация государственных органов и структур гражданского общества, согласованность действий всех ветвей власти, координация не только в рамках правоохранительной системы, но и на властно-управленческом уровне как в субъектах Федерации, федеральных округах, так и в масштабах страны»⁵.

Главное, на выходе применяемых мер, мы должны получить сотрудников честно и добросовестно исполняющих свои обязанности, моральные и нравственные характеристики которых отвечают общественным ожиданиям.

Д. С. Чукмаитов: Қылмыспен күресте мемлекет пен азаматтық қоғамның күш-жігерін біріктіру.

Мақалада Қазақстан Республикасында құқық қорғау жүйесін жаңғыртуға байланысты басты басымдық — мемлекет пен азаматтық қоғамның қылмыспен күресте ынтымақтастығының қажеттілігіне көңіл бөлінген. Құқық бұзушылықтармен күресте адамдардың адамгершілік мінез-құлқына негізделген белсенді азаматтық ұстанымы маңызды.

Түйінді сөздер: мемлекет, қоғам, айыпкерлік, құқық қорғау органдары, күрес, нығаяу, ынтымақ, жаңғырту, құқықтық тәртіп, мәдениет.

D. S. Chukmaïtov: Consolidation of state's efforts and civil society in the fight with the criminality.

In the connection of modernization of Kazakhstan's Republic law system in the article attention is accented at the main priority-necessity of consolidation of civil society and state in the fight with the criminality. In fight against offenses is important an active civic position, which based on moral behavior of people.

Key words: state, society, criminality, law apparatus, fight, Consolidation, solidarity, modernization, law, culture.

⁵ Журавлев М. П. О концепции государственной политики борьбы с преступностью в России // МЭПИ, Проблемы местного самоуправления, № 18 // <http://www.samoupravlenie.ru>



НОВЫЕ КНИГИ

Касимов А. А. Правосудие по уголовным делам в Республике Казахстан: конституционные и процессуальные основы. Монография / А. А. Касимов / Рецензенты: Когамов М. Ч. и Хан В. В. Алматы: Жеті Жарғы, 2013. — 104 с.

Настоящее монографическое исследование посвящено конституционным уголовно-процессуальным основам судебной власти в Республике Казахстан. В работе освещаются вопросы становления и развития судебной власти в суверенном Казахстане, определяются конституционные и процессуальные гарантии независимости суда при отправлении правосудия по уголовным делам. Особое внимание уделяется проблемам теории и практики реализации института судебной власти при разрешении уголовного дела по существу, а также ее пределам при проверке законности и обоснованности приговоров и постановлений суда.

Работа предназначена для преподавателей, докторантов, магистрантов и студентов высших учебных заведений, а также для практических работников судебной и правоохранительной системы.

СЫБАЙЛАСҚАН ЖЕМҚОРЛЫҚПЕН КҮРЕСТЕГІ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕЛЕР



А. Қ. СПАНОВ,
ҚазГЗУ Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасының заң ғылымдары магистрі, доцент

Мақалада сыбайласқан жемқорлықтың түсінігі және пайда болу себептері сипатталады. Сондай-ақ, сыбайласқан жемқорлық және онымен күрес жүргізу тетіктерінің даму тарихи аспектілері қарастырылған. Қазіргі кездегі сыбайласқан жемқорлықпен күрестегі халықаралық тәжірибелер зерттеледі. Әртүрлі елдердегі сыбайласқан жемқорлықпен күрестің стратегиялары, жолдары анықталады.

Түйінді сөздер: сыбайласқан жемқорлық, сыбайласқан жемқорлықпен күрес, парақорлық, мемлекеттік қызмет, саяси партия, меритократия қағидасы, халықаралық тәжірибе, сыбайласқан жемқорлықпен күрес стратегиясы, үкімет, кешенді әкімшілік реформа.

Сыбайласқан жемқорлық және онымен күрес сонау ежелгі кезден келе жатқан құбылыс. Себебі мемлекет пен құқық қалай пайда болды сонымен бірге осы дертте пайда болды. Әрине бұл дертке сол кездің өзінде барлық елдер шалдықты. Аталмыш дертпен күресу барысында әртүрлі амалдары, тәсілдері, жолдары, айдалары қолданылды. Бір елде ол біршама, екінші елді жартылай ал, үшінші елде мүлде жойылмады. Бүгінгі таңға дейін осы дерт өмір сүруде. Онымен күресудің жолдары, амалдары әрі қарай жетілуде. Оны толықтай жою әрине өз қолымызда.

2012 жылдың 14 желтоқсанындағы ҚР Президентінің «Қазақстан-2050» стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауы елдің даму жолын тағы да анықтап берді. Осы жолдауда Елбасы жемқорлық — жай құқық бұзушылық емес. Ол мемлекеттің тиімділігіне деген сенімді шетінетеді және ұлттық қауіпсіздікке төнген тікелей қатер болып саналады және біздің түпкі мақсатымыз — жемқорлықты құбылыс ретінде жою үшін жемқорлыққа қарсы заңнамаларды жетілдіру арқылы жемқорлықпен күресті қатты күшейтуіміз керек екендігін айқын көрсетті. Ал біз онымен күресу үшін әлемдегі әртүрлі мемлекеттердің қалай күреседі, қандай стратегия, жол, амал қолданғанын жан-жақты зерттеп, қарастырып ең тиімдісін басшылыққа алуымыз керек. Ол үшін біз ондай тәжірибесі мол мемлекеттерді қарастырып көрелік.

Ресей ғалымдарының зерттеулерінің нәтижесінде, әлемде сыбайласқан жемқорлықпен күрестің төрт стратегиясы анықталды:

1. Сыбайласқан жемқорлық себептерін жүйелі түрде жою. Ондай шаралы да сәтті және тиімді бола бермейді. Осындай тәжірибеге Чех Республикасы, Пәкістан және Боливияны жатқызуға болады;
2. «Соғыс» стратегиясы, ол мүлде сәтсіз және айқын мысал ретінде — Қытай мемлекетінің тәжірибесін көрсетуге болады;

3. «Саналы белсенсіздік» стратегиясы, ондай стратегияны соңғы кезге дейін Ресей мемлекеті ұстанды;

4. Сыбайласқан жемқорлыққа қарсы аралас стратегия – олардың ең табыстылары және тиімділері. Олардың жеткен жетістіктері бойынша қарасақ Швеция, АҚШ, Сингапур; Гонконг және басқа елдер жатады. Transparency International халықаралық үкіметтік емес ұйымының сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексінің жоғарғы позициясында орынды алады¹. Солардың қатарында Франция, Германия, Сингапур мемлекеттеріндегі сыбайласқан жемқорлықпен күрестің тәжірибесін қарастырып, салыстырып, оңтайлысын өзіміздің елде қолдану керек деген ойдамыз. Алдыменен Франция мемлекетіндегі тәжірибеге тоқтайық.

Франция мемлекетінің саяси-әкімшілік жүйесін соңғы онжылдықта жайлап алған сыбайлас жемқорлық қасіреті қоғамдық пікірге, партиялар мен саяси ұйымдардың іс-әрекетіне ықпал етіп отыр. Ол саяси партияларды қаржыландырудың тәсілін реформалау қажеттігін көрсетті. Саяси партиялар сайлау науқанына қаржы табу үшін заңсыз тәсілдерге жүгініп, саяси-әкімшілік шешім қабылдайтын шенеуніктер мен лауазымды адамдардың іс-әрекеті, мердігерлік келісім-шарттар жасасу кезіндегі билік органдары мен кәсіпкерлер арасындағы өзара байланыс жемқорлықтың таралуының негізгі саласына айналды.

Сол себептен Францияда 1988 жылғы наурызда саяси партиялардың есеп-қисабын, олардың саяси науқан өткізуге жұмсайтын қаражатын, президенттің, министрлердің, депутаттардың табыстары туралы декларацияны жариялау туралы шешім қабылданды.

1990 жылғы қаңтарда саяси партиялардың сайлау науқанын жеке адамдар, кәсіпорындардың қаржыландыруына лимит белгілеу туралы заң қабылданды. 1993 жылғы сайлауда бұл шығын 80 мыңнан аса сайлаушылары бар округтер үшін 500 мың франк мөлшерінде, ал сайлаушылар саны одан аз округтер үшін 400 мың франк мөлшерінде белгіленді. Ал жеке адамдардың бір сайлауға берер қаржысы 30 мың франктен аспауға тиіс. 1000 франктен асатын салым чек арқылы аударылады.

Бұл заңның негізіне төрт қағида алынды:

Депутаттардың сайлау науқанына 500 мыңнан, президенттің сайлау науқанына (екі турға) 160 млн франктен аспайтын қаражат жұмсау, саяси жарнаманың кейбір формаларына тыйым немесе шектеу салу және т. б. Жариялылық принципі. Ондағы мақсат — өз функцияла-

© А. Қ. Спанов, 2013

¹ Жетписбаева Б. Восточные стратегии борьбы с коррупцией: опыт Китая и Сингапура // Фемида, № 2 (158), 2009. С. 12.

рын пайдаланып, өзінің пайда табуы үшін арада делдал болатындардан арылу.

Бақылау принципі. Сол үшін саяи партиялардың есеп-қисаптарын, сайлау науқанын қаржыландыруды тексеру жөнінде комиссия құрылды. Бұл заң бойынша сайлау науқанында жұмсалатын шығынның жоғарғы шегі 30 %-ға төмендетілді².

1995 жылы Франция үкіметі мемлекеттік қызметтің деонтологиясы бойынша комиссия құру туралы шешім қабылдады, ондағы мақсат фаворитизиге жол бермеу еді. Бұл комиссияның құрылуы шенеуніктерге ұнамады, себебі олардың айлығы жақсы жеке компаниялар мен банктерге ауысып кетуі «ұлттық дәстүр» еді. Сонымен комиссия шенеуніктердің жеке немесе мемлекеттік компаниялардың мүддесі үшін өз қызмет бабын (бұрынғы болса да) теріс пайдалануына жол бермейтін «сүзгі» болды. Мұндай комиссияларды республикалық және аймақтық деңгейлерде біздің құрғанымыз жөн болар еді.

Францияда, құқықтық тұрғыдан алғанда, барлық министрлер үшін, мейлі премьер-министр, мемлекеттік министр, министр-делегат, мемлекеттік хатшы болсын, айрықша мәртебе бар. Конституция бойынша министрлерге бұл қызметті депутаттың немесе сенаторлық мандатпен және қоғамдық немесе жеке сектордағы кез-келген басқа кәсіби қызметпен біріктіруге тыйым салынған. Министрлер лауазымдарынан босатылғаннан кейін алты ай бойы кәсіби және кәсіпкерлік одақтарда, экономиканың мемлекеттік секторының компанияларында, сондай-ақ мемлекетпен бірлесіп іс жүргізуші жеке компанияларда басшы қызмет атқара алмайды. Бірақ бұл тәртіп ондай салаларда министр болғанға дейін жұмыс істеген министрлерге таралмайды. Ал алты ай бойы «жұмыссыз қалған» министр сол кезеңде министрлердің жалақысына тең мөлшерде жәрдемақы алып тұрады³. Ал Герман Федеративтік Республикасында сыбайлас жемқорлықпен федералдық деңгейде Бундестаг (қылмыстық-құқықтық және басқа актілер қабылдап) және жерлер деңгейінде Лантаттар (қызметтік-құқықтық актілер қабылдап) күрес жүргізеді.

Атқарушы билік саласында: федералдық деңгейде — Федералдық ішкі істер министрлігі және басқа органдар (алдын алу функциясы), сондай-ақ Федералдық әділет министрлігі қылмыстық қудалау саласында (қуғындық функция); жерлер деңгейінде — тиісті жерлер министрліктері сыбайлас жемқорлықпен күрес жүргізеді. Сыбайлас жемқорлық фактілерін айқындау және олардың алдын алу функцияларын полиция, прокуратура, ішкі тергеу органдары, есеп және тексеру органдары атқарады. Бұл елде 1995 жылы ішкі ревизия қызметі құрылды, ол барлық мемлекеттік және муниципалдық билік органдарына әртүрлі тексерулер жүргізеді. Оның негізгі міндеті — биліктің жоғарғы органдарында және басқа ведомстволарда ревизия жасау. Тексерудің негізгі бағыттары:

- қызметкерлер жұмысындағы сыбайлас жемқорлыққа шалдығуына мүмкін орындарға талдау жүргізу;
- сыбайлас жемқорлықтың алдын алу және онымен күрес шараларын қайта тексеру;
- сыбайлас жемқорлық жайында келіп түскен хабарларды зерделеу;
- басқарудың басқа салаларының жыл сайынға есептеріне баға беру;
- жалпы федералдық ауқымдағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шараларға келісу;
- ішкі ревизияларға кәсіби қадағалау жасау;
- сыбайлас жемқорлықпен күресті стратегиялық жоспарлау;

² Зубченко В. А. Коррупция во Франции // Экономические и социальные проблемы России: Проблемно-тематический сборник. М.: ИНИОН РАН, 2004. С. 129.

³ Коржонский Н. И. Объект посягательства и квалификации преступлений: учебное пособие. – Волгоград: НИИРИО, 1976. С. 87.

• сыбайлас жемқорлыққа қарсы өзге де іс-шаралар.

Бұл қызметте орта қадағалау буыны бар, ол округтік үкіметтің вице-президентіне бағынады, барлық бөлімдерді, коммуналдық басқарманы, құрылымдардың басқармасын, басқа да құрылымдарды тексереді.

Сыбайлас жемқорлықтың қылмыстық жазаланатын фактісі анықталған жағдайда материалдарды полицияға не прокуратураға тергеуге береді. Германияда сыбайлас жемқорлықпен күрестің Федералдық бағдарламасы бар, ол «Сыбайлас жемқорлықтың алдын алудың және оған қарсы тұрудың тұжырымдамасы» деп аталады, мұндай тұжырымдамалар муниципалдық деңгейде де бар, олардың орындалуын ішкі істер министрлері, сенаторлар конференциясы бақылап отырады⁴.

1997 жылғы 13 тамызда Германияда «Сыбайлас жемқорлықпен күрес туралы» Заң қабылданып, оған сәйкес қылмыстық заңнамаға өзгертулер енгізілді. 1997 жылғы 9 қыркүйекте «Қосымша қызметпен айналысуға шектеу салу туралы» Заң қабылданды. Онда қандай қызметтерді қанша уақыт бойы біріктіріп атқаруға болатындығы көрсетелген. Мысалы, екінші жұмыс негізгі жұмыспен сәйкес келмесе, онда оларды қосып істеуге тыйым салынған. Қосып істеу мерзімі бес жылдан аспауы қажет және олардан түскен табыс жайында деректер берілуі керек.

Қызметке нұсқан келетін болса, жұмыстарды қосып істеуге тыйым салынады, олар мынадай жағдайда:

- қызметкер атқаратын негізгі жұмыстың ауқымы үлкен болса;
- қосымша жұмыс қызмет мүддесіне қайшы келсе;
- қосымша жұмыс қызметкер қарайтын билік органы тартылған салада жүзеге асырылатын болса;
- қосымша жұмыс қызметкердің саяси бейтараптық қағидасын бұзатын болса;
- мемлекеттік басқарудың беделіне нұсқан келтіретін болса⁵.

Transparency International халықаралық үкіметтік емес ұйымының «Сыбайлас жемқорлық индексіне қатысты — 2010 жылдық есебі бойынша Сингапур, Дания, Нидерланды, Финляндия, Жаңа Зеландия, Швеция, Исландия алдыңғы қатардан орын алды. Осы көрсеткіштердің ішінде Қазақстан 170-тен астам мемлекеттердің 105 орынды алды.

Transparency International халықаралық үкіметтік емес ұйымының «Сыбайлас жемқорлық индексіне қатысты — 2011 жылдық есебі бойынша Дания, Финляндия, Жаңа Зеландия алдыңғы қатардан орын алды. Жаңа Зеландия (индекс — 9,5 балл), Дания (9,4 балл) және Финляндия (9,4 балл). Ал ТМД бойынша Ресей, Азербайджан және Белоруссияға қарағанда рейтингтері сәл жоғары Молдавия (2,9 балл), Қазақстан (2,7 балл) және Армения (2,6 балл).

2011 жылы ең сыбайласқан жемқорлық көрсеткіші жоғары мемлекеттерге Сомали (1,0 балл) и Солтүстік Корея (1,0 балл) жатқызылды.

2012 жылдық есебі бойынша тағы да Дания, Финляндия, Жаңа Зеландия (индекс — 9,0 балл) алдыңғы қатардан орын алды. 176 мемлекеттен көршілес Ресей 133 орынды алды (2,8 балл), Қазақстан, Иран, Гондурас мемлекеттерінде осы қатардан орын алды. ТМД мемлекеттерінің ішінде 170 орынды (2,7 балл) Өзбекстан мен Түркменістан мемлекеттері алды. 2012 жылы ең сыбайласқан жемқорлық көрсеткіші жоғары мемлекеттерге Сомали, ҚХДМ және Ауғанстан (0,8 балл) жатқызылды.

Соның ішінде жұрт сыбайлас жемқорлықпен күресте сингапурлық үлгіні жиі ауызға алады. Ал Сингапур 1965 жылы тәуелсіздік алған кез-

⁴ Агыбаев А. Н., Нуkenов М. О. Понятие «Коррупционные преступности» и система мер борьбы с ней // Проблемы совершенствования борьбы с преступностью, наркобизнесом, терроризмом, религиозным экстремизмом: сборник научных трудов. Караганда. 2001. С. 61.

⁵ Смагулов А. А. 20 лет независимости Республики Казахстан: итоги и перспективы // Материалы международной научной практической конференции посвященной 20-летию независимости Республики Казахстан и 40-летию образования учебного заведения: Академия КИИС МЮ РК. Костанай. 2011. С. 421.



туралы заң» (Anticorruption Law) «Сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы заңмен» (Prevention of Corruption Act - POCA) алмастырылды. Сыбайлас жемқорлықты зерттеу бюросы (СЖЗБ) (Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB) аталмыш заңға енгізілген түзетулерге сүйеніп, күдіктілерді ұстауда, қылмыскерлерді іздестіруде және мемлекеттік қызметкерлердің, олардың отбасы мүшелерінің және агенттерінің банк шоттары мен басқа да активтерін тексеруде кең өкілеттілікке ие болды. Сонымен қатар, «пара» түсінігі қандай да бір құнға ие кез келген сыйды қамтитындай кеңейтілді және пара алған адамның, шын мәнінде, міндеттемелерін орындауға құзыреттілігін дәлелдеу ендігі уақытта қажетсіз болып саналды. Салық инспекторлары тергеу астындағы адамға қатысы бар барлық ақпаратты беруге міндеттелді. Осыған дейін күшінде болған заңға сәйкес, жемқорлыққа сыбайлас адамның берген айғағы өзге бір адаммен расталмаған жағдайда жарамсыз танылса, жаңа өзгерістерге сай, сот сыбайластың айғағын іске қосу мүмкіндігіне ие болды. 1960 жылы сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес заңнамасына енгізілген ең маңызды өзгеріс соттарға айыпталушының заңды табыс көзіне ғана өмір сүрмегендігін, кіріс мөлшерінен иелігіндегі мүлктің көп болуын пара алғандығының дәлелі ретінде пайдалануға мүмкіндік берді.

Сыбайлас жемқорлықты зерттеу бюросы премьер-министр кеңсесінің басшылығымен жұмыс істеді және кез келген министр мен қызметкер әрекеттерін зерттеу құзыретіне ие болды.

1963 жылы сыбайлас жемқорлықты зерттеу Бюросына ақпарат беруге шақырылатын адамдардың құпиялығы жойылды. 1989 жылы жемқорлық әрекет үшін салынатын айыппұлдың мөлшері 10 мың сингапур долларынан 100 мыңға дейін өсті. Сыбайлас жемқорлықты зерттеу бюросына жалған ақпарат беру және тергеу жаңалыстыру үшін жаза ретінде айыппұл төлеу мен қамауға алыну бекітілді. Соттардың құзыретіне сыбайлас жемқорлық нәтижесінде кірген табысты тәркілеу енді.

«Сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы» заң тиімділігі мен өзектілігін қамтамасыз ету және заң жүйесіндегі кемшіліктерді жою мақсатында 1963, 1966, 1972, 1981, 1989, 1991, 1998 және 2002 жылдары оған барлығы 8 мәрте өзгеріс енгізілді. Сингапур бюрократиясында тамырын тереңге жайған сыбайлас жемқорлықпен күрес барысында қатардағы мемлекеттік қызметкерлермен бірге, көптеген жоғары лауазымды тұлғаларға, соның ішінде министрлерге қарсы көптеген сот істері қозғалып, кең қоғамдық резонансқа ие болды. Бұл шаралардың сингапурлықтардың сыбайлас жемқорлыққа деген қатынасына, көзқарасына тигізген ықпалының маңызы аса жоғары бағаланады.

Экономикалық тәуелсіздікке қол жеткізілгеннен кейін ғана, яғни 70-жылдары ХҚП үкіметі сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегияның екінші қадамын іске асырды. Оның мәні – мемлекеттік қызметтегі жалақы мөлшері мен жұмыс жағдайын арттыру арқылы жемқорлық әрекетке ынтаны азайту. Премьер-министр Ли Куан Ю 1985 жылдың 22 наурызында Парламентте министрлер кабинетінің жалақыларын көтеру қажеттілігінің сыбайлас жемқорлықпен күрестегі ықпалы тура-

да жемқорлық қалың жайлаған ел болатын. 1959 жылдың мамырында жалпыға ортақ сайлауда жеңіске жеткен Халық қозғалысы партиясы қызметіне кіріскен кезеңде, яғни сол жылдың маусым айында Сингапур автономиялық статуска ие болды. ХҚП басқарған үкімет 11 рет қайта сайлану арқылы мемлекет билігінің тізгінін 51 жыл бойы ұстап келеді. 1968 жылы сәуір айында өткен жалпыға ортақ сайлауда ХҚП Парламенттегі 58 орынның барлығын және берілген дауыстың 86,72%-ын жеңіп алғанда, Сингапур бәсекелес саяси жүйеден бір ғана партияның басымдығы орнап жаңа саяси жүйеге көшті. 2006 жылдың мамырында өткен соңғы парламенттік сайлауда ХҚП 83 орынның 81-ін жеңіп, берілген дауыстың 66,6 %-ына қол жеткізу арқылы Сингапур тарихында 11-рет қайта сайланды.

Сингапурдың ұлттық дамуында мемлекеттік бюрократия басты роль ойнады. ХҚП үкіметі билікке келген тұстан бастап ел басқару ісіне тиімділігі мен жағымды ықпалы аса жоғары деп мойындалған басты өзгерістер енгізді. Оларды төмендегідей топтастыруға болады:

- меритократияның күшеюі;
- үкіметтің сыбайлас жемқорлықтан таза болуы;
- кешенді әкімшілік реформалар;
- жоғары лауазымды мемлекеттік қызметкерлерге жоғары жалақы тағайындау.

Меритократиялық үкімет. ХҚП үкіметінің меритократияны жоғары қоятындығы бірден анық болды. Билікке келген бойда ХҚП біліктілігі жоғары экспартиаттарды мемлекеттік қызметке тартып, ал осы көрсеткіш бойынша төмен деңгейде тұрғандарын қызметтен босата бастады. Бұл саясаттың нәтижесінде мемлекеттік қызметкерлерге төленетін жалақының жалпы мөлшері үнемделді, сонымен бірге, жоғары лауазымды экспатриат мемлекеттік қызметкерлердің арасындағы кадрлар ағымы өсті. Сондай-ақ мансаптық ілгерілеуде шешуші фактор ретінде жас ұлғаюы емес, біліктіліктің артуы ұсынылды. Ендігі уақытта көптеген білікті жергілікті мемлекеттік қызметкерлер жас ерекшеліктеріне қарамастан, жоғары жауапкершілікті қажет ететін лауазымдарға тағайындала бастады.

Сыбайлас жемқорлықтан таза үкімет. ХҚП билікке келгенде Британ колониялық дәуірінен қалған жемқорлықты мемлекеттік қызметті мұра ретінде қабылдады. Жапон оккупациясы кезіндегі (1942-1945 жж.) және одан кейін күрт өскен инфляция, сонымен бірге, мемлекеттік қызметкерлердің аса төмен деңгейдегі жалақылары мемлекеттік аса төмен деңгейдегі жалақылары мемлекеттік аппаратты жемқорлыққа бейім етті. 1950 жылы Полиция комиссары жасаған есепте параның үкіметтік мекемелерде кең таралғандығы туралы мәліметтер беріледі. Соғыстан кейінгі кезеңде сыбайлас жемқорлық көптеген мемлекеттік қызметкерлердің табыс көзіне айналды.

1959 жылы сайланған ХҚП алдында тұрған ең қауырт мәселелердің бірі мемлекеттік қызметте белең алған сыбайлас жемқорлықты жою болмаса да, оның деңгейін мүмкіндігінше төмендету болды. Бұл – пара туралы қоғамдық пікірді «шамалы қатер, мол пайдадан» «үлкен қатер, мардымсыз табысқа» өзгертуді қажет етті.

ХҚП үкіметінің сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы келесі өзгеріске негізделді: сыбайлас жемқорлыққа тамырына балта шабуға жасалған талпыныс тұлғаның жемқорлық әрекетін тартымды ететін, ынталандыратын мүмкіндіктер мен жағдайларды барынша азайтудан немесе жоюдан басталуы керек. Үкімет осы кезеңде мемлекеттік қызметкерлер жалақысының деңгейін жоғарылатуға мүмкіндігі болғандықтан, бастапқыда жемқорлық әрекетке жағдай жасайтын факторлармен күресті, сондай-ақ, жазаны мейлінше қатал ету мақсатында бұрыннан қалыптасқан заңдар жүйесін күшейтті.

1960 жылы мемлекеттік қызметте қалыптасқан жемқорлыққа қатысты жағдайға жауап ретінде 1937 жылғы «Сыбайлас жемқорлықпен күрес

лы сөйлеген сөзінде стратегия мазмұнына тереңірек көзқарас ұсынды. Оған сәйкес, саяси басшыларға лайықты жалақы төлеу арқылы мемлекет таза әрі адал үкіметке ие болады, ал қажет мөлшерден төмен төлеу арқылы үшінші әлем дерті – сыбайлас жемқорлыққа шалдығады. Ли Куан Ю ұсынған жоспарға сәйкес сыбайлас жемқорлықты құрықтаудың ең тиімді жолы рынокпен қатар жылжу болды, себебі рынок — әділ, ашық, заңды және бірде бір жұмыс істейтін жүйе⁶.

Сингапурдың сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы өзін-өзі ақтады: Transparency International халықаралық үкіметтік емес ұйымының Сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі (Corruption Perceptions Index — CPI) бойынша 1997-2007 жылдар аралығында Сингапур Азиядағы аталмыш қоғамдық дертке ең төмен деңгейде шалдыққан мемлекет болып бағаланды. 1995 жылы Сингапур 41 елдің арасында 9, 26 көрсеткішімен сыбайлас жемқорлыққа ең төмен деңгейде шалдыққан үшінші мемлекет болды. 2007 жылы осы көрсеткіш бойынша 180 елдің арасында 9,3 көрсеткішімен төртінші позицияны иеленді. Ал соңғы кездері яғни, 2008-2012 жылдары алдыңғы көрсеткіштердің арасынан түспеуде.

Ал Жапонияда сыбайласқан жемқорлықпен күресте басты назар аударатын мәселе бұл кадрлық саясат болып отыр. XXI ғасырдың басынан басынан бастап бұл елде сыбайласқан жемқорлықпен күресте бірқатар заңдар қабылданды. «Мемлекеттік қызметшілердің этикасы туралы» заң, «Ақпараттарды ашу туралы» заң және т.б.

Жапония мемлекеті мемлекеттік қызметкерге әлеуметтік жағдайын тұрақты қамтамасыз ететін толыққанды жағдайлар жасады. Саяси күйзеліс кезінде орнын босатпайды. Егер ол өзінің міндетін өрескел бұзбаса, іскерлік сапасына сәйкес қызметі бойынша жоғарылауға нақты мүмкіндігі бар. Материалдық жоспарда мемлекеттік және муниципалды қызметкерлер жеке сектор жұмысшыларымен салыстырғанда өздерін қысым көргендей сезінбейді. «Персоналдар бойынша кеңес» жыл сайын парламентке және үкіметке еңбекке ақы төлеудің ұлттық тенденциясын туралы баян етеді. Егер жеке секторда едәуір еңбекке ақы төлеудің өскенін анықтаса (5%), онда Кеңес парламент бекітетін қызметкерлердің екебке ақы төлеу деңгейін өзгерту туралы ұсыныс жасауға тиісті⁷.

Жапонияда сыбайласқан жемқорлықпен күресу аясындағы үстемелік бағыттары болып:

- саяси экономиканың шаралары — саяси басшылардың есеп беруі, саяси
- партиялар мен компанияларды қаржыландырудың реформасы;
- мемлекеттік қызметті реформалау — лайықты еңбекақысы, ынталар жүйесі;
- азаматтық бостандықты қамтамасыз ету — саясаткерлерге азаматтық қоғам жақтарынан моральдық ықпал ету және әлеуметтік-құқықтық бақылаудың жүйесі⁸.

Сыбайласқан жемқорлықпен күреске мемлекеттік органдар ғана емес, қоғамдық ұйымдар, жекеленген азаматтар, жалпы ел болып атсалысуы қажет екенін сөзсіз. Дегенмен, бүкіл әлемде мемлекеттік қызметкершілердің қатарынан тазалау жөніндегі күрес сыбайлас жемқорлыққа қарсы тұрудың алдыңғы шебі болып саналатының ескеру қажет.

Атап айтқанда, қазіргі кезде сыбайласқан жемқорлықпен күресте оңтайлы, әрі қарқынды, ұтымды, пәрменді жұмыс жүргізіп жатқан

⁶ Мақұлжан Ә. Сингапурдағы мемлекеттік басқару: тиімділікті арттыру және сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендету // Вестник КазНУ. Серия международные отношения и международное право. 11-2 (45-46). 2010. 150-151 бб.

⁷ Искалиева А. Коррупция – проблема всех государств мирового сообщества // Фемида. № 12 (192), 2011. С. 11.

⁸ Раисов. У. Е. Борьба с коррупцией: анализ зарубежного опыта. // Право и государство. № 2 (47), 2010. С. 258.

әлемдік отызға жуық мемлекеттерді атауға болады: Сингапур, Жапония, Франция, Германия, АҚШ, Жаңа Зеландия, Дания, Финляндия, Швеция, Австралия, Канада, Нидерландия, Норвегия, Ирландия, Швейцария, Люксембург, Ұлыбритания, Израиль және т.б. Осы жоғарыда аталған мемлекеттер стратегиялық сыбайласқан жемқорлыққа қарсы сауатты саясатты дайындап, жүргізген. Осы мемлекеттердің мол, әрі ұзақ тәжірибесін қарай отырып, өзіміздің сыбайласқан жемқорлыққа қарсы тұрарлық тәжірибемізді байыту мүмкіндігі туып отыр.

Осы сөз болып отырған озық шетелдік мемлекет басшыларының билік органдарындағы сыбайлас жемқорлықтың алдын алуға және онымен күресуге аса көңіл бөліп отырғандығын байқауға болады. Яғни, Қазақстан Республикасы да сыбайлас жемқорлықтың алдын алуда, жоюда және онымен жойқын күрес жүргізуде жоғарыда көрсетілген шет мемлекеттердегі оңтайлы, жағымды тәжірибелерді ескеріп, тек теорияда ғана емес, тәжірибеде пайдалануымыз қажет.

Бізде, халыққа қызмет көрсету орталығындағы, құқықорғау органдарындағы, билік органдарындағы сыбайласқан жемқорлықпен күресудің осы мемлекеттердегі тәжірибелерді дұрыс қолданып, жүзеге асыру керек. Ең бастысы азаматтық қоғам институттары белсенділік білдіруі тиісті. Өйткені бізде азаматтық қоғам деген атау, түсінік бар ал олардың сыбайласқан жемқорлықпен күрестегі белсенділігін қазіргі кезге дейін байқалмай отырғандығына куәміз. Осы жәйт әрине бізді қатты қынжылтады. Сыбайласқан жемқорлықпен күресте азаматтық қоғамның институттарының ішіндегі партиялардың орны маңызды. Осы дертпен күресуде тек «Нұр Отан» партиясының белсенділігін ғана аңғаруға болады. Ал қалған партиялар, тек президенттік, парламенттік сайлауларда ғана өздерін көрсете бастайды. Ал қалған кезде ұйықтап жатқандай тып-тыныш. Біз барлығымыз біріге отырып сыбайласқан жемқорлық орын алғаннан кейін күреспей, онымен қоса оның алдын алуымыз керек. Ойымды қорыта келе біз «бір жеңнен қол» шығарып біріксек осы дертті толық жоймасақта, оны азайтуға болады және бұл алғашқы қадамдардың бірі болар еді. Сондай-ақ, бұл дертпен сатылап күрессек, әрі ұтымды, әрі қолайлы болар еді.

А. Қ. Спанов: Международная практика борьбы с коррупцией.

В статье характеризуются причины возникновения и понятие коррупции. Рассмотрены исторические аспекты возникновения и развития механизма борьбы с коррупцией, современный международный опыт борьбы с коррупцией. Выявлены пути и стратегии борьбы с коррупцией в различных странах.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, взяточничество, государственная служба, политическая партия, принцип меритократии, международный опыт, стратегия борьбы с коррупцией, правительственное, комплексная административная реформа.

A. K. Spanov: International practice of struggling against corruption.

The article characterizes causes and the concept of corruption. Also, article considers the historical aspects of the emergence and development of a mechanism to combat corruption. Author studies a modern international experience of struggle against corruption; the ways and strategies to combat corruption in different countries.

Key words: corruption, struggle against corruption, bribery, public service, political party, the principle of meritocracy, international experience, strategy to fight corruption, government, a comprehensive administrative reform.

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ А. Н. БУКЕЙХАНОВА



Г. Р. УСЕИНОВА,
зав. кафедрой теории и истории государства и права,
конституционного и административного права
КазНУ им. аль-Фараби, д.ю.н., профессор

Статья посвящена анализу эволюции политического мировоззрения лидера национально-освободительного движения в Казахстане, государственного деятеля, ученого А. Н. Букейханова. Раскрываются взгляды А.Н. Букейханова на происхождение казахской государственности и казахской народности, сущность государства, правовое государство и его принципы.

Ключевые слова: государство, кочевое общество, политика, масоны, кадеты, республика, автономия, правовое государство, гражданское общество, закон.

Одним из важнейших при изучении мировоззрения того или иного мыслителя, государственного деятеля является вопрос о периодизации формирования и развития его общественно-политических взглядов, поскольку именно он позволяет определить, как, каким образом формировались основы мировоззрения, кто из предшественников или современников оказал значительное влияние на становление тех или иных взглядов мыслителя.

Изучая различные стороны мировоззрения А. Н. Букейханова, исследователи предпринимали попытки разграничить эти периоды. В частности, такие попытки предпринимались А.К. Мамраевой, Ш. Забих, Э. Т. Сеитовым и др. При этом в основу периодизации были положены цели и задачи исследования¹, степень влияния того или иного этапа на становление творческой концепции А. Н. Букейханова², событийно-смысловая канва³ и т. д.

Отличие от вышеперечисленных авторов нами предложена следующая периодизация эволюции общественно-политического и правового мировоззрения А. Н. Букейханова:

Первый этап (1890–1894 гг.) — формирование духовных ориентиров, мировоззренческих основ, государственно-правового мироощущения А. Н. Букейханова в период учебы в Санкт-Петербурге.

Второй этап (1894–1908 гг.) — формирование собственных взглядов А. Н. Букейханова на правовые и государственные реалии Рос-

© Г. Р. Усеинова, 2013

¹ Мамраева А. К. «Общественно-политическое развитие Казахстана начала XX века и А. Букейханов: Диссертация на соиск. уч. степени канд. историч. наук. Алматы, 1996. С. 11.

² Забих Ш. Алихан Букейханов – политик, публицист, журналист. Алматы, 2003. С. 52-54.

³ Сеитов Э. А. Н. Букейханов как историк и общественно-политический деятель: Диссертация на соиск. уч. степени канд. историч. наук. Алматы, 1996.

сии и Казахстана. Формирование критических установок в оценке современных ему государственно-правовых явлений.

Третий этап (1908–1917 гг.) — становление А. Н. Букейханова как одного из влиятельнейших общественно-политических деятелей Степного края, стремящегося реализовать государственно-правовые взгляды на практике.

Четвертый этап (1917–1921 гг.) — реализация А. Н. Букейхановым государственно-правовых идей на посту председателя правительства «Алаш-Орды». Для этого периода характерна коррективировка идей о государстве и праве под воздействием революционных событий.

Пятый этап (1922–1937 гг.) — период пассивного, завуалированного проявления личности А. Н. Букейханова как носителя государственно-правовых идей.

Критерием данной периодизации нами предложена степень зрелости государственно-правовых взглядов мыслителя.

В данной статье мы не ставим перед собой задачу охарактеризовать все пять этапов и остановимся лишь на тех событиях, фактах, которые в значительной степени, по нашему мнению, оказали воздействие на эволюцию политических взглядов мыслителя.

На формирование общественно-политического мировоззрения А. Н. Букейханова в ранний период повлияло знакомство с рассказами очевидцев о национальном, антиколониальном восстании Кенесары Касымова. Слушая эти рассказы, Букейханов начинал интуитивно связывать личность Кенесары Касымова с такими понятиями, как свобода, справедливость, независимость.

Именно Кенесары Касымову он впоследствии посвятит следующие строки:

«За годом год хромали годы,
Прошло их много с той поры,
Как вольный сын степной свободы,
Казнён батыр Кенесары.
Но дух его бунтарской воли,
Его борьбы кровавый след,
Был маяком киргизской голи,
До дней свободы, дней побед»⁴.

Однако основы общественно-политических взглядов, государственно-правовое мироощущение А. Н. Букейханова, на наш взгляд, начина-

⁴ Бөкеханов Ә. Шығармалар. Алматы: Қазақстан, 1994. С. 79.

ют складываться в Санкт-Петербургский период его жизни. Данный период был благоприятным и в том плане, что Букейханов обогатил свои познания в области литературы и искусства, познакомился с теорией марксизма, а так же с основными государственно-правовыми концепциями, существовавшими в российской юридической науке и распространенными в российских общественно-политических кругах во второй половине XIX века. Именно в этот период, по нашему мнению, он знакомится с основополагающими идеями правового государства и основами права европейских стран.

По окончании Санкт-Петербургского Лесного института А. Н. Букейханов отправляется в Омск. Омский период его жизни и деятельности, длившийся около четырнадцати лет (с 1894 по 1908 гг.) знаменателен не только тем, что с особой силой проявился талант общественного и политического деятеля, позволивший ему выдвигаться в качестве лидера национального движения всего Степного края, но и также тем, что формируются собственные взгляды мыслителя на государственные и правовые реалии России и Казахстана, причем зачастую эти взгляды носят критический характер.

Именно в этот период появляются его фундаментальные научные труды «Исторические судьбы Киргизского края и культурные его успехи» и «Киргизы», посвященные вопросам государства и права. Значительное место в государственных воззрениях мыслителя занимали вопросы образования казахской народности и первого казахского ханства; так называемого «добровольного» вступления Казахстана в состав России; критика самодержавия. Именно этим вопросам он посвятил названные труды. Букейханов придерживается мнения, согласно которому, определенное влияние на процесс формирования казахской народности оказали монголы. Однако, по его мнению, влияние монголов было не так значительно, как может показаться на первый взгляд.

Возникновение первого казахского государства Букейханов относит ко второй половине XV века и связывает с именами «султанов-джучидов» Гирея и Джаны-бека, которые воспользовались «слабостью узбекского хана Абулхаира, от него отложились со своими приверженцами»⁵. Основным фактором сопутствующим и обусловившим образование казахского ханства, по мнению мыслителя, являлась вражда могулистанского хана Иса-Буки к Абулхаиру.

Смерть Абулхаира, усиление междоусобной войны привели к тому, что значительная часть населения откочевала в казахское ханство. В этот период население казахского государства увеличилось до 200.000 человек. Дальнейшее увеличение численности населения (более 1 млн. человек) Букейханов связывает с именем Касым-хана, основными приоритетами которого во внутренней и внешней политике было миролюбие, сохранение единого централизованного государства. Касым-хан призывал народ думать не о войне, а о зимовках. После смерти Касым-хана, усилилась борьба за власть, что привело к распаду казахского ханства. Букейханов отмечает, что «спустя 200 лет после смерти объединителя киргиз казаков Касым-хана его народ снова появился на исторической сцене в виде трех политических союзов, известных под именами: старшей, средней и младшей орды»⁶. Таким образом, по мнению автора этих строк, жузы у казахов появились в первой половине XVIII века.

Букейханов считает, что основной причиной потери казаками самостоятельности и собственной государственности явилось присоединение Казахстана к России. Подобной точки зрения придерживались многие сторонники мыслителя. Наряду с другими государственно-



Алихан Букейханов, Санкт-Петербург, 1906⁷

правовыми проблемами, проблема вхождения Казахстана в состав России занимала одно из центральных мест в мировоззрении А. Н. Букейханова.

В работе «Исторические судьбы Киргизского края и культурные его успехи» мыслитель ни разу не употребил такие слова, как «добровольное», «присоединение», а наоборот, пишет о «завоевании и покорении». На наш взгляд, это не случайно. А. Н. Букейханов прекрасно понимал, какое значение несет в себе термин «присоединение». По всей видимости, для него оно было тождественно терминам «захват», «завоевание» и т. д. А. Н. Букейханов рассматривает две разновидности так называемого «захвата»: вольную и правительственную колонизацию в неразрывном единстве. Империя была заинтересована в продвижении «вольницы», поскольку она была передовым отрядом русской колонизации и давала возможность снять проблемы во внутренней жизни империи. А. Н. Букейханов открыто критиковал как несостоятельную концепцию об особой цивилизаторской миссии русских в Центральной Азии⁸. По мнению ученого, «первоначальное завоевание совершалось исключительно с целью обогащения, и первые завоеватели были совершенно неподготовлены к культурной роли. Это были грубые, невежественные люди с первобытной нравственностью... Они не приложили усилий даже к тому, чтобы разумно воспользоваться богатыми дарами природы или прокормить себя своим трудом. Напротив, они выбрали другой, более легкий способ наживы — грабёж покоренного инородца и расхищение природных богатств»⁸.

⁷ См.: Мурсалим Болат. Алашорда. Фотоальбом (при поддержке НДП «Нур Отан») Алматы: «Орхон» Баспа үйі, 2012. – 284 с.

⁸ Там же. С. 15.

Крайне критически Букейханов относился к реформам царского правительства. Он выступал против быстротечных коренных реформ. По мнению ученого, к реформам, обычно, правительство прибегает тогда, когда понимает, что удержать старый порядок оно уже не в силах, и поэтому вынуждено идти на минимальные уступки, поскольку знает, что не сделай оно этого, возможны более серьезные последствия. Неоднократно в своих публикациях он выступает с критикой сущности и содержания политико-правовых реформ, оказывающих регрессивное влияние на традиционный общественный строй казахов, проводимых царским правительством и в конечном итоге, приведшим к жесткой имущественной дифференциации и обнищанию кочевников. Так, по поводу реформ в области осуществления гражданских прав мыслитель отмечает, что уравнивание бесправных крестьян и бесправных мещан приведет к равноправию «на особый манер – именно, равноправие бесправных»⁹. Особо А. Н. Букейханов отмечал сильное разрушающее влияние на традиционную этносоциальную структуру казахского общества политико-административных реформ XIX века.

В течение 1896–1907 гг. Букейханов принимает участие в работе экспедиции под руководством Ф. А. Щербины. Работа в экспедиции Щербины помогла А. Н. Букейханову увидеть сущность политики царизма, бесперспективное будущее казахов. Именно это явилось толчком к тому, что он начал писать острые публицистические статьи, связанные с земельным вопросом; повысило его умение поднимать проблемы и мастерски выражать свою мысль. Впоследствии ученый критически оценивал работу данной экспедиции, называя ее деятельность «карательной».

Именно в этот период, на наш взгляд, А. Н. Букейханов знакомится с Ахметом Байтурсыновым, который прибывает в Омск примерно в тот же год, что и он. С этого момента их имена неразрывно связаны. Они гармонично дополняют друг друга. Если Ахмет Байтурсынов был больше духовным руководителем, то Алихан Букейханов – политическим лидером. М. К. Козыбаев отмечает, что «Алихан был тесно связан с европейским, а Ахмет — тюркским миром»¹¹.

Значительное влияние на формирование общественно-политического мировоззрения А. Н. Букейханова, на наш взгляд, оказала первая русская буржуазно-демократическая революция, под влиянием которой Омск стал центром национально-освободительного движения.

А. Н. Букейханов становится идейным вдохновителем, лидером национально-освободительного движения казахов. Под его руководством летом 1905 г. на Кояндынской ярмарке была подготовлена «Каркаралинская петиция». Примечательно, что в петиции четко был зафиксирован предмет конфликта. Это — земля, пастбища, религия, образование, язык, система местного управления и избирательное право. Следует отметить, что ни один вопрос, входящий в предмет конфликта и отраженный в петиции, не был разрешен.

По мнению многих исследователей, петиция, принятая на Кояндынской ярмарке, «носила программный общекзахский характер и фактически закладывала политические основы алашского движения»¹².

В этот период все чаще предпринимаются попытки создания политической партии казахской интеллигенцией. Изначально под

⁹ Там же. С. 49.

¹⁰ Там же.

¹¹ Козыбаев М. К. Великий реформатор XX века // Столичное обозрение. 1998. 18 сентября.

¹² Брайнин С., Шафиро Ш. Очерки по истории Алаш-Орды. Алма-Ата, 1935. С. 17.

созданием партии мыслилось создание филиала партии «Народной свободы».

В июне 1906 г. в Семипалатинске на первом съезде киргиз-выборщиков в Государственную Думу А. Букейханов подробно ознакомил присутствующих с программой партии «Народная свобода» (кадетов). Съезд вынес постановления о присоединении к данной партии.

Нередко авторы-исследователи задаются вопросом. Что могло привлечь А. Н. Букейханова и его соратников в партии кадетов? По-видимому, их в первую очередь привлекла программа данной партии, в основе которой лежал тезис о возможности «установления местной автономии и областных представительных собраний, обладающих правом участия в осуществлении законодательной власти...»¹³.

Значительное влияние на формирование общественно-политического мировоззрения А. Н. Букейханова оказало знакомство с творческим наследием великих представителей русской литературы. Именно в этот период он увлеченно читает и перечитывает А. С. Пушкина, И. А. Крылова, М. Ю. Лермонтова, А. П. Чехова и др. Но особо трепетно Букейханов относился к Л. Н. Толстому. На наш взгляд, Л. Н. Толстой и его труды оказали огромное влияние на формирование общественно-политического мировоззрения Букейханова. На это указывает тот факт, что практически во всех своих работах мыслитель так или иначе ссылается на труды и взгляды Л. Н. Толстого. В большей половине своих публикаций А. Н. Букейханов не уставал повторять: «Солнце может затмиться, а имя Л. Н. Толстого вечно»¹⁴.

Кроме того, А. Н. Букейханов был хорошо знаком со взглядами писателя. Подобно Л. Н. Толстому, А. Н. Букейханов был сторонником «теории ненасилия». Наиболее ярко это проявилось в период событий 1916 г.

С 1908 г. по 1915 г. А. Н. Букейханов находился в ссылке, в Самаре. Это период активизации политической деятельности мыслителя. Как свидетельствуют архивные источники, именно в самарский период он вел активную политическую деятельность.

В архивной справке ЦГИА РК трижды упоминается о встрече А. Н. Букейханова с А. Ф. Керенским. По-видимому, их встречи были связаны с деятельностью масонской ложи. Как известно, А. Ф. Керенский был членом масонского братства с 1912 г.¹⁵

С победой Февральской революции 1917 г. А. Н. Букейханов был назначен комиссаром Временного правительства в Тургайской области. По мнению многих исследователей, именно масонское братство способствовало этому. Мыслитель полагал, что отныне казахи получат независимость в форме автономии в рамках России, положительно решатся вопросы землепользования и некоторые другие, жизненно важные для его народа проблемы.

Однако надежды, возлагаемые Букейхановым на Февральскую революцию и масонское братство, не оправдались, поскольку последние, получив власть, не торопились менять имперские границы. Именно это и явилось причиной выхода Букейханова из партии кадетов.

По мнению многих российских исследователей представители национальных окраин, в том числе и А. Н. Букейханов, неверно истолковали отдельные положения программы, поскольку партия ка-

¹³ Аманжолова Д. А. Алаш-Орда и ее лидеры // Россия: идеи и люди. / Сборник научных трудов. Вып. 1. М., 1994. С. 329.

¹⁴ Букейхан Алихан. Избранное / Гл. ред. Р. Нурғали. Алматы: «Қазақ энциклопедиясы». 1995. С. 330.

¹⁵ Берберова Н. Н. Люди и ложи. Русские масоны XX века. Харьков, 1997. С. 376.

⁵ Там же. С. 49.

⁶ Там же. С. 49.

детов выступала за «свободное культурное самоопределение наций», а не за политическое самоопределение.

В этот период А. Н. Букейханов впервые встретился с Ахмет-Заки Валидовым¹⁶. Поводом к встрече послужило монографическое исследование последнего по истории тюрков. Букейханов одним из первых поставил вопрос о тождественности казахов и тюрков. По мнению ученого, казахи являлись потомками тюркских племен. Об этом свидетельствуют труды ученого, а также тот факт, что, ознакомившись с научным трудом Заки Валиди Тогана «История тюрков», Букейханов убеждал автора в необходимости включить в данное исследование также сведения о казахских ханах. Раскрывая происхождение и содержание термина «казак», А. Н. Букейханов писал следующее: «Население степных областей называет себя «казак». Существует много фантастических объяснений этого слова. Умирал от жажды больной, оставленный на произвол судьбы, полковник Копчи-Кадыр молил небеса послать ему скорейшую смерть. Но небеса сжалились: спустился гений доброго духа пери, в образе белой гусыни каз-ак; гусыня слетала за водой, напоила страдальца и осталась жить с ним. Потомки этого брака получили имя казак»¹⁷. Необходимо отметить, что версия, предложенная Букейхановым, относится к лингвистическому направлению, поскольку в основу ее положена легенда о Копчи-Кадыре.

При первой же встрече обнаружилось много общего между этими двумя людьми. Оба были сторонниками идеи автономии. Каждый из них впоследствии стал лидером национально-освободительного движения своего народа: башкирского и казахского. Всерьез зани-

маясь теорией автономии, Валидов по совету Букейханова познакомился с Григорием Потаниным.

Вторая встреча между Валидовым и Букейхановым состоялась, по-видимому, в 1915-1916 гг. в Петербурге, где в тот период жил и работал Валидов. По мнению башкирского ученого, А. Н. Букейханов к этому времени сформировался как опытный политический деятель освободительного движения не только своего, но также башкирского народа.

Последующие встречи Валидова и Букейханова носили кратковременный фрагментарный характер и имели место в период русской революции 1917 г. Последняя встреча между этими замечательными людьми произошла в сентябре 1918 г. на Уфимском совещании.

О том, что А. Н. Букейханов в этот период заслуженно пользуется авторитетом и уважением не только со стороны простого народа, но и со стороны своих соратников, свидетельствует «Письмо султана Б. Д. Каратаева А. Букейханову о путях решения в Казахстане земельного вопроса» от 30 сентября 1910 г.¹⁹

Одной из основных идей политико-правового учения А. Н. Букейханова в этот период является мысль о внедрении в казахской степи местного самоуправления. Принцип самоуправления был выдвинут еще Валихановым в его работе «Записка о судебной реформе у киргиз Сибирского ведомства». Данная идея проходит красной нитью во многих публикациях Букейханова. Осуществляться местное самоуправление, по мнению мыслителя, должно в форме земства. Как форма местного самоуправления, земство интересовало представителей народов Степного края. В первую очередь их привлекала возможность посредством введения земств ослабить давление со стороны царской администрации, рационально использовать денежные средства, поднять жизненный уровень населения.

Введение земства должно было стать первым шагом не только к самоуправлению, но и к самоопределению. Это прекрасно понимал Букейханов. «Земство — это глаза и защитник местного населения», — отмечает он. — «У него есть свой банк, который выделяет крестьянам кредиты. Земство организует выборы судей, у него есть своя милиция». По мнению ученого, земство должно отвечать за все в области, уезде, волости. Народ избирает управу — мажлис земства. По замыслу А. Н. Букейханова, управа и мажлис выступают единым органом, а руководство осуществляется в одном лице. Таким образом, Букейханов видел в земствах некую альтернативу официальным органам государственного управления. Он никогда не воспринимал земства как некий хозяйственный придаток. Букейханов понимал, что на практике компетенция земств значительно шире, а авторитет достаточно высок. Не последнее место они занимали в борьбе за введение парламентаризма и основных гражданских свобод. Серьезный вклад, на наш взгляд, они внесли в развитие либерально-реформаторского движения.

Особо необходимо отметить, что проблема местного самоуправления, как и многие другие проблемы, поднятые Государственной Думой в начале XX века, имеют современное звучание.

В 1916 г. истёк срок ссылки Алихана Нурмухамедовича Букейханова. Он поселяется в Оренбурге; т. к. в возвращении в Омск было отказано. В жизни А. Н. Букейханова наступает новый период, который был, пожалуй, наиболее насыщенным и в плане общения с людьми, и в плане реализации на практике отдельных государственно-правовых идей. В этот период он ведёт активную работу по созданию первой казахской национальной политической партии «Алаш»,

¹⁹ Бөкеханов Ә. Шығармалар. Алматы: Қазақстан, 1994. С. 86.



Алихан Букейханов перед расстрелом 1937 год¹⁸.

¹⁶ Заки Валиди Тоган. Воспоминания. Москва, 1997. — 649 с.

¹⁷ Алихан Букейхан. Избранное / Гл. ред. Р. Нургали. Алматы: «Қазақ энциклопедиясы». 1995. — 477 с.

¹⁸ Мурсалим Болат. Алашорда. Фотоальбом (при поддержке НДП «Нур Отан») Алматы: «Орхон» Баспа үйі, 2012. — 284 с.



А. Н. Букейханов слева в верхнем ряду среди русских массонов (самарский период жизни)²⁰.

и также активную пропагандистскую работу среди казахского населения по разъяснению царского указа о мобилизации казахского населения на тыловые работы, пытаясь при этом избежать кровопролития. Велика в этот период его роль в создании государственности «Алаш-Орда». Прежде всего, идеи А. Н. Букейханова были реализованы в процессе создания «Алаш-Орды». Нельзя не отметить, что для этого периода характерна корректировка идей А. Н. Букейханова о государстве и праве под воздействием революционных событий.

Анализ программы партии «Алаш», одним из авторов которой был А. Н. Букейханов, многочисленных статей, написанных и изданных в этот период, позволяют нам прийти к выводу о том, что мыслитель был приверженцем идей демократии и парламентаризма. Понятие демократии впервые раскрывается А. Н. Букейхановым в «Памятке крестьянам, рабочим и солдатам». Основу демократического государства, по его мнению, составляют:

- 1) свобода слова, свобода печати, свобода собрания;
- 2) всеобщее, прямое, тайное голосование;
- 3) власть народа;
- 4) депутатская неприкосновенность;
- 5) ответственность правительства перед народом.

Об его приверженности идеям парламентаризма свидетельствуют и такие строки: «...Россию не спасут от близкой анархии никакие кабинеты и советы министров, пока во главе не встанет авторитетное государственное учреждение, опирающееся на общественное мнение страны, т. е. избранное народное представительство, каким была, например, Государственная Дума.

Россия должна избавиться раз и навсегда от безответственных бюрократических министерств; этого можно достигнуть только при единственном условии, чтобы министры составлялись из лиц

определено и решительно связанных с народным представительством, т.е. ответственных перед ним и перед общественным мнением страны и только тогда может создаться действительно авторитетное правительство, как это и требовала Государственная Дума в последние дни своего существования»²¹.

На наш взгляд, идеи Букейханова очень близко переплетаются с идеями М. Вебера. На это указывают многие исследователи. Как известно, во всех своих исследованиях Вебер проводил мысль о рациональности как определяющей черте современной ему европейской культуре. Наиболее яркими проявлениями рациональности в политике, по Веберу, является утверждение институтов формально-права, парламентаризма и современной администрации.

Оба мыслителя отстаивали идею сильной парламентской власти. Хотя в то же время Букейханов не исключал и монархическую форму правления. Об этом, прежде всего, свидетельствуют высказывания относительно английского правления, которое, по его мнению, основано на справедливости.

Как известно, в декабре 1917 г. состоялся второй всеказахский учредительный курултай, на котором была провозглашена Казахская автономия. Первым председателем автономии единогласно избирается Алихан Нурмухамедович Букейханов. Однако жизнь автономии была недолгой. Как известно, в 1919 г. руководители партии «Алаш» приняли нелегкое решение присоединиться к партии большевиков. Таким образом, после упадка государственности «Алаш-Орда» наступает политическое затишье в деятельности А. Н. Букейханова,

²⁰ Данная фотография была обнаружена в Самарском областном историко-краеведческом музее им. П. В. Алабина С. Аккулы и им же впервые опубликована. См.: Аккулы С. Х. «Алихан Букейхан: О некоторых загадках «самарского периода» (Часть третья) // JAC EURASIA – Internet/ EURASIA. ORG. RU - <http://neweurasia.info>

²¹ Алихан Букейхан. Избранное / Гл. ред. Р. Нургали. Алматы: «Қазақ энциклопедиясы». 1995. — 477 с.

объясняемое рядом причин, как объективного, так и субъективно-го характера. Основная — это то, что он никогда не позволял себе реверансов ни в сторону царизма, ни в сторону Советской власти, поскольку прекрасно понимал, что ни та, ни другая в конечном итоге не заботятся об интересах и устремлениях народа.

Крайне критически относился он к вооруженному захвату власти большевиками. Мыслитель считал, что советская власть была насилием навязана обществу в качестве социального эксперимента, к которому общество не было готово. Однако, отношение А. Н. Букейханова к Советской власти, по нашему мнению, не было однозначным. Говорить однозначно о неприятии Букейхановым власти большевиков было бы неверным. Приняв на первых порах Октябрьскую революцию 1917 г., Букейханов вместе с тем не воспринял ее классовость. Ученый считал, что большевики экспортировали революцию в степь, не учитывая того факта, что перед коренным народом стоят совершенно иные задачи, как-то: добиваться политической независимости. Для этого необходимо было консолидировать нацию, а не разворачивать гражданскую войну. Во-вторых, мыслитель критически относился к насильственному захвату власти большевиками. Это свое отношение он выразил в статье «Общесибирский съезд», опубликованной в газете «Сары-Арка» в 1917 г. Автор статьи подверг жестокой критике большевиков за вооруженный захват власти, назвав правительство большевиков правительством «пики и топора». В-третьих, Букейханов никогда не преследовал цель по свержению советской власти, тем более, что эта власть поддержала идею об образовании казахской автономии; не-



Ордер на арест А. Н. Букейханова. Москва, 1937 г.²²

²² Мурсалим Болат. Алашорда. Фотоальбом (при поддержке НДП «Нур Отан») Алматы: «Орхон» Баспа үйі, 2012. – 284 с.

смотря на то, что образована эта автономия была на совершенно других принципах, отличных от тех, которые предполагались Букейхановым и его соратниками.

Так же хотелось бы отметить, что практически все лидеры движения «Алаш», в том числе и Букейханов, по вопросу о сущности государства были не согласны со своими основными оппонентами – большевиками, т. е. они не считали, что государство есть орудие классового угнетения. Таким образом, можно сказать, что они фактически отрицали классовую сущность государства, с чем на наш взгляд, полностью согласиться нельзя. Государство — социальный институт всего общества, оно выполняет многие функции, обеспечивающие жизнедеятельность общества. По своей сути, государство – явление общесоциальное и конструктивное. Классовым государство становится по мере развития классов в обществе.

Примат классовой сущности государства характерен для диктаторских государств. В развитых же демократических государствах на первый план выдвигается общесоциальная сторона. Государство в таких обществах становится средством достижения общественного компромисса. По-видимому, именно это имел в виду А. Н. Букейханов, когда отрицал классовую сущность. На наш взгляд, раскрывая сущность государства, необходимо учитывать оба начала: классовое и общесоциальное. Игнорирование любого из них делает характеристику сущности государства односторонней.

Одним из центральных вопросов политико-правового мировоззрения А. Н. Букейханова является вопрос о политической власти в Казахстане. Еще с античных времен мыслителей занимал вопрос о сущности, целях и задачах политической (государственной) власти. На различных этапах развития политико-правовой мысли все эти вопросы решались по-разному. В одном мыслители были едины — в отношении к диктатуре как крайне негативной форме власти.

На основе анализа различных форм и типов государств Букейханов пришел к выводу о том, что диктатура в разных странах не имеет существенных отличий. Институт диктатуры, по мнению ученого, будет существовать до тех пор, пока будет существовать институт власти. «С одной стороны, диктатуру все как будто бы отрицают, а с другой, эта же диктатура является общепризнанной панацеей. И выходит, что спор идет лишь о формах её. Поэтому диктатура, если она будет, еще раз докажет свою несостоятельность, зальёт по пути кровью всю страну, внесёт всеобщее разорение — и тем не менее этот урок никого ничему не научит, пропадет даром»²³.

В заключении хотелось бы отметить, что современные юридическая и политическая науки и практика постоянно сталкиваются с проблемами, подобным и тем, которые рассматривались А. Н. Букейхановым, его соратниками и последователями, единомышленниками и близкими по духу деятелями в начале XX века. Это такие важнейшие вопросы государства и права, как адаптация принципа разделения властей и создание системы обособленных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, формирование и развитие идей демократии и парламентаризма, обеспечение законности в деятельности всех ветвей государственной власти, эффективное взаимодействие центрального и регионального управления, повышение уровня правового сознания общества.

Современная теоретическая разработка проблем правового государства невозможна без учета анализа истории учений о правовой государственности, поскольку накоплен богатейший арсенал идей

²³ Артыков Н. Политика и власть в казахском обществе. Челябинск, 2003. С. 47, 48.



Памятник на братском захоронении жертв сталинского террора в 1930-1942 гг., где похоронен и Аликхан Букейхан. Донское кладбище Москвы²⁴

и концепций, в которых нашли отражение как сильные, так и слабые стороны данной теории.

А. Н. Букейханов был сторонником идеи правового государства. Несмотря на то, что он открыто не говорит об этом, к такому выводу нас подвигло следующее.

Во-первых, А. Н. Букейханов хорошо был знаком с идеей правового государства, поскольку не вызывает сомнений тот факт, что ему были известны труды западных мыслителей, в том числе Г. В. Ф. Гегеля и И. Канта.

Во-вторых, как известно идеи правового государства в XIX веке широко обсуждались в российских кругах среди российских правоведов и философов. Так, С. А. Муромцев, М. М. Ковалевский, Б. Н. Чичерин, П. И. Новгородцев, Б. А. Кистяковский и другие либеральные русские юристы выступали за реформистский путь преобразования России в парламентарное, конституционно-правовое государство. В этой связи нет сомнений относительно того, что данные теории были знакомы и А. Н. Букейханову.

В-третьих, значительное внимание в своих трудах А. Н. Букейханов уделял идеям разделения властей, верховенству закона, защите прав и свобод человека, являвшимся основными принципами правового государства.

В-четвертых, анализируя колониальную политику царизма, А. Н. Букейханов неоднократно подвергал критике несправедливый характер нормативно-правовых актов, принимаемых царским правительством.

Опыт политико-правовой мысли свидетельствует о том, что правовое государство — как специальная конструкция (модель) правовой

²⁴ Фото из публикации С. Аккулы «Аликхан Букейханов похоронен в Москве вместе с Ныгметом Нурмаковым» от 04.01.2010 г. (Радио «Азаттык») // <http://rus.azattyq.mobi>

организации публично-политической (государственной) власти и особая форма правовых взаимосвязей между индивидами, обществом и государством – означает официальное признание, закрепление и соблюдение, как минимум, следующих трех положений:

- 1) прирожденных и неотчуждаемых (естественных) прав и свобод человека (помимо соответствующих прав и свобод гражданина);
- 2) верховенства правового закона;
- 3) правовой организации самой системы государственной власти на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную²⁵.

Все эти три компонента так или иначе находят свое выражение в трудах А. Н. Букейханова, что, свидетельствует о его близости идеям правового государства.

Значительное влияние на весь процесс формирования и развития представлений о правовом государстве, на наш взгляд, оказали идеи о правах и свободах человека. В этом плане вклад А. Н. Букейханова в восприятие и становление в Казахстане идей правового государства неоспорим, поскольку защите прав и свобод человека он посвятил не только свои научные труды, но и общественно-политическую деятельность. В процессе разработки Конституции независимого суверенного Казахстана за основу были взяты политико-правовые принципы, идеи, составившие систему ценностей современного конституционного законодательства. Основной стала идея, согласно которой высшей ценностью в Республике Казахстан признается человек, его жизнь, права и свободы. Именно данная идея «красной нитью» проходит через творческое наследие А. Н. Букейханова.

Идея о приоритетности прав и свобод человека впервые была провозглашена в Конституции Республики Казахстан 1993 г., а затем так же получила своё закрепление в Конституции РК 1995 г.

Г. Р. Усеинова: Ә. Н. Бөкейхановтың саяси көзқарастарының дамуы.

Мақала Қазақстандағы ұлт-азаттық қозғалыстың көшбасшысы, мемлекеттік қайраткер, ғалым Ә.Н. Бөкейхановтың саяси көзқарасын саралауға арналған. Мақалада Ә.Н. Бөкейхановтың қазақ мемлекеттілігінің және қазақ халқының шығуы, мемлекеттің мәні, құқықтық мемлекет және оның қағидалары туралы көзқарастары қарастырылған.

Түйінді сөздер: мемлекет, көшпенді қоғам, саясат, массондар, кадеттер, республика, автономия, құқықтық мемлекет, азаматтық қоғам, заң.

G. R. Usseinova: Evolution of political views of A.N. Bukeikhanov.

This article is devoted to the analysis of evolution of political views of the leader of national liberation movement in Kazakhstan, the statesman, scientific A.N. Bukeikhanov on an origin of the Kazakh statehood and the Kazakh nationality, essence of the state, the constitutional state and its principles.

Key words: state, nomadic society, policy, masons, cadets, republic, autonomy, legal state, civil society, law.

²⁵ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2004. С. 308.

ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КОК-ТЮРКОВ

Автор статьи предлагает рассматривать вопросы государственности средневекового народа «кок-тюрок», выйдя за пределы формальных признаков государственности и формационного анализа. Изучение государственности, учитывая особенности кочевничества и социальной организации кочевых обществ, по мнению автора, позволяет увидеть знакомые признаки государства в специфических институтах кок-тюрок.

Ключевые слова: государство, каган, номадизм, катун, шад, ябгу, тутук, животноводство, формация, исследование.

Формат научной статьи не позволяет подробно, в деталях рассмотреть все аспекты государственности кок-тюрок. Научная проблематика, связанная со средневековым народом именуемым в тюркологии «древними тюрками», «кок-тюрками», «тюркютами», «тюгу» и т.д. насчитывает свыше 300 лет исследований. Это одна из немногих тем в казахстанской исторической и историко-правовой науке имеющая международный статус. Поэтому, мы, в данной статье поставили перед собой задачу дать краткое обозрение вопросов государственности кок-тюрок. В Европе тюркология как наука появилась в XVIII веке, отделившись от синологии. Французские синологи, изучая историю Китая, выделили и составили из огромной массы материалов о тюрко-монгольских народах, самостоятельные исторические работы об этих народах, в т.ч. о кок-тюрках. В основном, сведения о них представляли собой значительные по объему рассказы, включенные в династийные хроники (ши), летописи (шу) о целых периодах взаимоотношений между китайскими государствами и тюркскими каганатами. Кроме того, на основе хроник, летописей, а также утраченных источников средневековые китайские ученые составляли энциклопедии, энциклопедические справочники, которые содержали разнообразные сведения о взаимоотношениях китайских императоров с тюркскими государствами и племенами.

ПИСЬМЕННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Первые переводы и комментарии на европейские языки к материалам китайских летописей, имеющим отношение к тюркам, были сделаны в 1756–1758 гг. Ж. де Гогнесом¹, позднее С. Жульеном, которые были опубликованы лишь 1874–1877 гг.² Следующей значительной

© Т. С. Жумаганбетов, 2013

¹ De Guignes J. Histoire Generale des Huns, des Turks, des Mongol et des Autres Tartares Occidentaux. Paris, 1956, t.1. P. 2. – 642 p.

² Julien S. Documents historiques sur les Tou-kiue (Turks) // Journal Asiatique. Série 6. Tome 4, juillet-décembre 1864. P. 200-241.



Т. С. ЖУМАГАНБЕТОВ,
профессор кафедры отечественной истории и исторических дисциплин АГУ им. К.Жубанова, д. и. н.

по масштабу работой по переводу китайских хроник и энциклопедий стала работа миссионера отца Иакинфа — Н. Я. Бичурина, который во второй половине XVIII в. возглавлял Пекинскую духовную миссию и имел возможность пользоваться первоисточниками из архива императорского дворца³. В этом контексте необходимо отметить монографию Д. М. Позднеева «Исторический очерк уйгуров», с переводами из «новой» летописи династии Тан и критикой переводов Н. Я. Бичурина⁴.

Все эти переводы и комментарии остались бы отраслью синологии, если бы не альтернативное исследование рунических надписей Сибири, Алтая и Восточного Туркестана в XVIII-XIX вв. Научный подвиг, совершенный такими исследователями, как Г. Спасский, Н. М. Ядринцев, Д. Г. Мессершмидт, Ж. Р. Аспелин и другие, представил миру, огромный по своему значению, пласт исторических сведений, содержащихся в тюркских рунических надписях. Дешифровку и перевод этих надписей осуществили известные ученые разных стран: В. Томпсен и Г. И. Рамстед (Дания), Ф. И. Старленберг (Швеция), В. В. Радлов, П. М. Мелиоранский (Россия) и другие⁵.

Большинство арабо-персидских источников о средневековых тюрках были обнаружены и переведены на европейские языки в XIX–XX вв. учеными И. Ю. Крачковским, В. В. Григорьевым, В. Минорским, А. Г. Туманским, В. В. Бартольдом и др. Ввиду того, что взлёт арабо-персидской торгово-географической литературы пришёлся на период после IX в., эти материалы представляют интерес в плане реконструкции этнической и политической ситуации в регионе после падения государственности кок-тюрок. В XX в. благодаря стараниям академических экспедиций сибирские и алтайские письменные памятники дополняются новыми материалами в статьях и монографиях С. Е. Малова⁶, А. С. Аманжолова⁷, И. А. Батманова и других.

Особо следует подчеркнуть переводы и исследования А. Г. Малявкина⁸, посвящённые исторической топографии, организации управления

³ Бичурин Н. Я. Собрание сведений о народах обитавших в древности в Средней Азии. М.-Л.: АН СССР, 1950. Т. 1. – 381 с.

⁴ Позднеев Д. М. Исторический очерк уйгуров (по китайским источникам). СПб: Императорская типография, 1899.

⁵ Радлов В. В., Мелиоранский М. П. Сборник трудов Орхонской экспедиции; Древнетюркские памятники в Кошо-Цайдаме. СПб, 1897. Т. 4. – 45 с.

⁶ Малов С. Е. Памятники древнетюркской письменности. Тексты и исследования. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1951. – 111 с.

⁷ Аманжолов А. С. История и теория древнетюркского письма. Алматы: Мектеп, 2003. – 367 с.

⁸ Малявкин А. Г. Танские хроники о государствах Центральной Азии. Тексты и исследования. Новосибирск: Наука, 1989. – 432 с.

восточных тюрков; В. Н. Кюнера, предложившего новые уточнённые переводы китайских хроник в основном периода династии Тань⁹.

АРХЕОЛОГИЧЕСКИЕ ИСТОЧНИКИ

Тема кок-тюрок уникальна тем, что археологические памятники гармонично дополняют письменные источники. Раскопки С. А. Теплоухова в 20-х гг. XX века, исследования А. А. Гавриловой¹⁰, курганного могильника Кудэргэ (Алтай) А. Д. Грача¹¹, Саяно-Енисейского региона Ю. С. Худякова¹², А. Досымбаевой о западных кок-тюрках¹³ составляют основу базовых знаний о древностях этого народа.

ИСТОРИОГРАФИЯ ВОПРОСА

Исследовательская литература о кок-тюрках обширна и охватывает самые разные стороны жизни этого общества.

Сложившаяся к началу XX в. источниковедческая и историографическая база стала основой для создания обобщающих работ о кок-тюрках. Современную научную базу для исследований данной проблемы заложили в своих трудах академики В. В. Бартольд («12 лекций о тюрках»), А. Н. Бернштам («Социально-экономический строй орхонских тюрков»). Прорывным исследованием в данной теме стала вышедшая в 1967 г. монография Л. Н. Гумилёва «Древние тюрки», благодаря которой возродился интерес к данной проблематике в широких научных (и не только) кругах СССР.

Из исследователей СНГ, занимающихся вопросами истории государственности, в широком смысле этого понятия, мы отмечаем монголоведа и тюрколога И. Кычанова, представившего обширное исследование о государственности народов Внутренней и Центральной Азии¹⁴. Отдельного внимания заслуживают работы нашего со-



Границы Тюрк Эля (пер. пол. VI в.)

⁹ Кюнер В. Н. Китайские известия о народах Южной Сибири, Центральной Азии и Дальнего Востока. М.: Восточная литература, 1961. – 392 с.

¹⁰ Гаврилова А. А. Могильник Кудырге, как источник по истории алтайских племен. М.-Л.: Наука, 1965. – 113 с.

¹¹ Грач А. Д. Древнейшие тюркские погребения с сожжением в Центральной Азии // История, археология и этнография Средней Азии. М.: Наука, 1968. С. 209-212.

¹² Худяков Ю. С. Древние тюрки на Енисее. Новосибирск: ИАЭО РАН, 2004. – 125 с.

¹³ Досымбаева А. М. Мемориальные памятники тюрков Жетысу по материалам святилища Мерке. // Известия МОН РК. Серия общественных наук. 2000. № 1. С. 64-78.

¹⁴ Кычанов Е. И. Кочевые государства от гуннов до маньчжуров. М.: Восточная литература, 1997. – 521 с.

отечественника Ю. А. Зуева, исследовавшего генезис основных родов тюрков предгосударственного периода¹⁵, а так же зарубежных учёных-историков: Люй Мао Тцяя (Германия)¹⁶, А. Тазаджила (Турция)¹⁷, Сюэ Цзунчжэня (Китай)¹⁸, Масао Мори (Япония)¹⁹, П. Б. Голдена (США)²⁰ и М. Р. Дромпп (США)²¹, других авторов.

Наиболее значительный вклад в изучение вопроса о древних тюрках в целом и государственности, в частности, в пределах СНГ внёс С. Г. Кляшторный, для которого эта проблема стала делом всей его жизни²².

Тема тюркской государственности будет неполной без упоминания работ Н. Э. Масанова, Н. Н. Крадина. Их исследования тюркоязычных этносов через призму номадизма послужили методологической базой для развития отдельных гипотез и идей в этой области. Важными и значимыми по исследуемой тематике являются работы М. Х. Абусеитовой о взаимоотношениях китайских империй со средневековыми этносами Казахстана. Тема кок-тюрок раскрывается в монографиях и статьях Л. Р. Кызласова, И. Л. Кызласова, И. В. Стебловой, С. Ак-Атая и других.

При исследовании государственности и правовых отношений кок-тюрок мы использовали в качестве теоретико-методологической базы разработки Г. В. Мальцева²³, Т. И. Кашаниной²⁴, Г. И. Муромцева, М. А. Супатаева²⁵ и других. Мы считаем, что естественно-научный метод точнее всего определяет характер государственности у кок-тюрок.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ЗАДАЧИ

Многие вопросы государственности и в постсоветский период продолжают рассматривать в формационном ключе. Данная зависимость особенно заметна в историко-правовой науке (типология государств и т. д.). Формационный анализ номадных социумов, имеющих государственную организацию, выявил парадокс. Государства номадного типа, создавшие управление в грандиозных по территориальной протяженности империях в условиях слабых коммуникаций того периода, оказывались по уровню развития на стадии «предгосударств», или «ранних государств», вследствие наличия отдельных, как казалось исследователям, реликтовых признаков.

Мы в нашей монографии²⁶ предоставили достаточно аргументов, в пользу существования у номадов, объективной догосударственной

¹⁵ Зуев Ю. А. Тамги лошадей из вассальных княжеств // Новые материалы по древней и средневековой истории Казахстана. Алма-Ата: АН КазССР, 1960. С. 95-128.

¹⁶ Liu Mau-tsai. Die chinesischen Nachrichten zur Geschichte der Ost Turken. Wiesbaden, 1958. – Buch I-II.

¹⁷ Tasagil Ah. Gok-Turkler. Ankara: Turk tarih kurumu basimevi. 1995. – 184 p.

¹⁸ Цзунчжэн С. Туцзюэ ши. Пекин: Чжунго шэхуй кэсюэ чубанжэ. 1992. – 808 с.

¹⁹ Masao M. The Tu-chuen Concept of Sovereign // Acta asiatica. Bulletin of the institute of Eastern Culture. – Tokio: The Toho Gakkai, 1981. С. 47-75.

²⁰ Golden P. B. Ethnicity and state formation in pre-cinggisid turkis Eurasia. Bloomington: Indiana Universiti. 2001. – 46 p.

²¹ Drompp M. R. Supernumerari Sovereigns: Superfluity and Mutability in the Elite power Structure of the Early Turks (Tu-jue) // Rulers from the Steppe. State formation on Eurasian periphery. Vol. 2, Nomads: Masters of the Eurasian Steppe. Los Angeles: Ethnographic press, 1989. P. 92-115.

²² Кляшторный С. Г. История Центральной Азии и памятники рунического письма. СПб.: Санкт-Петербургский университет, 2003. – 506 с.

²³ Мальцев Г. В. Пять лекций о происхождении и ранних формах права и государства. М.: ПАГС, 2000. – 190 с.

²⁴ Кашанина Т. В. Происхождение государства и права. М.: Юрист, 1999. – 334 с.

²⁵ Супатаев М. А. Культурология и право. М.: Инфра-М, 1998. – 160 с.

²⁶ Жумаганбетов Т. С. Проблемы формирования и развития древнетюркской системы государственности и права. Алматы: Жеті жарғы, 2003. – 432 с.

организации координирования скотоводческого хозяйства — хозяйственные и военные потестариаты. Это позволяло отдельным народам с экономикой, основанной на пастбищном животноводстве, быстро, без эволюционного замедления, преодолевать стадию институционализации государственных органов. Наличие в структуре государства общинно-родовых черт и всеобъемлющих патронимических отношений было не реликтом родового общества, а новыми институтами обеспечивающими в условиях того времени особый характер властных отношений.

Исследование основных аспектов государственного управления Тюрк эля, публичного права каганата, осознанно сформированной государственной идеологии и других аспектов, позволяет прийти к выводу о целенаправленном формировании лидерами рода Ашина государственности, полном понимании ими своих задач, в деле формирования полноценности государственно-политической организации кок-тюркского общества. При этом они не стали брать за основу близкую им империю Западная Вэй и китайские политические традиции, а сформировали свои государственно-политические традиции, пережившие этот социум на много столетий.

Однобокий, POSSИБИЛИСТИЧЕСКИЙ взгляд исследователей на характер государственности средневековых кочевников, в частности у кок-тюрков, объясняется однобоким пониманием такого явления как «номадизм», известного в истории как «кочевое скотоводство». Рассмотрение этого явления по буквальному смыслу и через устоявшиеся стереотипы не позволяет видеть в этом типе хозяйства ничего кроме круглогодично перемещающихся хозяйств. Однако, современные исследования Г. Е. Маркова, Б. В. Андрианова, Н. Э. Масанова, Ж. Артыкбаева, Ж. Абылхожина доказали, что т.н. «кочевые скотоводы» имеют стационарные дома, в меру природных возможностей занимаются земледелием, рыболовством, соледобычей, железно-рудными промыслами, активно включены во внутреннюю и международную торговлю, а перемещаться по сезонным пастбищам имеют возможность в лучшие годы только 15-20 % населения.

Археологи З. Самашев, К.М. Байпаков, К. Нагроздка-Мейджик, Г. А. Федоров-Давыдов, С. А. Плетнева выявили и изучили городские центры тюрков-скотоводов. Все эти и другие накопленные на данный момент научные факты позволяют подвести под исследования совершенно новую базу, с иных позиций изучить характер государственности и состояние правовых отношений у кок-тюрков.



Стела Тонюкука VIII в.

Основной, базовый орган хозяйственного регулирования и координации в виде большого Совета руководителей родов [хозяйственный потестариат] — это неотъемлемая часть организации жизни, присутствующая всем социумам аридной зоны в силу объективных природно-климатических причин и условий ведения скотоводческого хозяйства. Регулятивный институт, каким было объединение родов во главе с макрорегулятором, в предгосударственный период был многослойным и многозвенчатым организмом. Основная задача такого объединения заключалась в подборе и распределении «наиболее качественных пастбищных массивов, обеспечивающих наилучшие условия выпаса и содержания стада и табунов»²⁷.

Данные объединения общин нуждались в защите своих хозяйственных интересов и имущества. Военная организация или военный потестариат прочно базируется на большой патронимии, и не обязательно является основной причиной генерирования государственных институтов.

В ранний период у кок-тюрков проблема защиты хозяйственных интересов усугублялась необходимостью адаптироваться к новой местности, бороться с местными родоплеменными объединениями и т.д. Таким образом, военная организация общин и родов была составной частью хозяйственного потестариата. Эти органы управления — отдельные виды традиционной власти, порожденные традиционной, кочевой, экономикой, а также корпоративной идеологией и менталитетом, институциональными отношениями их носителей. Они являются существенным элементом организованности в кочевом обществе и, по существу, потенциальной основой для более сложного объединения — государства.

Тюркский Эль как власть государственного типа, но под суверенитетом каганата жуань, фиксируется с момента объединения 10 родов Отюкенской земли полумифическим Асян шадом. Достоверно установленными можно считать личности ябгу²⁸ Туу и его сына Бумыня. Время прихода к власти основателя независимого государства кок-тюрков, Бумыня вызывает у исследователей хронологические разночтения. Так, А. Ташаджил считает, что данное событие состоялось в 542 г.²⁹, а Л. Р. Кызласов, без ссылок на источники, относит это событие к 536 г.³⁰. В материалах современных переводов, осуществленных под редакцией К. Салгараулы, эти события отнесены к 536 г., так же как и военное покорение 50 тысяч телз, а союз с империей Западной Вэй и разгром жуань — к 541 г.³¹

Приближена к реальности версия С. Г. Кляшторного, который считает, что Бумынь был провозглашен Великим ябгу в 534 г. и только в 551 г. — «каганом». П. Голден вслед за Н. Я. Бичуриным переносит последнюю дату на один год, т.е. к 552 г. Появление даты 536 г. у Л. Р. Кызласова, по всей вероятности, основано на сведениях из «Чжоу шу». Однако сведения из Вэй шу, переведенные с китайского первоисточника, независимо друг от друга, на казахский язык К. Салгараулы, а столетием ранее Д. М. Позднеевым на русский, меняют большинство хронологических привязок раннего периода. Внимательное сопоставление фактов-привязок выявило ошибку при датировке отдельных исторических памятников. Так, Д. М. Позднеев и К. Салгараулы ошибочно предполагают, что 536 г. — это 12 год прав-

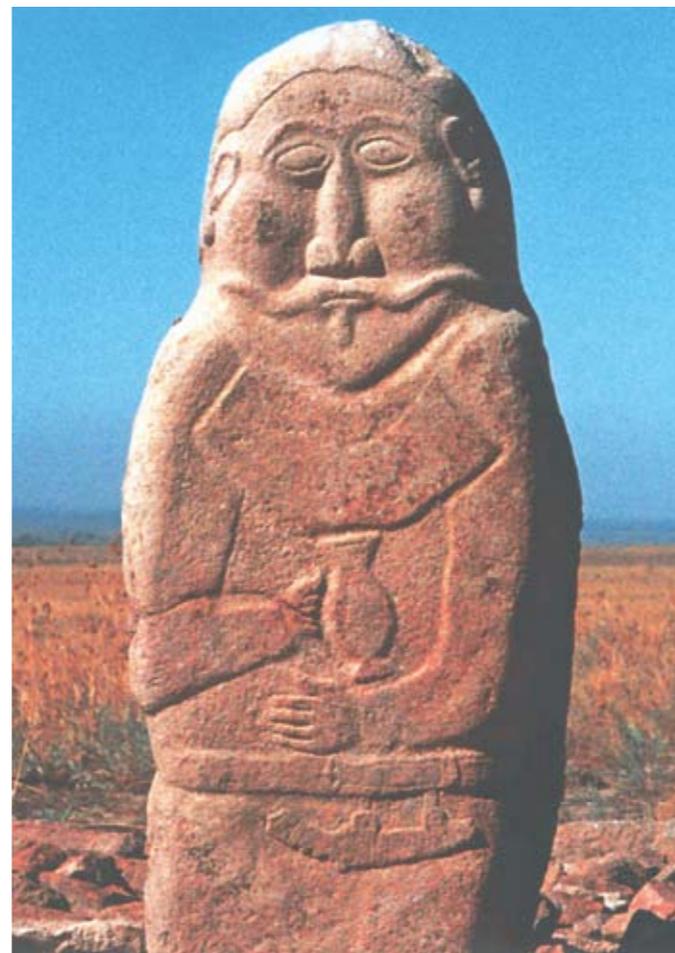
²⁷ Цинман М. З. Методологические проблемы типологии отношений собственности у кочевников. Алма-Ата: Гылым, 1992. С.51

²⁸ Ябгу — титул верховного правителя.

²⁹ Tasagil Ah. Указ. раб.

³⁰ История Хакасии с древнейших времен до 1917 г. // Под редакцией Кызласова Л. Р. М.: Наука, 1993. — 526 с.

³¹ Салгараулы Қ. Түректер. Жыужәндар. Алматы: Санат, 1999. — 310 с.



Каменная скульптура кок-тюркского батыра

ления императора Вын ди. На самом деле, император Вын ди взошел на престол в 531 г., поэтому дипломатические сношения и военное покорение 50 тысяч телз относятся к 546 г. На 17 году правления Вын ди Бумынь получил в жены принцессу Шанлы, т.е. в 548 г. По китайским справочникам достоверно установлено, что император Вын ди умер в 551 г., и данная дата обосновывает время основания «Тюрк Эля», поскольку в том же «Чжоу шу» даётся следующая привязка: «... в первом месяце первого года правления (следующего. — Т. Ж.) императора Вэй Фи-ди Бумынь направил свои войска против жуань, и в местности Хуэй-хуан полностью их разгромил», после чего провозгласил себя «Или (Эль) каганом», а свою супругу «Катунь»³². Большое количество историков вслед за Н. Я. Бичуриным считает, что данное событие произошло уже 552 г. Но император Вынь ди умер не на христианский новый год, а весной, т.е. «первый месяц первого года...» правления императора Фи-ди, это продолжение 551 г. Большинство историков и очевидно, сами кок-тюрки именно с событий 551 г. отсчитывают основание I Тюркского каганата. Мы считаем эту дату установленным историческим фактом, и, это лишь один из вопросов хронологизации истории кок-тюрков.

Изучение бюрократического аппарата управления открывает нам своеобразный облик государственной организации кок-тюрков.

³² Там же. С. 32-33.

Межобщинно-родовая организация «Эль» получает завершающий политический облик в первой четверти VI в., когда родовый союз ашина и ашидэ устанавливают контроль над всеми основными предгосударственными органами координации и управления десяти алтайских общинно-родовых объединений. Это событие стало основой для формирования общества из данных сегментов — 10 крупных хозяйственных общин — огов. Из-за необходимости учета основных интересов всех объединившихся, власть инициаторов союза, — рода Ашина, приобретает политический характер, что в свою очередь предполагает формирование в дальнейшем организации нового типа, носящего черты государства.

Высшие органы управления окончательно сформировались к 551 г. При известных событиях «Тюрк эль» приобретает политическую самостоятельность и суверенитет. Бумынь носящий кушанский титул «ябгу» и входивший в иерархию вассалов Жуань-жуаньского каганата был провозглашен не просто каганом, а именно «старшим» каганом, — «илиг каганом»), по утверждению информированного С. Цзунчжэна³³. Официально младшие каганы, управляющие западным крылом государства, начиная с этого времени, именуются сочетанием сословного и государственного титула — «ябгу-каган», который наравне с титулом «каган» становится государственным титулом. Восточной частью каганата и одновременно всем государством управлял старший каган, а на практике — наместник восточного крыла, «тегин». Каждый новый каган, вззошедший на престол, назначал новых высших чиновников: тегинов, шадов, тутуков, исходя из удельно-лестничной системы.

Одновременно сложилась еще одна политическая традиция, согласно которой каганом «Тюрк эля» считался правитель, сочетавший в себе следующие условия: во-первых, принадлежность к роду ашина, а еще лучше — к линии Бумыня и Истеми; во-вторых, выборы кагана на территории священной Отюкенской земли (долины); в-третьих, «катунь» — старшая супруга — обязательно должна была происходить из рода ашидэ; в-четвертых, претендент должен был дожидаться своей очереди по удельно-лестничной системе. При всем при этом, в отдельных случаях, не исключался вариант выбора претендента по меритократическому способу.

По китайской классификации, основной штат чиновников кок-тюрков можно разделить на 28 уровней. К высшим чинам относились ябгу, шады, тегины, эльтеберы и тутуки. К остальным — различные ранги тарханов и буюруков (приказных). Титул и власть не всегда соответствовали китайским сопоставительным текстам, целью которых было ориентирование китайских дипломатических чиновников в кок-тюркской иерархии. Так, М.Р. Дромпп отмечает, что титул «шад» по всем спискам является более высоким, чем «тегин». Однако во времена правления Бильге-кагана его младший брат Культегин имел гораздо больше власти и влияния, чем два зафиксированных официальных шад³⁴.

Таким образом, к середине VI в. на политической базе «Эля» завершается формирование империи кок-тюрков — каганата. Складывание каганата отнюдь не означало разрушения Эля, наоборот, именно Эль стал центром империи, именно внутри этой организации принимались основные политические решения, которые потом выносились для утверждения на представительско-исполнительные органы власти. Со временем Эль и каганат слились, завершив формирование единой организации — государства кок-тюрков.

Неясности в средневековых письменных источниках вызвали разногласия и дискуссии по вопросам титулатуры и наименования го-

³³ Цзунчжэн С. Указ раб. С. 86.

³⁴ Дромпп М.Р. Указ раб. С. 93-94

сударственных должностей у кок-тюрок, например, в отношении существования титула «хан». Такого титула нет и в списках китайских хроник. Данный титул фиксируется в тюркоязычных каганатах развитого средневековья. До последнего периода большинство историков не видело разницы между титулами «хан» и «каган». Для прояснения этого вопроса автор приводит слова Абу-Абдалах Аль-Хорезми, который в X в. объяснял арабским и персидским читателям, что у тюрок «хан — предводитель», а «хакан — это хан ханов, т.е. предводитель предводителей...»³⁵.

Таким образом, государственная иерархия I Каганата выстраивается по линии: Старший каган и хатун — ябгу-каган (младший каган), далее тегини и шады. В функциональном плане они администраторы и командующие войсками. После них следуют эльтеберы — тюркские или местные управляющие федератами. Тутуки — это чрезвычайные управляющие, в функции которых входило подавление восстаний, мятежей, сбор нерегулярных налогов с подвластного населения, не входившего в Эль, на вновь завоеванных территориях. Буюруки-приказные — это высокопоставленные чиновники из канцелярии кагана, исполняющие различные поручения правителя.

Еще одной особенностью центральной власти в каганате является дуальное разделение власти и институт соправителей кагана. Младший соправитель носил первоначально совмещенный сословный и государственный титул — «ябгу-каган», который во времена Первого каганата выполнял роль руководителя западного крыла, однако соправителем мог быть и Восточный правитель — тегин. Специальный титул для соправителя не зафиксирован.

Соправителем кагана считалась его старшая супруга — катун, происходившая из рода ашидэ, правый шад и другие, ближайшие по счету удельно-лестничной системы, родичи.

³⁵ Материалы по истории Туркмении. М-Л. АН СССР, 1939 т.1, с.218

Мы затронули только часть вопросов, связанных с государственностью народа кок-тюрок. Глубину и широту этих вопросов еще предстоит узнать. Многочисленные выполненные к данному моменту историками и правоведами исследования обозначили вершину данной научной тематики, а о путях решения отдельных научных проблем и всей темы в целом необходимо договариваться, чему способствовал бы специализированный симпозиум.

Т. С. Жумаганбетов: Көк-түркілердің мемлекеттілігінің зерттеу мәселері.

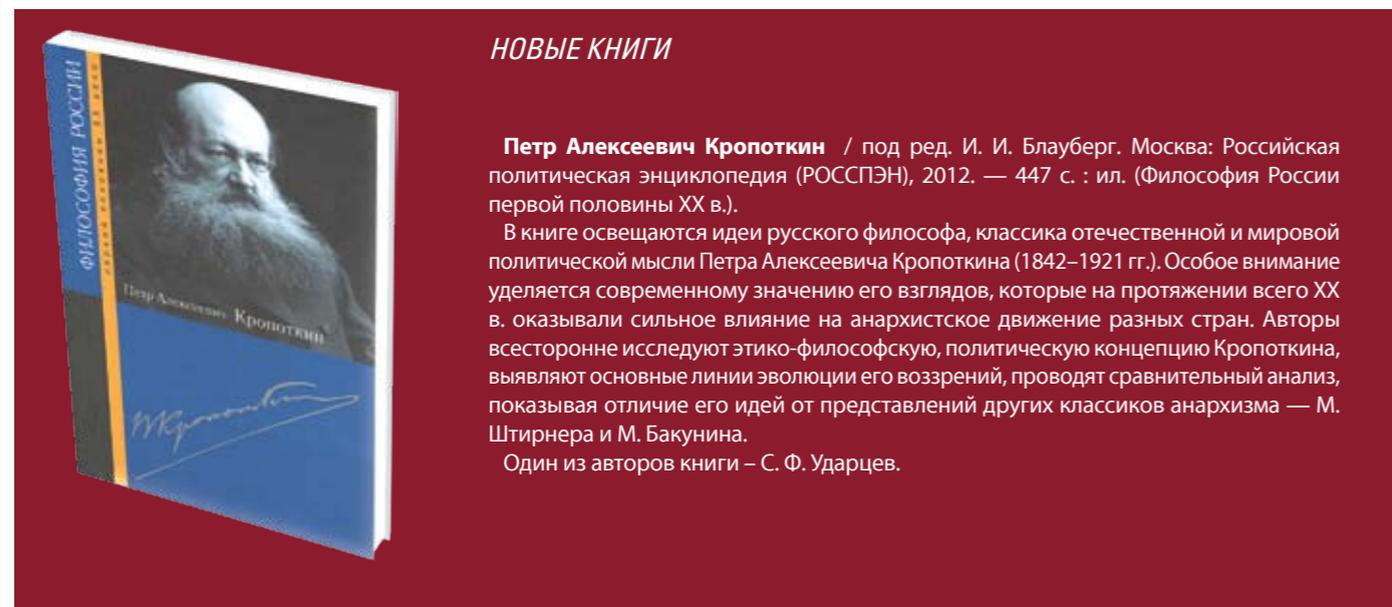
Мақаланың авторы осы ғылыми тақырыпты мемлекеттіліктің пайда болуы теориясы және формациялық талдау қағидасының формалдық белгілерінен шыға қарауды ұсынады. Номадизмнің және мұндай қоғамның әлеуметтік ұйымдастырылуының өзгешелігін ескере отырып зерттеу – көк-түркілердің төл институттарында мемлекеттің таныс белгілерін көрсете алатын жаңа жол.

Түйінді сөздер: қаған, номадизм, қатын, шад, ябгу, тутук, мал шаруашылығы, формация, тақырып, зерттеу.

T. S. Zhumaganbetov: Questions of research of the statehood of Kok-turks.

In this article the questions of statehood of the medieval people «kok-turks» are written. The author suggests to consider this scientific subject apart from the formal theory of a state and formational analysis. The research of a statehood taking into account the peculiarities of nomadism and social organization of such societies as kok-turks is a new way which enables to see familiar signs of a state in specific institutions of kok-turks.

Key words: kagan, nomadism, katun, shud, abgu, tutuk, cattle, bruding, formation, subject, research.



НОВЫЕ КНИГИ

Петр Алексеевич Кропоткин / под ред. И. И. Блауберг. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. — 447 с. : ил. (Философия России первой половины XX в.).

В книге освещаются идеи русского философа, классика отечественной и мировой политической мысли Петра Алексеевича Кропоткина (1842–1921 гг.). Особое внимание уделяется современному значению его взглядов, которые на протяжении всего XX в. оказывали сильное влияние на анархистское движение разных стран. Авторы всесторонне исследуют этико-философскую, политическую концепцию Кропоткина, выявляют основные линии эволюции его воззрений, проводят сравнительный анализ, показывая отличие его идей от представлений других классиков анархизма — М. Штирнера и М. Бакунина.

Один из авторов книги – С. Ф. Ударцев.

ИЗВЕСТНЫЙ УЧЕНЫЙ–КРИМИНОЛОГ

О. А. ВОЗНЯК,

к.ю.н., доцент кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии КазГЮУ

А. М. СЕРИКБАЕВ,

к.ю.н., заведующий кафедрой уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии КазГЮУ

С. С. СИМОНЕНКО,

магистр юриспруденции, ст. преподаватель кафедры уголовного, уголовно-исполнительного права и криминологии КазГЮУ



Р. Т. НУРТАЕВ,

д. ю.н., профессор

В статье приводятся биографические сведения, информация о научной и педагогической деятельности известного ученого в области уголовного права и эксперта законодательства, доктора юридических наук, профессора Р.Т. Нуртаева. Статья отражает основные этапы его жизни, вклад ученого в развитие юридической науки Казахстана. Авторы дают краткую характеристику наиболее значимым научным трудам ученого.

Ключевые слова: юриспруденция, история юридической науки, юридическое образование, КазГЮУ, неосторожные преступления, гуманизация, уголовная политика, совершенствование законодательства, научная экспертиза, законопроект.

У каждого человека есть своя стезя и жизненное предназначение, и счастлив тот, кто сможет их найти, принеся пользу обществу. Данное утверждение в полной мере отражает жизненный путь доктора юридических наук, профессора Рамазана Туяковича Нуртаева, которому 28 июля 2013 г. исполнилось 65 лет.

Родился Р. Т. Нуртаев в г. Акмолинск (ныне — Астана), детство и юность его прошли в послевоенные годы; трудовой путь складывался не просто: с 15 лет — разнорабочий, токарь совхоза Жаксын-ский Целиноградской области, трудовая деятельность на заводе.



На заседании конференции

В 20 лет Рамазан Нуртаев поступает на юридический факультет Казахского государственного университета им. С. М. Кирова, что во многом было определено твердыми жизненными принципами, силой воли и горячим желанием «докопаться до истины».

После окончания университета Рамазан Туякович получил неоценимый практический опыт, работая с 1973 по 1976 г. в качестве следователя прокуратуры Володарского района Кокчетавской области. Именно тогда Рамазану Нуртаеву пригодились четкое понимание важности законного способа осуществления следствия и умелого сопоставления фактов.

В 1976 г. Рамазан Туякович прошел по конкурсу на должность старшего преподавателя кафедры уголовного права и процесса Карагандинского государственного университета и состоял в данной должности до поступления в аспирантуру отдела уголовно-правовых наук Института философии и права АН КазССР. Логическим продолжением обучения в аспирантуре явилась успешная защита кандидатской диссертации на тему «Актуальные проблемы повышения эффективности борьбы с преступными нарушениями правил безопасности работ в шахтах Казахстана» в МГУ им. М.В. Ломоносова, где Р. Т. Нуртаев продемонстрировал умение анализировать и находить решения насущных проблем права. Выводы и предложения, определённые в диссертации, были направлены на предупреждение неосторожной преступности в шахтах.

Основные идеи кандидатской диссертации Р. Нуртаева выразились в дальнейшем его научном поиске: с 1983 г. им опубликован ряд научных статей по проблемам эффективности борьбы с неосторожными преступлениями в сфере промышленности (1983–85 гг.), борьбы с должностной неосторожностью (1986 г., Караганда). Подробно им изучаются мотивация неосторожных преступлений, проблемы социологии преступной неосторожности (1985–90 гг.); публикуются научные статьи «Криминологические и уголовно-правовые проблемы наказания» (1983 г., Алма-Ата, в соавторстве), «Убеждение и принуждение в борьбе с преступностью» (1989 г., Алма-Ата, в соавторстве), «Борьба с неосторожными видами преступлений: проблема эффективности» (1991 г., Алма-Ата), учебное пособие «Социология неосторожной преступности» (1991 г., Караганда).

Останавливаться на достигнутом — качество, не присущее Р. Т. Нуртаеву, — поэтому он продолжает свои научные поиски и в мае 1993 г. защищает докторскую диссертацию на тему «Борьба с неосторожными видами преступлений: социальные и пра-

© Р. Т. Нуртаев, 2013



Профессор Р. Т. Нуртаев с преподавателями кафедры

вовые проблемы». Исследования, проведенные на предыдущем этапе научных разработок, помогли Рамазану Туяковичу подойти к проблеме неосторожной преступности в целом, проведя исследование на стыке юридических и социальных наук. Данная работа подтвердила свою актуальность, став необходимым этапом развития в изучении и раскрытии сущности неосторожных деяний преступной направленности в казахстанской юридической науке. В качестве научного консультанта выступил доктор юридических наук, профессор Е. И. Каиржанов, официальными оппонентами на защите докторской диссертации были известные ученые и видные политики, доктора наук К.А. Бегалиев, О.В. Филимонов, И. И. Рогов, в качестве ведущей организации — Министерство юстиции Республики Казахстан.

После защиты докторской диссертации профессор Нуртаев руководил кафедрой уголовного права Алматинского государственного университета имени Абая (1993-97 гг.), был деканом следственно-криминалистического факультета Казахского гуманитарно-юридического университета (1997-2001 гг.), с 2008 по 2010 гг. заведовал кафедрой уголовно-правовых дисциплин КазГЮУ.

Рамазан Туякович автор более ста различных научных статей, рецензий, комментариев к уголовному законодательству Республики Казахстан, написанных индивидуально или в соавторстве (в частности, комментария к Главе 11 Особенной части Уголовного кодекса РК). Среди наиболее ценных работ ученого для развития отечественной науки уголовного права и криминологии следует назвать: «Уголовный кодекс Республики Казахстан: толкование и комментирование» (1998 г.) в плане детального анализа экологической преступности; анализ Закона о борьбе с преступностью и правонарушениями (1995 г.), «Криминологическая характеристика предупреждения неосторожной преступности» (2001 г.), ряд научных публикаций, посвященных эффективности

уголовной политики и мер воздействия на преступность. Не остались без внимания профессора и проблемы юридической науки (2011 г.), вопросы предупреждения транснациональной преступности (2011-2012 гг.) и проблемы формирования в Казахстане конкурентоспособного человеческого капитала (2013 г.). При этом, особого внимания заслуживают научные выводы и предложения Р. Т. Нуртаева о гуманизации уголовного политики, которые неоднократно докладывались автором на международных и республиканских научных конференциях, как в Казахстане, так и за рубежом.

Понимая важность соответствия казахстанской системы правосудия международным стандартам отправления правосудия, Рамазан Туякович высказывал предложение о необходимости введения суда биев для решения несложных дел, не представляющих повышенной социальной значимости и о возможности заимствования у зарубежных стран таких категорий, как сделка о признании вины, трансакция, медиация, ответственность юридических лиц.

Профессор Нуртаев осуществляет научное руководство магистрантами, соискателями и аспирантами. Под его руководством защитили диссертации 15 кандидатов юридических наук.

Предложения Р. Т. Нуртаева оказывают влияние и на разрабатываемые проекты законов. В частности, будучи главным научным сотрудником ГУ «Института законодательства Республики Казахстан», Р. Нуртаев определил ряд недостатков правового содержания частной детективной деятельности, описанной в законопроекте «О частной детективной деятельности» (2012 г.). В декабре 2008 г. по поручению депутатов Мажилиса Парламента профессор Р. Т. Нуртаев принял участие в разработке проекта Закона, устанавливающего обязательное правило проведения антикоррупционной экспертизы всего готовящегося к принятию и действующего законодательства.

Рамазан Туякович постоянно участвует в научных дискуссиях по вопросам совершенствования права. Так, в мае 2006 г. он выступил с научным докладом на тему: «Актуальные проблемы эффективности уголовной политики в условиях глобализации в Казахстане» в рамках Международного Конгресса по уголовному праву в Москве (МГУ им. М.В. Ломоносова). Ни один научный семинар или конференция, касающиеся научных направлений уголовно-правового цикла, не проходят без выступлений, зачастую достаточно критичных, ученого Нуртаева.

Научный потенциал профессора Нуртаева активно используется в разработке современных проблем уголовного права и криминологии, в подготовке научных методологических рекомендаций по проблемам социологии уголовного права, теории и практики отечественной и зарубежной уголовной политики.

Р. Т. Нуртаев активно участвует в разработке фундаментальных тем по грантам МОН РК. Например, в 2006-08 гг. он принял участие в разработке научной темы, финансируемой МОН РК «Актуальные проблемы повышения эффективности борьбы с преступностью и отдельными ее видами в Казахстане». Завершением работы над данной грантовой темой МОН РК стала монография «Актуальные проблемы повышения эффективности борьбы с преступностью в Республике Казахстан в условиях глобализации и противодействия опасным вызовам и угрозам XXI века» (2011 г., Астана). В настоящее время, Р.Т. Нуртаев принимает участие в разработке новой грантовой темы, финансируемой МОН РК «Основные направления современной уголовной политики в условиях глобализации и опасных вызовов и угроз XXI века».

Работы Р. Т. Нуртаева отличает и цитирование известных ученых-юристов, феноменальная память (в ходе выступления он не только с легкостью приводит почти целиком высказывание ученого, отрывок из художественного произведения, но и может указать страницу монографии или учебного пособия). Научные изыскания Рамазана Туяковича пребывают в гармоничном консорциуме философского начала, социологического и уголовно-правового, и порой достаточно трудно определить единственную, главную сферу его творчества.

С 2009 г. Рамазан Туякович успешно осуществляет деятельность в качестве заместителя директора Института научной экспертизы и анализа АО «КазГЮУ». Данный Институт является одним из ведущих экспертных учреждений Казахстана по проведению научных и антикоррупционных экспертиз принимаемых законопроектов. Профессор Нуртаев занимается вопросами организации и проведения научной правовой экспертизы проектов законов и концепций законопроектов публично-правового и частного характера, а также научной антикоррупционной экспер-

тизы подзаконных нормативных актов центральных, местных исполнительных и представительных органов. При этом необходимо отметить, что каждый год в Институт на экспертизу поступает не менее 500 проектов нормативно-правовых актов различного уровня. Рамазан Туякович не только организует и координирует работу по проведению научной и антикоррупционной экспертизы, но и принимает непосредственное участие в ее проведении, экспертируя проекты законодательных и подзаконных актов различного уровня, внося ощутимый вклад в совершенствование не только казахстанской юридической науки, но и современного законодательства суверенного Казахстана.

За годы научной и педагогической деятельности профессор Р. Т. Нуртаев опубликовал ряд работ, имеющих фундаментальный характер для казахстанской криминологической науки. Это позволяет многим современным специалистам высоко оценивать и широко использовать результаты научных исследований ученого. При этом он остается одним из самых узнаваемых и цитируемых за рубежом казахстанских ученых-криминологов, а его работы — неотъемлемой частью казахстанской юридической науки.

О. А. Возняк, А. М. Серікбаев, С. С. Симоненко: Атақты ғалым-криминолог.

Мақалада биографиялық мәліметтер, қылмыстық құқық саласындағы атақты ғалым, заң сарапшысы, заң ғылымдарының докторы, профессор Р. Т. Нуртаевтың ғылыми және педагогикалық қызметі жөнінде ақпараттар берілген. Мақала оның өмірінің негізгі кезеңдерін, ғалымның Қазақстандағы заң ғылымының дамуына қосқан үлесін көрсетеді. Авторлар ғалымның өте маңызды ғылыми еңбектеріне қысқаша сипаттама береді.

Түйінді сөздер: заңтану, заңды ғылымның тарихы, заң білімі, ҚазГЗУ, байқаусызда жасалған қылмыстар, ізгіліктендіру, қылмыс саясаты, заңнаманы жетілдіру, ғылыми сараптама, заң жобасы.

O. Voznyak, A. Serikbaev, S. Simonenko: Renowned scientist-criminologist.

The article provides biographical information, information on research and teaching well-known scientist in the field of criminal law and legal expert, Doctor of Law, Professor R. T. Nurtayev. This article presents the main stages of its life, the scientist's contribution to the development of legal science in Kazakhstan. The authors give a brief description of the most important scientific works of the scientist.

Keywords: jurisprudence, history of legal science, legal education, KazHLU, reckless crime, humanization, criminal policy, improvement of legislation, scientific examination, bill.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ:

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Система государственных органов, осуществляющих правоохрану, сложилась в результате проводимых в Казахстане на протяжении двух десятилетий преобразований. К ранее существовавшим изъянам добавились новые, обусловленные проведением несовершенных государственных реформ, подбором кадров. Современная модернизация правоохранительной системы Казахстана, которой посвящена статья о состоявшейся конференции в КазГЮУ, нацелена на совершенствование правоохранительных органов с учетом гуманизации правовой политики государства.

Ключевые слова: государство, правоохранительные органы, модернизация, оптимизация, кадровая политика, полиграф, гуманизация, криминализация, коррупция, права человека.

Вопрос о совершенствовании системы правоохранительных органов стоит давно перед властью, учеными-правоведами, правозащитными организациями. Ранее в научном обороте использовались термины «совершенствование», «оптимизация». Сейчас мы говорим о модернизации правоохранительных органов. Что это даст нашим гражданам?

Права человека в настоящее время выступают одним из важнейших факторов, определяющим назначение, содержание и формы правоохранительной деятельности уполномоченных на то органов государства. Деятельность правоохранительных органов должна в полной мере соотноситься с правами человека. Модернизация их, как и реформа любых государственных органов, предполагает четкое разграничение компетенции и освобождение правоохранительных органов от несвойственных функций.

Правоохранительные органы стоят на защите жизни, здоровья, имущества граждан, их собственности. И если их модернизация приведет к оптимальной системе правоохранительных органов, то тогда любой гражданин Казахстана, как и каждый, находящийся на его территории, будет уверен, что его личная безопасность, здоровье, собственность находятся под надежной охраной. Человек должен свободно ходить по улицам в любое время суток, относиться к сотруднику правоохранительных органов с высоким уважением и признательностью за его заботу и профессиональный риск во имя защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

© А. А. Кереев, 2013



А. А. КЕРЕЕВ,
ведущий научный сотрудник НИИ правовой политики и конституционного законодательства КазГЮУ, к.ю.н., профессор

В Астане в Казахском Гуманитарно-Юридическом Университете (КазГЮУ) 17 мая 2013 г. проведена Международная научно-практическая конференция «Модернизация правоохранительных органов Казахстана: ключевые проблемы и решения».

Открыл конференцию Президент КазГЮУ, д.ю.н., профессор М.С. Нарикбаев. С приветственными словами на пленарном заседании выступили гости конференции: заведующий Отделом правоохранительной системы Администрации Президента Республики Казахстан А. Ж. Шпекбаев, который осветил приоритетные направления очередного этапа реформирования правоохранительных органов Казахстана. Он отметил, что до конца текущего года в Парламент будут внесены проекты 4 новых Кодексов: Уголовно-процессуального; Уголовного, уголовно-исполнительного и об административных правонарушениях, которые существенно изменят всю правовую систему и прежде всего — уголовную политику государства.

Более детально высказались об участии в подготовке законопроектов участники, представляющие высшие органы правоохранительной системы: депутат Мажилиса Парламента РК, Председатель общественного совета при Генеральной прокуратуре РК К. С. Султанов, депутат Мажилиса Парламента РК К. Ш. Сулейменов, Председатель Верховного Суда РК Б. А. Бекназаров, заместитель Генерального Прокурора РК Ж. К. Асанов, и.о. Министра внутренних дел РК М. Г. Демеев, заместитель Председателя Агентства РК по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) М. М. Ахметжанов.

В числе приглашенных были и представители ближнего и дальнего зарубежья: Макала Кристофер Колин — советник по политическим вопросам Центра ОБСЕ в Республике Казахстан, Слайман Арабиат — Чрезвычайный полномочный посол Хашимитского Королевства Иордания в Республике Казахстан, Марко Велконья — офицер по вопросам борьбы с транснациональной преступностью Посольства США в Казахстане, д.ю.н. Р. С. Байниязов — профессор Саратовского государственного социально-экономического университета.

В секционных заседаниях прошли дискуссии участников и гостей. Так, о важности эффективных коммуникаций для деятельности правоохранительной системы говорил Хэлл Фостер, профессор Назарбаев Университета. Эту тему поддержали Брюс Гастон — Вице-Президент компании «Sky Consult Holdings» по финансам и Бенжамин Джоел — партнер компании «SNR Denton».



Президиум конференции

На заседании 1-й секции («Основные направления модернизации правоохранительных органов Казахстана», модератор — директор НИИ уголовно-процессуальных исследований и противодействия коррупции КазГЮУ, д.ю.н., проф. М.Ч. Когамов) руководителем Департамента по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде РК, д.ю.н., профессор М.И. Жумагулов выступил с докладом «К вопросу о правовом регулировании полномочий государственных органов в сфере правоохранительной деятельности».

«Модернизация правоохранительных органов Казахстана, ключевые проблемы и решения» — тема доклада Б.М. Беисова, начальника отдела Следственного департамента Агентства РК по борьбе

с экономической и коррупционной преступностью. Он отметил, что усиление взаимодействия между следователями и оперативниками снизило волокиту доследственных проверок и повысило оперативность рассмотрения заявлений. Дальнейшее развитие получит и организационная составляющая — планируется создание подразделений по досудебному производству, объединяющих в себе следственные и оперативные службы, и специализирующихся по экономической и коррупционной преступности.

Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Академии финансовой полиции Республики Казахстан, к.ю.н. М.С. Баймурзин провел криминологический анализ состояния преступности в свете совершенствования правоохранительной системы.



На открытии конференции



Экс-Председатель и Председатель Верховного Суда РК

Начальник отдела организации научно-исследовательской и редакционно-издательской работы Академии финансовой полиции Республики Казахстан, к.ю.н. — К. Б. Есмагамбетов выступил с докладом «Модернизация правоохранительной системы и борьба с коррупцией». Эту тему продолжил С. Г. Пен, заведующий кафедрой уголовно-процессуального права и криминалистики КазГЮУ, к.ю.н., доцент своим докладом «Основные пути модернизации правоохранительных органов Республики Казахстан».

Заседание 2-й секции («Приоритеты развития кадровой политики правоохранительных органов», модератор — начальник Академии финансовой полиции Республики Казахстан, д.ю.н., проф. С. С. Молдабаев) начал Р. К. Сарпеков, депутат Мажилиса Парламента РК, член Комитета по законодательству и судебной реформе с докладом «Реализация реформы правоохранительной службы в законотворческой деятельности». Р. К. Сарпеков заметил, что законопроект «О внесении изменения и дополнений в Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» был разработан Правительством в целях создания правовой базы использования полиграфа для определения пригодности к работе кандидата на правоохранительную службу. Целью внедрения такого исследования является возможность отбора кандидатов на правоохранительную службу путем определения достоверности информации, полученной с помощью полиграфа. Такой отбор кандидатов на правоохранительную службу, по мнению депутата, повысит качество состава служащих, тем самым повлияет не только на совершенствование и укрепление всей правоохранительной системы, но и будет способствовать усилению защиты прав и свобод граждан и юридических лиц.

В продолжении дискуссии был заслушан доклад Р. С. Байниязова, д.ю.н., профессора Саратовского государственного социально-экономического университета на тему: «Современное состояние и реформирование правоохранительных органов». С. С. Нарынов, генеральный директор ТОО «Alem Research» рассказал об автоматизированной оценке общественного мнения о деятельности силовых структур в разрезе кадровой политики. А. А. Идрышев, старший научный сотрудник Института по изучению проблем противодействия экстремизму и терроризму Академии фундаментальных и прикладных наук КазГЮУ, в своем выступлении осветил некоторые пути совершенствования правоохранительной деятельности в Казахстане.

3-я секция («Уголовно-исполнительная система в условиях модернизации», модератор — инспектор Отдела правоохранительной системы Администрации Президента Республики Казахстан, к.ю.н., доцент Е. А. Саламатов) начала свою работу с доклада Д. С. Чукмаитова, директора Представительства по г. Алматы Центра инновационного развития и дистанционных технологий КазГЮУ, д.ю.н., профессора. Он выступил на тему: «Теоретические проблемы совершенствования уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан». Докладчик отметил, что разработка законопроектов УК, УПК и УИК связана не только с необходимостью их синхронизации, взаимосвязанной коррекцией с новой редакцией уголовного закона, но и с реализацией идей уголовно-исполнительной политики, базирующихся на закономерностях общественного развития казахстанского общества и международном опыте противодействия пыткам и жестокому обращению, охране прав, свобод и законных интересов граждан, гуманизации порядка и условий отбывания наказания, применения альтернатив лишению свободы, отказа от применения смертной казни и другого.

Тему продолжил А. Х. Базылбеков, заместитель Председателя Комитета уголовно-исполнительной системы МВД РК с докладом «Вопросы деятельности уголовно-исполнительной системы и меры по ее дальнейшему развитию». О проблемах исполнения судебных актов в контексте модернизации правоохранительной системы говорил в своем докладе К. Ж. Балтабаев, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, д.ю.н., профессор.

Т. Т. Шиктыбаев, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, д.ю.н., профессор осветил тему «Приоритеты и предпосылки модернизации уголовно-исполнительной системы». К. Х. Сатбаева, заместитель начальника Костанайской Академии Комитета уголовно-исполнительной системы МВД РК, к.ю.н., доцент выступила на тему: «Уголовно-исполнительная система Республики Казахстан в условиях модернизации». О некоторых социальных и организационно-правовых аспектах совершенствования деятельности подразделений Министерства юстиции РК в рамках модернизации правоохранительной системы страны говорил З. Г. Казиев, ведущий научный сотрудник Центра правового мониторинга ГУ «Институт законодательства РК» МЮ РК.



Интервью депутата Мажилиса, экс-Министра МВД РК К. Ш. Сулейменова



После секционного обсуждения

А. Б. Скаков, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин ЕНУ имени Л. Н. Гумилева, д.ю.н., профессор продолжил разговор на тему: «Реформирование уголовно-исполнительной системы Казахстана». Проблемы исполнения некоторых видов наказаний на современном этапе стали темой доклада А. М. Серикбаева, заведующего кафедрой уголовного права, уголовно-исполнительного права и криминологии КазГЮУ, к.ю.н., доцента.

Выступивший А. Ш. Аккулев, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Евразийского гуманитарного института, к.ю.н. темой своего выступления выбрал «Трудоиспользование осужденных к лишению свободы: ключевые проблемы и пути решения».

Темой доклада Т. А. Шагдаровой, старшего преподавателя кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики КазГЮУ стала «Актуальность проведения предварительного исследования следов взрыва на месте происшествия». Т. Б. Дерисалин, научный сотрудник НИИ государства и права Академии фундаментальных и прикладных наук КазГЮУ выступил с докладом «Вопросы применения оружия без предупреждения».

На пленарном заседании и заседаниях секций конференции, таким образом, обсуждался широкий круг вопросов по актуальным проблемам модернизации правоохранительных органов Казахстана, проблемным вопросам их правового положения, деятельности и перспектив дальнейшего развития. По итогам работы конференции обобщены, уточнены и предложены рекомендации по дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан в рамках проекта соответствующей Государственной программы, которые довел до участников конференции на заключительном заседании главный модератор д.ю.н., профессор М.С. Нарикбаев и руководители секций.

Участники форума выразили уверенность, что рекомендации

конференции существенно подкрепят новыми идеями процесс модернизации правоохранительных органов РК.

А. Ә. Кереев: Құқық қорғау органдарын жаңарту: басты мәселелермен шешімдер.

Құқық қорғауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдар жүйесі Қазақстанда екі онжылдыққа созылған қайта құрулардың нәтижесінде қалыптасты. Бұрынғы ескі кемшін тұстардың орны іске аспаған кадрларды іріктеу мен мемлекеттік реформаларды жүргізуге байланысты жаңаларымен толықтырылды. ҚазГЗУ-да өткен конференция туралы мақалада Қазақстанның құқық қорғау жүйесін заманауи жаңғырту мемлекеттің құқықтық саясатын ізгілендіруді ескере отырып, құқық қорғау органдарын жетілдіруге бағытталғандығы айтылады.

Түйінді сөздер: мемлекет, құқық қорғау органдары, жаңғырту, оңтайландыру, кадр саясаты, полиграф, қылмыстылық, жемқорлық, адам құқығы.

A. A. Kereyev: Modernization of law enforcement: key issues and solutions.

The system of state bodies which carry out law enforcement, developed as a result held in Kazakhstan for over two decades of reform. To pre-existing flaws added new arising holding imperfect state reforms, the selection of personnel. Modern law enforcement modernization of Kazakhstan, which is devoted to an article on the conference held in the Kazakh State Law University, aimed at improving law enforcement with the humanization of legal policy.

Keywords: State, law enforcement agencies, modernization, optimization, personnel policy, the polygraph, humanization, criminalization, corruption, human rights.

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОПОЛИТИКИ



Ш. В. ТЛЕПИНА,
д.ю.н., профессор ЕНУ им. Л. Н. Гумилева

В статье рецензируется книга «Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов» (Астана, 2012. Под общей ред. д. политич. н. Е. Л. Тугжанова). Цель автора обратить внимание научной общественности на издание научно-методического труда, подготовленного группой ученых разных специальностей — политологов, историков, юристов, филологов, социологов, представителей научно-экспертного сообщества, государственных служащих и затрагивающего актуальные вопросы теории и практики государственной этнополитики Республики Казахстан в современный период.

Ключевые слова: государственная этнополитика, Ассамблея народа Казахстана (АНК), Научно-экспертный совет (НЭС), методические рекомендации, теория и практика, стандарты, межэтнические отношения, конституционные нормы, государственные органы, государственный язык.

Деятельность государственных органов, в том числе, реализующих государственную этнополитику, всегда находится в центре общественного внимания. Вопрос эффективного и корректного применения ими императивов этнополитики имеет большое значение. Доктрина национального единства Казахстана (2010 г.) — это документ, который обращен и к государственным органам, регулирующим и реализующим государственную этнополитику. В этой связи выход в свет книги «Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов» (Астана, 2012)¹ рассматривается своевременным и нужным делом. Как отмечают авторы, разработка специального методического издания с обоснованием и представлением основных императивов казахстанской этнополитики вызвана многими обстоятельствами и событиями последнего времени и прежде всего, по

© Ш. В. Тлепина, 2013

¹ Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / Под общей редакцией д. полит. н. Е. Л. Тугжанова. Ответ. ред. Н. П. Калашникова – д. полит. н., секретарь Научно-экспертного совета АНК. Астана, 2012. – 516 с.

мнению исследователей, она связана с необходимостью осмысления обществом итогов национального прогресса страны, достигнутых высот социально-экономического, политического, культурного и духовно-нравственного развития полиэтничного казахстанского общества.

Данная работа выполнена авторским коллективом в рамках реализации совместного проекта при поддержке ФНБ «Самурык-Казына» и рекомендована Научно-методическим советом Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Научно-экспертным советом (НЭС) Ассамблеи народа Казахстана (АНК). Аналитические материалы, методические рекомендации, словарь политических, этнолингвистических и этносоциологических терминов для государственных органов представлены на казахском и русском языках². Работа состоит из введения, трех глав, заключения, толкового словаря концептуально-терминологического поля этнополитики, списка использованных источников и приложений.

Цель представленных аналитических материалов и методических рекомендаций заключается в выработке единых консолидированных подходов к пониманию процессов в межэтнической сфере, а также в том, чтобы определить, прокомментировать и рекомендовать к использованию на практике и в официальной лексике основной смысл новаций эффективной реализации этнополитики. К базисным источникам подготовки аналитических материалов и методических рекомендаций для государственных органов стали труды, послания народу, выступления и статьи Главы государства — Лидера Нации Н. А. Назарбаева, а также разработка, реальное функционирование алгоритмов деятельности государства и институтов гражданского общества в совершенствовании этнической и конфессиональной политики.

Имеет значение, что работу по составлению аналитических материалов и методических рекомендаций для государственных органов взяли на себя ученые, представители академической и вузовской науки — историки, политологи, философы, социологи, филологи, правоведа, а также практики — эксперты в области языковой политики, государственные служащие. Настоящее исследование — это естественная реакция ученых, государственных служащих — граждан государства на потребность общества в системных и апробированных рекомендациях, направленных на укрепление сложившегося

² Перевод – Толегул Г. Т., эксперта в области языковой политики.

миропорядка и дальнейшего стабильного развития страны.

Важно, что научные исследования конкретной практической направленности проводятся и под эгидой НЭС АНК, результаты их вводятся в научный оборот и способствуют выработке единых методов в реализации императивов государственной этнополитики, повышению ответственности государственных органов за качество предоставляемых исследовательских услуг, расширению научного взаимодействия.

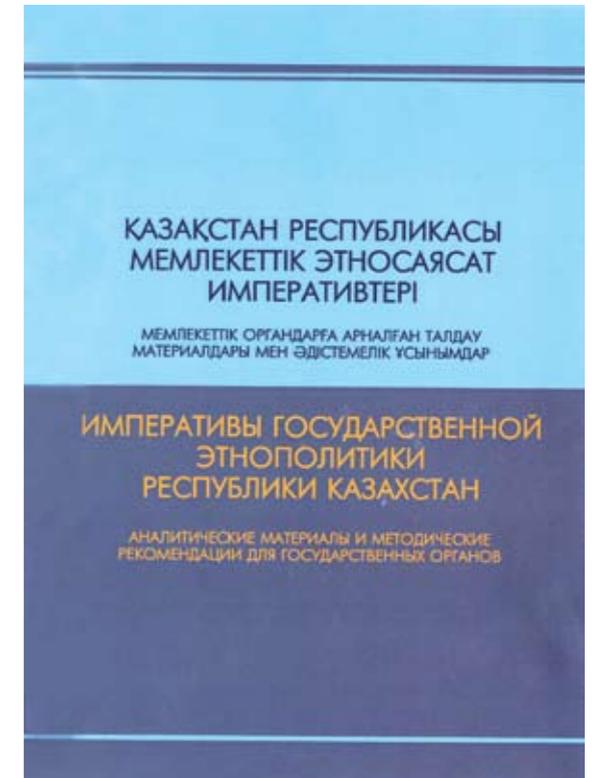
Вызывает интерес, что словарь терминов — политических, этнолингвистических и этносоциологических взят из практики и даже с предложением примеров их применения. Словарь предлагается для выработки единого понимания основных определений государственной этнополитики. Одновременно авторы отмечают, что рекомендации и особенно в терминах, понятиях, в концептуальном содержании не носят обязательного характера и направлены лишь на творческий поиск.

Состояние и перспективы развития межэтнических отношений и этнополитики в Казахстане представлены в первой главе³, в которой авторы рассматривают казахстанскую модель межэтнических отношений в системе национального строительства в современный период. Отмечается, что полиэтничность и поликонфессиональность являются неотъемлемыми чертами казахстанского национального строительства. Участники проекта по подготовке аналитических материалов и методических рекомендаций считают необходимым говорить о радикальной и глубинной эволюции явления и понятия «народ Казахстана», а также национальная независимость; национальное возрождение; совместная история этносов, проживающих в Казахстане; идентификации и самоидентификации членов общества; национальный единство; государственный язык; др. Приводится международный опыт (стран СНГ) в сфере межэтнических отношений и роли государства в их регулировании.

В работе выделены внутренние и внешние факторы влияния на формирование межэтнической политики. В разделе о конституционных основах государственной этнополитики (автор — Ударцев С. Ф.) отмечается, что конституция государства программирует функционирование различных политических и правовых институтов, координирует и гармонизирует развитие законодательства, определяет общие ориентиры политики и деятельности государства. Среди положений, содержащихся в Конституции РК и формирующих межэтническую политику, выделены общие положения и нормы Конституции о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, касающиеся межэтнических отношений. Отдельный блок составляют положения о полномочиях и деятельности государственных органов в этой сфере.

Справедливо утверждение, что заложенная в первые годы независимости конституционно-правовая основа сыграла позитивную роль для развития системы законодательства, определив основные контуры развивающейся этнополитики, для регулирования миграционных потоков, для запуска процесса возвращения в Казахстан казахов из других стран и, что важно — для обеспечения юридического равенства всех граждан государства. Дальнейшее развитие конституционных основ этнополитики связано с действующей Конституцией Республики Казахстан, принятой на референдуме 30 августа 1995 г.

³ Авторы первой главы – Кан Г. В. д.и.н., профессор (раздел 2); Калашникова Н. П., д.полит. наук, академик МАИИ (введение, раздел 1, приложение 2); Проккопенко Л. А., к.и.н. (раздел 4, заключение); Ударцев С. Ф., д.ю.н., профессор (раздел 3).



Рассматриваются конституционные нормы о правах и свободах человека и гражданина в качестве правовых основ государственной этнополитики и деятельности государственных органов в сфере межэтнических отношений. В работе говорится о том, что частое повторение формулы «каждый имеет право» подчеркивает равенство всех людей, в том числе, независимо от их этнической принадлежности. Вместе с тем, основываясь на предварительных выводах Независимого эксперта по вопросам меньшинств Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека г-жи Г. Макдугалл отмечается, что есть отдельные вопросы, над решением которых надо продолжать работу, не выпуская их из виду, и как подчеркивается, особенно органами местного государственного управления и самоуправления.

В работе представлены конституционные положения деятельности государственных органов в сфере межэтнических отношений: Президента Республики Казахстан (пункт 2 ст. 40, пункт 1 ст. 42, подпункт 20) ст. 44 Конституции); Ассамблеи народа Казахстана (Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 г.).

Думается, что подробное, конкретное разъяснение норм Конституции Республики Казахстан, других нормативных правовых актов, подзаконных нормативных актов наряду с четким изложением интересного аналитического материала и ценных методических рекомендаций будет эффективно способствовать деятельности государственных служащих и органов в сфере государственной этнополитики.

В книге анализируются вопросы теории, практики и стандартов выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан от АНК, разнородная деятельность АНК. По мнению Л. А. Проккопенко, автора раздела о выборах депутатов Мажилиса, избираемых АНК, в развитии института АНК важную роль сыграла конституци-



День единства народа Казахстана

онная реформа 2007 г. Одной из новелл стало право АНК избирать в Мажилис Парламента Республики Казахстан 9 депутатов. Большое значение автор придает и принятию впервые в истории Казахстана закона «Об Ассамблее народа Казахстана» 20 октября 2008 г. Принадлежность Ассамблеи к государственной власти определена правовым регулированием, взаимосвязью с Президентом Республики, Акимами в регионах, а также в качестве членов региональных ассамблей, представителей отраслевых исполнительных органов. Общественное начало широко представлено национально-культурными центрами, другими этническими объединениями, национальными СМИ, театрами, другими учреждениями культуры.

В практической работе важно знать и иметь представление об опыте других стран. Рассматриваемое пособие предусматривает и эту возможность. Оно предлагает не только изучить, но и использовать в практической деятельности международные демократические избирательные стандарты. Международная практика предусматривает достаточно широкий набор механизмов и инструментов обеспечения парламентского представительства этнических групп, которые могут быть адаптированы к конкретным этнодемографическим и этносоциальным условиям и параметрам различных стран. В этой связи для рассмотрения предлагаются международные документы некоторых совещаний ОБСЕ, касающиеся национальных меньшинств: Итоговый документ Венской встречи государств-участников ОБСЕ (1986 г.); параграф 31 Копенгагенского совещания (1990 г.); доклад совещания экспертов ОБСЕ в Женеве (1991 г.); пункт 24 раздела VI Хельсинкского документа «Вызов времени перемен» (1992 г.); Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.); Итоговый документ Стамбульского саммита (1999 г.); статьи 6, 11, 12 Лундских рекомендаций по эффективному участию национальных меньшинств в государственной жизни (1999 г.); решение № 6 «Толерантность и недискриминация» Совета министров ино-

странных дел стран-участниц ОБСЕ в г. Порту (2002 г.); статьи 2(2), 1(4) Международной конвенции по ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Наряду с аналитическими материалами и методическими рекомендациями концептуального содержания, рассмотрением историко-теоретических и организационно-правовых направлений государственной этнополитики, знание которых способствует деятельности государственных органов в использовании новых инструментов и разработке адаптированных технологий в сфере межэтнических отношений, авторы представили результаты социологических – мониторинговых и тематических исследований. Социологический метод имеет большое значение в изучении межэтнических и межконфессиональных взаимодействий.

В разделах второй главы⁴ представлены методические рекомендации операционализации понятий и критериев оценки межэтнических отношений, стадии этого процесса в социологическом исследовании, где большое внимание уделяется выявлению индикаторов, категорий и понятий межэтнической ситуации. Концептуально новая государственная этнополитика тесно связана с законодательством о языках. Языковая политика всегда была и является важной частью национальной политики.

Авторы третьей главы⁵ отмечают, что государственный язык представляя собой главный фокус осущестляющейся языковой политики и этнополитики, получает в современном политическом дискурсе разные толкования, которые требуют своевременной систематиза-

⁴ Авторы второй главы – Калмыков С. К., к.философ.н., социолог (подраздел 2.2); Ракишева Б. И., к.соц.н. (подраздел 2.3, приложение 1); Садвокасова А. К., д.соц.н. (подраздел 2.1, Толковый словарь в соавторстве).

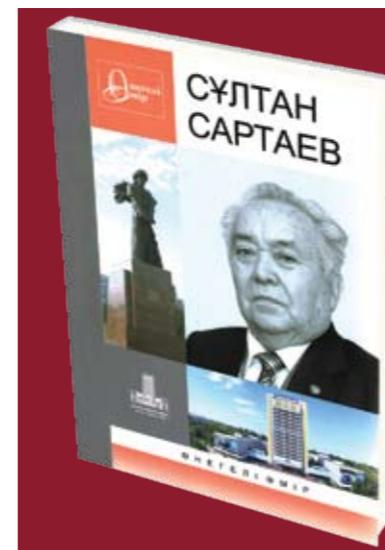
⁵ Авторы третьей главы – Сулейменова Э. Д., д.ф.н., профессор (Глава III, Толковый словарь); Шаймерденова Н. Ж., д.ф.н., профессор (Глава III, Толковый словарь); Шанаи Н. И., эксперт в области языковой политики (Глава III в соавторстве).

ции и уточнения. В работе предлагается систематизация многозначного термина государственный язык, особенности государственного языка в зависимости от формы государственного устройства на примерах Швейцарии, Бельгии, Российской Федерации и Республики Казахстан.

Особая ценность данного издания заключена в его содержании авторском коллективе, который состоял не только из ученых, но и из тех людей, граждан нашего государства, которые непосредственно отдают свои силы и умения на реализацию государственной этнополитики. Важно и то, что эта коллективная работа рекомендована НЭС АНК, в состав которого входят 22 доктора наук, 14 кандидатов наук, государственные и общественные деятели нашей страны. Комплексная экспертная оценка, координация научно-исследовательских работ в сфере государственной этнополитики являются важными задачами названного Совета.

Научно-практическая новизна работы представлена толковым словарем концептуально-терминологического поля этнополитики. Толковый словарь содержит категории, термины, понятия, которыми оперируют специалисты, практики, эксперты, ученые, государственные и общественные деятели в сфере этнополитики. В словарных статьях имеются этимологические справки, взаимные языковые эквиваленты, ко многим терминам приведены английские аналоги, взаимные отсылки внутри терминов этнополитики, список сокращений.

Авторским коллективом проделана большая и востребованная работа. Умелое и правильное использование аналитических материалов и методических рекомендаций, представленных в книге одновременно на казахском и русском языках, будет способствовать повышению эффективности государственной этнополитики; актуализации деятельности государственных органов и государственных служащих в названной сфере; состоявшимся ученым и молодым исследователям поможет в их изысканиях. Большое значение имеет, что книга интересна и информативна для общества в целом и, в частности, для членов национально-культурных центров, а также и всех, кому не безразлична этническая картина нашей страны. Сила нашего государства и общества в его полиэтничности. На наш взгляд, все мы должны не только осознавать, но и нести ответственность за спокойствие друг друга в нашем общем доме на казахстанской земле.



НОВЫЕ КНИГИ

Сұлтан Сартаев: Өнегелі өмір / ред. басқ. Ф.М. Мұғанов. – Алматы: Қазақ университеті, 2012. — 340., сур.

Сериялық кітаптың бұл шығарылымында көрнекті мемлекет және қоғам қайраткері, ҚР ҰҒА академигі, заң ғылымдарының докторы Сұлтан Сартаевтың 85 жылдық мерейтойына орай мұрағат құжаттары, фотосуреттер, мақалалар мен сұхбаттар топтастырылған, сонымен қатар замандастарының, дос-жарандарының, шәкірттері мен туыстарының мерейтой иесіне арналған жүрекжарды лебіздері бірілген.

Кітап көпшілік оқырманға, студенттер қауымы мен ғылыми ізденушілерге арналған.

Ш. Тлепина: Мемлекеттің этносаясатын жүзеге асыру.

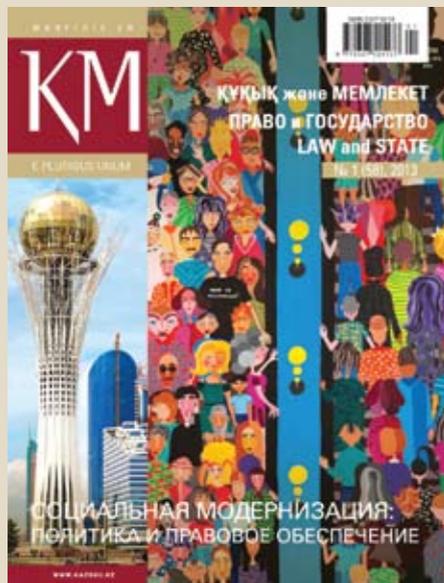
Ғылыми жұмыста «Қазақстан Республикасының мемлекеттік этносаясатының императивтері. Мемлекеттік органдарға арналған аналитикалық мәліметтер және әдістемелік нұсқаулар» атты кітапқа пікірсауап ұсынылған. (Астана, 2012) / саясаттану ғылымдарының докторы Е. Л. Тоғжановтың жалпы редакциясымен). Аталмыш жұмыс мемлекеттік этникалық саясатты іске асыратын мемлекеттік органдар мен қызметкерлер үшін өзекті. Пікірсауаптың мақсаты бір топ ғалымдардың — заңгер, саясаттанушылар, тарихшылар, филологтар, социологтар, ғылыми сарапшылардың өкілдері мен мемлекеттік қызметшілер т.б. — дайындаған ғылыми-әдістемелік еңбекке ғылыми қоғамның назарын аудару болып табылады. Ғылыми жұмысты Қазақстандағы қазіргі кезеңдегі мемлекеттік этносаясаттың кейбір теориялық және практикалық мәселелері сарапалады.

Түйінді сөздер: мемлекеттік этносаясат, Қазақстан халқы ассамблеясы (ҚХА), Ғылыми-сараптамалық кеңес (ФСК), әдістемелік нұсқаулар, теория және тәжірибе, стандарттар, этносаралық қатынастар, адам және азаматтың құқықтары мен бостандығы туралы конституциялық нормалар, мемлекеттік органдар, мемлекеттік тіл.

Sh. Tlepina: Implementation of state ethnic policy.

The article presents a review of a book named «The imperatives of state ethnic policy of the Republic of Kazakhstan. Analytical data and methodical guidelines for state bodies» (Astana, 2012) / Edited by Tugzhanov Y.L., Doctor of political sciences). The work is relevant and essential to state bodies and officials, implementing the state ethnic policy. The purpose of the review is to draw attention of the scientific community to the scientific and methodical work, written by a group of scientists – lawyers, political scientists, historians, linguists, sociologists, representatives of scientific expert community, state officials, etc. Some aspects of theory and practice of state ethnic policy in contemporary Kazakhstan are reviewed.

Key words: state ethnic policy, Assembly of People of Kazakhstan (APK), Scientific Expert Council (NEC), methodical guidelines, theory and practice, standards, interethnic relations, constitutional norms on human and citizen rights and freedoms, state bodies, state language.



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнале «Право и государство» публикуются научные статьи, заметки, сообщения о результатах исследований в различных областях юриспруденции, рецензии на новые научные юридические издания, статьи о значимых научных конференциях по проблемам государства и права.

Представленные для опубликования материалы должны отвечать следующим требованиям:

- Содержать результаты оригинальных научных исследований в области государства и права, ранее неопубликованных и не предназначенных к публикации в других изданиях. Автор обязан сообщить редколлегии при представлении статьи и других материалов — были ли они опубликованы или представлены в иные издания.
- Статьи публикуются на казахском, русском, английском языках. В начале статьи помещаются инициалы и фамилия автора (авторов), а в первой ссылке — ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз, иная информация о месте работы автора, город, страна. После фамилии автора — название статьи, 3 аннотации (5-8 строк) на русском, казахском и английском языках (с переводом фамилии, инициалов автора и названия статьи). После каждой аннотации — 10 ключевых слов на соответствующем языке.
- Статья объемом 5-8 страниц формата А4 должна быть набрана в текстовом редакторе Microsoft Word шрифтом Times New Roman, размером 14, через один интервал. Статьи объемом больше 8 страниц согласовываются с главным редактором.
- Сноски в статье — постраничные, со сквозной нумерацией. В конце статьи дается библиография — 10-15 наименований основной литературы по данной теме, в том числе новейшей. Библиография и примечания оформляются в соответствии с ГОСТом. При ссылках на Интернет-ресурсы указывается автор, название текста, источник, полный электронный адрес материала, дата его открытия.
- В конце статьи должна быть запись: «статья публикуется впервые» ставится дата и подпись автора (авторов). Здесь же помещаются сведения об авторе (авторах): фамилия, имя, отчество полностью, электронный адрес, контактные телефоны — прилагается электронная версия статьи, фото автора (желательно — художественный, не документальный портрет) и иллюстрации.
- Статьи проходят внутреннее рецензирование в редколлегии без представления рецензии авторам статей. Редколлегия вправе отклонять статьи, которые по ее мнению не соответствуют требованиям журнала. За ошибки, неточности научного и фактического характера ответственность несет автор (авторы). В случае переработки статьи по просьбе редакционной коллегии журнала, датой поступления считается дата получения редакцией окончательного варианта. Если статья отклонена, редколлегия сохраняет за собой право не вести дискуссию по мотивам отклонения. Поступившие в редакцию материалы возврату не подлежат.
- Соискатели, магистранты, докторанты и кандидаты наук, если статья не была специально им заказана, представляют статью для рассмотрения в редколлегии с рецензиями не менее чем двух независимых ученых по тематике статьи (не из числа членов редколлегии и редсовета), в т.ч. желательно, — научного руководителя или доктора наук.
- В редакционную коллегию статья передается распечатанной на бумаге формата А4 и в электронном виде одним файлом на CD диске со всеми необходимыми приложениями в электронном виде.
- Оттиски статей не выдаются, гонорар авторам не выплачивается. Плата за публикацию с авторов не взимается. Автор опубликованной статьи вправе получить в редакции один экземпляр журнала бесплатно.
- Ссылки на наше издание при перепечатке обязательны.

Адрес и контактные данные редакции:

010000, г. Астана, шоссе Қорғалжын, 8, КазГЮУ, тел. 8 (7172) 70 30 54, e-mail: pravoiogos@kazguu.kz



КАЗАХСКИЙ
ГУМАНИТАРНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ГОТОВИТ БАКАЛАВРОВ
ПО СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ:

- Международное право
- Переводческое дело
- Юриспруденция

- Правоохранительная деятельность
- Экономика

- Менеджмент
- Финансы
- Учет и аудит

- Туризм
- Психология

Почему КазГЮУ?

- Научная библиотека с рядом специализированных залов.
- Высококвалифицированный профессорско-преподавательский состав.
- Высокая техническая оснащенность.

- Военная кафедра.
- Общежитие.
- Комплекс спортивных залов.
- Уютные студенческие столовые и буфеты.

МАГИСТРАТУРА КАЗГЮУ – ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ЛИДЕРОВ!

Магистратура КазГЮУ осуществляет подготовку по очной форме обучения с присвоением академической степени «магистр» по специальностям:

- Международное право
- Юриспруденция
- Переводческое дело
- Экономика
- Финансы

КАЗГЮУ ПРЕДОСТАВЛЯЕТ ГРАНТЫ В ВИДЕ СКИДОК ПО ОПЛАТЕ ЗА ОБУЧЕНИЕ:

- Грант «Умники и умницы» (для победителей международных олимпиад и научных проектов);
- Золотой грант КазГЮУ «Алтын белгі» (для обладателей знака «Алтын белгі»);
- Грант «Отличник» (для обладателей аттестата/диплома с отличием);
- Грант Нарикбаева М.С. «Гордость КазГЮУ» (для студентов 2, 3, 4 курсов с высоким уровнем успеваемости и блестяще защищенными научно-исследовательскими работами);
- Грант «Моя учеба – моя награда» (для студентов 2, 3, 4 курсов и магистрантов 2-го курса с высоким уровнем успеваемости);
- А также скидки: «Знай наших», «Знай наших 2», «Семейные». Подробности на сайте kazguu.kz!

ДОКТОРАНТУРА КазГЮУ

Университет осуществляет набор в докторантуру по специальностям «Юриспруденция» и «Международное право». После завершения научно-исследовательской работы и ее публичной защиты присуждается степень доктора PhD. Срок обучения по программам подготовки докторов PhD – 3 года.

КазГЮУ – доступное и качественное образование!

Контактные данные:

Адрес:
г. Астана, Қорғалжын тасқолы, 8
Call-центр: 8 (7172) 70-30-30
Website: www.kazguu.kz
Email: info@kazguu.kz





секреты восточных красавиц

SISTERS BEAUTY LOUNGE –

самая популярная сеть салонов красоты в ОАЭ,
услугами которой Вы можете воспользоваться теперь и в Астане.

Астана:
ул. Д. Кунаева, 12/2, ВП 3,
ЖК «Водно-зеленый бульвар»
(напротив ТРЦ «Керуен»)
тел.: 8 (7172) 68 98 66

Dubai/UAE
Tel.: +97143442261
Fax.: 97143442271
E-mail: info@sistersbeautylounge.com
Webside: www.sistersbeautylounge.com



МЕЖДУНАРОДНАЯ ДВУХДИПЛОМНАЯ ПРОГРАММА:
Казахстанско – Российская двухдипломная программа
с Московской международной высшей школой
бизнеса «МИРБИС»

Наши контакты:
г. Астана, шоссе Қорғалжын, 8. каб. 711
тел.: 8 (7172) 70-17-13,
8 (7172) 70-30-59,
8 701 343 59 43,
8 771 244 75 97

www.kazguu.kz
mba_education@mail.ru



MBA
— КазГЮУ —

**MBA КазГЮУ является членом
международной ассоциации
MBA SEEMEN**

Рады приветствовать Вас в Центре MBA КазГЮУ

Получение степени MBA (Магистр делового администрирования)
является для многих «путевкой в успешный бизнес» — обладатели
степени MBA могут рассчитывать на более высокую стартовую
зарплату и быстрый карьерный рост.

Центр MBA КазГЮУ готовит новое поколение управленческих
кадров среднего и высшего звена, способных генерировать и
реализовывать на практике новые идеи и управленческие решения
с целью повышения конкурентоспособности компаний на основе
передовых отечественных и зарубежных методик. Целевая
аудитория состоит из числа руководителей компаний, менеджеров
среднего и высшего звена.

Программа MBA ведется по специальности «Экономика»

По окончании обучения выпускники программы получают:

**Диплом государственного образца о присвоении
академической степени
«МАГИСТР ДЕЛОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ»**





www.kazguu.kz

БІРЛІГІ МЫҚТЫ ЕЛ БОЛСА,
БАРЛЫҒЫ БАУЫР БОЛАДЫ...
ТӨЛЕ БИ

