



КМ

E PLURIBUS UNUM

ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ ПРАВО и ГОСУДАРСТВО LAW and STATE № 4 (61), 2013



ТЕМА НОМЕРА:
ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

«По многим прогнозам, предстоящие 15-17 лет станут «окном возможностей» для масштабного прорыва Казахстана. В этот период для нас сохранятся благоприятная внешняя среда, рост потребности в ресурсах, энергии и продовольствии, созревание Третьей индустриальной революции. Мы должны использовать это время.

К цели 2050-го года мы будем двигаться в непростой глобальной конкуренции. Предстоящие десятилетия таят немало вызовов, о которых мы уже знаем, и много непредвиденных ситуаций, новые кризисы на глобальных рынках и в мировой политике. «Лёгкой прогулки» по XXI веку не будет. Середина века уже близко. Развитые страны мира примеряют к ней свои конкретные стратегии. Вторая треть XXI века будет однозначно сложнее, а число претендентов в глобальный список Топ-30 – весьма ограниченным. Я не раз говорил о том, что понятие «развитая страна» – изменчивая во времени категория. В развитых странах появляются радикально новые качества жизни народа.

Сейчас фундаментальные показатели развитости демонстрируют государства – участники Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В неё входят 34 страны, производящие более 60-ти процентов мирового ВВП. Кандидатами на вступление в ОЭСР являются еще 6 стран – Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Россия и ЮАР. Все страны-участницы прошли путь глубокой модернизации, имеют высокие показатели инвестиций, научных разработок, производительности труда, развития бизнеса, стандартов жизни населения. Индикаторы стран ОЭСР с учётом их будущей долгосрочной динамики, это и есть базовые ориентиры нашего пути в число 30 развитых государств планеты.

Я ставлю задачу о внедрении в Казахстане ряда принципов и стандартов ОЭСР. Они отражены в проекте Концепции. В экономике планируется достигнуть ежегодного роста ВВП не ниже 4 процентов. Надо обеспечить увеличение объёма инвестиций с нынешних 18 процентов до 30 процентов от всего объёма ВВП. Внедрение наукоёмкой модели экономики преследует цель увеличить до 70 процентов долю несырьевой продукции в казахстанском экспортном потенциале.

Создание новых высокотехнологических отраслей экономики потребует роста финансирования науки до уровня не ниже 3 процентов от ВВП. Важно в 2 раза снизить энергоёмкость валового внутреннего продукта. К 2050 году малый и средний бизнес будет производить не менее 50 процентов объёма ВВП Казахстана, вместо нынешних 20 процентов. Производительность труда надо увеличить в 5 раз – с нынешних 24,5 тысячи до 126 тысяч долларов.

Главные ориентиры развития социальной сферы до 2050 года заключены в конкретных индикативных цифрах. Нам надо в 4,5 раза увеличить показатель объёма ВВП на душу населения – с 13 тысяч долларов до 60 тысяч долларов. Казахстан станет страной с преобладающей долей среднего класса. Следуя глобальной тенденции урбанизации, доля городских жителей вырастет с нынешних 55 до порядка 70 процентов всего населения. Города и населенные пункты свяжут качественные дороги и скоростные маршруты всех видов транспорта.

Утверждение здорового образа жизни и развитие медицины позволит увеличить продолжительность жизни казахстанцев до 80 лет и выше. Казахстан станет одним из ведущих евразийских центров медицинского туризма. Завершится формирование передовой национальной образовательной системы. Казахстан должен стать одной из самых безопасных и комфортных для проживания людей стран мира. Мир и стабильность, справедливое правосудие и эффективный правопорядок – это основа развитой страны».

Из «Послания Главы государства Нурсултана Назарбаева народу Казахстана. 17.01.2014 г. Казахский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее // Официальный сайт Президента РК.– URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_215738_poslanie-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazakhstanu – 17.01.2014 г.



Содержание

ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

ГОСУДАРСТВО, ПРАВО И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ

- 6 Марченко М. Н., Дерябина Е. М. **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**
- 14 Саидов А. Х. **ЮРИДИЧЕСКАЯ ГЛОБАЛИСТИКА: ГЛОБАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПРАВОВОЙ КАРТЕ МИРА**
- 18 Ударцев С. Ф. **ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: КРИЗИСНЫЕ ЯВЛЕНИЯ, АДАПТАЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И РАЗВИТИЕ**

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- 24 Адамбеков К. С. **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ**
- 29 Биекенов Н. А. **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**
- 32 Makubayev Y. B. **INTERNAL SECURITY THREATS IN THE CENTRAL ASIA REGION**

ПРАВООТВОРЧЕСТВО И НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

- 36 Баймаханов М. Т. **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВООТВОРЧЕСТВЕ**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

- 40 Зарудная Н. Н. **ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНО-АЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ: ПОДХОДЫ И РОЛЬ ОБСЕ**
- 45 Прокопенко Л. А. **КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ УКРЕПЛЕНИЯ ТОЛЕРАНТНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ**
- 51 Абайдельдинов Е. М. **ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ГОСУДАРСТВ**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 56 Сарсембаев М. А. **РЕЖИМ КАЗАХСТАНСКО-КЫРГЫЗСКИХ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК И ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕК**

ПРАВО И ПОЛИТИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

- 62 Marcos A. A. **SPAIN IN THE NEXT 50 YEARS: CHALLENGES AHEAD**

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

- 65 Емельянова Л. А. **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ**

ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- 73 Жатканбаева А. Е. **ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ КОМПОНЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

- 78 Асанов Ж. К. **ДЕСЯТЬ МЕР ПО СНИЖЕНИЮ «ТЮРЕМНОГО НАСЕЛЕНИЯ»**

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

- 82 Жаппарова А. С. **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВРАЧЕБНОЙ ОШИБКИ**

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОЙ НАУКИ И ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- 86 Тлепина Ш. В. **АКАДЕМИК М. Т. БАЙМАХАНОВ – ТЕОРЕТИК ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**
- 96 Наурызбай А. Ж. **БІЛІМДІГЕ ДҮНІМЕ ЖАРЫҚ...**

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- 100 Сейтенов К. К. **ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА В АКАДЕМИИ ФБР**

РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС:

М. С. Нәрікбаев, з.ғ.д. (төраға);
 Н. М. Абдиров, з.ғ.д.;
 С. А. Авакьян, з.ғ.д. (ММУ, Мәскеу қ., Ресей Федерациясы);
 А. Н. Ахпанов, з.ғ.д.;
 Б. Ж. Әбдірайым, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі,
 ҚР Қорғаныс министрінің орынбасары;
 Б. А. Бекназаров, з.ғ.к., ҚР Президенті жанындағы Жоғары Сот Кеңесінің 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. (ММУ, 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.);
 Е. Л. Тоғжанов, с.ғ.д., з.ғ.к., Қазақстан Халқы Ассамблеясы Төрағасының орынбасары,
 Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің ҚХА Хатшылығының меңгерушісі;
 Н. Н. Турецкий, з.ғ.д.;
 Р. Т. Тусупбеков, 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. Абдраим, д.ю.н., член-корр. НАН РК, зам. Министра обороны РК;
 С. А. Авакьян, д.ю.н. (МГУ, г. Москва, Россия);
 А. Н. Ахпанов, д.ю.н.;
 Б. А. Бекназаров, к.ю.н., Председатель Высшего Судебного Совета при Президенте 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 Парламенті 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. (МГУ, 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);
 Е. Л. Тугжанов, д. полит.н., к.ю.н., зам. Председателя Ассамблеи Народа Казахстана, зав. Секретариата АНК Администрации Президента РК;
 Н. Н. Турецкий, д.ю.н.;
 Р. Т. Тусупбеков, 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.;
 К. В. Ким — з.ғ.к.;
 М. Ш. Қоғамов — 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.;
 Э. А. Нугманова — з.ғ.д.;
 А. М. Нурмагамбетов — з.ғ.д.;
 Р. Т. Нуртаев — з.ғ.д.;
 Қ. Қ. Сейтенов — з.ғ.д.;
 Ш. В. Тлепина — з.ғ.д.;
 Р. С. Фаизова — т.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.;
 К. В. Ким — к.ю.н.;
 М. Ш. Қоғамов — 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.;
 Э. А. Нугманова — 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.;
 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. Abdraim, Doctor of Law, member of National Academy of Sciences of Kazakhstan, Deputy Minister of Defence of the Republic of Kazakhstan;
 A. N. Akhpanov, Doctor of Law;
 S. A. Avakyan, Doctor of Law (MSU, Moscow, Russia);
 B. A. Beknazarov, Ph.D. in Law, Chairman of the Supreme Judicial Council at the President of the Republic of Kazakhstan;
 I. Sh. Borchashvili, Doctor of Law;
 K. A. Daulbayev, PhD in 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 (MSU, 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, PhD in Law, the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan;
 E. L. Tugzhanov, Doctor of politics, PhD in Law, Vice-Chairman of the Assembly of People of Kazakhstan, Head of the Secretariat of the APK Presidential Administration of the Republic of Kazakhstan;
 N. N. Turetsky, Doctor of Law;
 R. T. Tussupbekov, PhD in 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;
 Zh. D. Bussurmanov, Doctor of Law;
 D. S. Chukmaitov, Doctor of Law;
 M. M. Daulenov, PhD in international Law;
 R. S. Faizova, PhD in international relations;
 S. K. Idrysheva, Doctor of Law;
 U. S. Jekebayev, Doctor of Law;
 T. E. Kaudyrov, Doctor of Law;
 A. A. Kereyev, PhD in Law;
 K. V. Kim, PhD in Law;
 M. Ch. Kogamov, Doctor of Law;
 V. A. Malinovskiy, Doctor of Law;
 G. S. Maulenov, Doctor of Law;
 T. M. Narikbayev, PhD in Law;
 A. Zh. Naurzybay, PhD in Law;
 E. A. Nugmanova, Doctor of Law;
 A. M. Nurmagambetov, Doctor of Law;
 R.T. Nurtaev, Doctor of Law;
 K. K. Seitenov, Doctor of Law;
 U. Sh. Shapak, Doctor of Law;
 Sh. V. Tlepina, Doctor of Law;
 Ch. U. Zhekebayev, PhD in 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);
 Р. А. Жакина (контент-менеджер);
 В. С. Арсеньева (компьютерлік беттеу және әрлендірме);
 Д. М. Бисенғалиев (бас редактордың көмекшісі);
 А. Ж. Наурызбай (қазақ тіліндегі мәтіннің редакторы);
 Р. С. Фаизова (ағылшын тіліндегі мәтіннің редакторы).

РЕДАКЦИЯНЫҢ МЕКЕНЖАЙЫ:

010000, Астана қ., Қорғалжын тас жолы, 8, ҚазГЗУ,
 тел. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: www.km.kazguu.kz
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Жазылу индексі: жеке жазылушылар үшін 75762,
 мекемелер мен ұйымдар үшін 25762,
 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:

«ЖасылОрда» ЖШС-нде басылды
 Астана қ., К. Байсейітова к., 114/2.
 тел. 289045, 289921
 e-mail: zhasylorda@hotmail.com
 Басуға 30.09.2013 қол қойылды.
 © «ҚазГЗУ» АҚ, 2013
 © «Құқық және мемлекет» журналы, 2013.

УЧРЕДИТЕЛЬ: 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);
 Р. А. Жакина (контент-менеджер);
 В. С. Арсеньева (компьютерная верстка и дизайн);
 Д. М. Бисенғалиева (помощник главного редактора);
 А. Ж. Наурызбай (редактор текста на казахском языке);
 Р. С. Фаизова (редактор текста на английском языке).

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

010000, Астана, Кургальджинское шоссе, 8, КазГЮУ,
 тел. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: www.km.kazguu.kz
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Подписной индекс: для индивидуальных подписчиков 75762, для предприятий и организаций 25762,
 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:

Отпечатано в ТОО «Жасыл Орда», 010008,
 г. Астана, ул. К. Байсейітова, 114/2.
 тел. 8 (7172) 28 90 45
 e-mail: zhasylorda@hotmail.com
 Подписано в печать: 30.09.2013.
 © 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 (Editor);
 R. A. Zhakina (Content-manager);
 V. S. Arsenyeva (Technical and design manager);
 D. M. Bisengallyeva (Assistant chief editor);
 A. Zh. Naurzybay (Text editor of the Kazakh version);
 R. S. Faizova (Text editor of the English version).

EDITORIAL ADDRESS:

010000, Astana, Korgaljin highway, 8, KazHLU,
 tel. 8 (7172) 70 30 54
 web-site: www.km.kazguu.kz
 e-mail: pravoigos@kazguu.kz
 Index for private subscribers 75762
 for organizations 25762,
 ISSN 2307-521X.

The quotation of materials from the journal should obligatory have reference to the journal «Law and State».
 Editor in chief ensures that the reviewers act independently and have no conflict of interest in the paper.
 Edited journals can not be returned.
 © JSC «KazHLU», 2013
 © Journal «Law and state», 2013.
 Для оформления обложки журнала использованы отдельные материалы Интернет сайтов:
 http://lo154.ru
 http://c19915.r15.cf1.rackcdn.com
 http://www.wallon.ru
 http://xorst.ru/



М. Н. МАРЧЕНКО*,
заведующий кафедрой теории государства и
права и политологии МГУ им. М. В. Ломоносова,
д. ю. н., почетный профессор

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ



Е. М. ДЕРЯБИНА,
доцент кафедры конституционного и
муниципального права юридического
факультета Московского государственного
областного университета, к. ю. н.

В статье дана характеристика воздействия процессов глобализации на сферу права, в частности, на правовые семьи и их эволюцию, национальные системы права и их взаимодействие, на общую теорию и методологию изучения права, внутренние процессы, происходящие в праве и развитие международного права. Авторы выделяют ряд основных тенденций в эволюции права в эпоху глобализации: возрастание универсализации и унификации права, более широкое использование принципов права, рост значения судебного права и судебного прецедента, расширение прав человека и гражданина.

Ключевые слова: глобализация, право, правовые семьи, национальные правовые системы, универсализация права, методология, общая теория права и государства, источники права, судебское право, права человека и гражданина.

1. Известно, что глобализация как явление, будучи универсальным по своей природе и характеру феноменом, охватывает собой не только мировую экономику, финансы, средства массовой информации, где она проявляется в наиболее развитом виде, но и другие сферы и аспекты государственной и общественной жизни, включая право.

При этом речь идет не только о воздействии глобализации на национальные правовые системы отдельных стран или регионов,

© М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина, 2013

*Марченко Михаил Николаевич – заведующий кафедрой теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. Советник Председателя Конституционного Суда РФ, почетный президент Ассоциации юридических вузов России. Автор многих научных работ, среди которых 18 монографий, учебники, учебные пособия по теории государства и права, федерализму, разделению властей, сравнительному правоведению и политологии. Автор и соавтор книг «Теория государства и права» (1997 г., 2002 г.), «Общая теория государства и права» (1998 г., 2001 г.), «Сравнительное правоведение» (2000 г.), «Правовые системы современного мира» (2001 г.), «Проблемы теории государства и права» (2003 г., 2011 г.), «Источники права» (2005 г.), «Правовая система Европейского Союза» (2012 г.), «Судебное правотворчество и судебское право (Сравнительное исследование)» (2006 г.) и др. Под редакцией М. Н. Марченко вышло 4-е издание курса лекций по политологии (2003 г.), «Философия права» (2 т., 2011 г.) и др. Лауреат премии им. М. В. Ломоносова II степени (1985 г.), награжден орденом Дружбы народов, Заслуженный деятель науки Российской Федерации (2002 г.), Почетный профессор КазГЮУ. – Зав. ред.

но и о влиянии глобальных процессов на правовые системы мирового сообщества в целом.

В юридической научной литературе верно по этому поводу отмечалось, что «глобализация оказывает существенное влияние на трансформацию, изменения и модернизацию государственно-правовых институтов, норм и отношений на всемирном, макрорегиональном и внутригосударственном уровнях, стимулирует, ускоряет и обновляет процессы универсализации в области права»¹.

При этом процесс воздействия глобализации на право в целом, в общетеоретическом и методическом плане отличается такими особенностями и чертами, как:

а) *разносторонность его влияния на право и системность его воздействия*, обусловленные самой природой глобализации «как системной интеграции идей, принципов, связей и отношений»²;

б) *фундаментальный и вместе с тем (в потенциальном плане) весьма радикальный характер влияния глобализации на право и на процесс развития его теории*. В связи с этим далеко не случайно западные исследователи данной материи обращают внимание на потенциальную возможность, и даже неизбежность «фундаментальных изменений» как в самом праве, так и «в его современной теории», указывают на необходимость применения «плюралистического подхода» к процессу познания современного права и разработки его теории³;

в) *большое разнообразие путей и форм воздействия глобализации на право и его теорию*, результатом которых является интернационализация права, выступающая в виде его рецепции, гармонизации⁴;

г) *прямое и косвенное (в основном через экономику и политику) воздействие процесса глобализации не только на национальное (внутригосударственное), но и на международное право* – на его характер, источники, содержание, «механизм действия»⁵;

¹Нерсесянц В. С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире. Государство и право. 2005. № 5. С. 38.

²Куров С. В. Глобализация и образование – правовой аспект. Глобализационные процессы в сфере права: проблемы правового развития в России и СНГ. Материалы научно-практической конференции. 19-20 апреля 2001 г. М. 2001. С. 29.

³Twining W. Globalisation and legal Theory. L., 2000. P. 13.

⁴Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. Отв. ред. Поленина С.В. М. 2006. С. 20

⁵Лукашук И. И. Глобализация, государство, право. XXI век. М. 2000. С. 173.

д) *наличие определенных пределов воздействия процесса глобализации на право*, результатом которого, по мнению исследователей, является образование так называемого метаправа, воспринимаемого как «закономерная и завершающая цикл правового развития фаза эволюции права, раскрывающая на планетарном и космическом уровнях глубинную природу и масштабы права»⁶.

Наряду с названными особенностями воздействия процесса глобализации в целом на право, на его отдельные институты и на теорию права, в реальной жизни имеют место и другие особенности, в той или иной мере соотносящиеся с ними.

По справедливому замечанию авторов они в значительной мере отражают современную социально-экономическую и политическую реальность, сложившуюся к настоящему времени в мире, а также фокусируют внимание на тех проблемах и трудностях, которые связаны с «приспособлением» права к современным реалиям, порожденным самой глобализацией⁷.

2. Какие существуют пути и формы влияния процесса глобализации на право? В каких *направлениях* глобализация воздействует на право?

Отвечая на эти и другие им подобные вопросы, западные авторы занимающиеся исследованием проблем глобализации выделяют «как минимум» три основных направления ее воздействия на право, а вместе с тем на теорию и методологию его познания.

Первое из этих направлений связывается с *воздействием глобализации на характер отношений друг с другом национальных правовых систем*, которые в силу их тесной связи и взаимодействия в настоящее время «уже недостаточно исследовать каждую в отдельности, а необходимо рассматривать их в общей системе»⁸. Прежние теории, исходящие из «самодостаточности внутригосударственного права» и направленности международного публичного права на регулирование только внешних связей, возникающих между различными государствами, «в настоящее время, по мнению авторов, весьма существенно расходятся с реальной действительностью»⁹.

Второе направление воздействия глобализации на право и на его теорию ассоциируется, по мнению западных исследователей – специалистов в области англо-саксонского права, преимущественно с *изменением главного направления развития данной правовой семьи*, которое все больше фокусируется вместо проблем внутреннего правопорядка на проблемах мирового (глобального) правопорядка¹⁰.

Наконец, третье направление связывается с воздействием глобализации *не столько на право как явление, сколько на его теорию и соответствующую методологию*.

При этом авторы не без оснований исходят из того, что под влиянием процесса глобализации с неизбежностью будут «видоизменяться» старые правовые теории и возникать «новые модели», в основу которых будет «заложена» новая правовая культура, идеология, а также новая методология познания окружающей человека правовой среды¹¹.

⁶Ударцев С. Ф. О некоторых тенденциях глобальной эволюции государства и права. Караганда. 2004. С. 30.

⁷См.: Глобализация и развитие законодательства. Очерки. Отв. ред. Тихомиров Ю.А., Пиголкин А.С. М. 2004. С. 70 - 78.

⁸Twining W. Globalisation and legal Theory. L. 2000. P. 51.

⁹Ibid

¹⁰Santos B. Forward a new common Sense. L.1995. P.P. 360-378; Twining W. Op.cit., P.P. 51-52.

¹¹Twining W. Op. cit. P. 53-54

Наряду с названными направлениями воздействия глобализации на правовую теорию и материя в западной литературе выделяются и другие заслуживающие особого внимания направления. Однако при всей их важности и теоретико-практической значимости они обладают одним и тем же недостатком, заключающимся в том, что они *касаются в основном лишь внешних сторон правовой материи* – сфер ее «приложения», характера отношений между различными правовыми массивами, географии ее распространения, и пр.

Между тем процесс глобализации с неизбежностью затрагивает не только внешние аспекты правовой материи, но и само ее внутреннее содержание, формы ее организации и проявления¹², а также ее социальную суть.

В силу этого было бы весьма опрометчивым, чреватом односторонностью и неполнотой исследования, концентрируя внимание на внешних направлениях воздействия глобализации в отношении права, упускать из виду ее внутрисубъективные проявления, затрагивающие сущность, социальное содержание и назначение права, а также другие стороны организации его внутренней жизни, его повседневного существования на разных (внутригосударственном и надгосударственном) уровнях и функционирования.

Нет сомнения в том, что глобализация оказывает значительное влияние на «внешний облик» права и на характер отношений, существующих как между различными правовыми системами, так и между правовыми семьями. Однако бесспорно и то, что *глобализация одновременно воздействует и на внутренние процессы, происходящие в праве*.

В их числе следует обратить внимание на следующие изменения в праве, происходящие под воздействием глобализации.

Во-первых, глобализация влияет на изменение сущности права как феномена, все более активно проявляющегося в качестве регулятора общественных отношений не только на национальном, но и на надгосударственном, глобальном уровне – на уровне отношений транснациональных корпораций, международных банков, межгосударственных объединений и огромного количества самых различных неправительственных организаций.

Исходя из общепризнанного представления о сущности права, сложившегося в отечественной литературе как о «главной, внутренней, относительно устойчивой качественной основе права, которая отражает ее истинную природу и назначение в обществе»¹³, следует заметить, что по мере развития глобализационных процессов в определенной мере изменяется социальная сущность как национального, так и международного права.

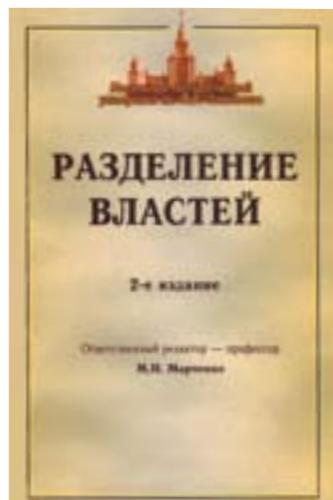
Так, если традиционно для отечественной юридической науки советского периода сущность права воспринималась исключительно в классовом ключе, с точки зрения выражения, защиты и закрепления интересов господствующих классов, то на современном этапе развития российского государства и права она трактуется в более широком смысле. А именно – не только как выражение классовых, но и иных, в частности, общечеловеческих интересов.

При этом нет сомнения в том, что рассмотрение сущности права в виде «государственной воли общества, ее общечеловеческого и классового характера»¹⁴ навеяно не только псевдодемократически-

¹²См.: Поленина С.В. Мультикультуризм и права человека в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 5. С. 66-67.

¹³Общая теория права и государства. Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд. М. 1999. С. 129.

¹⁴Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Матузова Н. И. и Малько А. В. М. 1997. С. 142.



ми реформами, имевшими место в 1990-е годы в России, но и теми глобальными процессами, которые происходят в современном мире.

В связи с этим следует заметить, что глобализация как «объективный, неумолимо действующий процесс»¹⁵ с неизбежностью привносит в социальную сущность и содержание национального права наряду с классовым и общечеловеческим интересом также иностранный интерес. Носителями последнего являются не только более сильные, индустриально развитые государства по отношению к менее сильным и менее развитым в этом плане государствам, но и *транснациональный капитал*.

Будучи наднациональным по своей природе и характеру, он, тем не менее, содержит в себе весьма значительное иностранное начало в виде финансово-экономических интересов государства-метрополии по отношению ко всем другим государствам, на территории которых действуют его филиалы.

Именно наличием этого начала, проникающего или, по крайней мере, активно воздействующего на изменение сущностных элементов других государств и правовых систем объясняется факт активной защиты государствами-метрополиями «своего» национального и транснационального бизнеса за рубежом, а также основная причина рассмотрения ими транснациональных корпораций в качестве «партнера» при разрешении «многих проблем, возникающих в их отношениях с другими странами»¹⁶.

Аналогичные процессы трансформации сущности, обусловленные глобализацией и изменением соотношения в окружающем мире социально-экономических, политических и иных сил, происходят не только в национальном, но и в *международном праве*.

Свидетельством тому может служить, в частности, то обстоятельство, что если раньше, в условиях двуполярности мира социальная сущность международного права предопределялась согласованием воли различных государств и «частично» воли других субъектов международного права, «регулирующих определенные общественные отношения»¹⁷, то в настоящее время, в условиях глобализации и однополярности мира, когда интересы и воля одной страны – США – субъекта международного права временно доминируют над интересами других государств – субъектов международно-правовых отношений, сущность международного права в ряде случаев обуславливается в значительной мере не только и даже не столько согласованием воли, сколько доми-

¹⁵Косарев А. И. Великая модернизация глобализма. М. 2004. С. 5.

¹⁶Interview: The Business of Peace // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2002. № 2. Vol. 35. P. 698.

¹⁷Международное право. Отв. ред. Тункин Г.И. М., 1994. С. 10.

нированием воли и¹⁸ интересов одного государства над другими.

В тех же случаях, когда «доминирующей державе» в силу тех или иных причин не удается воздействовать на международное сообщество в нужном для нее направлении и, соответственно, на международное право, она, тем не менее, действует, вопреки всему и вся, включая, как показывает опыт, в том числе и здравый смысл, создавая лишь со своей эгоистической волей и такими же по своей сути интересами.

«Цель политики США, – пишет в связи с этим известный автор – американец польского происхождения Збигнев Бжезинский, – без каких-либо оправданий должна состоять из двух частей: необходимости закрепить собственное господствующее положение и необходимости создать геополитическую структуру, которая будет способна смягчить неизбежные потрясения и напряженность»¹⁹.

«Критическая черта американского отношения к миру состоит в том, – отмечается в отечественной литературе специалистами в области международного права, – чтобы не приспособиться к нему, а переделать его в соответствии со своими интересами и идеалами»²⁰.

Во-вторых, глобализация оказывает определенное воздействие не только на сущность права, но и на его содержание, институциональную и функциональную роль, а также на стоящие перед ним цели и задачи, на его назначение.

Разумеется, право, независимо от того, как оно понимается и воспринимается в том или ином обществе, как оно отражается и представляется в той или иной очередной теории всегда было и остается правом. Оно всегда содержало в себе общеобязательные правила поведения, от кого бы они не исходили и кем бы они не обеспечивались. Оно всегда выступало в качестве регулятора общественных отношений и обладало многими другими признаками, которыми оно как явление наделялось его исследователями и с помощью которых оно всегда идентифицировалось.

Однако, как известно, право никогда не оставалось неизменным со всеми присущими ему на том или ином этапе развития общества и государства особенностями, а вместе с опосредуемыми им общественными отношениями постоянно изменялось и развивалось. Это касается как сущностей, так и всех других сторон правовой материи, включая ее *формально-юридическое, политико-идеологическое, информационное и иное содержание*.

¹⁸См.: Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. М. 2001. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века. М. 2001. и др.

¹⁹Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М. 1999. С. 254.

²⁰Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век. М. 2000. С. 82.

На гипотетический вопрос о том, что же меняется в содержании права по мере воздействия на него процессов глобализации, можно дать краткий ответ, заключающийся в том, что национальная компонента во внутригосударственном праве постоянно вытесняется глобальной составляющей и, соответственно, внутригосударственные правовые стандарты, наполняющие собой формально-юридическое и иное содержание национального права по мере развития интеграционных процессов последовательно вытесняются надгосударственными, глобальными стандартами.

В технико-юридическом плане это осуществляется двояким путем, а именно – путем прямого перенесения сложившихся правовых стандартов с глобального либо регионального уровня, как это имеет, например, место в Европейском Союзе, на национальный уровень или же путем приведения существующих национальных правовых стандартов в соответствие с наднациональными стандартами.

Следует заметить, что стандартизация как явление в той или иной мере свойственна не только правовой, но и многим другим сферам жизни общества таким, как экологическая, социальная, политическая, духовная и др.²¹

Однако в праве она находит наиболее яркое проявление. Свое конкретное выражение правовая стандартизация, как верно подмечается в научной литературе, находит прежде всего в установлении в рамках международных организаций «единых минимальных норм и требований к правовому регулированию тех или иных общественных отношений»; в установлении единых требований, касающихся прав и свобод человека и гражданина; в определении и установлении «правовых стандартов в области функционирования правосудия, в предпринимательской деятельности, в финансовой сфере и т.д.»²².

Естественно, что вместе с изменением формально-юридического («стандартизированного») аспекта содержания права, в определенной мере изменяются и другие аспекты, а также *подвергаются известной «корректировке» цели, задачи и само назначение права*. Как в сущности, так и в содержании права по мере развития процесса глобализации, по логике вещей, все большее место будут занимать не национальные, внутригосударственные, а надгосударственные начала.

В-третьих, процесс глобализации оказывает определенное влияние не только на сущность, содержание и назначение права, но и на его источники, или формы права.

Это влияние сказывается на всех уровнях существования правовой материи, а именно – на глобальном, региональном и внутригосударственном (национальном). На первых двух уровнях появление и изменение, по мере развития общества и государства, источников права непосредственно связано в основном с правотворческой деятельностью надгосударственных и межгосударственных институтов, а на национальном уровне – как и раньше – преимущественно с правотворческой активностью государства²³.

В настоящее время, как свидетельствует общественная практика, наиболее сильному и наиболее заметному воздействию со стороны глобализации подверглись источники регионального и национального права.

²¹См. об этом подробнее: Тоффлер О. Третья волна. М. 2002. С. 89-103.

²²Теоретические и практические аспекты развития правовой системы РФ в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 12. С. 9-10.

²³См.: Глобализация и развитие законодательства (очерки). Отв. Ред. Тихомиров Ю.А., Пиголкин А. С. М., 2004; Правовая система Российской Федерации в условиях глобализации. Тезисы теоретической конференции. М. 2005 и др.

Наглядным примером влияния глобализации на источники регионального права может служить процесс становления и развития в послевоенный период различных источников права Европейского Союза – таких как учредительные договоры; договоры, вносящие изменения и дополнения в учредительные документы; договоры о присоединении новых государств к Европейскому Союзу; прецеденты, создаваемые Европейским судом справедливости; и другие акты²⁴.

Одним из примеров влияния глобализации на источники национального права может служить эволюция источников права современной России²⁵. Результатом ее стало более широкое использование в различных отраслях права правового договора как источника права; фактическое признание и применение судебной практики (прецедента) в качестве источника права; появление в системе нормативно-правовых актов, с введением президентской формы правления в стране, Указов Президента; закрепление в Конституции 1993 года положения о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» и что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ст. 15, п. 4).

В-четвертых, глобализация оказывает определенное влияние на процесс правотворчества, правоприменения и правоохранения.

При этом речь идет не только и даже не столько о технико-юридической и «технологической», сколько об институциональной стороне вопроса, о более широком вовлечении в правотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность, наряду с национальными государственными институтами, также межнациональных, надгосударственных и региональных институтов.

Рассматривая современный глобальный мир в различных измерениях, таких, в частности, как политическое, экономическое, цивилизационное, правовое и другие, нетрудно заметить, что в каждом из них, по мере развития процессов глобализации и регионализации происходят весьма заметные сдвиги как в функциональном, так и в институциональном плане.

Это проявляется, в частности, в том, что, наряду с новыми функциями и целевыми установками, на глобальном и региональном уровнях появляются новые субъекты экономических, политических, правовых и иных отношений, новые субъекты в сферах правотворчества, правоприменения, а также в сфере правоохранительной деятельности. Это не только ООН, ЮНЕСКО и другие им подобные институты, сформировавшиеся в послевоенный период. К такого рода субъектам следует отнести также международные фонды, типа МВФ, международные банки, международные суды, наподобие Гаагского суда (Международного уголовного суда), правоохранительные институты типа Интерпола, транснациональные корпорации и другие межгосударственные и надгосударственные организации.

В научной литературе резонно отмечается по поводу правового измерения глобального мира и появления новых субъектов правовых отношений, что «правовое измерение глобального мира побуждает к пересмотру всей системы правового регулирования,

²⁴См.: Shaw J. Law of the European Union. N.Y.2000; Право Европейского Союза. Под ред. Кашкина С.Ю. М., 2002 Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию для Европы от 20 октября 2004 года. М. 2005 и др.

²⁵См.: Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. Москва 2006. С. 368-408.

вызванного появлением новейших субъектов мирохозяйственного общения как на национальном, так и на наднациональном уровнях»²⁶.

Наряду с названными направлениями воздействий глобализации на право существуют и другие направления. Их много и они весьма разнообразны. Одни из них проявляются в настоящее время довольно зримо. Другие едва угадываются.

Тем не менее, все они, имея в виду объективность и нарастающий характер воздействия глобализации на право, заслуживают особого внимания и отдельного всестороннего изучения.

3. Наряду с рассмотрением основных направлений важное значение для глубокого понимания сути изменений, происходящих в праве под воздействием процессов глобализации и регионализации, имеет также выявление основных тенденций его развития.

Среди них следует выделить прежде всего *тенденцию универсализации и унификации права*.

В основе возникновения и развития этой, равно как и других ей подобных тенденций, лежит объективный процесс интеграции мировой экономики, финансов, средств связи, средств массовой информации и других средств и сфер жизни общества, который не мог не отразиться как на эволюции права в целом, так и на тенденциях его дальнейшего развития.

Несомненно, справедливо утверждение авторов о том, что универсализация права проявляющаяся в стремлении выработки общего, всеобъемлющего подхода к праву и его унификация, означающая «введение в правовые системы государств единообразных норм»²⁷, – явления не новые в государственно-правовой жизни различных стран. «Формирование и развитие права (от его примитивных до современных развитых форм)», – писал по этому поводу В. С. Нерсесянц при всех особенностях национальных систем права по сути представляя собой «историю его все большей универсализации и унификации, историю движения ко все более глобальному праву» и эти «исторически прогрессирующие свойства и характеристики развивающегося права находят свое выражение, закрепление и осуществление (действие) как в отдельных национально-государственных системах права, так и в международном праве»²⁸.

Однако, несмотря на то, что универсализация и унификация права прослеживается практически на всех исторических этапах эволюционного развития государственно-правовой материи, в условиях глобализации она проявляется наиболее ярко и носит скорее не эволюционный, а взрывной, революционный характер.

В силу этого сам процесс глобализации не случайно характеризуют иногда как «макромасштабный, многоплановый», хотя и «внутренне противоречивый процесс нарастания общего в элементах мировых экономической, социальной и правовой систем».

Наиболее зримо тенденция универсализации и унификации права проявляется на глобальном и региональном уровнях в таких сферах правового регулирования, как торговля, бизнес, финансовая сфера и др.

Разумеется, степень развития данной тенденции в пределах разных регионов в силу целого ряда объективных причин не является

и не может быть одинаковой. В частности, она не может быть одинаковой уже в силу того, что в них имеет место различный уровень интеграции, принимаемой как модель сознательного и активного участия ряда стран в процессах стратификации мира, связанных с глобализацией²⁹. Так, если в пределах Европейского Союза интеграция практически во всех сферах жизни данного сообщества достигла весьма высокого уровня, то в пределах других регионов, включая Содружество Независимых Государств (СНГ), она находится на весьма незначительном уровне³⁰.

Соответствующим образом обстоит дело также и с тенденцией универсализации и унификации права: наиболее четко она проявляется, например, на уровне Европейского Союза, менее зримо – на уровне других региональных образований.

Что же касается *глобального уровня*, то исходя из того, что интеграция традиционно рассматривается отечественными и зарубежными авторами как неотъемлемая и притом весьма важная составная часть глобализации, вполне логичным было бы заключить, что каков уровень всемирной интеграции, таковым будет и уровень глобализации мира, а вместе с тем – степень развития и проявления тенденции универсализации и унификации права. Естественно, что при этом следует исходить из факта неравномерности развития данных явлений в различных частях земного шара, а не из некоего «средне-го статистического» показателя.

4. Наряду с тенденцией универсализации и унификации права, в условиях глобализации все более отчетливо проявляется, как свидетельствует анализ принимаемых на межгосударственном и надгосударственном уровнях нормативно-правовых документов, *тенденция более широкого формирования и более активного использования принципов права как регуляторов общественных отношений*.

При этом речь идет не только о принципах международного права – таких, в частности, как принцип суверенного равенства государств, принцип их территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела других государств, принцип, согласно которому государства должны воздерживаться в их отношениях от угрозы применения силы, решения спорных вопросов только мирными средствами и других принципах, закрепленных в Уставе ООН (1945 г.), в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами (1970 г.), в Заключительном акте совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.) и в ряде других международно-правовых документов³¹.

Имеются в виду также принципы взаимоотношений, которые формируются и устанавливаются помимо государств и наряду с ними между различными субъектами, которые в научной литературе принято называть «субъектами – участниками глобализации». Это – международные «универсальные и региональные организации», транснациональные корпорации, финансово-информационные группы, международные неправительственные объединения и другие национальные институты³².

²⁹См.: Буторина О. В. О понятии региональной интеграции. СНГ, Россия, Европа. М. 2006.

³⁰См.: Шишков Ю. В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М. 2001; Интеграция в Западном полушарии и Россия. М. 2004; и др.

³¹См.: Международное право в документах. Сост. Блатова Н. Т. М. 1982.

³²Подробнее об этом см.: Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. С. 38-49; Tavis L. Corporate Governance and the Global Social Void // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2002. № 2. Vol. 35. P.P. 501-506.

Между ними, с одной стороны, а также между ними и государством – с другой, по мере развития и под влиянием процесса глобализации складываются такие отношения, которые в значительной степени опосредуются не только и даже *не столько с помощью конкретных норм, сколько с помощью принципов права*.

В западной литературе, посвященной анализу взаимоотношений возникающих между различными участниками процесса глобализации, и прежде всего – между государством и транснациональными корпорациями, выделяются такие, например, принципы, как принцип партнерства, кооперации в решении общих экономических, финансовых и иных проблем, принцип относительной самостоятельности субъектов глобализации, принцип сотрудничества и взаимопомощи в решении вопросов глобального управления (global governance) и иных тесно связанных с ними проблем³³ и др.

Разумеется, как показывает анализ характера взаимоотношений различных субъектов глобализации, не все из них и им подобных принципов в равной мере реализуются. Больше того, некоторые из них, такие, например, как принципы партнерских взаимоотношений государства и транснациональных корпораций в деле обеспечения мира и прав человека³⁴, как показывает практика, и вовсе имеют сугубо формальный характер. Ведь по здравому смыслу весьма трудно себе представить, какой позитивный вклад в дело укрепления мира и усиления гарантий прав человека может внести, например, транснациональный капитал, «специализирующийся» на поставках вооружений в «горячие точки» мира или использующий по максимуму дешевую рабочую силу в развивающихся странах.

Однако, тем не менее, на сугубо формальный характер многих правовых и неправовых принципов, опосредующих разнообразные отношения, складывающиеся между различными субъектами – участниками глобализации, взаимодействующим фактором остается то, что общие принципы, а не конкретные нормы права занимают все большее место и играют все более активную роль в системе регулятивных средств, используемых на глобальном и региональном уровнях.

Применительно к *национальным правовым системам* общие принципы, а именно о них идет прежде всего речь, понимаемые как «положения (правила) объективного права», которые «могут выражаться, а могут и не выражаться в текстах, но обязательно применяются в судебной практике и обладают до-

³³См.: Bennet J. Public Private Partnerships: The Role of the Private Sector in Preventing Funding Conflict // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2002. № 2. Vol. 35. P.P. 711-727; Governance in a Globalising World. N.Y., 2000. P.P. 3-15.

³⁴См.: Orts E. War and Business Corporation // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2002. № 2. Vol. 35. P.P. 549-583.

статочно общим характером»³⁵, получили во многих странах свое признание. В Конституции РФ по этому поводу указывается на то, что общепризнанные принципы международного права, наряду с нормами международного права и международными договорами РФ «являются составной частью ее системы» (ст. 15, п. 4).

Что же касается *глобального и регионального уровня*, то здесь развитие и признание принципов права как регуляторов общественных отношений, помимо принципов международного права, в значительной своей части проявляется *лишь как тенденция их все более широкого формирования, распространения и признания*.

5. Помимо и наряду с названными тенденциями, на глобальном и региональном уровнях в различных формах проявляются и другие в той или иной мере связанные с ними тенденции. В частности, обращают на себя внимание *тенденции усиления роли и значения судейского права, а вместе с ним и его источников в виде прецедента и судебной практики*.

В научной литературе верно подмечается, что поскольку по мере развития процесса глобализации «право становится все более сложной системой» и поскольку «предусмотреть все в законах невозможно», постольку с неизбежностью повышается роль судебной практики в решении ряда вопросов³⁶.

Это касается не только системы общего, англосаксонского права, где традиционно право, порождаемое судами, а вместе с тем и источники этого права в виде прецедента, играют трудно переоцениваемую роль. Данная тенденция проявляется также и в других правовых семьях и национальных правовых системах, включая романо-германское право, где в большинстве стран, принадлежащих к данной правовой семье, судейское право, как свидетельствует практика, существует в виде *прецедента фактически, но не признается официально, формально-юридически*³⁷.

Помимо национальных правовых систем и правовых семей повышение роли и значения судейского права имеет место также на региональном и глобальном уровнях, в связи с активизацией деятельности соответствующих судебных органов.

В связи с этим в западной юридической литературе в течение ряда последних лет разрабатывается концепция формирования в современном мире единой, «глобальной юриспруденции», целью которой является, с одной стороны, «со-

³⁵Бержель Жан-Луи. Общая теория права. М. 2000. С. 168.

³⁶Лукашук И. И. Глобализация и право. Государство и право. 2005. № 12. С. 113.

³⁷См.: Brown L., Kennedy T. The Court of Justice of the European Communities. L., 2000; Caldarone R. Precedent in Operation: A Comparison of the Judicial House of Lords and the US Supreme Court // Public Law. Winter. 2004. International and Comparative Law Quarterly. 2000. Vol. 49 international Encyclopedia of Laws Civil Procedure. The Hague. 2004. Vol. II etc.



²⁶Кочетов Э. Г. Глобалистика: мировая трансформация и стратегия России (мир как пролог нового ренессанса и прдверие Нового человека) // Философия хозяйства. 2002. № 1(19). С. 132.

²⁷Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. Отв.ред. Поленина С. В. М. 2006. С. 21.

²⁸Нерсесянц В. С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. 2005. № 5. С. 40.

действие» процессу универсализации и унификации права на глобальном и региональном уровнях, а с другой – стремление к сохранению «правовых основ национальной и локальной культуры», а также поддержание «баланса ценностей» между «автономией индивида и эффективным управлением юстицией, а вместе с тем – и системой здравоохранения»³⁸.

Исходя из тезиса о том, что «глобальная экономика обуславливает появление глобальных споров», поскольку «товары производятся в одних странах, а продаются и покупаются совсем в других», западные исследователи на этой основе не только формируют концепцию «глобальной юриспруденции», но и развивают идеи о создании единого в мире, «глобального сообщества судов»³⁹.

Основными принципами формирования и функционирования такого сообщества, по их мнению, должны быть следующие:

а) принцип «сдержек и противовесов» между различными судебными инстанциями, устанавливаемый как по вертикали, так и по горизонтали;

б) принцип признания «позитивного конфликта», суть которого заключается в том, что при разрешении спора в судебном порядке стороны идут навстречу друг другу путем взаимных уступок, сохраняя и укрепляя при этом основы своих взаимоотношений;

в) «принцип плюрализма и легитимации различных подходов», используемых судами при разрешении тех или иных споров и рассмотрении конкретных дел;

г) принцип, согласно которому судебные инстанции при рассмотрении уголовных или административных дел отдадут предпочтение скорее методам «убеждения и побуждения», нежели методу принуждения⁴⁰.

По мере усиления роли и значения судебного правотворчества и судейского права в различных правовых семьях и национальных правовых системах⁴¹ с неизбежностью повышается значимость формируемых судами прецедентов и других форм судейского права, именуемых судебной практикой, судебным усмотрением, правовыми позициями Суда⁴².

б. Среди общих тенденций развития права в условиях глобализации более четко выделяются также и другие тенденции, такие, в частности, как *тенденция расширения юридического сектора, касающегося прав человека и гражданина*.

Анализ законодательства, принятого после Второй мировой войны, и, особенно, в конце XX в., свидетельствует о том, что данная тенденция в значительной мере проявляется как на национальном, так и на глобальном и региональном уровнях.

Об этом свидетельствуют, в частности, довольно многочисленные конвенции типа Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о политических правах женщин, Конвенция о сокращении безгражданства и др., а также соответствующие декларации, включая Всеобщую декларацию прав человека, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Декларацию

прав ребенка и другие им подобные документы, принятые на глобальном и региональном уровнях.

Об усилении рассматриваемой тенденции свидетельствуют также *специальные законы*, касающиеся прав человека и гражданина, принятые на уровне национальных государств и правовых систем, а кроме того, целые главы и разделы конституционных актов, в которых декларируются самые разнообразные права и свободы.

7. Помимо названных общих тенденций развития права, проявляющихся в условиях глобализации, в отечественной и зарубежной литературе выделяются и другие подобного рода тенденции.

В их числе рассматривается, например, сохраняющая свое многовековое развитие тенденция «к наличию де факто (а на некоторых этапах исторического развития и де юре) определенной иерархии прав личностей в зависимости от их положения в обществе» (выделено нами. – М. М., Е. Д.)⁴³. Имеется в виду не только материально-финансовое, но и неразрывно связанное с ним социальное положение, юридический статус личности, место и роль ее в бюрократической иерархии, и др.

Наряду с данной тенденцией выделяется также тенденция все более *заметного вторжения публичного права в сферу частного права, тенденция постепенного стирания граней между публичным и частным правом*.

В научной литературе верно подмечается по этому поводу, что в условиях глобализации «все более расширяется сочетание частного-правовых и публично-правовых методов регулирования» в различных отраслях права⁴⁴. Применительно к системе права России и других стран эту тенденцию обозначают *«как размывание границ между частным и публичным правом»*, а по отношению к системе законодательства – *«как нарастание комплексного нормативного регулирования общественных отношений»*⁴⁵.

В последнее десятилетие все более четко, по сравнению с более ранними периодами, прослеживаются, кроме отмеченных, также такие общие тенденции развития права, как тенденция политизации права, проявляющаяся, в частности, в том, что право все чаще используется на глобальном, региональном и национальном уровнях для решения «чисто» политических и политически значимых проблем, что право вообще, а публичное право, в особенности, все больше носит политизированный характер. При этом, как не без оснований утверждают исследователи, несмотря на то, что «в конституциях и официальных документах много говорится о господстве права и правовом государстве», реальная действительность, повседневная жизнь показывают, что «в случаях столкновения права и политики верховенство в большинстве случаев осталось за политикой»⁴⁶.

Вместе с тенденцией политизации права в настоящее время все более четко проступает тенденция углубления взаимосвязи и взаимодействия международного права с региональным и национальным правом, все более широкого проникновения международного права (через признание государствами

³⁸Udarczev S. F. О некоторых тенденциях глобальной эволюции государства и права. Караганда. 2004. С. 10.

³⁹Ibid. P. P. 204-215.

⁴⁰Ibid. P. 217.

⁴¹Подробнее об этом см.: Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судейское право. М. 2007.

⁴²См.: Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М. 2006.

⁴³Udarczev S. F. О некоторых тенденциях глобальной эволюции государства и права. Караганда. 2004. С. 10.

⁴⁴Гаврилов О. А., Колдаев Н. П., Лукьянова Е. Г., Поленина С. В. Теоретические и практические аспекты развития правовой системы РФ в условиях глобализации // Государство и право. 2005. № 12. С. 11.

⁴⁵Там же.

⁴⁶Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. Отв. Ред. Поленина С. В. М. 2006. С. 286.

международно-правовых стандартов, общепризнанных принципов и т. п.) в систему регионального и национального права; тенденция формирования, наряду с экономической, политической и другими глобальными системами, «правовой системы планетарного масштаба»⁴⁷; тенденция социального права, суть которой заключается в интенсивном развитии в послевоенный период на разных уровнях человеческого сообщества социально-го законодательства⁴⁸; и др.

М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина: Жаһандану жағдайында құқықты дамытудың негізгі бағыттары мен үрдістері.

Мақалада жаһандану процестерінің құқық саласына атап айтқанда, құқықтық отбасына және олардың эволюциясына, құқықтың ұлттық жүйелеріне және олардың өзара әрекеттесуіне, құқықты зерттеудің жалпы теориясы мен методологиясына, құқықта жүретін ішкі процестерге және халықаралық құқықты дамытуға ықпал ету сипаты берілген. Авторлар жаһандану дәуіріндегі

⁴⁷Ударцев С. Ф. Указ соч. С. 11-14.

⁴⁸Risse The and Sikkink K. The Socialization of international human rights norms into Domestic Practices: introduction.- Risse Th., Ropp St. and Sikkink K. The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change. Cambridge University Press. 2000. P. P. 4-18.

құқық эволюциясында бірқатар негізгі үрдістерді бөліп көрсетеді: құқықты әмбебаптандыру мен біріздендірудің ұлғаюы, құқық принциптерін барынша кеңінен қолдану, судьялық құқық пен соттағы үлгі боларлық жағдайлардың маңызының артуы, адам мен азаматтардың құқықтарын кеңейту.

Түйінді сөздер: жаһандану, құқық, құқықтық отбасы, ұлттық құқықтық жүйелер, құқықты әмбебаптандыру, методология, құқық пен мемлекеттің жалпы теориясы, құқық деректері, судьялық құқық, адам мен азаматтардың құқықтары.

M. Marchenko, E. Deryabina: Major trends and tendencies in development of law in the context of globalization.

The article gives the characteristics of the globalization impact on law, in particular, on legal systems and their evolution, the national legal system and their interaction, the general theory and methodology of the studying law, internal processes in the development of law and international law. The authors identify a number of major trends in the evolution of law in the era of globalization: the increasing universalization and unification of the law, greater use of the principles of law, the growing importance of the judiciary law and judicial precedent, the expansion of human rights and civil rights.

Keywords: globalization, law, legal, systems, national legal system, the universalization of rights, the methodology, the general theory of law and state, sources of law, judicial law, human rights and civil rights.



НОВЫЕ КНИГИ

Марченко М. Н., Дерябина Е. М. *Правовая система Европейского Союза: монография* / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. М.: Норма: ИНФРА – М. 2012. – 704 с.

Наряду с традиционными вопросами, касающимися понятия, структуры, истории становления и развития, а также методологии познания Евросоюза и его правовой системы, рассматриваются проблемы конституционализации правовой системы данного надгосударственного образования, соотношения права Европейского Союза с международным правом, взаимосвязи и взаимодействия надгосударственного европейского права с внутригосударственным национальным правом и др.

Для студентов старших курсов юридических вузов и факультетов, аспирантов, преподавателей, научных работников и всех заинтересованных читателей.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ГЛОБАЛИСТИКА: ГЛОБАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ПРАВОВОЙ КАРТЕ МИРА



А. Х. САИДОВ*,
профессор сравнительного и международного права,
директор Национального центра Республики Узбекистан по
правам человека (г. Ташкент, Республика Узбекистан), д. ю. н.

В статье говорится о глобализации как наиболее характерной современной тенденции в эволюции государственного строя и юриспруденции. Отмечаются усиление наднациональных правовых институтов, сближение различных правовых систем, отказ от узконормативных представлений евроцентризма в юридической науке. В статье рассматриваются пути и методы решения глобальных проблем, в частности, подчеркивается необходимость разработки новой гуманитарной парадигмы глобального правового развития, использования данных юридической глобалистики в правотворческой деятельности.

Ключевые слова: право, глобализация, эволюция, юридическая наука, юридическая глобалистика, правовая система, правовые семьи, национальная правовая система, европоцентризм, государственность.

Современная мировая наука уделяет большое внимание развитию направления исследований, которое получило название «глобалистика». И хотя споры о статусе этого научного направления в системе общественных наук, о круге относя-

© А. Х. Саидов, 2013

*Саидов Акмаль Холматович – Председатель Комитета Законодательной палаты узбекского парламента, директор Национального центра по правам человека. Член ряда международных обществ и ассоциаций юристов. Профессиональный дипломат, имеет дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла. Более четверти века изучает основные правовые системы современности, автор более 200 работ, в том числе изданных в Великобритании, Франции, США, Германии, Австрии, Польше, России, Китае, Японии, Индии и других странах. Специалист в области сравнительного правоведения, международного права, парламентского права и прав человека. Автор таких работ, как «Введение в сравнительное правоведение» (1988), «Сравнительное правоведение и юридическая география мира» (1993), «Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности)» (2000), «Международное право прав человека» (2002), «Общепризнанные права человека» (2003), «Межпарламентские организации мира. Справочник» (2004), «Международное право в схемах и определениях» (2004), «Национальные парламенты мира. Энциклопедический справочник» (2005), «Парламентский глоссарий» (2008); «Основной закон ФРГ (основа современного государственного права ФРГ)» (2009), «Гёте-юрист» (2010), «Ислам и правовая культура» (2011), «Шекспир и юриспруденция» (2011), «Конституция Французской Республики глазами узбекского юриста» (2011), «Данте-юрист» (2012), «Проблемы общей теории jus: учебник для магистрантов юридических вузов» (2012), «Философско-правовое наследие Иммануила Канта и современная юриспруденция» (2012) и др. Член редакционного совета журнала «Право и государство» (КазГЮУ). – Глав. ред.

щихся к его ведению проблем (очевидно, такие споры на первых этапах неизбежны) продолжают, общепризнанно, что глобалистика существенно важна для дальнейшего развития современной юридической науки.

Для понимания природы глобализации необходимо проводить различия между понятиями «глобальность» и «глобализация». Глобальность указывает на то, что современный мир приобрел новое качество, которое может быть выражено понятием мирового общества – общности социальных отношений, которые не могут интегрироваться в национально-государственную политику или определяться ею.

В отличие от глобальности глобализация (или «глобализм») есть понимание того, что мировой рынок вытесняет или подменяет политическую деятельность, это идеология господства мирового рынка, идеология неолиберализма, основанная на использовании новых методов управления миром, государством, народами.

Глобализация имеет в виду процессы, в условиях которых национальные государства и их суверенитет вплетаются в паутину транснациональных субъектов и подчиняются их властным возможностям.

Глобальность – процесс, который создает транснациональные социальные связи и пространства, объединяет локальные культуры и способствует возникновению третьих культур. В результате глобализации формируются субкультуры, глобализация преследует цель ослабления национально-государственной политики, сужения сферы государственного воздействия и сведения роли государства, в том числе в экономической жизни, к минимальному участию¹.

Глобализация связана не с какой-либо одной, а почти со всеми сферами современной правовой жизни. Она оказывает существенное влияние на все правовые системы современности. Эта многоплановость глобалистики превращает ее в сложный социальный комплекс и означает, что большинство глобальных проблем современности имеет правовой аспект и выступают в значительной мере как правовые проблемы.

Развитие «глобалистики» в современной науке не может не сопровождаться вопросами, «Как влияет глобализация на развитие правовых систем современности?», «Что представляет собой се-

¹См.: Иванец Г. И., Червонюк В. И. Глобализация, государство, право // Государство и право. 2003. № 8. С. 87–94.

годня «юридическая глобалистика?». Для юридической науки, базирующейся прежде всего на изучении своего национального права, особенно важно исследование всевозрастающего влияния глобализации на современные правовые системы.

«Глобалистика», или другими словами глобальный подход к изучению правовой карты мира, во-первых, позволяет обратиться к изучению таких явлений правовой действительности, которые ранее не охватывались проблематикой юриспруденции; во-вторых, помогает взглянуть под особым углом зрения на ряд традиционных проблем как общетеоретических дисциплин, так и отраслевых юридических наук; в-третьих, требует разработки новой гуманитарной методологии изучения государственно-правовых явлений.

На наличие сближающих факторов обращается внимание многими учеными-юристами. Так, применительно к европейским правовым системам указывают: «... Роль обычая в этих правовых системах значительно сократилась (если иногда и представляют английское право и качество «обычного права», то это делается лишь для того, чтобы привлечь во внимание его возраст, в техническом же плане речь идет не об обычном праве, а о прецедентном праве)»².

Даже если роль доктрины во Франции, Англии и Германии является различной, французские, английские и немецкие юристы вдохновляются одинаковыми философскими идеями, а руководители государств часто договариваются о проведении схожей правовой политики, так что Великобритания, Германия и Франция базируются на ценностях, которые в своем большинстве являются общими.

На каждой национальной правовой системе оставляет свой отпечаток единое наднациональное право. Вступление в Европейский Союз немедленно повлекло свои юридические последствия. Европейское право в собственном смысле слова, налагаемое на каждого члена Сообщества, выросло не только в количественном, но и в качественном отношении, что отразилось на иерархии источников права. В частности, в Англии применение европейских конвенций, интегрированных парламентом в английское право, является полигоном для применения права, основой которого выступает закон.

Членство в Совете Европы также имеет большое значение, так как Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., так же как и практика Европейского суда по правам человека, который следит за ее соблюдением, содействует сближению фундаментальных принципов,

²Леже Р. Великие правовые системы современности. 2-е изд. М. 2010. С. 59.

служащих ориентирами для национальных правовых систем.

На доктринальном уровне также осуществляется разработка «начал» или «кодексов», которые способствуют сближению и унификации некоторых отраслей европейского права³.

Современные сравнительно-правовые исследования подтверждают, что ни одна правовая система не может претендовать на универсальность. Даже наиболее распространенные правовые семьи (англо-саксонская и романо-германская), наиболее очевидные правовые структуры все-таки не являются всеобщими. Каждая национальная правовая система содержит понятия, при помощи которых она выражает свои нормы, при этом норма права данной системой может пониматься по-своему.

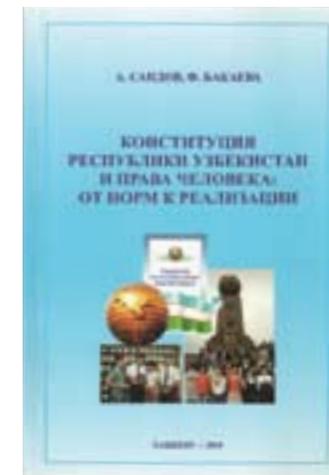
Категории и понятия, которые представляются элементарными для французского юриста, часто чужды английскому юристу, не говоря уже о юристе мусульманской страны. Вопросы об организации семьи или о земельных правах, заданные французским юристом африканцу, последнему непонятны, если они сформулированы в терминах европейских правовых институтов, совершенно чуждых африканцам. Опыт правового развития стран Азии и Африки свидетельствует о том, что правовые семьи западных стран не являются в глобальном масштабе единственно возможной юридической моделью.

Сравнительно-правовые исследования способствовали широкому признанию альтернативных моделей правового развития и позволили юристам избавиться от узконормативных представлений европоцентризма в юридической науке.

Процессы глобализации, происходящие в современном мире, выступают фактором, разрушающим суверенную национальную государственность и существенным образом трансформирующим классические формы государственного устройства. Возрастающая неспособность современных государств к регулированию глобальных процессов и, как следствие, ослабление их суверенитета – носят достаточно объективный характер. Это ведет к всеобщей трансформации государственности в современном мире, видимыми признаками которой является реновация имперских моделей государственного устройства и возникновение нового вида имперского суверенитета.

В связи с этим обозначились две противоречивые тенденции: одна – это расширение исключительных правомочий верховной власти по отношению к территориальным подразделениям, что хорошо видно на примере увели-

³Там же. С. 59.



чения объема компетенции федеральной власти в целом ряде федеративных государств; другая – это региональная децентрализация и автономизация, федерализация и конфедерализация современных государств, которые идут параллельно с передачей их суверенных прав на более высокий уровень – различным международным организациям и союзам или сопровождаются их добровольным ограничением в пользу более могущественных в экономическом и политическом отношении держав и союзов конфедеративного типа, эволюционирующих в сторону федеративных империй⁴.

Все национальные правовые системы следует признать равноправными. Сравнительное правоведение сегодня отказывается от поисков «универсальных путей правового развития», «оптимальных правовых моделей», пригодных везде и всегда. Освобождение юридических исследований от европоцентристских подходов произошло также благодаря антропологии права (юридической антропологии). Исследования А. И. Ковлера, Н. Рулана⁵ и других позволили юристам по-новому взглянуть на юридический мир и представить современные правовые цивилизации в глобальном мире: каждая правовая система стала рассматриваться как уникальная ценность.

Юридическая глобалистика – одно из самых молодых направлений современной юридической науки, стремящаяся найти нетрадиционные ответы на вызовы современности: правовые, политические, экологические, экономические, религиозные, социокультурные, информационные, нравственные и международные⁶. При этом она выступает как результат взаимодействия правовых систем современности и диалога мировых правовых цивилизаций.

Основная цель юридической глобалистики – это формирование нового глобального юридического консенсуса. Юридическая глобалистика призвана дать ответ на вопрос: «Каким будет глобальный юридический мир XXI века?».

Перед юридической глобалистикой встала необходимость разработки новой гуманитарной парадигмы глобального правового развития. Назревшая смена парадигмы в юридической глобалистике носит глубокий философско-антропологический смысл: она должна показать антропологическую неосмотрительность «рационального» европоцентристского подхода, чрезмерно уповаящего на объективные механизмы и недооценивающего их зависимость от человека как свободного творческого интерпретатора политико-правовых ролей и правил, которые он может и возвысить, и перечеркнуть. Перед юридической глобалистикой

стоит задача: вернуть человеку «юридическому» воодушевление духовно-правовых истин, вдохнуть в него утерянную веру в единство Справедливости, Закона и Правосудия.

Новая методология юридической глобалистики призвана отстаивать высокие духовно-правовые ценности и идеалы. На этом пути юридическая глобалистика призвана использовать достижения современной антропологии и культурологии, которые уже добились определенных успехов на пути обретения синтеза ценностной аутентичности с правовой эффективностью. Необходимо отвергнуть методологический «европоцентризм», уничижительно относящийся к незападным правовым системам как «нецивилизованные», окончательно отказаться от установки на выстраивание одномерной «лестницы правовых систем», где западным правовым системам безусловно принадлежит лидирующее место, а также противопоставления правовой цивилизации Востока и Запада.

Юридической глобалистике предстоит по-новому раскрыть глубинный опыт социокультурной уверенности, который составляет одну из отличительных черт незападных правовых культур. Известно, что все восточные правовые традиции неразрывно связаны с конкретной средой обитания, которая символизирует самобытное правовое восприятие, образ юридического мышления и форму правовой организации. В качестве результата укорененности в конкретном правовом пространстве восточные народы обладают более интимным и детальным знанием своей окружающей среды, что формирует глубокое внутреннее осознание необходимой и желательной взаимности между юридическим миром и Космосом в целом.

Юридическая глобалистика призвана обратить особое внимание и на другую, не менее значимую черту правовых культур незападных цивилизаций, которая также способна сыграть важную роль в формировании новой парадигмы современного правового сознания. Речь идет о этико-центричной, коллективистской доминанте при организации правового гражданского общества. Коллективистские отношения, интенсивность неформального межличностного общения, влияние общественного мнения, детализированное и тонкое почитание культурных и правовых традиций, идущих из глубины веков, – все это способно утвердить новые формы юридического мышления, ориентированного на высокие духовно-правовые идеалы, в противовес рациональности западного юридического мировоззрения.

На место деления «современность-традиционность», Восток и Запад как двух несовместимых форм жизни, юридическая глобалистика должна поставить новое более широкое представление о непрерывном взаимодействии между современными правовыми системами и юридическими традициями. Юридические традиции в современном глобальном мире не являются пассивным осадком, который необходимо поскорее искоренить. Напротив именно юридический плюрализм и различные правовые традиции способны стать в процессе глобализации мобилизующей преобразовательной силой, способной создавать новые формы во взаимодействии правовых систем современности.

Развитие юридической глобалистики и утверждение новой гуманитарной методологии в юридической науке способны сделать реальностью проекты ООН по разработке глобальной этики человечества. Впрочем, теория современной юридической глобалистики построена в большей мере на общеметодологических исходных данных и в меньшей мере эмпирическим путем, на основе обобщения опыта конкретных исследований. В этом смысле можно сказать, что методология юридической глобалистики на

сегодня носит в большей мере дедуктивный, чем индуктивный характер. С этим связано и отсутствие внимания к методикам и процедурам глобально-правовых исследований, в частности, на уровне и в рамках отраслевых юридических наук.

Сегодня как никогда мировому правовому сообществу необходим новый глобальный социокультурный импульс, способный сделать человечество по-настоящему единым перед лицом глобальных вызовов современности. Юридическая глобалистика весьма значима для взаимопонимания народов и создания лучших правовых форм отношений, складывающихся в международном общении.

Юридическая глобалистика должна исходить не из презумпции возможной всемирной унификации права (как было прежде), а из презумпции адекватного понимания и согласования правовых ценностей различных юридических культур. Каждая национальная правовая система уникальна и неповторима по-своему и представляет собой закономерный итог правового развития каждого общества. При этом очень важно не умалять значение особенностей национальных правовых систем и признать их исключительное равноправие.

Юридическая глобалистика (как и правоведение в целом) призвана и способна давать как собственно научные (теоретически-познавательные), так и практико-прикладные результаты. Использование материалов и итогов глобально-правовых исследований позволяет теории права как национального, так и международного (включая общие части отраслевых юридических наук) подняться на более широкий уровень обобщений, своевременно объяснить с общегуманистических позиций новые явления и тенденции на правовой карте мира, оперировать новейшим юридическим материалом, что не всегда имеет место.

В практико-прикладном плане юридическая глобалистика значима для унификационных работ, в некоторой степени для правоприменительной деятельности. Но ее самый важный практико-прикладный аспект – это использование данных юридической глобалистики в правотворческой деятельности.

Несомненно, значение юридической глобалистики для юридического образования. Наконец, юридическая глобалистика имеет весьма важную роль при изучении международно-правовых проблем.

В качестве общего вывода можно сказать, что юридическая глобалистика нуждается в количественном и качественном сдвигах. Речь идет, в частности, об организации одного (или нескольких) глобально-правовых исследований, в том числе с участием зарубежных ученых, научных разработках, на основе которых может быть создан обобщающий труд под названием «Юридическая глобалистика и современная правовая карта мира».

А. Х. Саидов: Заңдық жаһандану: әлемнің құқықтық картасына жаһандық көзқарас.

Мақалада жаһандану туралы мемлекеттік құрылыс пен юриспруденция эволюциясындағы ең ерекше заманауи үрдістер ретінде айтылады. Ұлтүсті құқықтық институттардың күшеюі, әртүрлі құқықтық жүйелердің жақындасуы, заң ғылымындағы еуроцентризмнің тар нормативті түсініктерінен бас тарту атап көрсетіледі. Мақалада жаһандық проблемаларды шешудің жолдары мен әдістері қарастырылады, атап айтқанда, жаһандық құқықтық дамудың, құқықшығармашылық қызметтегі заңдық жаһандандудың мәліметтерін пайдаланудың жаңа гуманитарлық парадигмасын дайындау қажеттігі атап көрсетіледі.

Түйінді сөздер: құқық, жаһандану, эволюция, заң ғылымы, заңдық жаһандану, құқықтық жүйе, құқықтық отбасылар, ұлттық құқықтық жүйе, еуроцентризм, мемлекеттік.

A. Saidov: Legal Global Studies: A Global Approach the legal world map.

The article speaks about the globalization as one of the specific modern tendencies in the evolution of political system and jurisprudence. There is strengthening of supranational legal institutions, convergence of different legal systems, and renunciation of the narrow normative concepts of Eurocentrism in the legal science. The article refers to the ways and approaches of solving the global problems, particularly; it emphasizes the necessity of developing a new humanitarian paradigm of the global development of law, use of data from legal globalism in the lawmaking activities.

Keywords: globalization, legal globalism, legal system, legal families, national system of law, Eurocentrism, statehood, supranational law, legal civilization, legal traditions.

НОВЫЕ КНИГИ

Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» (30-31 августа 2012 г.) / Под общ. ред. И. И. Рогова, Г. М. Мутанова, Е. Б. Сыдыкова. Астана, Алматы: ЕНУ им. Л. Н. Гумилева: ИИО, 2012. – 392 с.

В числе авторов: Е.Б. Абдрасулов, Б.А.Бекназаров, Ж.Д. Бусурманов, А.К. Даулбаев, М.С. Нарикбаев, И. И. Рогов, М. А. Сарсембаев, С. Ф. Ударцев, Н. Н. Турецкий, Д. С. Чукмаитов, А. О. Шакиров.

В настоящий Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа социальной модернизации общества и государства» включены выступления и доклады Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, руководителей государственных органов Казахстана, органов конституционного контроля, судов и прокуратуры ряда зарубежных стран, представителей авторитетных международных организаций, видных отечественных и зарубежных ученых-правоведов. В них освещены вопросы реализации конституционных прав человека и гражданина, проанализировано законодательство и правоприменительная практика государственных органов Республики Казахстан и других государств, органов конституционного контроля по обеспечению верховенства Конституции. Участниками конференции предлагаются конструктивные пути решения ряда актуальных вопросов по социальной модернизации общества и государства. Сборник рассчитан на широкий круг юридической общественности.



⁴Грачев Н. Н. Государственное устройство и суверенитет в современном мире: вопросы теории и практики. Автореф. дис. ... д. ю. н. М. 2009. С. 13.

⁵См.: Ковлер А. И. Антропология права: Учебник. М.: Норма, 2002. 480 с.; Рулан Н. Юридическая антропология: Учебник / Отв. ред. В. С. Нересянц. М.: Норма, 1999. 310 с.; Саидов А. Х. Антропология права. Т.: Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека. 2007. 36 с.

⁶Вопрос влияния глобализации на развитие государства и права не освещен в развернутом плане в юридической литературе, хотя и затрагиваются при рассмотрении ряда проблем юридической науки. Из последних см.: Поленина С. В., Гаврилов О. А., Колдаева Н. П., Лукьянова Е. Г., Скурко Е. В. Воздействие глобализации на правовую систему России // Государство и право. 2004. № 3. С. 5–15; Из монографических работ следует назвать фундаментальную книгу известного юриста-международника И. И. Лукашука: Глобализация. Государство. Право. XXI век. М.: Спарк. 2000. 279 с.; См. также: Глобализация и развитие законодательства: очерки / Отв. Ред. Тихомиров Ю. А., Пиголкин А. С. М., 2004; Шахрай С. М. Глобализация в современном мире: политико-правовые аспекты. СПб. 2004.

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: КРИЗИСНЫЕ ЯВЛЕНИЯ, АДАПТАЦИОННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ И РАЗВИТИЕ

В статье рассмотрены тенденции и факторы глобальной эволюции государственности, свидетельствующие о ее «мягком кризисе» и адаптации к новым историческим условиям. Показано, что это не финальный кризис явления, а неизбежное приспособление прежних форм и методов деятельности государств к новой реальности. В ходе адаптационной трансформации государственность обретает новые свойства, достраиваются глобальные структурные элементы, модернизируется технология ее функционирования как существенного фактора эволюции человеческой цивилизации не только как земного, но и как космического явления.

Ключевые слова: государственность, глобализация, кризис, адаптация, обновление, модернизация, национальное государство, надгосударственные организации, суверенитет, международное право.

Развитие технической цивилизации за последние 100-150 лет значительно изменило формы жизни человечества и институты ее организации. Глобализация в сфере политики и права организационно готовит и начинает неумолимо выстраивать новые этапы и пристройки многоэтажной и разветвленной социальной конструкции, даже если жители отдельных квартир этого не замечают или относятся к этому негативно. Процесс трансформации, незаметный в пестрой череде текущих событий и прикладных исследований при наблюдении краткосрочного развития предмета изучения, становится более заметен в фундаментальных философско-правовых исследованиях, при рассмотрении изменений черт, свойств политических и правовых институтов, тенденций их глобальной эволюции.

В условиях формирования информационного общества, развития процесса глобализации и освоения космического пространства происходят сложные внутренние и внешние (по отношению к национальным государствам, отдельным нациям, народам) процессы, оказывающие влияние на эволюцию государственности, требующие ее нового осмысления.

В литературе обращено внимание на факторы, которые влияют на государство, вводя прежние формы и функции государства,

© С. Ф. Ударцев, 2013



С. Ф. УДАРЦЕВ,
директор НИИ правовой политики и конституционного
законодательства КазГЮУ, д.ю.н., профессор

государственные институты в состоянии «мягкого кризиса»¹. При этом выделяется ряд угроз для феномена государства.

Во-первых, приватизация, «разгосударствление» определенных сфер, что требует в либеральном варианте максимального устранения государства из сферы рынка и равенства всех субъектов. Это ведет к сокращению экономической основы государства и уменьшению экономического подкрепления его суверенитета. В ответ государство расширяет формы участия граждан в управлении, транспарентность управления.

Во-вторых, конкуренция и представление о государстве как производителе публичных услуг, о договорных элементах в его деятельности и о возможности передачи части его компетенции негосударственным организациям для повышения эффективности деятельности. Конкуренентоспособность государственных органов и тех организаций, которым они поручают выполнение своих функций, влияет на сохранение и эффективность деятельности государства в экономике.

В-третьих, децентрализация. Этот двойственный процесс может вести как к позитивному использованию региональных возможностей и инициатив, так и к ослаблению связей центра и регионов. Децентрализация означает также рост фрагментации аппарата, отслоение от центральных госорганов (министерств) определенных функций и передачу их отпочковывающимся структурам, в том числе саморегулируемым организациям, что также может иметь двойственное значение в зависимости от эффективности их работы.

В-четвертых, глобализация ведет к появлению транснациональных субъектов, разрушающих монополию государства в международных отношениях. В правовой сфере международные конвенции начинают довлеть над национальными нормативными правовыми актами, появляется определенный международно-правовой «трафарет», выравнивающий и отчасти унифицирующий национальное законодательство разных стран.

В-пятых, выделяется наднациональная интеграция, для европейских государств – европеизация. Добровольно создаваемые наднациональные структуры принимают на себя опреде-

¹См.: Sémillard F. Pour une réflexion sur déclin de l'Etat // La revue administrative. 2001. Mars-Avril. № 320. P. 152; Талапина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Правоведение. 2008. № 2 (277). С. 238.

ленные элементы государственного суверенитета («отщипывают» его) и дальше начинают жить своей жизнью как новый уровень управления и регулирования соответствующей сферы². Все это, как отмечают исследователи, свидетельствует о том, что государство «находится под угрозой, но не исчезновения, а качественного перерождения»³.

Важные изменения, отмечаемые в научной литературе, происходят в связи с формированием тесных связей между разными видами социальной бюрократии (не только государственной) и появлением своего рода «политико-экономической тотальности». Констатируется наличие своего рода «бюрократических кротовых нор», множество «нарытых подземных ходов» между разными группами бюрократии, что в значительной мере выводит эти связи из-под контроля общества⁴. На поверхности лежат лишь узаконенные связи между различными секторами социальной бюрократии. Без учета данного явления, отмечает Г. В. Мальцев, «трудно понять, почему представители крупного бизнеса неожиданно оказываются в кресле министра или почему вчерашний министр, выйдя, не без греха, в отставку, занимает высокооплачиваемый пост генерального директора или президента компании, директора банка и т.п.»⁵.

Тенденции развития современного государства обсуждаются в литературе широкого политического спектра.

Идея существенной трансформации государства вплоть до его «отмирания» в неопределенном будущем постоянно присутствует не только в анархическом секторе общественного сознания в разных странах, но и у некоторых направлений «государственного» политического сознания. Так, идея «отмирания государства» в исторической перспективе – одна из основных идей левого марксизма, которая особенно была популярна в работах Ф. Энгельса и леворадикального социализма – от теоретических работ В.И. Ленина до Л.Д. Троцкого и его последователей, связывающих глобализацию с новыми перспективами «мировой социалистической революции», с последующим отмиранием государства. Марксизм признавал, что как не было государственности на определенном этапе исторического развития, пока не было классов, так она и исчезнет в будущем, когда исчезнут противоположные классы.

Как заметил С. В. Черниченко, это достаточно «механистический взгляд на развитие общества». Делать вывод о том, что в будущем государственности не будет на том основании, что ее когда-то не было, то же самое что признавать возвращение в будущем, на следующем витке развития, состояния дикости более высокого порядка, так как она существовала в прошлом⁶. Действительно, современные и обозримые тенденции развития феномена государства говорят об ином.

²См. об этом подробнее: Талапина Э. В. Указ. соч.. С. 238 – 240. По мнению других авторов, государственный суверенитет (в юридическом смысле) сохраняется, но в условиях глобализации и возникновения наднациональных организаций перераспределяются права государства, изменяется их международная правосубъектность. В итоге меняется фактическое соотношение субъектов международного права и их полномочий, но государства остаются суверенными в юридическом смысле. См., напр.: Моисеев А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации). Автореф. дис. на соиск. уч. степ. д.ю.н. М. 2007. С. 9, 14 – 17.

³Талапина Э. В. Указ. соч. С. 240.

⁴См. Мальцев Г. В. Бюрократия как правовая и моральная проблема. М.: Изд-во РАГС. 2009. С. 47.

⁵Там же.

⁶Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга». 2009. С. 558.

Либеральные идеи «минимизации государства» в условиях глобализации и формирования глобальных государственных форм также предполагают исчезновение ряда функций прежнего государства⁷.

В литературе выделяются и такие тенденции, как формирование элементов «сетового права» и «сетового государства» в условиях информационного общества⁸. И хотя эта идея встречает основательную критику⁹, она также фиксирует некоторые общие тенденции в эволюции гражданского общества и государства, появляющиеся внутри их и вовне новые элементы.

Г. В. Мальцев справедливо отмечает, что «это верно, что государство и право как культурно-исторические институты сами по себе заметно устарели и нуждаются в широкой реконструкции с учетом реальностей и проблем, возникающих перед человечеством в XXI веке. Симптомы их институционального кризиса давно известны – это все та же сверхцентрализация и бюрократизм в управлении, сверхрегуляция, деспотия закона, отрыв политико-правовых форм от социального содержания. Сегодня этот кризис стал более очевидным. Современные люди независимо от того, в каком обществе они живут, ощущают необходимость новых форм управления и рационального регулирования общественных отношений. Но политико-правовой опыт современности не представляет собой нечто завершенное. Напротив, он открыт и динамичен, постоянно совершенствуется»¹⁰.

В целом, анализ современных тенденций развития политических институтов в условиях глобализации позволяет сделать вывод, что отмеченные выше факторы «мягкого кризиса» – не проявление финального кризиса явления государственности как таковой. Это кризис ее современных форм и методов деятельности, а также проявление процесса формирования новой системы глобального управления, состоящей из старых и новых подсистем и уровней, с модернизированными технологиями осуществления скорректированных функций.

Во-первых, новые информационные технологии существенно меняют технологии государственного управления, автоматизируют некоторые виды государственной деятельности, в частности в области налогообложения, контроля за безопасностью движения, выдачи различных справок и документов и т.д. Контакт с государственными органами становится более удобным и оперативным для населения, частично снимается отчуждение от бюрократической государственной власти в силу преодоления и упразднения некоторых бюрократических звеньев.

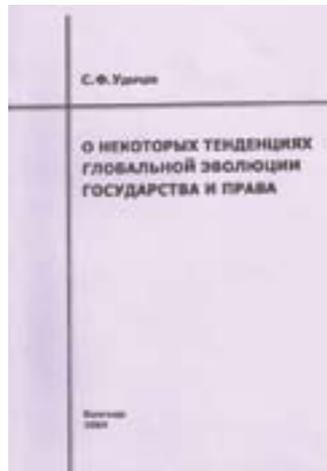
Ускоряется оперативность принятия и исполнения решений, реагирования на различные ситуации. Повышается объем учитываемой информации в деятельности государственных органов и особенно интенсивность ее циркуляции по информационным каналам государственного управления. В то же время этот процесс может способствовать формированию новых форм отчуждения

⁷См., напр.: Лопатников С. Глобальное сетевое государство // URL: http://www.profile.ru/items_23389 – 01.07.2013 г.

⁸См., напр.: Голоскоков Л. В. Сетевое законодательство: концепция развития // Информационное право, 2006, № 4. URL: <http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=3259> – 01.07.2013 г.; Выступление Араби Лотфи Сами о социальных технологиях как базе конструирования сетевого государства // URL: <http://russlo.spb.ru/en/the-news/67-2011-02-13-14-14-05.html> – 01.07.2013 г.

⁹См.: Мамут Л. С. «Сетевое государство»? // Государство и право. 2005. № 11. С. 5 – 12.

¹⁰Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М.: Изд-во МЮИ при Минюсте России. 2005. С. 180.



от еще более обезличенной власти с ее автоматизированными функциями. По-видимому, в данном случае будет доминировать прогрессирующая первая из двух отмеченных противоречивых тенденций.

Во-вторых, в условиях глобализации растет степень активности международных связей, возникает немало новых международных структур по сбору и анализу информации о состоянии дел в различных сферах общественных отношений с учетом заключенных и ратифицированных международных соглашений. Весь мир становится опутанным разнообразными, дублирующими, перестраховывающими друг друга для надежности «многоэтажными» взаимосвязанными информационными сетями (Интернет, телевидение, мобильная телефонная связь и т.д.). Космические телекоммуникационные аппараты стягивают планету во все более тесное единое пространство с относительными, но не абсолютными возможностями контроля за потоками информации.

При этом растет влияние электронных СМИ на политику, политические процессы и, естественно, возрастает информационная активность государств, как в сфере влияния, так и фильтрации и относительного контроля за деятельностью юридических и физических лиц в информационном пространстве.

Об этом, в частности, свидетельствует международный скандал 2013 г., связанный с обнаружением экс-сотрудником ЦРУ Э. Сноудена в мировых СМИ информации о подслушивании и оперативной обработке спецслужб США миллионов телефонных переговоров, в том числе руководителей европейских стран и т.д.¹¹

В связи с развитием электронных СМИ происходит, хотя и с противоречивыми тенденциями, ускоренное относительное выравнивание исторического развития разных стран, более синхронизируется их экономическое, политическое, правовое и культурное развитие.

В-третьих, глобализация неизбежно ведет к формированию новых этажей и «пристроек» в государственности как развивающейся единой системе государств.

Рост и развитие частных транснациональных

¹¹См., напр.: США подслушивали телефоны граждан // URL: [http://riklist.com/%D1%81%D1%88%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%84%D0%BE%D0%BD%D1%8B-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD/-14.06.2013 г.](http://riklist.com/%D1%81%D1%88%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%81%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%84%D0%BE%D0%BD%D1%8B-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD/-14.06.2013 г.;); Дмитрий Медведев подслушивали спецслужбы США // URL: <http://chelovek-online.ru/zakon/article/politika/dmitriya-medvedeva-podslushali-spetssluzhby-ssha/> – 20.06.2013 г.; «Шпигель»: Спецслужбы США подслушивали чиновников ЕС // URL: <http://rus.ozodi.org/archive/news/20130630/11266/11266.html?id=25032036-01.07.2013 г.>

корпораций, проникновение их в различные сферы мировой экономики требуют адекватных и оптимальных ответных мер по гармонизации системы международных отношений, правового регулирования антимонопольных мер и мер по развитию конкуренции, а также всех иных сопутствующих вопросов на национальном и международном уровнях.

Это, в свою очередь, ведет к закономерному появлению новых структур и органов на национальном уровне, а также созданию различных международных и межгосударственных структур, обеспечивающих нормальный режим функционирования мировой экономики и согласования интересов различного уровня, обеспечения национальной и международной безопасности. «История развития современного международного права демонстрирует тенденцию к увеличению международно-правовых решений, принятых с участием многосторонних институтов, главным образом, международных организаций»¹². При этом наблюдается тенденция расширения полномочий международных организаций и их органов (как, например, Совета Безопасности ООН), имеющих право регулировать «принуждение к миру», использовать миротворческие силы, вводить и отменять различные санкции в отношении определенных государств.

В условиях глобализации происходит еще большее возрастание роли международного сообщества, мировых центров политических сил в контроле за ситуациями с правами человека в отдельных странах, в признании или непризнании достаточной легитимности тех или иных государственных режимов и действий политических и государственных лидеров, большей или меньшей легитимности различных государственных органов.

Эти сложные и часто с политической подоплекой вопросы, нередко переводятся в разряд политико-правовых и нравственно-политических, так или иначе подконтрольных международному общественному мнению, политическому международному сообществу, а также органам конституционного контроля и международному правосудию. В связи с этим возникают и процессы, требующие осмысления новых реалий и соотношения с ними некоторых ранее казавшихся очевидными теоретических трактовок. В частности, много новых вариантов развития собы-

¹²Моисеев А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации). С. 35. О выделяемых им признаках и определении надгосударственности см. также: Моисеев А. А. Развитие института надгосударственности в современном международном праве // В кн.: Моисеев А. А. Суверенитет государства в международном праве. М.: Восток – Запад. 2009. С. 344 – 362.

тий и их трактовок представили события в арабских странах в 2011 – 2013 гг.

Нередкая поддержка международными силами и организациями в этих странах оппозиционных сил и деятелей, а не официальных государственных органов и глав государств, дифференцированное отношение к различным высшим государственным органам с точки зрения их легитимности, может рассматриваться как вмешательство во внутренние дела, или как практика, требующая переосмысления некоторых теоретических и международно-правовых подходов.

Следует отметить появление новых подходов к пониманию государства и его суверенитета, которые не связывают суверенитет лишь с границами государств, или лишь с официальной властью, если она в глазах международного сообщества утрачивает доверие или совершает существенно дискредитирующие ее действия¹³. Поддерживаемые международным сообществом субъекты политики могут находиться и внутри страны, и за ее пределами, могут представлять официальную власть или оппозицию, не все государственные органы, а некоторые из них. Фактически, элемент суверенитета народа как фундамент государственного суверенитета, в ряде случаев становится составной частью суверенитета государства для корректировки оценки государственной власти и определения институциональных носителей суверенитета, особенно в кризисных и конфликтных ситуациях.

Тем не менее, в данном случае при урегулировании конфликтных ситуаций необходимо, прежде всего, придерживаться норм международного права и конституций конкретных государств.

С. В. Черниченко считает, что суверенитет следует рассматривать как «юридическое качество государства», «юридический символ верховенства государства в пределах его границ и независимости на международной арене»¹⁴. Но это не устраняет фактической зависимости государства, его долгов, внутренних и внешних обязательств, связей, вхождения в различные международные организации, предполагающие определенные требования к своим членам и т.д. Публичная власть каждого государства, отмечается в литературе «относительно обособлена» «от таких властей других государств» и все они «относительно самостоятельны по отношению друг к другу». При рассмотрении государства в философском плане «мы должны избегать употребления сугубо юридических терминов»¹⁵.

В литературе обращается внимание также на тенденцию признания допустимости на практике определенного расширения международной организацией своих полномочий, которые непосредственно не прописаны в ее уставе, но по смыслу могут входить в ее деятельность¹⁶. Очевидно, что это может иметь важное значение для различных направлений международной, в том числе космической деятельности и вопросов, связанных с регулированием международных отношений, проблем глобальной безопасности в связи с непредвиденными ситуациями и угрозами из космоса, в космосе и на Земле.

¹³См.: Оглезнев В. В. Форма правления в условиях глобализации: социально-философский анализ : социально-философский анализ : дисс. на соиск. уч. степ. канд. филос. наук. Томск. 2007. – 119 с. // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/173994.html> – 01.07.2013 г.

¹⁴Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга». 2009. С. 502 – 503.

¹⁵См.: там же. С. 503.

¹⁶См.: Сорокина О. Ю. Полномочия Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Автореферат дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. М.: 2009. С. 10.

В-четвертых, развитие космической деятельности, требующей значительной международной интеграции, использование и внедрение в экономику, технические сооружения и устройства новых видов энергии, развивающихся информационных технологий и т. д. также начинает оказывать значительное влияние на деятельность и структуру государственных органов, систему их взаимодействия с иными государственными и частными секторами экономики, на вооруженные силы.

В-пятых, новые возможности по скорости, пространству, точности и эффективности правового регулирования открывает электронная форма права и компьютерные, быстро развивающиеся технологии передачи, хранения и обработки правовой информации. Электронные технологии хранения, создания, обработки права и передачи правовой информации – настоящая революция в возможностях систематизации права, поддержания системы законодательства в актуальном и при этом постоянно обновляющемся и развивающемся режиме. Новая эффективная форма бытия права оказывает многоплановое влияние на модернизацию и динамику правотворческой и правоприменительной деятельности государства и его органов, на состояние прав и свобод человека, на появление и развитие новых механизмов и технологий взаимодействия общества и государства в сфере права и политики.

Нередко в литературе при анализе эволюции феномена государства в условиях глобализации не вполне обоснованно отождествляют национальные государства, их совокупность с государством вообще.

В реальности, в ходе исторического развития, национальные государства оказываются зрелой, но не единственной и не финальной формой существования государственности. Национальные государства могут войти в состав федеративного государства или конфедеративного государственного союза, быть сложноорганизованными.

Видимо, следует различать современную государственность и государственность вообще, которая потенциально может развиваться и в некоторые новые формы. В ходе глобализации и региональной интеграции могут возникать также более сложные государственные образования наднационального и глобального уровня – как отдельные межгосударственные органы, так и их системы. Такие образования не всегда являются лишь механической суммой государств-участников, а нередко выступают определенным продолжением феномена государственности, осуществляют переданные им функции и, тем самым, создают, в той или иной степени, новую целостность, новое качество, новую государственную реальность. Национальная государственность – важное ядро, основа феномена государственности, но она не исчерпывает данного явления, оно может включать и многонациональные, и наднациональные, и планетарные структуры.

Как известно, И. Кант еще в конце XVIII в. в трактате «К вечному миру» писал о всемирном федеративном государстве, состоящем из многих национальных государств как грядущей политической форме¹⁷. И сегодня в научной литературе обсуждаются различные тенденции, аргументы «за» и «против» всемирного государства как возможной перспективы планетарной полити-

¹⁷См., напр.: Ударцев С. Ф. Политические и правовые идеи Иммануила Канта // Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. К вечному миру / Вступ. ст. и примеч. С. Ф. Ударцева. Изд. 2-е испр. и доп. Алматы: Жеті Жарғы. 2004. С. 5 – 46.

ческой организации на следующих этапах глобализации¹⁸. Сферой создания наднациональной государственности является сфера сосредоточения международных, всеобщих общечеловеческих интересов, вопросов национальной, региональной и глобальной безопасности. Космическая деятельность содействует расширению этой сферы, создает новые предпосылки для политической глобализации, формирования надгосударственных систем.

При этом следует согласиться с авторами, различающими процесс формирования наднациональных структур власти и достижения состояния глобального управления. Очевидно, формирование системы глобального управления – более длительный исторический процесс, в котором в настоящее время наблюдаются противоречивые тенденции. Это ведет к тому, что роль современного государства как кандидата на глобальное управление в настоящее время подвергается обоснованному сомнению, тем более, что трансформация современного государства продолжается и не закончена. В зарубежной литературе для объяснения трансформации государственности на примере Европейского Союза предложены концепции многоуровневого государства, регуляторного государства, интернационализации государства, сетевого государства, рефлексивного государства (развивающегося государства-проекта)¹⁹.

Еще один важный момент эволюции современного государства связан с его еще большим прорастанием в определенные прежде государственные общественные структуры, в частности, срастание государственной элиты с элитарными группами в экономике, бизнесе, политике. При формировании и корректировке государственной политики происходит значительное «количество переговоров со всеми другими агентами действия, которые располагают ресурсами, чтобы навязать свою точку зрения или повлиять на уже существующую»²⁰.

Формальная структура государства, его деятельность и механизмы принятия решений в реальности могут быть неидентичны по составу участников. Государство не является замкнутым институтом, оно тесно взаимодействует с влиятельными силами общества, отражает их интересы, соответствующим образом их сопоставляя, дифференцируя и интегрируя с учетом определившихся государ-

ственных целей и интересов. В неформальном смысле современное государство может рассматриваться как несколько более широкое явление, чем его формально определенные структура и ответственные за различные отрасли должностные лица. «Тесные консультации и лоббирование, частые обмены кадрами и открытые каналы коммуникации между правительством и группами интересов создают неразрывно переплетенные институты, которые и образуют современное государство. Конечно, обязательное для всех решение в конечном счете объявляет тот или иной правительственный чиновник, но это решение формируется путем большого количества контактов внутри этой сети, расколотой на временные и часто меняющиеся коалиции, порождаемые конкретными обстоятельствами»²¹.

В литературе предлагается также концепция широкого понимания государства, в значительной мере сближающая его с обществом и другими видами социальной власти²².

Продолжается усложнение систем управления, и «усложнение всего организма государства»²³. Кроме того, государство в условиях научно-технического прогресса получает дополнительные возможности контроля за обществом, в частности, для обеспечения национальной безопасности, в целях борьбы с терроризмом.

Если современные студенты на экзаменах нередко используют микрофоны величиной со спичечную головку, которые опускаются непосредственно в ухо и легко извлекаются с помощью специального небольшого магнита, в значительной мере девальвируя любую форму экзамена без использования специальных средств, создающих помехи на соответствующей радиочастоте, то можно представить, какие возможности имеются у современных спецслужб. «В конце концов, – пишет С. В. Черниченко, – публичная власть может проникать в такие области человеческой жизни, которые ранее не контролировались государством (рождаемость, состояние психики и т.д.). С одной стороны, это необходимо для эффективного управления обществом. С другой стороны, это сужает сферу гражданского общества и создает реальную угрозу наступления очередной разновидности тоталитаризма. Кроме того, аппарат начинает сам себя оправдывать, «изобретая» такие предметы регулирования, которые обществу абсолютно не нужны, и тяготеть к необоснованному расширению»²⁴.

В целом, можно согласиться с позицией авторов, приходящих к выводу, что несмотря на все недостатки и несуразности различных форм, режимов и действий государств, с появлением государства «ускорился ход истории. Государство – локомотив цивилизации, без которого человечество не смогло бы стать тем, чем оно стало»²⁵. Разумеется, прогресс шел и в ходе борьбы между раз-

¹⁸Там же. С. 204.

¹⁹См.: Бредихин А. Л. Об «узком» и «широком» понимании государства // История государства и права (М.). 2012. № 18. С. 9-10.

²⁰Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга». 2009. С. 556.

²¹Там же. С. В. Черниченко, отмечая определенную «деградацию государственности», «тенденцию к своего рода обескровливанию общества, его самопожиранию через государство», допускает развитие государственности по пути к историческому «завершению витка развития государственности» «нашей технотронной цивилизации» и самой этой цивилизации. Если общество кардинально изменится, тогда, по его мнению, «может быть начнется новый виток развития государственности», опять, же если не произойдут какие-либо глобальные катастрофы, которые могут привести к гибели человечества или отбрасыванию его назад в развитии. См.: там же. С. 556.

²²Мальцев Г. В. Понимание права. Подходы и проблемы. М.: Прометей, 1999. С.298. Курсив оригинала.

ными государствами, и против устаревающих форм государств, и за права человека. Но государство как средство организации общественной жизни, регулирования распределения и мобилизации общественных сил и ресурсов, играло и продолжает играть в этом важную роль.

Процесс трансформации современной государственности продолжается, причем новые гибкие ее формы вовсе не означают ослабления государства, а скорее его адаптацию к новым условиям, значительное техническое и технологическое усиление, формирование новых механизмов страховки, дублирования некоторых функций и изменение акцентов в приоритетах деятельности государства.

Г. В. Мальцев прав, считая, что «не нужно торопиться сдавать государство и его право в архив истории, ибо организационный потенциал последних далеко не исчерпан и может многократно возрасти при условии, если возможности государственного управления и правового регулирования посредством закона органически соединить с внутренними силами общественного саморазвития, самоуправления, которые утверждаются не на обломках государства и права, а в них самих и вместе с ними»²⁶. Политические партии, наиболее авторитетные политические и общественные деятели, профсоюзы, церковь, орденовые ложи и т.д. могут оказывать влияние на принятие, поддержку, реализацию государственных решений.

Государство оснащается новой техникой, внедряет новые технологии организации и деятельности, модернизируются его институты. В итоге происходит адаптация государственности к изменившимся историческим условиям, выстраиваются новые уровни, структуры, формы и методы государственного управления и правового регулирования. Власть, в том числе государственная, становится менее принудительной, в плане использования традиционных форм принуждения, но более информационно обеспеченной и результативной, глубже и тоньше, прямо и косвенно регулирующей информационные процессы и более эффективно воздействующей на общественное и индивидуальное сознание, поведение людей.

Феномен государственности обретает новые черты, более гибкие и сложные формы, выстраиваются новые иерархические этажи, вырабатываются новые механизмы экономического, политического и социального влияния и взаимодействия с обществом и общественным сознанием, государство максимально технически переоснащается, обретая в итоге еще большую эффективность, мощь и силу. При этом, рассматривая тенденцию всемирной истории, мы не имеем в виду какое-то конкретное государство, которое может развиваться, опережать другие страны, выйти в число мировых лидеров, затем отстать от других стран и даже сойти с исторической сцены. Речь идет о государстве как историческом явлении, – о развивающейся системе государств, государственности в целом²⁷. Это

²⁶Мальцев Г. В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М.: Изд-во МЮИ при Минюсте России. 2005. С. 180 – 181.

²⁷С. В. Черниченко, прав, считая, что говоря о глобальном развитии «правильнее ставить вопрос о развитии государственности». См.: Черниченко С. В. Очерки по философии и международному праву. М.: «Научная книга». 2009. С. 534.

в свою очередь требует модернизации механизмов контроля общества за деятельностью государства и его органов, а также укрепления нормативно-правовых и институциональных механизмов защиты прав и свобод человека и обеспечения соблюдения международного права.

И еще один момент. В процессе глобализации государственность вместе с иными социальными институтами в стратегическом плане объективно создают условия для формирования, функционирования и развития новой космической цивилизации как целостного явления на планете. Государственность становится важным фактором сложносоставной глобальной эволюции человеческой цивилизации уже как развивающегося космического явления. Сама государственность приобретает новые свойства, функции, обрастает новыми институтами и, видимо, будет постепенно эволюционировать в планетарное явление, и из только земной – в земную и космическую государственность.

С. Ф. Ударцев: Жаһандану жағдайындағы мемлекеттілік: дағдарыстық құбылыстар, бейімділік трансформация және даму.

Мақалада мемлекеттіліктің жаһандық эволюциясының жаңа тарихи жағдайларға бейімделуі мен оның «жұмсақ дағдарысы» туралы куәлік беретін үрдістері мен факторлары қарастырылады. Бұл құбылыстың соңғы дағдарысы ретінде емес, керісінше мемлекет қызметінің бұрынғы формалары мен әдістерінің жаңа шынайылыққа сөзсіз бейімделуі ретінде көрсетілген. Бейімділік трансформация барысында мемлекеттілік жаңа қасиеттерге ие болады, жаһандық құрылымдық элементтер қаланады, оның қызмет ету технологиясы жердегі ғана емес, сондай-ақ ғаламдық құбылыс ретінде адамзат өркениеті эволюциясының маңызды факторы ретінде жаңғырады.

Түйінді сөздер: мемлекеттілік, жаһандану, дағдарыс, бейімделу, жаңару, жаңғыру, ұлттық мемлекет, мемлекетүсті ұйымдар, егемендік, халықаралық құқық.

S. Udartsev: Statehood in the context of globalization: the crisis, an adaptive transformation and development.

The article describes trends and factors of the global evolution of the state, proving its «soft crisis» and adaptation to the new historical conditions. Author shows that this is not the final crisis phenomena and the inevitable adaptation of previous forms and methods of life to a new reality. During the adaptation transformation al statehood acquires new properties, global structural elements are still building. Technology of the state functioning as an essential factor of the evolution of human civilization, not only as the earth, but also as a cosmic phenomenon are modernizing.

Keywords: statehood, globalization, crisis, adaptation, renewal, modernization, nation-state, super nation organizations, sovereignty, international law.

¹⁸См., напр.: Udartsev S. Globalization of policy and the rights: human civilization on the way to the planetary organization // Ж. «Kazakhstan and contemporary world / Казахстан и современный мир». 2003. № 4 (7). P. 87 – 100; Он же. Глобализация политики и права: человеческая цивилизация на пути к планетарной организации // Там же. С. 218 – 224; Он же. О некоторых тенденциях глобальной эволюции государства и права. Караганда: Болашак-Баспа. 2004. – 52 с.; Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011. С. 45 – 60; Лыков А. Ю. Проблема обеспечения безопасности как предпосылка формирования мирового государства // Национальная безопасность (М.). 2013. № 2. С. 268 – 278; Он же. Международное сообщество как стадия политико-правовой эволюции // Международное право и международные организации (М.). 2013. № 2. С. 168 – 177. И др. Кажется, писал В. В. Налимов, «что для сохранения спокойствия в Мире необходимо единое, всемирное правительство с единой могущественной полицией. Но кто может оценить возникающий здесь риск? Не будет ли он больше риска существования полигосударственного многообразия?». См.: Налимов В. В. В поисках иных смыслов. М.: Издательская группа «Прогресс». 1993. С. 162.

¹⁹См., напр.: Натсак О. Д. Понимание власти в условиях глобализации // Глобализация и перспективы современной цивилизации / РАГС при Президенте РФ. Отв. ред. К. Х. Делюкаров. М.: КМК, 2005. С. 205 – 207. Об истории идей европейского единства см.: Кембаев Ж. М. Политико-правовая история идеи единой Европы: с древнейших времен до современности. Алматы – Астана: Академпресс. 2012. – 496 с.

²⁰Хархордин Олег. Что такое «государство»? Русский термин в европейском контексте // В кн.: Понятие государства в четырех языках: Сб. статей / Под ред. О. Хархордина. СПб.; М.: Европейский университет в Санкт-Петербурге: Летний сад. 2002. С. 203.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

ПРАВОВОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
ТЕРРОРИЗМУ

В статье обсуждаются вопросы совершенствования законодательства о противодействии терроризму, повышения эффективности взаимодействия компетентных структур стран-партнеров и перспектив участия неправительственного сектора, гражданского общества в борьбе с новыми вызовами и угрозами.

Ключевые слова: Антитеррористический центр, терроризм, экстремизм, антитеррористические комиссии, безопасность, государство, противодействие терроризму, уязвимые в террористическом отношении объекты, уровень террористической опасности, профилактика терроризма, ПАТС ШОС, АТЦ СНГ.

Анализ обстановки в сфере противодействия терроризму и религиозному экстремизму позволяет выделить ряд факторов, способствующих возможному насильственным действиям экстремистского характера в стране.

Во-первых, это общее снижение уровня безопасности в нашем регионе.

Во-вторых, сохраняющаяся нестабильность в ближнем окружении: государствах центральноазиатского региона, на Северном Кавказе, Афганистане и Сирии.

В-третьих, массивная пропаганда идей религиозного экстремизма и терроризма в сети Интернет.

В-четвертых, отдельные социально-экономические проблемы, маргинализация и криминализация некоторой части населения.

В целом, сегодня опасность продолжает исходить от дислоцирующихся в Сирии и афгано-пакистанском приграничье международных террористических организаций, имеющих устойчивые планы построения «халифата» в центральноазиатском регионе.

Ими ведется активный поиск сторонников в Казахстане с целью налаживания каналов финансирования, пополнения своих рядов новыми рекрутами.

Материалы расследуемых нами уголовных дел свидетельствуют о том, что в целом религиозные убеждения большинства экстремистов подверглись радикализации под воздействием экстремистских сайтов.

Пропаганда радикализма в сети направлена на формирование у молодежи идеологической установки о допустимости насилия, росту воинствующих настроений в этой среде.



К. С. АДАМБЕКОВ,
начальник Штаба Антитеррористического центра
Республики Казахстан

В дальнейшем мы видим, что полученные знания используются экстремистами при совершении насильственных акций.

Под влияние «джихадистской» пропаганды попадают также казахстанцы, обучающиеся в зарубежных теологических заведениях. Ситуация контролируется. Основные усилия направлены на нейтрализацию внешних и внутренних факторов, способствующих радикализации религиозной среды, а также совершенствование комплекса упреждающих мер, направленного на вскрытие и пресечение экстремистских и террористических проявлений.

В этих же целях, значительно усилена координирующая роль Антитеррористического Центра (см. схему 1).



Совместно с заинтересованными государственными органами проведена работа по реформированию и укреплению профильных участков противодействия терроризму и экстремизму (см. схему 2).

Проревизированы силы и средства антитеррористических подразделений силовых структур, внедрены дополнительные алгоритмы реагирования на различные ситуации.

Активизирована работа по обеспечению готовности государственных органов к реагированию на террористические угрозы, повышению уровня защищенности уязвимых объектов, укреплению межведомственной координации и регионального сотрудничества.

В этих условиях, в противодействии терроризму и религиозному экстремизму спецслужбам и правоохранительным органам необходимо опираться на прочную законодательную базу, которая позволяла бы действовать эффективно, быстро и в правовом поле.

Стало очевидным, что противодействие терроризму и религиозному экстремизму предполагает не только силовые меры – необхо-



димо бороться с причинами и факторами, его порождающими.

Ранее действовавший Закон «О противодействии терроризму»¹ в большей мере носил именно такой силовой характер, в нем недостаточно были регламентированы вопросы предупреждения терроризма. В этой связи, на основе анализа деятельности уполномоченных органов, правового мониторинга национального законодательства и опыта работы, в этом году существенно усовершенствовано законодательство в сфере противодействия терроризму.

Итогом этой работы стало подписание 8 января т. г. Президентом РК Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия терроризму»².

¹«Казахстанская правда» от 30.07.1999 г. № 182-183.

²«Казахстанская правда» от 17.01.2013 г. № 16-17 (27290-27291).

В первую очередь, внесено изменение в базовое понятие терроризм. Сегодня терроризм воспринимается не только как конкретное криминальное деяние, а прежде всего, как сложное социально-политическое явление. В связи с этим, в целях унификации понятия терроризм и приведения в соответствие с положениями Конвенции ШОС против терроризма³, а также модельного Закона СНГ «О противодействии терроризму»⁴, терроризм трактуется как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения государственными органами, органами местного самоуправления или международными организациями путем совершения либо угрозы совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения и направленных на причи-

³«Казахстанская правда» от 12.01.2011 г. № 7-8 (26428-26429).

⁴www.cisatc.org/135/154/249.

нение ущерба личности, обществу и государству». Соответственно под *идеологией насилия* понимается «система общественных теорий, взглядов и идей, оправдывающих насилие, в том числе с применением террористических методов и средств для достижения политических, религиозных, идеологических и иных целей». Следует отметить, что этому определению аналогов в законодательстве других стран СНГ не имеется.

В понятие *противодействие терроризму* заложены три основополагающих направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления:

- 1) профилактика терроризма;
- 2) выявление, пресечение террористической деятельности, раскрытие и расследование террористических преступлений;
- 3) минимизация и (или) ликвидация последствий терроризма путем оказания экстренной медицинской помощи, медико-психологического сопровождения, проведения аварийно-спасательных и противопожарных мероприятий, восстановления нормального функционирования и экологической безопасности подвергшихся террористическому воздействию объектов, социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате акта терроризма, и лиц, участвовавших в его пресечении, возмещения морального и материального вреда лицам, пострадавшим в результате акта терроризма.

Основным стержнем в противодействии терроризму является усиление профилактики терроризма, преследующей основную цель по дальнейшему нераспространению среди населения террористической идеологии и недопущению совершения актов терроризма.

Развитие профилактики терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий актов терроризма институционально выстроено путем образования *антитеррористических комиссий*, которые созданы при акиматах областей, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения). 24 июня т. г. Указом Президента утверждено *Типовое положение об антитеррористических комиссиях*⁵. Общая координация противодействия терроризму обеспечивается КНБ в рамках постоянно действующего *Антитеррористического центра Республики Казахстан*, как межведомственного консультативно-совещательного органа. *Положение об Антитеррористическом центре*⁶ также утверждено Указом Президента.

Руководителем АТЦ РК является *Председатель КНБ*. Организационное, информационно-аналитическое и материально-техническое обеспечение деятельности АТЦ осуществляет КНБ через рабочий орган – *Штаб Антитеррористического центра Республики Казахстан*.

Задачи по пресечению актов терроризма, обезвреживанию террористов и взрывных устройств, а также обеспечению безопасности физических лиц и организаций возложены на Оперативные штабы по борьбе с терроризмом. Положение о республиканском, областном, городского и районного значения оперативных штабах по борьбе с терроризмом утверждено Указом Президента⁷.

Руководителем республиканского оперативного штаба является Председатель Комитета национальной безопасности, на региональном уровне – начальник территориального органа КНБ.

Утверждением 9 августа т. г. Указом Президента РК «Правил организации и функционирования государственной системы мони-

торинга информации и оповещения населения о возникновении угрозы акта терроризма»⁸ реализовано поручение Главы государства, данного 12 июля 2012 г. на совещании «О мерах противодействия террористической и экстремистской деятельности».

На всей территории или территории регионов и населенных пунктов Республики Казахстан могут устанавливаться следующие уровни террористической опасности:

- *умеренный* («желтый») – при наличии требующей подтверждения информации о реальной возможности совершения акта (актов) терроризма;
- *высокий* («оранжевый») – при наличии подтвержденной информации о реальной возможности совершения акта (актов) терроризма;
- *критический* («красный») – при наличии информации о совершенном акте терроризма, а также подтвержденной информации о возможном совершении повторного акта (актов) терроризма или одновременных террористических атак на объекты, уязвимые в террористическом отношении (см. схему 3).

В ходе реализации вышеуказанного Закона от 8 января т.г., были подготовлены и утверждены ряд нормативных актов Правительства.

В частности, «Правила организации деятельности в сфере противодействия терроризму в Республике Казахстан», «Правила возмещения имущественного вреда, причиненного физическим и юридическим лицам в результате акта терроризма» и «Правила возмещения вреда физическим и юридическим лицам, причиненного при пресечении акта терроризма правомерными действиями должностных лиц государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму», «Правила погребения лиц, смерть которых наступила в результате совершения ими акта терроризма, а также при пресечении совершаемого ими акта терроризма» и «Правила социальной реабилитации лиц, потерпевших от террористических акций».

Утвержден также «Перечень объектов, уязвимых в террористическом отношении в республиканском масштабе». На его основе планируется возложить обязанности по разработке и утверждению перечней объектов, уязвимых в террористическом отношении, расположенных на соответствующей территории административно-территориальной единицы на местные исполнительные органы, учитывая их координирующую роль по профилактике терроризма, а также минимизации и (или) ликвидации последствий терроризма.

В этой связи, в рамках проекта закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам противодействия религиозному экстремизму и терроризму», разработанного при координации Генеральной прокуратуры, нами предложены изменения и дополнения в законы «О противодействии терроризму» и «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». МВД также утвержден типовой паспорт антитеррористической защищенности объектов, уязвимых в террористическом отношении.

Несмотря на принятые правовые меры, актуальным остается использование *сети Интернет в противоправных целях* террористическими и религиозно-экстремистскими организациями. Как правило, такие сайты размещены на серверах иностранных государств, и широкая доступность сетевых технологий позволяет посещать эти экстремистские сайты. В этой связи, на данном этапе остро стоит выработка соответствующих правовых механизмов на межгосударственном и межпарламентском уровне. Со своей стороны, АТЦ РК продвигает инициативы с использованием площадок ПАТС ШОС и АТЦ

⁸«Казахстанская правда» от 14.08.2013 г. № 251 (27525).

УРОВНИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ УГРОЗЫ

- 1) проверка информации о возможном совершении акта терроризма;
- 2) уточнение расчетов имеющихся сил и средств, технических средств и специального оборудования;
- 3) оценка возможностей по оказанию медицинской помощи;
- 4) инструктаж нарядов полиции и отдельных категорий военнослужащих, а также персонала и подразделений объектов УТО;
- 5) выставление усиленных патрулей, в том числе с привлечением специалистов кинологической службы;
- 6) усиление режимных мер с использованием специальных технических средств;
- 7) осуществление проверок и осмотров в целях выявления возможных мест закладки взрывных устройств;
- 9) проведение инженерно-технической разведки, обследование объектов УТО в целях обнаружения и обезвреживания взрывных устройств;
- 10) информирование населения о возможной угрозе совершения акта терроризма и необходимых действиях.

- 1) активизация мер по организации розыска лиц, причастных к подготовке и совершению актов терроризма;
- 2) усиление миграционного контроля;
- 3) проведение подготовительных мероприятий по практическому применению сил и средств, привлекаемых для устранения угрозы акта терроризма;
- 4) проверка готовности персонала и подразделений объектов УТО и отработка их возможных действий по пресечению акта терроризма и спасению людей;
- 5) определение мест, пригодных для временного размещения людей, а также источников обеспечения их питанием и одеждой;
- 6) приведение в состояние режима повышенной готовности: транспортных средств – к эвакуации людей; государственных организаций здравоохранения – к приему лиц;
- 7) приведение в состояние готовности приданных оперативным штабам сил и средств для проведения АТО;
- 8) усиление охраны объектов УТО;
- 9) усиление контроля за передвижением и проведение досмотра транспортных средств.

наряду с мерами, применяемыми при введении «желтого» и «оранжевого» уровней террористической опасности:

- 1) перевод соответствующих государственных организаций здравоохранения в чрезвычайный режим;
- 2) создание пунктов временного размещения людей в случае введения правового режима АТО, создание в безопасных зонах пунктов временного размещения лиц, пострадавших от акта (актов) терроризма, организация подвоза имущества для жизнеобеспечения людей (питание, одежда и другое имущество);
- 3) принятие неотложных мер по спасению людей, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействие бесперебойной работе спасательных служб и формирований.

СНГ. Так, в рамках реализации инициативы Президента РК, по предложению КНБ создана совместная рабочая группа экспертов компетентных органов государств-членов ШОС и представителей Исполнительного комитета ПАТС ШОС по совместному выявлению, предупреждению и пресечению использования сети Интернет в террористических, сепаратистских и экстремистских целях, принят План ее работы на 2013-2014 гг. Кроме этого, утвержден список Интернет-сайтов пропагандирующих идеологию терроризма, деятельность которых запрещена на территориях государств-членов ШОС.

По линии сотрудничества с АТЦ СНГ совместно с заинтересованными государственными органами проведена соответствующая работа по рассмотрению и согласованию «Программы сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2014-2016 годы». В указанной Программе нашли свое отражение предложения КНБ, а также учтены стоящие перед Антитеррористическим центром РК цели и задачи.

Примером позитивного сотрудничества с указанными региональными антитеррористическими структурами является принятие «Перечня террористических, экстремистских и сепаратистских организаций, запрещенных в государствах-членах организации», «Единого розыскного реестра лиц, объявленных в розыск за террористическую или экстремистскую деятельность», проведение ежегодных совместных антитеррористических учений на территориях государств-

членов ШОС и СНГ. На базе ПАТС ШОС и АТЦ СНГ функционируют специализированные защищенные банки данных.

В настоящее время АТЦ участвует в проводимой под эгидой Министрства иностранных дел РК работе по закреплению в проекте нового Соглашения между Казахстаном и Евросоюзом договорённостей по совместному противодействию пропаганде идей терроризма, в том числе с использованием Интернета. В октябре т. г. в Астане состоялся четвертый раунд переговоров.

В этих вопросах имеется необходимость шире и настойчивее использовать общепризнанные принципы международного права. В частности, Международный пакт о гражданских и политических правах⁹, который устанавливает особые обязанности и особую ответственность на пользование правом свободы слова, сопряженные с ограничениями, необходимыми для уважения и репутации других лиц, а также охраны государственной безопасности.

Более того, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что права индивида на свободу выражения мнения могут быть предметом ограничений или наказания в целях предотвращения беспорядков и преступлений для защиты здоровья и морали, а также репутации или прав других лиц. В то же время, реализация совместных мер противодействия ис-

⁵САПП Республики Казахстан. 2013. № 39. Ст. 564.

⁶Там же, ст. 563.

⁷САПП Республики Казахстан. 2013. № 38. Ст. 548.

⁹Бюллетень международных договоров РК. 2006. № 4, ст. 30; «Казахстанская правда» от 3 декабря 2005. № 333-334.

пользованию сети Интернет в экстремистских целях объективно затруднена различием законодательных подходов к решению указанных проблем. В этой связи сегодня актуальна проблема гармонизации национальных законодательств и формирования международных норм, регулирующих правоотношения в данной сфере. О данной проблеме и предложениях по ее решению информировались Сенат и Мажилис Парламента Республики Казахстан.

В частности, в ходе встреч с иностранными парламентскими делегациями предлагалось инициировать заключение соглашений с западными странами о нормативном закреплении:

- 1) единых критериев признания распространяемых материалов экстремистскими;
- 2) обязанности операторов связи блокировать доступ к экстремистским сайтам, предоставлять правоохранительным органам данные об их авторах;
- 3) ответственности провайдеров за содержание сайтов и предоставление абонентам доступа к запрещенным интернет-ресурсам;
- 4) процедур мониторинга глобальной сети компетентными органами сторон, экспертиз, подачи и рассмотрения судебных исков, принятия судебных решений о закрытии экстремистских сайтов.

Таким образом, все вышеизложенное позволяет констатировать, что в настоящее время сформирован правовой механизм противодействия терроризму в Республике Казахстан, с помощью которого государству удастся своевременно и четко реагировать на все негативные внешние и внутренние проявления.

К. С. Адамбеков: Лаңкестікке қарсы әрекетті құқықтық қамтамасыз етудің өзекті мәселелері.

Мақалада лаңкестікке қарсы әрекет ету туралы заңды жетілдіру мәселесі, серіктес-елдердің құзыретті құрылымдарының өзара әрекеттесуінің тиімділігін арттыру және болашақта үкіметтік емес секторлар мен азаматтық қоғамның жаңа шақырулар мен қауіп-қатерлерге қарсы күреске қатысуы талқыланады.

Түйінді сөздер: лаңкестікке қарсы орталық, лаңкестік, экстремизм, лаңкестікке қарсы комиссиялар, қауіпсіздік, мемлекет, лаңкестікке қарсы әрекет ету, объектілер, лаңкестік қатынастағы осалдықтар, лаңкестік қауіптің деңгейі, лаңкестіктің алдын алу шаралары, ШЫҰ АЛҚ, ТМД ЛҚО.

К. Adambekov: Actual issues of legal support counter-terrorism.

The article discusses the issue of improving anti-terrorism legislation, increasing the effectiveness of cooperation between competent institutions of partner countries and prospects of the participation of non-governmental sector, civil society in fight against new challenges and threats.

Keywords: anti-Terrorist Center, terrorism, extremism, antiterrorist commissions, security, state, counter-terrorism, objects vulnerable regarding terrorism, the level of terrorist threat, terrorism prevention, Regional counterterrorism structure of Shanghai Cooperation Organization, Counterterrorism Center of Commonwealth of Independence States.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН



Н. А. БИЕКЕНОВ,
заведующий сектором Отдела правоохранительной системы
Администрации Президента Республики Казахстан,
д. ю. н.

В статье рассматриваются концептуальные аспекты организации и развития национальной системы киберзащиты с учетом зарубежного опыта. Определены сферы экономики и безопасности, которые могут стать главными жертвами хакерских атак. Предложены приоритетные направления стратегии защиты информационного пространства.

Ключевые слова: киберзащита, киберпреступность, национальная безопасность, информационное пространство, защита информации.

Высокие темпы развития в Казахстане информационно-коммуникационных технологий актуализируют вопросы защиты соответствующей инфраструктуры. Поскольку ее повреждение или разрушение может иметь значительные последствия для безопасности страны.

По оценкам экспертов Казахстан занимает 18-е место в мире по количеству получаемого спама и 7-е по опасности веб-серфинга. Почти половина пользователей Интернета в 2010 г., становились объектами атак со стороны хакеров, и эта цифра в 2011 г. увеличилась на 47%¹. По данным Kaspersky Security Network, Казахстан стал объектом 85% интернет-атак в Центральной Азии². При этом за последние три года наблюдается тенденция их роста пропорционально развитию цифровой инфраструктуры.

Кроме того, увеличение числа пользователей Интернета и расширение предоставляемых онлайн услуг привели к росту киберпреступности, в основном в финансовой сфере.

К их наиболее существенным особенностям обычно относят особую сложность раскрытия и расследования, чрезвычайно высокую латентность, прозрачность национальных границ для преступников и отсутствие единой правовой базы для борьбы с ними, не-

© Н. А. Биекенов, 2013

¹На долю Казахстана приходится 95,19% спама Центральной Азии, "Kursiv.kz, 26 августа 2011 г., <http://www.kursiv.kz/novosti/v-kazakhstan/1195213705-nadolyu-kazaxstana-prixoditsya-9519-spama-ca.html>; "Казахстан занял 18 место в мировом рейтинге стран-распространителей спама," Kursiv.kz, 19 июля 2011 г., <http://www.kursiv.kz/novosti/v-kazakhstan/1195212413-kazakhstan-zanyal-18-mesto-v-mirovom-rejtinge-stran-rasprostranitelej-spama.html/>.

²Екатерина Исакова, "Хакеры выбирают Казахстан," Kursiv.kz, 21 октября 2010 г., <http://www.kursiv.kz/hi-tech/hitech-weekly/1195205432-xakery-vybirayut-kazaxstan.html>.

редко особо крупные размеры ущерба, высокопрофессиональный состав лиц, совершающих подобные преступления.

В наше время по всему миру насчитывается более тридцати тысяч сайтов, которые ориентированы на взлом и обучение этим приемам. За небольшие деньги любой подросток может позволить себе такую книгу, которая обучит его элементарным методам атаки на информационные системы. Это лишний раз подтверждает актуальность исследуемой проблемы и необходимость серьезного подхода к ее решению.

Имеются факты нападения на сайты правительственных учреждений. В частности, летом 2011 г., сотни компьютеров в государственных органах, главным образом, в дипломатических представительствах за рубежом, были заражены вирусом, который позволял хакерам получить контроль над компьютером и конфиденциальные данные.

До настоящего времени государственные информационные сети не подвергались политически мотивированным кибератакам, сходным с теми, что происходили в Эстонии в 2007 г. или в Грузии в 2008 г. Хотя такие атаки остаются возможной угрозой, но актуальность приобретают проблемы связанные с информационной безопасностью в стратегически важных секторах экономики – энергетике и транспорте, которые могут стать главными жертвами кибератак.

Так, национальные компании «Қазақстан темір жолы» поэтапно переводит в цифровой формат свои сложные операции, «KEGOC» нуждается в фазовой информации от своих сетей, чтобы лучше управлять потоками энергии.

Реализуется космическая программа, где большое значение играет контроль за спутниками связи. Вооруженные силы планируют развивать массовые электронные решения в аэрокосмической отрасли. Аналогичные технологии используются для мониторинга морских месторождений, судходных путей нефтяных танкеров, экологических рисков и контрабанды на Каспии³.

Наряду с этим оцифровывается сфера внутренней безопасности: документы удостоверяющие личность, камеры видеонаблюдения, электронные запросы по уголовным делам, перехват сообщений сотовой связи, системы мониторинга и сбора информации и т. д.

³Аналитический обзор по Центральной Азии./www.centralasiaprogram.org/images/Policy_Brief_2-RUS.pdf.

НОВЫЕ КНИГИ

Комментарий к Законам Республики Казахстан «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремизму» / под редакцией Н. М. Абдирова, Н. Н. Турецкого / Рец.: Асанов Ж. К., Нуртаев Р. Т. Астана. 2013. – 390 с.

Настоящий комментарий к Законам Республики Казахстан «О противодействии терроризму» и «О противодействии экстремизму» подготовлен с учетом внесения изменений и дополнений в действующую редакцию в 2013 году, а также принятия новых законов Республики Казахстан, имеющих отношение к вопросам противодействия терроризму и экстремизму.

Комментарий предназначен широкому кругу читателей, а также рекомендуется бакалаврам, магистрантам, докторантам высших учебных заведений страны, работникам правоохранительных, государственных органов и местных органов власти и управления.

Комментарий подготовлены по состоянию законодательства Республики Казахстан на 1 июля 2013 г.

Все это не только актуализирует проблему защиты информации, но и делает возможным использование ИТ-коммуникаций в организации общественных протестов или террористических актов, а также управлении возможными конфликтами.

Именно поэтому общество нуждается в твердых гарантиях его устойчивости к кибератакам и другим критическим ситуациям. Независимо от того, направлены ли такие атаки против коммерческих предприятий или государственных органов.

Для организации киберзащиты создан ряд структур (*Управление «К» Комитета криминальной полиции МВД, аналогичное специализированное подразделение в КНБ, государственная служба технической защиты информации Министерства транспорта и коммуникаций*), принимающих участие в обеспечении информационной безопасности государства. Они занимаются совершенствованием законодательства, изучением и сертификацией технических средств, обеспечением информационной защиты систем органов государственной власти, расследованием преступлений и обнаруженных кибератак, а также принятием мер по их пресечению.

Анализ работы указанных структур показал, что она зачастую не сбалансирована и не синхронизирована. Реализуемая защита киберпространства не одинаково эффективна во всех направлениях.

При этом в методологическом плане принимаемые меры ориентированы на сдерживание объективно развивающихся процессов, поэтому баланс безопасности может быть нарушен при относительно скромных ресурсах.

Изучение зарубежного опыта (*в том числе с выездом в США, Эстонию, Китай и Южную Корею*) организации кибербезопасности свидетельствует о значительной диспропорции уровня готовности к противодействию киберугрозам на национальном уровне, а также возможности использования передовых наработок в Казахстане.

В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

На сегодня только 10 из 27 стран ЕС отработали стратегии кибербезопасности. Наиболее защищенными странами являются Дания, Великобритания, Финляндия, Швеция и Нидерланды. С целью устранения указанных недостатков 7 февраля 2013 г. Европейская комиссия представила «Стратегию кибербезопасности ЕС».

Основные положения проекта документа предусматривают:

- разработку всеми странами-членами Евросоюза национальных стратегий кибербезопасности;
- обязательную ратификацию всеми участниками политической организации «Конвенции Совета Европы о киберпреступности» от 2001 г., как основного международного правового инструмента противодействия преступности в киберпространстве. *Справочно: в мире действуют «Европейская Конвенция по киберпреступлениям» (подписана 43 странами, 39 из которых входят в Совет Европы, а оставшиеся – Япония, США, Канада и Южная Африка). В ней указаны определения терминов, связанных с проблемой, классификации и необходимые санкции по борьбе с кибертерроризмом. «Окинавская хартия глобального информационного общества» рассматривает аналогичную проблему, но распространяется только на США, Великобританию, Канаду, Германию, Францию, Италию, Японию и Россию.*
- введение единого перечня стандартов готовности стран к противодействию киберугрозам;
- обязательное информирование европейскими компаниями

определенного национального органа о выявленных киберинцидентах;

- улучшение синергии между гражданским и оборонным секторами в сфере кибербезопасности и т.д.

С 1 января 2013 г. в составе Европола начал функционировать «Европейский центр по киберпреступности», основная цель которого состоит в увеличении защищенности граждан стран-членов ЕС от растущего уровня киберпреступности.

Аналогичные акты на политическом уровне приняты в России (*Указ Президента РФ от 15.01.2013 г. №31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации»*), Республике Корея (*июль 2013 г.*), США (*февраль 2013 г.*)⁴ и Украине (*Доктрина информационной безопасности, 2009 г.*)⁵.

Поэтому представляется необходимым разработать и принять государственную программу (концепцию, стратегию) киберзащиты информационного пространства, предусматривающей:

- создание системы постоянного мониторинга киберугроз;
- развитие национальных систем оперативного обнаружения кибератак и противодействия им;
- совершенствование системы взаимодействия государственных силовых структур, отвечающих за кибербезопасность, и общественных организаций, работающих в области информационной безопасности;
- организацию программы научно-технических работ по проблемам кибербезопасности.

В ОБЛАСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Казахстан становится частью более широкого киберпространства, в котором два главных соседа – Россия и Китай – особенно известны своим высоким уровнем киберпреступности. В 2011 г. более трети мировых киберпреступлений, причинивших ущерб на \$12,5 млрд., осуществлялись выходцами из русско-говорящего мира. Группы, вовлеченные в эту деятельность, все больше контролируются организованными преступными элементами. *Китай также является убежищем для киберпреступников, особенно для тех, кто участвует в экономических преступлениях. Доклад США раскрыл обоим странам за использование высокотехнологичного шпионажа для своего собственного развития, а Китай назвал местом, где проживают «наиболее активные и стойкие преступники экономического шпионажа»*⁷.

Поэтому развитие мер по укреплению кибербезопасности должно осуществляться на отличной от соседей базе, а в идеале следует формировать собственную программную платформу. Поскольку в стране используется импортное сетевое оборудование, которое возможно обслуживается зарубежными вендорами дистанционно и может быть в нужный момент отключено. Весь серьезный софт по информационной безопасности иностранных производителей, в частности, вся информация смартфонов, планшетников и компьютеров Apple посредством специальных программ доступна разведывательным службам США.

⁴http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140909/.

⁵<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/executive-order-improving-critical-infrastructure-cybersecurity>.

⁶Азаров одобрил законопроект о кибербезопасности <http://inukr.net/economy/158871-azarov-odobril-zakonoproekt-o-kiberbezopasnosti.html>.

⁷Пентагон обвиняет Китай в кибератаках <http://www.golos-ameriki.ru/content/us-china-cyber/1655652.html>.

В 2009 г. в Южной Корее были задержаны трое киберпреступников, которые промышляли сбытом не подлежащих огласке сведений более 20 миллионов соотечественников. Это является крупнейшей утечкой персональных данных в истории страны.

Используя решения иностранных разработчиков, государство получило, по сути, чёрный ящик, готовое техническое решение, выполняющее заложенные функции, но контролируемое иностранной компанией.

Государственные органы и электронное правительство пользуются иностранными антивирусными продуктами, что также не способствует обеспечению безопасности. Кроме того, следует разрабатывать собственные криптографические программы.

Партнёрские же отношения с местными разработчиками дали бы государству непосредственно технологии, знания, специалистов, возможность создания собственных, контролируемых решений. Во всех развитых странах существуют компании по разработке антивирусных программ и других решений в области защиты информации.

В плане организации защиты интересен опыт Китая, где действует программа «Золотой щит» которая фильтрует содержание интернет-сайтов. Программа получила неофициальное название «Великий китайский фаервол». Так, данные от интернет-провайдера в этой стране передаются не напрямую к пользователю, а на специальный «сервер защиты», который, в свою очередь, решает, что именно можно показать потребителю. Так в Китае в разное время попадали под запрет Google, Wikipedia и Youtube⁸.

Создание средств защиты в стране на уровне государства неизбежно ведёт к изучению средств нападения. Совершенствование защиты – это постоянно растущая квалификация кадров, изучение существующего кибероружия, отработка технологии атак для тестирования собственной защиты.

Кибероружие уже существует в мире как отдельный класс вооружения. Ведущие IT-державы открыто заявляют о создании собственного кибервооружения и подразделений для ведения кибервойн. В нынешнее время практически каждый политический или военный конфликт сопровождается противоборством в сети Интернет.

Согласно открытой информации технологиями для проведения кибератак сейчас обладают единицы государств (между которыми уже возникают открытые противостояния в киберпространстве), но исследования в этой отрасли ведутся множеством стран.

Создание кибероружия в Казахстане является лишь вопросом времени. Формировать отрасль кибервооружения необходимо уже сейчас или в ближайшем будущем, как одну из задач государственной программы киберзащиты.

В ОБЛАСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

Развитие информационных технологий – многообещающий биз-

⁸Путин «загрузил» ФСБ интернетом. <http://digest.subscribe.ru/inet/protection/n985077559.html>

нес. К примеру, в Корее объем системы E-learning (*обучение с помощью Интернет и мультимедиа. Работают 18 виртуальных университетов*) ежегодно растет на 8,2%.

Вместе с тем, существует очень мало систематизированной информации о безопасности в киберпространстве, поданной в доступной форме. Есть острая необходимость запуска программы обучения населения. Она должна быть рассчитана не только на узкоспециализированные структуры, но и на изучение основ кибербезопасности в школах и институтах, а также обучение людей, вышедших из школьного и студенческого возраста.

Для информирования и обучения необходимо, в том числе, создать информационно-консультационный центр, где пользователи смогут получать ответы на вопросы, связанные с киберугрозами и киберзащитой.

В Украине уже создана такая информационная площадка (*Antivirus.ua*), миссией которого является создание условий для обмена квалифицированной информацией между рядовыми пользователями, экспертами, представителями правоохранительных структур, СМИ, учебных заведений.

Таким образом, быстрая информатизация, масштабы потенциальных последствий преступлений в киберпространстве требуют от государства серьезного внимания к развитию национальной системы кибербезопасности. Первоочередные шаги в этом направлении должны предусматривать разработку необходимой нормативно-правовой базы и повышение эффективности работы соответствующих институциональных структур с учетом зарубежного опыта в этой сфере.

Н. А. Биекенов: Қазақстан Республикасында киберқауіпсіздікті қамтамасыз етудің бірқатар проблемалары.

Мақалада шетелдік тәжірибені ескере отырып, киберқорғаныстың ұлттық жүйесін ұйымдастыру мен дамытудың концептуалды аспектілері қарастырылады. Экономика мен қауіпсіздіктің хакерлік шабуылдардың басты құрбандары болуы мүмкін салалары анықталған. Ақпараттық кеңістікті қорғайтын стратегияның басым бағыттары ұсынылған.

Түйінді сөздер: киберқорғаныс, киберқылмыстық, ұлттық қауіпсіздік, киберқауіптер, ақпараттық кеңістік, ақпаратты қорғау, хакерлік шабуыл, қорғаныс стратегиясы, киберкеңістік, ғаламтор.

N. Biyekenov: Some problems of cyber security in the Republic of Kazakhstan.

The article discusses conceptual aspects of organisation and development of the national cyber security system based on international experience. The sectors of economy and security, that could be the main victims of hacker attacks are defined. Priority directions of the strategy of information space security are proposed.

Keywords: cyber security, cyber crime, national security, information space, information protection, hacker attack, defense strategy, cyberspace, internet.

INTERNAL SECURITY THREATS

IN THE CENTRAL ASIA REGION



Y. B. MAKUBAYEV*,
Chief-editor of the republican informational and analytic journal «Defense Herald», leading expert of the Informational and analysis work department of the JSC "Center for military strategic studies", master of international relations

The peculiar feature of the complex of internal problems consists in long-term character of problems' consequences which may lie on shoulders of the next generations. Hence, it is necessary to undertake urgently active actions on management of the challenges, to put new initiatives, to find the compromise, and the main point is to engage in joint realization of the initiatives.

Keywords: Central Asia, regional security, challenges, management, geopolitics, maintenance, initiatives, multilateral, counteraction, stability.

Security issues of the Central Asia have a peculiar complex background. The region of Central Asia represents strategic geopolitics value. The region is situated on a joint of civilizations; the CAR is a subject of influence for many powers: Russia, the USA, the PRC, Iran, Turkey, the EU, etc.

Central Asian foreign policy vector, alongside questions of regional security maintenance, are one of the major items on the agenda in Kazakhstan's strategy. Kazakhstan actively supports regional integration, which is determined by the group of different factors. Among these factors the important place is occupied by the question of national interests protection with the means of interstate security system. Our country possesses significant geopolitical characteristics, hence Kazakhstan's positions on a number of the important regional and global international issues are correlated with positions of neighbors and leading powers.

Foreign policy initiatives of N.A. Nazarbayev on strengthening regional security due to its constructive content get the positive response from the world community.

The leading position of Kazakhstan invariable underlined on the summits of Central Asia states' heads and on the regional political elites meetings, also on negotiations with the leaders of the world powers, where usually discussed the situation in sphere of regional security, elimination of threats and management of challenges. Such estimations are based on the thought over and effective model of

© Y. B. Makubayev, 2013

*Главный редактор республиканского информационно-аналитического журнала «Оборонный вестник», ведущий эксперт Управления информационно-аналитической работы АО «Центр военно-стратегических исследований», магистр международных отношений.

political and economic reforming conducted for years of independence, an active position of our country in maintenance of geopolitical forces and interests' balance in the Central Asia region, and also in promotion of peace and stability in the Asia.

The important vectors of the Central Asia states' multilateral cooperation are political and economic relations with such large and influential states, as Russia and China. Taking into account the geopolitical arrangement and the advanced system of transport communications Kazakhstan has become the binding bridge in expansion of interaction among the CA countries.

Now Kazakhstan successfully shows efficiency of the economic model generated in conditions of market relations, and stability of political system. At the same time the achieved result are not considered as the basic purpose, it is only the important stage on the way of building strong and prospering state.

The CA states more clearly feel necessity of efforts consolidation in struggle against common security threats. Joint design of the measures directed on counteraction to wide range of modern challenges is a basis of regional cooperation.

Distribution of stability challenges in the region has got long-term character. They have arisen because of difficulties both political systems transit period, and global geopolitical shifts in the world. The zones of political instability, latent and local conflicts in Afghanistan, Middle East, Transcaucasia, Northern Caucasus, and XUAR of the PRC surround the region.

The common security situation in the region is multifaced, there are a variety of problems which have not only external, but also internal dimension.

In the Central Asia there is a complex of internal problems which don't find the practical solution and continue to become more complicated.

1) Solution of a hydro-power problem is one of the most acute issues in the region. Last years all over the world increased demand not only for hydrocarbons, but also for water resources which are not the goods of international trade. In the countries of the Central Asia deficiency of water accrues faster, than it was expected.

2) Moreover the status of some disputed territories still remains unresolved. Unfortunately there are also interethnic conflicts thereby, the sociopolitical contradictions' aggravation led to escalating interfaith conflicts.

3) Serious risks to regional security are possessed by complex of closely interconnected problems: religious extremism, drug trafficking, illegal migration¹, terrorism, weapons smuggling, etc.

4) Food security is one of the important potential issues in the Central Asia. Food security is an integral part of economic well-being and a basic vector of national security. Thereby the CA states should be capable to satisfy the current and extreme demand.

5) The last is a problem of aggravating ecological situation in the region as in a whole world².

The problem of an existing water infrastructure was caused by the fact of its construction within the framework of the USSR period, the system was intended to satisfy demand of all CA republics, in fact borders between them were administrative. All countries of the region have incurred economic losses because of water problems. In a long term prospect the issue of water use in the region would aggravate by the high rates of population growth, there are also two potential reasons, which could led to deterioration of the situation: the first is economic development of Afghanistan, located in the upstream of Amudarya, the second is PRC's plans on water drainage from rivers Irtysh and Ili.

According to the World Bank experts, creation of an compensatory mechanism within the regional regime for cooperation in sphere of common hydro-power resources usage, is more economically expedient than separate policy of the states on own water security maintenance. The most important contraventions consist in difference of the interests. One countries require water for irrigation needs (Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan), other – for hydro-power needs (Kirghizia, Tajikistan).

All countries of the region have an unique characteristics. Tajikistan possesses huge stocks of hydro-power resources. The country occupies the eighth place in the world on potential hydro-power reserves; it shares about 4 percent hydro-power potential of the Earth. The unique hydrological feature and advance of Kirghizia is comprised by the fact that water resources are almost completely formed in own territory of the country.

The Central Asia states are interested in conflicts minimization in the field of hydro-power potential development and steady fair regulation in usage of trans-border river sources. However each the CA region state aspires unilaterally solves a water security problem. The water security issue in the Central Asia consists in less extent in shortage of water resources, more in inability of the countries to find a compromise.

Territorial claims potentially can considerably destabilize security environment in the CA. As the international practice shows, disputable boundary questions arise usually when in a country appears serious economic or political difficulties, and due to switching public attention on external problems it is possible to distract population from more essential internal issues or when disputable territories appear rich mineral resources.

Uzbekistan has territorial claims to Kazakhstan, among disputable territories there are not only lands populated with ethnic Uzbeks, but also areas rich in mineral resources. Besides, Kazakhstan has the biggest territory in the region, and Uzbekistan – the highest population density. Growing population in future may begin search for new territories.

Between Kazakhstan and Uzbekistan there are also exist unresolved issues on coast and water area of the Aral Sea. There is a geological

¹The Carnegie Endowment for International Peace <http://carnegieendowment.org/ieeb/2012/06/21/central-asia-s-migrant-headache/c41a> (дата открытия 24.10.2013).

²Makubayev Y. Kazakhstan and regional security. <http://cvsi.kz/wp-content/uploads/2013/12/Kazakhstan-and-regional-security.pdf> (дата открытия 15.07.2013).

data that these territories may be reach in oil and gas. The border on considerably shoaled sea generally remains only nominally limited, thus Tashkent is not going to concede the areas capable in the near future to bring essential economic profits.

The set of territorial problems exists between Uzbekistan and Tajikistan. Because of the Soviet frontier division, ethnic Tajiks appeared in territory of Uzbekistan, and Uzbeks – Tajikistan. Rather specifically, if not rigidly, during Soviet times was drawn the frontier line between Uzbekistan and Kyrgyzstan, and also between Kyrgyzstan and Tajikistan (especially on Pamir). There are many disputable moments in territorial delimitation of Turkmenistan with not only Uzbekistan, but also with Azerbaijan across the Caspian Sea.

However, it is necessary to emphasize, that the problem has only potential character, but we shouldn't forget about it, the question of disputable territories is quite solved with constructive initiatives and through the diplomatic tools. Very prominent experience possesses example of Kazakhstan in settlement of territorial disputes with the PRC.

Counteraction to terrorism is one of the priority directions in ensuring national security of the country. Kazakhstan condemns terrorism in all its forms and manifestations and supports acceptance of collective efforts of the world community in fighting against this phenomenon.

Kazakhstan strictly fulfills requirements of the UN Security Council resolutions and annually represents the National report on the done work in Counter-terrorism committee of the United Nations. The RK supported creation and took active part in activity of the International counterterrorist coalition. Kazakhstan has joined to fourteen international universal tools on fight against terrorism.

Organizations which activity has terrorist character are forbidden on the territory of Kazakhstan. The national list of forbidden terrorist and extremist organizations includes 16 foreign structures. There are: "Al-Qaeda", "Asbat al-Ansar", "Muslim Brotherhood", "Boz gourde", "Zhamaat of Mujahideens of Central Asia", "Islamic movement of Uzbekistan", "Islamic party of East Turkestan", "The Kurdish national congress", "Taliban", "Lashkar-i-Tayba", "Hizb-ut-Tahrir", "Tabligi Jamia" and "Society of social reforms", "AUM of Sinrikyo", "Organization of liberation of East Turkestan", "Dzhund-al-Halifat (Soldiers of the caliphate)".³

The great value is given to development of the regional cooperation presented by the activity of the Anti-terrorist center of Commonwealths of Independent States, Regional anti-terrorist structure of the SCO, and also within undertaken measures in the sphere of fight against terrorism and extremism of the Collective Security Treaty Organization.

In 2010 Kazakhstan presided in the OSCE having an extensive experience in military-political area and high potential for its implementation in specific actions. Within military-political measurement more than 60 actions were carried out. Conference on terrorism prevention took place on October 14-15, 2010 in Astana. The main result of the conference in Astana is the declaration, which confirmed adherence and commitment of the OSCE state-parties and the partner-states to business of fight against terrorism⁴.

Kazakhstan joined the international system to combat drug trafficking by ratifying all major UN conventions in this field: Single Convention on

³Официальный сайт МИД РК. http://mfa.gov.kz/ru/#/foreign-policy/aktualnyie_voprosyi_vneshney_politiki_kazahstana/protivodeystvie_novyim_ugrozam_i_vyizovam/borba_s_terrorizmom_i_ekstremizmom_v_kazahstane/ (дата открытия 24.10.2013)

⁴OSCE Astana Declaration: Towards a Security Community. Conference Materials / Responsible editors B.K. Sultanov, N.N. Zarudna – Almaty – the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of Kazakhstan. 2013. – 32 p.

Narcotic Drugs of 1961, the Convention on Psychotropic Substances of 1971, the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988⁵.

Ministry of Internal Affairs through the framework of multilateral agreements interacts with law enforcement agencies of Tajikistan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, Russia, Azerbaijan and other CIS countries, on the basis of more than 50 intergovernmental and interdepartmental agreements shall cooperate with other foreign partners. Kazakhstan was twice elected a member of the UN Commission on Narcotic Drugs (2000-2003 and 2008-2011.)⁶.

Reaffirming its commitment to promote the UN activity in countering the drug threat, Kazakhstan has provided all necessary conditions for the establishment on its territory the Central Asian Regional Information and Coordination Centre (CARICC) to combat drug trafficking. It is one of the most important joint projects of participants of the Memorandum of Understanding and Cooperation in the control of illicit production, trafficking and abuse of narcotic drugs, psychotropic substances and precursors.

During the recent years, Kazakhstan's migration balance has clearly improved⁷. A phenomenon on the regional scale is the reemigration to Kazakhstan Russians who several years earlier decided to return to Russia and Kazakhs who have so far lived outside of Kazakhstan. Kazakhstan is an attractive job market for its neighbors and nothing seems to indicate that the situation could change in the nearest future. Labour migration alleviate social tensions in such countries as Tajikistan and Uzbekistan.

Admittedly food security is one of the most important potential issues in the Central Asia⁸. The problem has connections with issue of water security. Thus it is necessary to point out, that the Republic of Kazakhstan satisfies demand for wheat and a flour of neighboring countries.

Kyrgyzstan, Turkmenistan and Tajikistan are traditional importers of the Kazakhstan's grain. Moreover, Kazakhstan has a problem in the sphere of wheat export therefore it affects on food security environment in the Central Asia.

About 925 million people are undernourished in the world and Central Asia is no exception. People living in Central Asia are severely impacted by fluctuations in food prices. The primary concern related to food security in the region is the relatively high level of poverty faced by Tajikistan and Kyrgyzstan (47.2 percent and 31.7 percent, respectively), and in a lesser extent Uzbekistan. Central Asian populations suffer from both short and long term food insecurity⁹.

There are four main components of food security:

- 1) Availability. There is a reliable and consistent source of quality food.
- 2) Access. People have sufficient resources to produce and/or purchase food.
- 3) Utilization. People have the knowledge and basic sanitary conditions to choose, prepare, and distribute food in a way that results in good nutrition.
- 4) Stability. People's ability to access and utilize food that remains stable and sustained over time¹⁰.

We thought fit to underline, that the Republic of Kazakhstan for last three years when the question on wheat deliveries aggravated all over the world, has contributed much for the Central – Asian republics.

The problems of environmental degradation and climate change are actual issue in every region of the world, and the CA is no exception. The basic threats and problems in environmental protection sphere are:

- 1) Consequences of nuclear tests on the Semipalatinsk nuclear test site.
- 2) Ecological balance infringement in the Caspian Sea in view of poaching and hydrocarbonic deposits exploitation.
- 3) Drying of the Aral Sea. Desertification of the lands.
- 4) Pollution and exhaustion of trans-border rivers' water resources.

Our President has designated new approaches of global ecological crisis resolution through the partnership of civilizations. One of mechanisms of such partnership can become Astana Initiative "The Green Bridge". The main purpose of the initiative is assistance to partnership development of the European, Asian and Pacific countries on promotion of "green economy", and also partnership of state and private sector, public and international organizations.

Partnership program "Green Bridge" includes three main components:

- 1) Drawing up program and projects coordination and management mechanisms, including financing and technologies transfer mechanisms.
- 2) Development of investment and strategic tasks package on promotion of "green economy" of the countries, subregions and regions.
- 3) Signing of an Agreement on issue of program realization among the interested parties: states, international institutions, private sector, and other members of the program¹¹.

Thus Kazakhstan has taken an active position in sphere of environmental protection, realizing not only current ecological threats, but also necessity of immediate measures acceptance. Furthermore, instruments of program realization are also clear.

Summing up, we have to make a conclusion, that feature of the listed complex of internal problems consists in long-term character of problems' consequences which may lie on shoulders of the next generations. Hence, it is necessary to undertake urgently active actions on management of the challenges, to put new initiatives, to find the compromise, and the main point is to engage in joint realization of the initiatives. The most prominent and far-sighted are N.A.Nazarbayev's ideas about creation of joint Euroasian security system, and also the concept of indivisible cooperative security. In the projects are incorporated all necessary components of successful and effective work in the future, instruments of multilateral dialogue, the account of mutual interests and aspiration to consensus achievement, which according to the international experience, are inseparable from stable and peace development of any region.

¹⁰Mikhailushkin P. ELEMENTS, Components and criteria of ensuring food security of the country. Scientific Journal «КубГАУ». №92(08). 2013. 14 p.

¹¹Программа партнерства «Зеленый мост». <http://gbpp.org/ru/about-green-bridge-partnership-program/> (дата открытия 24.10.2013).

⁵Владимир Парамонов. Портал «Центральная Евразия». Угрозы безопасности Центральной Азии и основные сценарии развития региона. <http://ceasia.ru/forum/ugrozi-bezopasnosti-tsentralnoy-azii-i-osnovnye-stsenarii-razvitiya-regiona.html> (дата открытия 24.10.2013).

⁶Официальный сайт МИД РК. http://mfa.gov.kz/ru/#/foreign-policy/aktualnyie_voprosyi_vneshney_politiki_kazahstana/protivodeystvie_novyim_ugrozam_i_vyizovam/borba_s_nezakonnym_oborotom_narkotikov_v_kazahstane/ (дата открытия 24.10.2013).

⁷Aldashev A. and Dietz B. Determinants of internal migration in Kazakhstan. <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/34922/> (дата открытия 24.10.2013).

⁸Тукумов Е. Центральная Азия: новые вызовы безопасности и перспективы регионального сотрудничества http://www.np.kz/2013/08/30/centralnaja_azija_novye_vyzovy_bezopasnosti_i_perspektivy_regionalnogo_sotrudnichestva.html (дата открытия 24.10.2013).

⁹The status and challenges of food security in Central Asia. Food and Agriculture Organization Regional Office for Europe and Central Asia. UN Official Paper. Budapest. April 2011. 14 p.

Thus, we thought fit to outline three levels of effective counteraction to security threats:

- 1) Interstate level means an adequate management of national security and stability threats through internal tools and leverages.
- 2) The regional level is necessary for coordination of the CA countries joint efforts in struggle against the threats in economic, social, political, ecological spheres.
- 3) The third level – external, it includes institutional, trans-regional and global levels. It should provide security through activity coordination of international organizations and first of all the CSTO, CICA, SCO. For security preservation it is necessary to maintain strategic cooperation with China and allied relations with Russia, constructive interaction with the USA, the EU countries and such organizations as the OSCE and NATO.

In maintenance of social and political stability, economic growth in the Central Asia as a basis of regional security preservation the most essential are the following directions of Kazakhstan's foreign policy activity:

- 1) Formation of effective system of regional and national security. Assistance to settlement of conflict situations in zones adjacent to the CA countries, especially in Afghanistan.
- 2) Preservation of political and macroeconomic stability in the region, stability of national political systems on the basis of strengthening of a democratic institutes role, social and economic development and increasing a level of population life quality.
- 3) Management of geopolitical and geoeconomical problems. Active occurrence of the CA states' economies in global trade and economic relations and adaptation of national economic models to mechanisms of the global market.

Certainly, in regional security issues Kazakhstan follows especially pragmatic reasons which essence is reduced to the following: stability

in any country can be provided only with creation around it so-called «security zone», hence the regional cooperation in realization of collective measures on stability maintenance in the Central Asia and in the world is especially important.

Ю. Б. Макубаев: Орталық Азия аймағында қауіпсіздіктің ішкі қауіп-қатерлері.

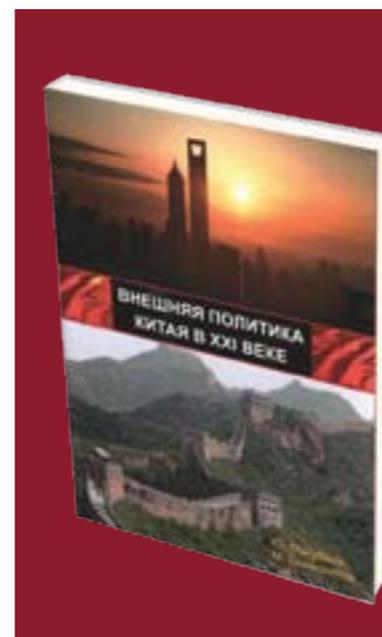
Ішкі сипаттағы аймақтық мәселелер кешенінің ерекшелігі сол, олардың шешілмеген зардаптары ұзақ мерзімді сипатқа ие болып, бірнеше ұрпаққа артылатын жүк болатындығында. Осыған орай, осындай шақыруларды басқару бойынша белсенді әрекеттерді кідірмей қабылдау, жаңа бастамаларды ұсыну, ымыраластық жолдарын табу, ал бастысы осы бастамаларды бірлесіп жүзеге асыру керек.

Түйінді сөздер: Орталық Азия, қауіпсіздік, Қазақстан, аймақ, тұрақтылық, қауіп-қатерлер, проблемалар, реттеу, бастамалар, уақыт сыни-қатері.

Ю. Макубаев: Внутренние угрозы безопасности в централь-ноазиатском регионе.

Особенностью комплекса региональных проблем внутреннего характера является тот факт, что последствия их нерешенности могут иметь долгосрочный характер и лечь на плечи не одного поколения. Следовательно, нужно безотлагательно предпринять активные действия по управлению данными вызовами, выдвинуть новые инициативы, найти компромисс, а главное заняться совместной реализацией данных инициатив.

Ключевые слова: Центральная Азия, безопасность, Казахстан, регион, стабильность, угрозы, проблемы, урегулирование, инициативы, вызовы.



НОВЫЕ КНИГИ

Макубаев Ю. Б., Есимсеитов М. К. Внешняя политика Китая в XXI веке: новые реалии мирового порядка. Астана. 2012. – 511 с.

Книга посвящена одному из наиболее актуальных явлений в современной международной системе – росту геополитического влияния Китая. КНР приобрела значительный экономический и дипломатический вес, который сделал ее влиятельным игроком во всех точках земного шара. Цель данной работы заключается в расширении восприятия сложной внешнеполитической мотивации КНР, с фокусом на всем диапазоне формирующих ее факторов.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОЛОГИИ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВотВОРЧЕСТВЕ



М. Т. БАЙМАХАНОВ,
директор Института научной экспертизы и анализа
АО «КазГЮУ», д.ю.н., профессор, академик НАН РК

В статье раскрывается роль терминов в правотворчестве, отмечаются те разделы нормативных актов (о юридической технике, о языке и др.), в которых они обычно помещаются, говорится о заботе государства по обогащению терминологии законов. Автор останавливается на источниках терминологии законодательства (на словарях В. И. Даля, С. И. Ожегова, Д. Н. Ушакова, на словарях иностранных слов), на генезисе и развитии терминологии, подчеркивает влияние духа народа на развитие языка (в т.ч. на терминологию). Рассматриваются вопросы об изменчивости терминологии и критериях ее типологии (формационная, цивилизационная), значении совершенствования языка закона для улучшения законодательства и его реализации.

Ключевые слова: атрибут правотворчества, содержание нормативного правового акта, термин, юридическая техника, словосочетание, языковая сфера жизнедеятельности людей, норма права, санкция, язык закона.

Необходимым компонентом правотворчества является терминология, охватывающая систему наименований некоторых важных (порой узловых) жизненных процессов, явлений, событий, их участников, а также названий предметов, о которых идет речь в разрабатываемых при этом нормативных правовых актах и с которыми сталкиваются субъекты регулируемых в них правоотношений. В терминологию облекается юридическое содержание того, чему посвящено раскрытие названных процессов, явлений, событий, предметов и иных компонентов разрабатываемых правотворческих актов. По отношению к последним терминология выступает как их внешнее одеяние, придающее им соответствующую определенность, форму, направленность.

Хотя терминология и охватываемые ею понятия и термины не занимают ведущее место в правотворческой проблематике, являясь лишь ее вспомогательным звеном, они однако не должны принижаться. Ведь каждый термин, каждое понятие в структуре правового акта выполняют свою роль, придавая ему нужную тональность и особенность. Без них содержание акта заметно обедняется.

М. В. Лукьяненко, В. В. Мамонов и С. А. Табанов останавливаются на мельчайшей «клеточке» терминологии – понятии «тер-

мин», имея в виду под последним слово (или словосочетание), обозначающее специальное понятие и имеющее точную сферу смыслового использования¹. Далее указанные авторы поясняют, что термины в отличие от иных слов направлены на выражение социально-организованной действительности, имеют социально-обязательный характер, лишены эмоциональной окраски, устойчивы. По сравнению с основной массой слов термин более точен. Можно согласиться с такой трактовкой термина, если поставить под сомнение и скорректировать мнение о социально-обязательном их характере и их точности.

С несколько другой стороны авторы подходят к освещению понятия языка, в числе атрибутов которого также выступают термины. В той же книге М. В. Лукьяненко, В. В. Мамонова и С. А. Табанова в тех ее местах, где речь идет о языке в обществе и языке закона, эти проблемы вновь затронуты с некоторыми нюансами и особенностями².

Следует кроме того учесть, что понятия терминологии, терминов понятий и категорий анализируются также в разделах учебных пособий по общей теории права, посвященных юридической технике. Например, С. С. Алексеев, касаясь юридической техники, выделяет в ней приемы двух видов – приемы юридического выражения и приемы внешнего изложения воли законодателя, считая, что они «во многом совпадают: все они связаны с терминологией, так или иначе затрагивают внешнюю документальную форму нормативного акта, его текст и в то же время нередко касаются нормативного построения воли законодателя, юридических конструкций, системного изложения правовых предписаний»³. По степени обобщения конкретных показателей С. С. Алексеев различает абстрактный и казуистический приемы. На наш взгляд, для целей терминологии важны и необходимые оба указанных приема⁴.

Более подробно останавливаются на требованиях, предъявляемых к юридической терминологии, авторы учебника для вузов

¹См.: Лукьяненко М. В., Мамонов В. В., Табанов С. А. Конституционное право Республики Казахстан (терминологический словарь). Алматы, Издат. дом «Сауле». 1995. С. 152.

²См.: Лукьяненко М. В., Мамонов В. В., Табанов С. А. Указ. соч. С.170-172.

³См.: Алексеев С. С. Общая теория права. Курс в двух томах. Том II. М., Юридическая литература. 1982. С. 281.

⁴См.: там же. С. 282.

«Теория государства и права» под редакцией профессора О. В. Мартышина. По их утверждению, термины служат исходным материалом для формулирования норм. «Они представляют собой словесные обозначения государственно-правовых понятий, с помощью которых закрепляется содержание нормативных правовых предписаний государства»⁵. Выделяются три вида терминов (общеупотребительные, специальные юридические и специальные технические), дается их характеристика, освещаются такие проблемы, как синонимия и оноимия, излагаются требования, предъявляемые к терминам при их использовании в нормативных правовых актах, вносятся предложения, направленные против перенасыщения терминов правовыми дефинициями⁶.

Важно отметить, что государство занимается развитием терминологии правотворчества и не может устраняться от этой стороны выражения своей политики и своего стратегического курса. Можно обратить внимание на то, что в части II статьи 7 Закона Республики Узбекистан «О государственном языке» (в редакции от 21 декабря 1995 года) говорилось, что государство обеспечивает обогащение и совершенствование узбекского языка, в том числе за счет введения в него общепризнанной научно-технической и общественно-политической терминологии. Эта норма кажется нам знаменательной и полезной, ибо ориентирует деятельность государства, во-первых, на содействие обогащению и развитию государственного языка, во-вторых, на содействие тому, чтобы само законодательство не стояло на месте в части используемой терминологии, а также обогащалось и развивалось. Эти два компонента правотворчества (его предмет в лице той или иной сферы жизнедеятельности общества и сам процесс правотворчества, включающий выработку средств воздействия на этот предмет) тесно взаимосвязаны и отрывать их друг от друга невозможно.

Приведенный пример свидетельствует о том, что во всем правотворческом «хозяйстве», которое, как показывает опыт, является сложным и многоотраслевым, возрастает значение терминологии всей той части данного процесса, которая называется понятийным и категориальным его осмыслением и выражением. Речь идет, говоря условно, о строительном материале, который формирует правовые нормы, акты и институты. Поэтому предъявляемые к ним требования весьма высоки. И по мере возрастания роли законодательства в регулировании общественных процессов неизбежно возрастает и роль терминологии, категориального и понятийного компонента правотворчества. Сейчас все крупные и значимые законодательные акты обязательно содержат статьи, иногда – главы, в которых разъясняется смысл терминов, понятий, категорий, используемых в этих актах (раньше этого не было). Уместно отметить, что в унисон законодательству эту работу выполняют и некоторые исследователи. Так, в книге Н. М. Добрынина⁷ содержится солидный раздел «Словарь основных терминов и понятий» (с. 407-546).

Но предмет правотворчества находится в развитии. Регулируемые правовыми актами общественные отношения постоянно видоизменяются, дифференцируются и интегрируются, от некоторых из них отпочковываются «дочерние» образования, последние приобретают определенную самостоятельность. Появляют-

⁵Теория государства и права. Учебник для вузов под общей редакцией профессора О. В. Мартышина. М., изд-во «Норма». 2007. С. 443-445.

⁶См.: там же. С. 442-447.

⁷См.: Добрынин Н. М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. 3-е издание. «Наука» Новосибирск. 2013.

ся новые отношения, смежные, родственные, пограничные – все они в таком виде не укладываются в прежние понятия, категории и термины. Наука и технология вырабатывают новые подходы к их объяснению.

Иногда терминология, рожденная в недрах языкового строительства, оказывается направленной на характеристику, осмысление, анализ и познание самого языка, взятого в целостном виде или хотя бы в каком-то частичном охвате. Назовем хотя бы некоторые термины и понятия из этой их категории: государственный язык, официальный язык, иностранный язык, язык межкультурных сношений, язык межнационального общения, язык диалектов, язык апатридов, местный язык, язык эсперанто, язык судопроизводства, криминальный язык и т. д. Даже чисто внешнее восприятие приведенных языковых терминов, а тем более их раскрытие, сопоставление, выявление особенностей, содержательное наполнение позволяет понять некоторые процессы языковой сферы жизнедеятельности общества.

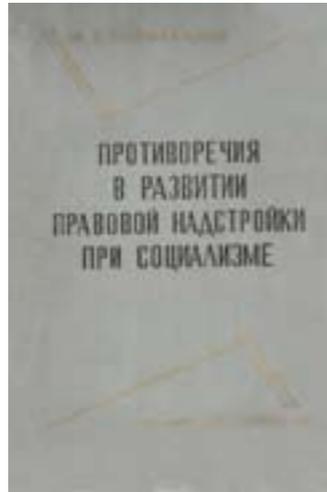
Язык народа – богатейший источник мудрой терминологии, кладезь постоянно приумножающихся и обогащающихся понятий, терминов, ярких словосочетаний и изречений. Особенно это относится к той части языка, которая отшлифована выдающимися специалистами – языковедами. Многие из этих терминов прямо или косвенно носят юридический характер.

В русском языке многие термины зафиксированы в словарях русского языка, в числе которых выделяются словари В. И. Даля, С. И. Ожегова, Д. Н. Ушакова, Н. Ю. Шведовой и других крупнейших знатоков грамматики русского языка⁸. Кроме того, широко используются термины из иностранных языков, многие из которых также нашли закрепление в многочисленных словарях⁹, понятия из языков международных общений, включая дипломатические.

Научная трактовка соотношения языка и права влияет на конечный результат взаимодействия указанных явлений в жизни общества, в частности на определение роли терминов, опосредующих это соотношение. Сошлемся на следующий факт: в конце XVIII и первой половине XIX вв. историческая школа права выступила против признания позитивного права как искусственной конструкции, создаваемой нормотворческой деятельностью государства. По признанию ее авторов право (и частное и публичное) возникает спонтанно. Г. Гуго сравнивал право с языком, утверждая, что как язык не устанавливается договором, не вводится по чьему – либо указанию и не дан от бога, так и право создается не только (и не столько) благодаря законодательствованию, сколько путем самостоятельного развития, через стихийное образование соответствующих норм общения, добровольно принимаемых народом в силу их адекватности обстоятельствам его жизни. К. Савиньи считал, что на основе движения национального духа эволюционирует и право, а Г. Пухта утверждал, что развитие права – это последовательное развертывание таинственного «духа» народа. Несмотря на свой консерватизм, историческая

⁸См.: Назовем только некоторые из них: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В четырех томах. Том первый и третий. М., изд-во «Русский язык», 1999, 699 с. и 558 с.; С. И. Ожегов и Ю. Н. Шведова. Толковый словарь русского языка, 4-ое изд. М., 2000, 944 с.; С. И. Ожегов. Словарь русского языка, 25-ое изд. М., ОНИКС. Мир и Образование. 2007. 1328 с.

⁹См.: Современный словарь иностранных слов: толкование, словоупотребление, словообразование, этимология. М., «Цитадель» – Трейд, 2002, 960 с., Новейший словарь иностранных слов и выражений. Минск, Современный литератор. 2005. 976 с.



школа права оставила ряд интересных методологических подходов, без которых трудно понять прогресс в сфере права¹⁰.

Некоторые термины рождаются в спорах, разногласиях и полемике специалистов, ученых, предпринимателей и работников тех отраслей деятельности, которые опосредуются этими терминами. Сравнительно недавно вошел в казахстанское законодательство термин «государственные услуги», который, правда, широко применялся законодательством многих зарубежных стран.

Будучи введен у нас, этот термин стал трактоваться разными специалистами, учеными, работниками по-разному. Первоначально высказывалось мнение, будто государственными услугами следует считать функции государственных органов (должностных лиц государства), особенность которых состоит в том, что они по отношению к пользователям (или потребителям) услуг лишены императивного характера или императивность в них выражена минимально. Иначе названные услуги утрачивают свойства услуг и превращаются в нечто обязательное для пользователей и потребителей.

По мнению других участников дискуссии, государственными услугами являются разовые действия государственных органов (должностных лиц) либо их совокупность, осуществляемые в соответствии с просьбами соответствующих физических лиц, иных субъектов общественных отношений.

Анализируя содержание государственных услуг, исследователи и участники обсуждения и дискуссии правильно констатировали, что они (услуги) охватывают область прав, свобод, интересов и потребностей людей, имея в виду их направленность на реализацию, воплощение в реальную жизнь, превращение из абстрактных желаний в факты действительности. Впоследствии это направление мнений превратилось в признание важности резкого расширения государственных услуг, в констатацию того, что главное – не формализовать эти отношения, а ориентироваться на творческие подходы и решения¹¹.

На базе этих и иных подходов и трактовок было сформулировано то понятие государственных услуг, которое нашло закрепление в нынешнем

¹⁰См.: История политических и правовых учений. Учебник для вузов. Под общей редакцией В. С. Нерсесянца. Издат. группа НОРМА-ИНФРА. М., 1998. С. 412-415.

¹¹См.: Тулеубаева А. Ш. Государственные услуги в контексте административной реформы в Республике Казахстан: опыт, проблемы, решения. Алматы Жеті жарғы, 2012. С. 25; Бычкова С.Ф. О подготовке проекта Закона Республики Казахстан «О государственных услугах» // Вестник Института законодательства Республики Казахстан, 2012, № 2 (26). С. 31-34; Баймаханов М. Т. Институт государственных услуг в Казахстане и его правовое опосредование // Вестник института законодательства Республики Казахстан, 2013, № 1-2 (29-30). С. 33-37.

варианте Закона Республики Казахстан «О государственных услугах».

Порой развитие практики идет таким образом, что отдельные термины значительно меняют свое содержание. Так у нас случилось с термином «гонорар». Первоначально «гонорар» означал авторское вознаграждение за подготовку оригинального произведения в области литературы, искусства, архитектуры, науки, техники и других отраслях. Согласно международному праву каждое государство должно заботиться о защите авторских прав и выплате авторского гонорара. Принятый в Республике Казахстан Закон «Об авторских и смежных правах» в 1996 г. как бы поддерживал эти идеи (во всяком случае открыто не выступал против них). Но позиция издательств и редколлегий становилась иной: они перестали вести речь о выплате гонораров авторам (за крайне редким исключением – только представителям высших властных структур), зато за каждую их публикацию они начали требовать выплаты аналогичных сумм якобы в покрытие расходов издательств и редколлегий. Таким образом, гонорар превратился в свою противоположность: из дохода авторов он стал доходом издателей.

Все смирились с такой изменившейся практикой, но при этом каждый исходил из своих соображений: авторы вынуждены были согласиться с такой нежелательной практикой потому, что у них по сути не было другого выхода (либо издавать свои труды с большими издержками и выплатами, либо отказаться от намеченных целей и заманчивых планов, скажем, по защите диссертаций и получению ученых степеней и званий); издатели согласились с нею с потаенным желанием «заработать на пустом месте» без дополнительных усилий с их стороны (ведь гонорар стал автоматически «течь» в их карманы вместо карманов авторов). Что касается государственных инстанций, отвечающих за соблюдение установленного порядка и за реализацию прав и обязанностей всех участников данного процесса, то они не противились новой практике потому, что она прямо не заставляла их воплощать в жизнь то, что намечено новыми правовыми актами, требовавшими поисков новых форм и отношений.

Вот так прямое или косвенное изменение позиций всех участников данного процесса сказалось на содержании термина «гонорар», обусловив расхождение первоначального и последующего его смысла.

Классифицируя термины и понятия, следует выделить научные термины – достигшие истинного отражения или дающие максимально приблизившееся к истине отражение того, чему посвящены эти термины и понятия. Научные термины располагаются на одном (передовом) фланге нашего терминологического «хозяйства».

На противоположном фланге того же «хозяйства» располагаются обыденные термины и понятия, которые соответствуют среднему и низшему уровню восприятия людьми того, чему посвящены эти термины. Часто обыденные термины не совпадают с истиной, а отражают требования удобства, стереотипы повседневности.

Законодательные термины и понятия находятся как бы между научными и обыденными терминами и понятиями, приближаясь больше к первым, но порой не совпадая с ними.

Иными словами, научное содержание термина и законодательное его содержание во многом совпадают, но не во всем.

Многие дополнения в кодексы и крупные законы касаются статей, которые раскрывают смысл используемых в них терминов, понятий и категорий. Эти термины, понятия и категории становятся более разнообразными, включающими в себя современное содержание, учитывающими многие признаки, черты и свойства, которые выявлены в процессе нынешнего развития науки, техники, практического использования и применения. Например, в связи с вступлением Казахстана в Таможенный союз и созданием ЕЭП стали чаще применяться такие термины, как депозитарий, конвертируемость валют, налоги на доход и капитал, ратификация, интеграция, двойное налогообложение и др.

В тексте договора о Таможенном союзе и ЕЭП имеется глава I «Понятия и термины». В ней упоминаются такие термины и понятия: гармонизированные правовые системы, единая инфраструктура, внешний периметр, косвенные налоги – налог НДС и акцизы на товары и услуги, принцип недискриминации, гармонизация законодательства сторон и др.

Примером практических ситуаций с использованием терминов, понятий и категорий, опосредствовавших вступление Республики Казахстан в Таможенный союз и Единое экономическое пространство, может служить терминология по защите прав интеллектуальной собственности казахстанских граждан и иных субъектов республики. Такая защита в процессе реализации интеллектуальной собственности легальна и правомерна при наличии правоустанавливающих документов. В частности товары, поступающие из зарубежных стран, в том числе и Таможенного союза, содержат объекты интеллектуальной собственности. Их реализация правомочна при наличии правоустанавливающих документов: лицензионного договора, авторского договора, патентов, авторских свидетельств и ряда др. Например, книги авторов одних стран могут продаваться на территории других стран только при наличии нескольких авторских договоров: автора с издательством, автора с книготоргующими организациями, с переводчиком, художником, редактором и т. п.¹²

При классификации терминов и видов терминологии можно использовать разные критерии. Раньше преобладал критерий формационной типологии государства и права. Поэтому в числе терминов о субъектах отношений различали рабов, крепостных крестьян, наемных рабочих, банкиров, предпринимателей и др. В связи с использованием цивилизационного критерия типологии государства и права палитра используемых терминов и терминологии возрастает. Например, учет степной цивилизации и ее влияния на функционирование государства и права привел к дополнительному использованию таких терминов о субъектах отношений, как культуролог, психолог, религиовед, атеист, просветитель и др. Утверждают, что термины не могут не обладать устойчивым

¹²См.: Баймолдина С. М. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с нарушениями прав интеллектуальной собственности. Автореферат кандидатской диссертации. Астана. КазГЮУ. 2007. С. 3.

характером, т. е. должны сохранять свой особый смысл в каждом новом правовом акте. Но преувеличивать такое свойство терминов неверно.

Другие утверждают, что термины должны быть точными. Но и тут категорическое настаивание на точности также приводит к преувеличению, а значит – к неточности.

Иными словами, во многих терминах момент подвижности, изменчивости имеется, но он дозирован. Сказывается динамика развивающихся отношений.

Порой встает вопрос о качестве перевода термина с одного языка на другой. Проблема эта не простая и предполагает наличие продуманных и проработанных подходов к ее решению. В нашей литературе она разрабатывалась на казахском языке, к которому мы и отсылаем читателя: Мына еңбекті қараңыз – Райыс Б. Б. Заң терминологиясындағы аударма мәселесі // Қазақстан Республикасы заң шығару институтының жаршысы, 2010, № 4 (20), 134-136 беттері.

Подводя итоги сказанного, можно прийти к выводу, что законодательство постоянно пополняется и обогащается таким специфически полезным и необходимым атрибутом, как развитая, постоянно усложняющаяся и выполняющая множество функций терминология и охватываемая ею система терминов и понятий. Они совершенствуют и улучшают наше законодательство по существу и содержанию, придают ему новые оттенки, черты и свойства.

М. Т. Баймаханов: Терминологияны қазіргі құқықшығармашылықта қолдану.

Мақалада құқықшығармашылықтағы терминдердің мазмұны ашылады, олар орын алған нормативті актілердің бөлімдері (заң техникасы туралы, тіл және т.б. туралы) атап көрсетіледі, заң терминологиясын байыту жөніндегі мемлекеттің қамқорлығы туралы айтылады. Автор заң терминологиясының қайнар көзіне (В. И. Дальдің, С. И. Ожеговтің, Д. Н. Ушаковтың сөздіктеріне, шетелдік сөздердің сөздігіне), генезисі мен дамуына тоқталады, халық рухының тілді дамытуға (соның ішінде, терминология) ықпалын атап көрсетеді. Терминологияның құбылмалылығына, оның тұрпаттамасының шарттарына (формациялық, өркениеттік), заңнаманы жақсарту және жүзеге асыру үшін тіл заңын жетілдіру мағынасы туралы мәселелер қарастырылады.

Түйінді сөздер: құқықшығармашылық белгісі, нормативтік құқықтық актінің мазмұны, термин, заңдық техника, сөз тіркесі, адамдардың тіршілік әрекетінің тілдік саласы, құқық нормасы, санкция, заң тілі.

M. Baimakhanov: Application of terminology in modern lawmaking process.

The article reveals the role of definitions in the process of lawmaking, marks the sections of regulations (the legal technique of the language, etc.) in which they are usually placed and also article runs about state care of enrichment law terminology. The author dwells on the sources of law terminology (in dictionaries by V. I. Dal., S. I. Ozhegov, D. N. Ushakov, dictionaries of foreign words), on the genesis and development of terminology, he emphasizes the influence of the peoples spirit for the development of language (including the terminology). The article runs about questions of the variability of terminology and criteria of its typology (formational, civilizational), the importance of improving the language of the law and improving the legislation implementation.

Keywords: attribute law-making, the content of a normative legal act term, legal technology, phrase, the language sphere of vital functions of people, rule of law, a sanction, the language of the law.

ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНО- АЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ: ПОДХОДЫ И РОЛЬ ОБСЕ



Н. Н. ЗАРУДНАЯ*,
Глава Центра ОБСЕ в Астане

В статье отмечается, что Центрально-азиатские страны отличаются своим стратегическим видением, внешней политикой и национальными интересами. Тем не менее, общие внутренние и внешние угрозы и вызовы безопасности и стабильности составляют потенциал для возможного взаимодействия по реализации эффективных мер их противодействию. В статье рассматривается роль ОБСЕ в решении этих угроз в военно-политическом, экономико-экологическом и человеческом измерениях через концепцию ОБСЕ об общей, всеобъемлющей, неделимой и совместной безопасности.

Ключевые слова: безопасность, ОБСЕ, Центрально-Азиатский регион, терроризм, сотрудничество, всеобъемлющий подход к безопасности, военно-политическое измерение, человеческое измерение, экономико-экологическое измерение, инициатива «Хельсинки +40».

Стратегически расположенный в центре Евразии Центрально-Азиатский регион на нынешнем этапе своего развития является, скорее, географическим, чем геополитическим понятием. Он объединяет страны, значительно различающиеся по своему стратегическому видению и задачам, внешней политике, национальным интересам и даже моделям развития. Интересы этих стран слишком разнообразны, а порой мало совместимы между собой, что не позволяет региону «говорить в унисон» или же проводить согласованную политику, даже когда речь идет об общих проблемах или общих вызовах.

В то же время этот богатый на природные ресурсы, но соседствующий с «дугой нестабильности» и «огненной дугой конфликтов» регион остается объектом противоборствующих геополити-

© Н. Н. Зарудная, 2013

*Зарудная Наталья Николаевна окончила с отличием Киевский гос. Университет в 1973 г. (филолог, преподаватель английского и испанского языков). Работала советником и.о. зам. главы миссии в Посольстве Украины в США, заместителем постоянного наблюдателя Украины при Организации американских государств, официальным представителем МИДа Украины, и.о. начальника Управления информации, пресс-секретарем Премьер-министра, руководителем пресс-службы Кабинета министров Украины. Назначалась зам. Государственного секретаря (зам. министра) по гуманитарным, социальным и культурным вопросам, по вопросам национальных меньшинств и антисемитизма, информационной и коммуникационной политики МИД Украины. Была Чрезвычайным и Полномочным Послом Украины в Королевстве Дания, затем – в Германии. С дек. 2011 г. посол Н. Н. Зарудная назначена Главой Центра ОБСЕ в Астане. Дипломатический ранг – Чрезвычайный и Полномочный Посол. Языки: свободно говорит на английском, испанском, русском, знает французский и немецкий языки. – Гл. ред.

ческих интересов и центром пересечения различных сфер влияния и зон с разными уровнями безопасности.

Эти факторы в настоящее время делают регион одним из наиболее уязвимых среди государств-участниц ОБСЕ для внешних и внутренних вызовов. Однако именно риски и угрозы безопасности подталкивают страны региона к поиску совместных подходов и выработке общих для всех стратегий противостояния современным угрозам. Тот факт, что все страны Центральной Азии являются государствами-участниками Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и разделяют общие внутренние и внешние угрозы и вызовы безопасности и стабильности составляет потенциал для возможного взаимодействия по реализации эффективных мер их противодействию.

Принцип «безопасность через сотрудничество», лежащий в основе функционирования ОБСЕ, остается ключевым в контексте предотвращения угроз и ответа на вызовы безопасности. Выработанные механизмы раннего предупреждения, предотвращения и урегулирования конфликтов, а также постконфликтной реабилитации продолжают играть важную роль в укреплении Евро-Атлантического и Евразийского сообщества безопасности, основанного на концепции всеобъемлющей, совместной, равноправной и неделимой безопасности.

Отправной точкой в истории Организации стал Хельсинкский Заключительный акт 1975 г. и учреждение Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое на пике «холодной войны» послужило важным многосторонним форумом для диалога и переговоров между Востоком и Западом.

Идея совместной безопасности или «безопасности через сотрудничество» (cooperativesecurity), предложенная Канцлером ФРГ Гельмутом Колем, далеко не сразу и не всеми была воспринята и одобрена¹. Именно принцип совместной безопасности и консенсус, без чего вряд ли можно говорить об укреплении доверия между государствами, имеющими порой кардинально противоположные точки зрения и интересы, стали своеобразной визитной карточкой ОБСЕ и позволили ей не только успешно утвердиться на международной арене, но и привнести новое понимание в понятие безопасности.

Всеобъемлющая концепция безопасности связывает воедино три измерения деятельности ОБСЕ – военно-политическое,

¹Wolter, D., 2006. "Common security in outer space and international law". UN Institute for Disarmament and Research.UNIDIR/2005/29. P. 47.

экономико-экологическое и человеческое. Такой подход позволяет не только охватить широкий спектр связанных с безопасностью вопросов, но и подразумевает взаимозависимость национальной и международной безопасности.

Помимо того, ОБСЕ имеет в своем арсенале инструментарий, позволяющий ей действовать как на межгосударственном, так и на региональном и местном уровнях для укрепления безопасности, продвижения стабильности, управления конфликтами и военного взаимодействия.

Вопросами безопасности на пространстве ОБСЕ занимаются многие международные и региональные институты, различные по своим задачам, формату, методам и инструментам деятельности, но, в конечном счете, ориентированные на достижение общей цели. В этом плане уникальность ОБСЕ состоит в том, что она служит не только форумом для политического диалога на высоком уровне, где координируются также действия различных международных организаций, работающих в сфере безопасности, но и платформой для практической деятельности по улучшению жизни людей и их сообществ. Неслучайно Швейцария избрала главной целью своего председательства в 2014 г. «построение сообщества безопасности ради блага всех и каждого».

Как всеохватывающий региональный механизм раннего предупреждения конфликтов, регулирования кризисов и постконфликтного восстановления ОБСЕ содействует преодолению разногласий между государствами и формированию доверия на основе сотрудничества. Она внесла существенный вклад в процесс демократической трансформации государств-участников. Взаимодействие заменило существовавшую ранее конфронтацию. Впрочем, угрозы безопасности продолжают проявляться вследствие дестабилизирующих факторов, действующих во всех трех измерениях.

В век стремительной глобализации и технического прогресса большинство региональных и локальных проблем приобретают международный характер. В этой связи практикуемый ОБСЕ всеобъемлющий подход к безопасности позволяет с особой эффективностью противостоять «межизмеренческим» вызовам безопасности, представляющим собой угрозы транснационального характера. Речь, в первую очередь, идет о предотвращении и борьбе с организованной и киберпреступностью, нелегальной миграцией,



Офицер-танкист из Германии делится опытом с призывниками во время показа военных объектов в Казахстане в рамках Венского документа 2011 г., Астана, 18 сентября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)



Посол Н. Зарудная выступает на конференции, посвященной реформе законодательства в области СМИ (ОБСЕ/ А. Ботагаров)

торговлей людьми, незаконным оборотом наркотиков и оружием, а также контрабандой контрафактной продукции.

Одним из наиболее приоритетных задач является противодействие угрозам, связанным с ситуацией в Афганистане. Поскольку безопасность региона Центральной Азии неразрывно связана с безопасностью соседних регионов, ставится задача повысить уровень взаимодействия с партнерами по сотрудничеству. Особенно важно то, что все страны-участницы и страны-партнеры четко понимают как важно, чтобы Афганистан был безопасным и стабильным соседом и надежным партнером. ОБСЕ активно занимается как вопросами оказания помощи Афганистану в укреплении его безопасности и постконфликтного развития, так и проблемами, с которыми сталкиваются страны Центральной Азии, непосредственно граничащие с этим очагом нестабильности.

Можно сказать, что ОБСЕ подошла к 2014 г. не только с пониманием природы угроз, но и довольно четким планом действия, в том числе в интересах стран Центральной Азии. Он охватывает как традиционные вопросы интегрированного управления государственными границами, противодействия нелегальной миграции и торговли людьми, незаконному обороту наркотиков, контрабанде оружия и борьбы с организованной преступностью, так и новые вызовы, связанные с противодействием насильственному экстремизму и радикализации, ведущей к терроризму, отмыванием денег, финансированием терроризма и киберпреступностью.

Следует сказать, что страны-участницы ОБСЕ накопили большой опыт в этих вопросах, которым они щедро делятся со своими центрально-азиатскими коллегами, содействуя подготовке специалистов в рамках различных тренингов, прежде всего, для сотрудников правоохранительных, пограничных и таможенных органов. Часто к этим семинарам привлекаются и представители Афганистана, для которых, кстати, проводятся и отдельные тренинги, в частности на базе Пограничного колледжа ОБСЕ в Душанбе.

События последних лет показали, что насильственный экстремизм и терроризм не признают ни государственных границ, ни национальных, культурных, возрастных или гендерных различий между людьми. Это негативное антисоциальное явление постепенно вышло за рамки стран, вовле-



Ежегодный семинар Центрально-Азиатской молодежной сети, 3-5 сент. 2013 г., Алматы (ОБСЕ/Колин Маккалоу).

ченных в международные или внутренние конфликты, которые являются идеальной питательной средой для терроризма.

В принятом в 2001 г. на встрече Совета министров ОБСЕ в Бухаресте плане действий по противодействию терроризму государства-участники обязались мобилизовать свою политическую волю, ресурсы и практические средства в борьбе с терроризмом. В то же время там отмечается, что повышенные меры безопасности могут поставить под угрозу ряд основных свобод и прав человека, в том числе право на справедливое судебное разбирательство, на неприкосновенность частной жизни и свободу объединений, а также на свободу религии и убеждений.

В Астанинской памятной декларации подчеркивается актуальность антитеррористического подхода ОБСЕ, основанного на всеобъемлющей концепции безопасности и поддерживаемого верховенством права и уважением прав человека. Как гласит этот документ, «уважение и продвижение прав человека сами по себе являются наиболее эффективными инструментами для предотвращения терроризма».

Угрозы, возникающие из-за внутренних и внешних конфликтов, могут негативно влиять на приграничные страны, вести к разобщенности между государствами, а также способствовать росту нестабильности, распространению оружия массового поражения, чрезмерного и дестабилизирующего накопления и неконтролируемого распространения оружия и боеприпасов. Подобные конфликты могут привести к грубому нарушению прав человека, массовому оттоку людей, ухудшению социально-экономической ситуации.

Мобильность мигрантов и возникновение многокультурных обществ по всему региону ОБСЕ представляет массу новых возможностей для развития. Но это же создаёт предпосылки для появления угроз безопасности. Дискриминация и нетерпимость, изоляция (порой по этническому или религиозному признаку) отдельных лиц или групп общества, радикализм, агрессивный национализм, шовинизм и ксенофобия ведут к усилению напряженности, а иногда даже к вооруженным конфликтам.

И дело тут не только и не столько в напряженности на этнической и религиозной почве, как в отсутствии понимания той простой истины, что демократическое общество, позволяющее каждому человеку активно участвовать в жизни государства и влиять на его политику, в том числе через свободные и справедливые выборы, является своего рода «предохранителем» от конфликтов и нестабильности.

Воспитание толерантного отношения к другим культурам, религиям и этническим группам, эффективное управление трудовой миграцией и интеграция мигрантов в общество, утверждение верховенства права, продвижение политики уважения прав человека и соблюдения основных свобод стоят на страже стабильности и безопасности. Ведь недаром Мартин Лютер Кинг подчеркивал, что «истинный мир – это не тогда, когда отсутствует напряженность, а тогда, когда вершится правосудие».

Очень важно привлекать молодежь и высокообразованных людей к разяснению подобных угроз. Толерантность, взаимная поддержка и сотрудничество в противовес экстремизму, противостоянию и разобщенности должны стать ключевым инструментом по предотвращению и разрешению различных конфликтных ситуаций. В этой связи ежегодно поддерживаемый ОБСЕ семинар Центрально-Азиатской молодежной сети, направленный на укрепление осознания молодежью современных угроз безопасности и понимание ими роли ОБСЕ в реагировании на современные вызовы, несомненно, содействует выполнению такой задачи.

ОБСЕ стремится к укреплению безопасности в военно-политической сфере путем повышения открытости, транспарентности и углубления сотрудничества. Неспособность своевременно и в полном объеме соблюдать договоры и обязательства в области контроля над вооружением, вопросах разоружения, нераспространения оружия массового поражения и мерах по укреплению доверия могут существенно повлиять на уровень общей безопасности. Следуя широкому подходу к военно-политическому измерению безопасности, ОБСЕ, прежде всего, акцентирует внимание на необходимости реформы системы обороны и правоохрани-

тельной сферы, в частности полицейской деятельности, а также на безопасное хранение и утилизацию легкого и стрелкового оружия и боеприпасов. ОБСЕ регулярно и последовательно проводит тренинги и семинары, касающиеся Венского Документа 2011 г. о мерах доверия и Кодекса поведения ОБСЕ по военно-политическим аспектам безопасности.

Социально-экономические и экологические факторы также могут влиять на вопросы безопасности. Глобализация, либерализация и технологические изменения предлагают новые возможности для торговли, роста и развития. Однако далеко не все страны выиграли от этого в равной степени. В некоторых случаях мы видим усиление экономического неравенства между государствами и внутри них. Ненадлежащее и неэффективное управление в общественной и государственной сферах непосредственно снижает возможности успешно отвечать на экономические и экологические вызовы. В сочетании с коррупцией, бедностью, высоким уровнем безработицы и недостатком верховенства права это представляет собой серьезный фактор риска для национальной и региональной стабильности.

Вопросы экологической и демографической деградации, неравномерное использование природных ресурсов, неэффективное управление отходами и загрязнением также являются вызовами безопасности. В этом отношении вряд ли можно недооценить важность взаимодействия в управлении водными, энергетическими и прочими природными ресурсами в контексте поддержания региональной безопасности. Именно поэтому ОБСЕ поддерживает переход к зеленой экономике, а также предоставляет различные тренинги по вопросам энергоэффективности, интегрированного управления водными ресурсами, использования возобновляемых источников энергии, снижения негативного воздействия на экологию в результате энергетической деятельности и предотвращения природных и техногенных катастроф, в том числе вызванных изменениями климата.

Во всех ключевых документах ОБСЕ заложен принцип, согласно которому соблюдение основных прав и свобод человека, демокра-



Представитель Афганистана задаёт вопрос офицеру-инструктору Военного института сухопутных войск во время практического выезда в рамках региональной конференции ОБСЕ «Управление качеством и информацией по сокращению рисков взрывоопасных средств и реагированию», 21 ноября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)



Посол Н. Зарудная, Председатель комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике Г. Абдыкаликова на семинаре, посвященном вопросам гендера и безопасности (ОБСЕ/А. Сералинова)

тии и верховенства права является залогом стабильности и безопасности, а через обеспечение безопасности личности достигается состояние защищенности общества и государства. Сильные демократические институты и правовое государство играют огромную роль в предотвращении появления различных угроз, в то время как отсутствие надлежащего управления и должным образом функционирующих демократических институтов может послужить источником их возникновения. Равным образом, систематическое нарушение прав человека и основных свобод может послужить катализатором возникновения различных рисков безопасности.

В изменяющейся архитектуре системы безопасности, появление новых угроз ставит на повестку дня вопрос адаптации ОБСЕ к изменившимся реалиям и повышения эффективности ее деятельности. При этом неоспоримым фактом остается понимание принципиальной необходимости сохранения и развития ОБСЕ в интересах обеспечения региональной и международной безопасности и приверженности к основополагающим принципам международных отношений, демократии и соблюдению прав человека, которые объединяют страны-участницы.

На проходившем в Астане саммите 2010 года главы государств и правительств стран ОБСЕ вновь подтвердили свою приверженность идее «свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях». Приняв Астанинскую декларацию «Навстречу сообществу безопасности», лидеры стран-участниц продемонстрировали единство в приверженности обязательствам ОБСЕ во всех измерениях, высказались за повышение доверия между входящими в нее государствами, достигли согласия о путях выработки адекватных ответов на современные вызовы и угрозы.

Все последующие ежегодные заседания Совета министров иностранных дел стран-участниц ОБСЕ, прошедшие в Вильнюсе, Дублине и в Киеве, были нацелены на выработку и принятие конкретных планов и рекомендаций по дальнейшей работе Организации ради придания нового импульса обеспечению безопасности и сотрудничества на всем пространстве ее ответственности.

Так, в декабре 2013 г. в Киеве были приняты такие ключевые решения, как усиление мандата ОБСЕ в продвижении эффективного



Эксперт А. Мирошниченко делится опытом по механизмам осуществления зеленой экономики на форуме по зеленой экономике в Павлодаре, 27 сентября 2013 г.

использования энергии и возобновляемых ресурсов, противодействию транснациональным угрозам, защите свободы религий и убеждений, борьбе с торговлей людьми, а также одобрены меры по снижению возможных рисков и возникновения конфликтов в результате неправомерного использования информационных и коммуникационных технологий². Одно из решений подчеркивает необходимость принятия мер по снижению воздействия производства и потребления энергоресурсов на окружающую среду, в частности более активного вовлечения гражданского общества в этот процесс, а также продвижения модернизации и технологических инноваций в энергетическом секторе.

Для реализации эффективных мер противодействия вызовам и угрозам современности важно объединять усилия и укреплять взаимодействие. Тенденция к формированию интеграционных связей в рамках одного или нескольких регионов становится все более актуальной, но опять же на базе общих принципов и ценностей. В этой связи совершенно очевидно, что всеобъемлющий подход ОБСЕ к обеспечению безопасности сохраняет свою жизнеспособность и должен быть поддержан и усилен.

Инициатива «Хельсинки+40» отражает желание стран-участниц подготовить возможные изменения и дополнения к основополагающим документам ОБСЕ с целью повышения эффективности ее деятельности в контексте современных вызовов и угроз безопасности, а также определения дальнейших перспектив развития. Украина как нынешний председательствующий уже начала этот процесс, нацеленный на максимальную конкретность и результат.

В декабре 2013 г. в Киеве было отмечено, что предстоящая 40-я годовщина краеугольного документа ОБСЕ-Хельсинского Заключительного акта предоставляет странам-участницам прекрасную возможность подтвердить свою приверженность концепции всеобъемлющей, общей, равной и неделимой безопасности.

Наиболее сложная работа по подготовке документа «Хельсинки+40» выпала на долю Швейцарии и Сербии, которые будут председательствовать в ОБСЕ в 2014 и 2015 гг. Предполагается, что в этом

²Информация доступна на интернет-сайте ОБСЕ: <<http://www.osce.org/cio/109313>>.



Антитеррористическое учение, организованное во время Показа военных объектов в Казахстане в рамках Венского документа 2011 г. Астана, 18 сентября, 2013 г. (ОБСЕ/М. Асафов)

документе будут сформулированы конкретные стратегические задачи и предложены конкретные пути и способы их решения, что позволит ОБСЕ, основы которой были заложены в прошлом столетии, институционально и по содержанию шагнуть в XXI век.

Н. Н. Зарудная: Орталық-Азиялық аймақта қауіпсіздік шақырулары: тәсілдеме және ЕҚЫҰ рөлі.

Мақалада Орталық-азиялық елдердің өздерінің стратегиялық көрегендігімен, сыртқы саясатымен және ұлттық мүдделерімен ерекшеленетіндігі айтылады. Сондай-ақ, жалпы ішкі және сыртқы қауіп-қатерлер мен қауіпсіздік және тұрақтылықтың шақырулары оларға қарсы әрекеттердің тиімді шараларын жүзеге асыру бойынша мүмкін болатын өзара әрекет етудің әлеуетін құрайды. Мақалада осы қауіп-қатерлерді әскери-саяси, экономикалық-экологиялық және адамгершілік өлшемдерде ЕҚЫҰ-ның ортақ, бәрін қамтитын, бөлінбейтін және бірлескен қауіпсіздік туралы тұжырымдамасы арқылы шешетін ЕҚЫҰ-ның рөлі туралы айтылады.

Түйінді сөздер: қауіпсіздік, ЕҚЫҰ, Орталық-Азиялық аймақ, лаңкестік, ынтымақтастық, қауіпсіздікке бәрін қамтитын көзқарас, әскери-саяси өлшем, экономикалық-экологиялық өлшем, «Хельсинки +40» бастамасы.

N. Zarudnaya: The OSCE role in approaching the Security Challenges in Central Asian Region.

The article states that Central Asian countries differ in their strategic visions, foreign policies, and national interests. Nevertheless, the common threats and challenges to security and stability that they share carry a strong potential for co-operation. The article examines the OSCE role in addressing those threats in political-military, economic-environmental and human dimensions through the OSCE's multidimensional concept of common, comprehensive, co-operative and indivisible security.

Keywords: Security, OSCE, Central Asian region, terrorism, cooperation, comprehensive approach to security, political-military dimension, economic-ecological dimension, human dimension, "Helsinki +40" initiative.

КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ УКРЕПЛЕНИЯ ТОЛЕРАНТНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ



Л. А. ПРОКОПЕНКО, заместитель Заведующего Секретариатом Ассамблеи народа Казахстана Администрации Президента Республики Казахстан, к.и.н.

В статье раскрывается специфика казахстанской модели межэтнической толерантности и общественного согласия Президента Н. А. Назарбаева, место и роль Ассамблеи народа Казахстана в государственной этнополитике. Обозначена корреляция казахстанского опыта обеспечения прав этнических групп и международных демократических стандартов. Отмечены основные направления международного сотрудничества Казахстана по вопросам межэтнических отношений, диалога цивилизаций и сближения культур.

Ключевые слова: толерантность, казахстанский путь, политика мира и согласия, Назарбаев, Ассамблея народа Казахстана, ОБСЕ, ООН, национальные меньшинства, интеграция, самобытность.

Казахстан известен в мире как одна из немногих стран, в которой сформировалась эффективная модель межэтнической толерантности и общественного согласия. Это позволяет стране уверенно созидать свое будущее, превратив полиэтничность и поликонфессиональность общества в стратегический ресурс развития.

Государство, с территорией равной Западной Европе, занимает девятое место в мире по площади, демонстрируя то, что аналитики называют «феноменом казахского экономического и социального чуда».

В самом Казахстане этому феномену нашли другое определение – «казахстанский путь».

Специфику этого понятия Глава государства Н. А. Назарбаев емко сформулировал в виде запоминающихся словосочетаний: «без правых и левых», «сначала экономика – потом политика», «сильный бизнес – сильное государство», «поэтапная и последовательная демократизация», «внутриполитическая стабильность и консолидация общества», «толерантность – норма политической культуры».

Общественное согласие, политическая стабильность, казахстанский патриотизм являются основополагающими конституционными принципами. Одиннадцать статей Конституции Казахстана содержат нормы, регулирующие сферу межэтнических и межконфессиональных отношений.

Сформировалась казахстанская модель межэтнической толерантности и общественного согласия Президента Н. А. Назарба-

ева. Такое название наиболее полно отражает его огромный личный вклад в стабильность и мир в Казахстане.

«К единству – через многообразие» – такова формула межкультурного диалога и межэтнических отношений, составляющая основу государственной этнополитики Казахстана. В Казахстане созданы все условия для развития культуры, традиций и языков всех этносов на основе деятельности Ассамблеи народа Казахстана, созданной в 1995 г.

Ассамблея является консультативно-совещательным органом, куда входят свыше 400 представителей всех этнических групп Казахстана. Ее деятельность регулируется Конституцией РК (1995 г.), Законом РК «Об Ассамблее народа Казахстана» (2008 г.), Положением об Ассамблее народа Казахстана.

Председателем Ассамблеи является Президент страны, гарант Конституции Казахстана Нурсултан Абишевич Назарбаев. Этим определен ее особый высокий статус.

Высшим органом Ассамблеи является сессия, которая проходит под председательством Президента страны. Все ее решения обязательны для рассмотрения государственными органами.

Одной из особенностей Ассамблеи, как конституционного органа, является гарантированное представительство в Парламенте страны. 9 депутатов Мажилиса от Ассамблеи представляют интересы всех этносов страны. В регионах структуру Ассамблеи возглавляют акимы областей.

Представители этнических групп выступают не в качестве национальных меньшинств, как зафиксировано в некоторых международных стандартах, а являются полноправной и неотъемлемой частью единого народа Казахстана.

Культурно-историческим стержнем полиэтничия Казахстана выступает казахский народ, его историческая ответственность, государственный язык и независимость Казахстана в его исконных территориях.

Принципиальная позиция заключается в том, что использование этнических вопросов в политических целях недопустимо, это закреплено в Конституции страны.

Политика в сфере межэтнических отношений строится в строгом соответствии с международными стандартами. Казахстан присоединился к более 160 базовым международным правовым документам в сфере прав человека.

Для политики Казахстана в сфере межэтнических отношений характерны следующие общепризнанные международные черты:

- осуществляется поддержание регулярных и тесных контактов государственных органов с представителями этносов;
- государство полностью информировано о проблемах всех этнических групп, проживающих на территории РК;
- этнические меньшинства имеют возможность непосредственного доступа к органам власти и управления;
- налажены каналы осуществления обратной связи с этносами. Обеспечение реализации прав этнических меньшинств, представительство их интересов в законодательном органе страны во всем мире является одной из важных задач современных демократических государств.

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.

Так, система обязательств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в области человеческого измерения предусматривает следующие возможности такого представительства.

Согласно Итоговому документу Венской встречи государств-участников ОБСЕ 1986 г., государство-участник предпринимает непрерывные усилия по осуществлению положений Заключительного акта и мадридского Итогового документа, касающихся национальных меньшинств. В частности, государства-участники будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории. Они будут уважать свободное осуществление прав лицами, принадлежащими к таким меньшинствам, и обеспечивать их полное равенство с другими¹.

Наиболее полные и комплексные обязательства ОБСЕ в отношении прав меньшинств были определены на Копенгагенском совещании 1990 г. На этом совещании государства-участники договорились «принимать, в случае необходимости, специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществ-



Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун. Астана. 7 апреля 2010 г.

лении прав человека и основных свобод» (параграф 31)².

Копенгагенский документ (1990 г.) предусматривает, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний, политический плю-



Встреча АНК с Генсеком ООН. 7 апреля 2010 г.

¹Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Warsaw.: ОБСЕ/БДИПЧ. 2006. С. 53.

²Там же. С. 87.

рализм, социальную терпимость и выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью.

В поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам, признается роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозных групп.

Особо подчеркивается, что уважение прав лиц, принадлежащих к этническим группам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии. Это подразумевает, что представители этнических групп имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Документом предусмотрено право лиц, принадлежащих к этническим группам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств, а также признают особую важность развития конструктивного сотрудничества между ними по вопросам национальных меньшинств.

Особо подчеркивается роль государства в содействии формирования климата взаимного уважения, понимания, сотрудничества и солидарности между всеми лицами, проживающими на его территории, без различия этнического происхождения или религии, стремление поощрять решение проблем с помощью диалога, основанного на принципах верховенства закона.

Интересными представляются мнения, отраженные в Докладе совещания экспертов ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств, которое прошло в Женеве в 1991 г.³ По мнению экспертов, в тех случаях, когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются в их странах, им самим следует предоставлять возможность эффективно участвовать в этом процессе в соответствии с процедурами принятия решений каждого государства.

Эксперты особо отмечают, что должны быть предприняты специальные усилия с целью решения конкретных проблем конструктивным образом и на основе диалога посредством переговоров и консультаций, чтобы улучшить положение лиц, принадлежащих к этническим группам.

Исходя из того, что государства должны создавать условия для обеспечения равной возможности лицам, принадлежащим к этническим группам, эффективно участвовать в государственной жизни, экономической деятельности и развитии их обществ, эксперты ОБСЕ, тем не менее, отмечают разнообразие и различие конституционных систем разных государств, в результате чего использование одного какого-либо общего подхода не является обязательным.

В докладе отмечены такие подходы как: консультативные и директивные органы, в которых представлены меньшинства; выборные органы и ассамблеи по делам национальных меньшинств; самоуправление национального меньшинства в тех аспектах, которые касаются его самобытности, в ситуациях, когда не существует автономии на территориальной основе; поощрения усилий по установлению межобщинных отношений на низовом уровне и другие.

³Там же. С.109-119.



IV заседание Берлинского Европейского Клуба. Берлин, ФРГ. 13 декабря 2012 г.

Хельсинкский документ «Вызов времени перемен», принятый по итогам встречи на высшем уровне в 1992 г.,⁴ отмечает необходимость активизации усилий в отношении реализации прав представителей этнических групп, включая право участвовать в политической, экономической, социальной и культурной жизни, в том числе в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в рамках политических партий и ассоциаций.

Пункт 24 раздела VI Хельсинкского документа (1992 г.) обязывает государства-участники ОБСЕ обеспечивать этносам «право участвовать в полной мере в политической жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях». Такие органы могут быть постоянными или целевыми, могут относиться к законодательной или исполнительной ветви власти либо функционировать при них или независимо от них.

Поскольку в условиях существования разнородных взглядов и интересов ни одна избирательная система не может быть признана нейтральной, государствам следует избирать ту систему, которая в их конкретных обстоятельствах обеспечивала бы максимально представительный характер правления. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к этническим группам, которые в противном случае могли бы оказаться лишенными адекватного представительства. В государствах ОБСЕ применяются различные формы – голосование более чем за одного кандидата от различных партий; «кумулятивная система», при которой избиратели могут подавать более одного голоса за предпочитаемого ими кандидата.

В соответствии с Лундскими рекомендациями по эффективному участию национальных меньшинств в государственной жизни (1999 г.)⁵ государствам-участникам ОБСЕ следует принять, в случае необходимости пропорционального представительства, включая,

⁴Там же. С.143-167.

⁵Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. <http://www.assembly.kz/pravovaya-baza-ank.html>. 11.11.2011 г.



Посещение Лицея им. Н. А. Назарбаева, г. Грозный. Май 2012 г.

«преференциальное голосование», при котором избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения; «систему открытых списков», при которой избиратели могут высказать предпочтение тому или иному кандидату из партийного списка, а также голосовать за партию, «систему смешанного выбора», и специальные законодательные акты, способствующие вовлечению национальных меньшинств в процесс принятия государственных решений на центральном, региональном и местном уровнях (статьи 6 и 11).

Достижению этой цели может способствовать, например, выделение определенного числа мест в директивных органах или принятие специальных мер по участию представителей меньшинств в государственной службе (статья 6). Рекомендации также требуют от государств-участников учреждать совещательные или консультативные органы, которые служили бы каналами ведения диалога между государственными властями и национальными меньшинствами (статья 12). Согласно рекомендациям, могут создаваться и специальные органы.



Гражданский Форум по вопросам толерантности СВМДА. Сентябрь 2012 г.

В рамках стандартов ООН особо выделяется Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая содержит положение, указывающее на важность эффективных мер по защите меньшинств. Статья 2 (2) этой Конвенции обязывает государства-участников, «когда обстоятельства этого требуют», принимать «особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод».

Статья 1(4) Конвенции гласит, что принятие особых мер с целью обеспечения прогресса прав некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц «не рассматривается как расовая дискриминация», при условии, что они не ведут к «сохранению особых прав» для различных групп и что они не будут оставлены в силе «по достижении тех целей, ради которых они были введены»⁶.

Казахстан, формируя собственную модель обеспечения прав этнических групп – модель межэтнической толерантности и общественного согласия Нурсултана Назарбаева, выработал и закрепил в Конституции, законах и иных актах действующего законодательства, собственные уникальные механизмы представительства интересов и обеспечения прав представителей этнических групп в основе которых выступает Ассамблея народа Казахстана.

Само создание и функционирование Ассамблеи, ранее как консультативно-совещательного органа, в настоящее время – особого конституционного органа, государственно-общественного института, образующего диалоговую площадку институтов гражданского общества, этнических групп, государства, общественно-

⁶Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов. Под общей редакцией доктора политических наук Е. Л. Тугжанова. Астана. 2012. С. 341.



Поездка делегации АНК в Саудовскую Аравию. Ноябрь 2009 г.

сти в широком смысле слова, является выполнением целого ряда международных обязательств и воплощением демократических стандартов в сфере обеспечения прав этнических меньшинств.

В данном формате, имея максимально высокий конституционно-правовой статус, Ассамблея может рассматриваться как «специальная мера с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод». С другой стороны Ассамблея призвана «защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств» на территории Казахстана.

На практике в работе Ассамблеи реализуется также «право лиц, принадлежащих к этническим группам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности», а равным образом «осуществляется развитие конструктивного сотрудничества между этническими группами» по их специфическим вопросам.

Направлением деятельности Ассамблеи, которое особенно важно в контексте выполнения международных стандартов и обязательств Казахстана, является интегративная функция, обеспечение интеграции казахстанских этнических групп в единый народ.

С другой стороны, Ассамблея выполняет и ярко выраженную функцию представительства интересов этнических групп страны, причем на высшем государственном уровне – Президента Казахстана.

Казахстанская модель межэтнической толерантности и общественного согласия Н. Назарбаева, политика мира и общественного согласия Казахстана включены в международную повестку дня. Модель Нурсултана Назарбаева презентована в Организа-

ции Объединенных Наций, на крупных международных форумах ОБСЕ в Копенгагене, Вене, Женеве, Нью-Йорке.

В год председательства Казахстана в ОБСЕ, в 2010 г., активное продвижение идей межэтнической и межрелигиозной толерантности стало основным в международной повестке дня Ассамблеи.

В Астане проведена Конференция по толерантности и недискриминации. На специальном мероприятии ООН в Нью-Йорке 22 апреля 2011 г. казахстанская модель была представлена вниманию государств-членов ООН и Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну, который в ходе визита в Казахстан специально ознакомился с работой Ассамблеи и отметил, что принципы Ассамблеи в полной мере сочетаются с принципами ООН.

По инициативе нашего Президента 2010 год объявлен ЮНЕСКО Международным годом сближения культур, а сегодня реализуется программа международного десятилетия сближения культур на 2013-2022 гг., инициированная Казахстаном и поддержанная 67-ой Генеральной Ассамблеей ООН.

В целом Ассамблее народа Казахстана удалось продемонстрировать весомый вклад Казахстана в международный опыт взаимодействия культур и цивилизаций, а также передать партнерам по ОБСЕ накопленный опыт в качестве апробированного механизма гармонизации межэтнических отношений.

Не случайно эта работа прошла под девизом четыре «Т» – «trust» (доверие), «tradition» (традиции), «transparency» (транспарентность) и «tolerance» (толерантность).

Эта формула в полной мере соответствует внутреннему содержанию, духу и идее политики мира и согласия Казахстана.

По словам Президента Н. А. Назарбаева, «понятие Дух Астаны, которое уже входит в мировую историю, станет символом всеобщего стремления к мироустройству, основанному на принципах

доверия, согласия, толерантности и единства в многообразии»⁷. Казахская модель стала одним из направлений работы Ассамблеи и Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, с которым подписано соглашение о сотрудничестве.

Соглашения по развитию межкультурного диалога и народной дипломатии, продвижению толерантности подписаны с Ассамблеями России, Кыргызстана.

Развивается взаимодействие с Берлинским Евразийским Клубом, европейской Международной Ассоциацией развития образования, международным фондом Ф. Эберта, Центром Евразии Стамбульского университета в области диаспоральной политики и другими организациями.

Важным проектом Ассамблеи по азиатскому вектору стал ежегодный Гражданский Форум по вопросам толерантности стран СВМДА. Он работает в направлениях информационного обмена, распространения опыта, развития диалога и научного обмена по всему спектру проблем.

Одним из направлений АНК на пути к культуре мира являются программы ЮНЕСКО по развитию института медиации. Под эгидой Ассамблеи в 2011 г. создан Международный центр медиации в Казахстане.

Ассамблея как институт народной дипломатии открывает широкие перспективы межкультурного диалога, обозначения возможных направлений сотрудничества институтов гражданского общества.

Сегодня опыт Ассамблеи народа Казахстана широко востребован на постсоветском пространстве. В ноябре 2013 г. создана Ассамблея национальностей Украины, куда вошли 50 национальных обществ, включая Конгресс Венгров Украины, Еврейский Форум Украины, украинский Центр тюркоязычных народов, Объединенный Конгресс Азербайджанцев Украины, Общество Крымских Азербайджанцев, Конгресс Гагаузов Украины и другие общества этносов, проживающих в стране.

Кыргызстан предпринял серьезные усилия по институциональному реформированию всей системы этнополитики, в том числе Ассамблеи народов Кыргызстана, после тщательного изучения казахстанского опыта и серии консультаций в Секретариате Ассамблеи народа Казахстана.

Вместе с тем, международный опыт этнополитики показывает, что в большинстве случаев в разных странах, структуры, целенаправленно занимающиеся формированием толерантности и общественного согласия, являются неправительственными организациями, в то время как в Казахстане Ассамблея является важным элементом «президентской вертикали».

Не случайно Елбасы, Президент Нурсултан Абишевич Назарбаев, выдвинул ряд инициатив глобального характера, направленных на формирование нового миропорядка. В частности, инициатива G-GLOBAL предлагает миру позитивную альтернативу хаотичной динамике смены глобальных парадигм развития. Она включает пять простых и ясных принципов: эволюция и отказ от революционных изменений в политике; справедливость, равенство, консенсус; глобальная толерантность и доверие; глобаль-

⁷Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на XVI сессии Ассамблеи народа Казахстана 20 октября 2010 года // Казахская правда. 2010. 21 октября.

ная транспарентность; конструктивная многополярность.

Именно данные принципы апробированы на деле и доказаны всей историей Независимого Казахстана, принципами политики мира и согласия, работой Ассамблеи народа Казахстана, которая олицетворяет реализацию принципов и идеи G-GLOBAL в нашей стране.

Сегодня Ассамблея народа Казахстана выступает в качестве неополитического механизма общенациональной консолидации. На XX сессии Президент Н. А. Назарбаев назвал Ассамблею важнейшим общегражданским, надполитическим и общенародным институтом, прочным фундаментом стабильности и общественного согласия.

Указом Главы государства принят новый стратегический документ в области межэтнических отношений – Концепция развития Ассамблеи до 2020 г.

Это программа развития межэтнических отношений на среднесрочный период, главной целью которой является общественное согласие и национальное единство.

В этом контексте общая задача государства, институтов гражданского общества, масс-медиа заключается в том, чтобы профессионально, компетентно и уверенно формировать в обществе атмосферу доверия, общественного согласия и понимание того простого факта, что Ассамблея семнадцати миллионов граждан – это и есть результат выработки общих ценностей, целей и задач, объединительных начал и мобилизующей энергетики, устремленной в будущее.

Л. А. Прокопенко: Халықаралық мәнәтінде толеранттықты нығайтудың қазақстандық тәжірибесі.

Мақалада Елбасы Н. Ә. Назарбаевтың этносаралық толеранттылық пен қоғамдық келісімінің қазақстандық үлгісінің ерекшелігі, Қазақстан халықтары Ассамблеясының орны мен ролі ашылады. Этникалық топтардың құқығы мен халықаралық демократиялық стандарттарды қамтамасыз етудің қазақстандық тәжірибесінің корреляциясы көрсетілген. Этносаралық қатынастар, өркениеттердің диалогі және мәдениеттердің жақындасуы мәселелері бойынша Қазақстанның халықаралық ынтымақтастығының негізгі бағыттары атап көрсетілген.

Түйінді сөздер: толерантты, Қазақстандық жол, бейбітшілік пен келісім саясаты, Н. Ә. Назарбаев, Қазақстан халықтары Ассамблеясы, ЕҚЫҰ, БҰҰ, аз ұлттар, интеграция, өзіндік болмысы.

L. Prokopenko: Kazakhstani experience in promoting tolerance in an international context.

The article reveals the specifics of the Kazakh model of interethnic tolerance and social harmony by President N.A. Nazarbayev, its place and role of the Assembly of People of Kazakhstan in the state ethnic policy. Moreover here is denoted the correlation of Kazakhstani experience to ensure the rights of ethnic groups and international democratic standards. Besides key areas of international cooperation of Kazakhstan on ethnic relations, dialogue of civilizations and the Rapprochement of Cultures are highlighted.

Keywords: tolerance, Kazakhstani way, policy of peace and concord, Nazarbayev, the Assembly of people of Kazakhstan, the OSCE, the UN, minorities, integration, identity.

ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ СТРАНЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ ГОСУДАРСТВ



Е. М. АБАЙДЕЛЬДИНОВ,
заведующий кафедрой международного права юридического факультета ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, д. ю. н., профессор

Процессы образования интеграционных объединений государств с участием Республики Казахстан, Республики Беларусь и Российской Федерации, перспектива формирования в 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) этих и, возможно, других государств, требует решения ряда вопросов организационного и правового характера. Одним из них является сохранение суверенитета, правовым гарантом которого является национальная конституция, ее верховенство в иерархии действующего в стране права.

Ключевые слова: государство, интеграция, право, конституция, конституционный закон, кодекс, закон, международное право, иерархия, наднациональность, союз, суверенитет.

Формирующийся в 2015 г. Евразийский экономический союз (ЕАЭС) является закономерным этапом развития, в первую очередь, торгово-экономического взаимодействия его государств-учредителей (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация), укрепления процессов регионального объединения государств Евразии, который характеризуется взаимодополняемыми тенденциями: укреплением национальных суверенитетов и созданием интеграционных образований; совершенствованием национального права и формированием наднациональных органов и наднационального права.

Качественно новое межгосударственное объединение суверенных стран требует изучения и решения многих вопросов правового характера, в том числе: определение роли Конституции страны в условиях формирования регионального объединения государств, места норм наднационального права в действующем праве страны и др.

Процессы образования региональных объединений государств проходят исключительно при согласовании их воли, в соответствии с основными принципами международного права, на каждом новом этапе становления регионального объединения. Надо отметить, что на протяжении более чем двух десятков лет национальное право Республики Казахстан (РК) сформировалось в виде стройной, постоянно развивающейся системы, в основу которой были положены общепризнанные принципы и нормы международного права. Так, первые государствообразующие документы – «Декларация о государственном суверенитете» (1990 г.), Конституционный Закон «О государственной независимости Ре-

спублики Казахстан» (1991 г.), и обе (1993 г. и 1995 г.) Конституции стали генеральным трансформатором, связующим звеном между национальной правовой системой и совокупностью общепризнанных принципов и норм международного права, которые ряд ученых-международников считает своеобразной «общечеловеческой конституцией»¹.

Помимо того, что в основе действующей Конституции РК, как и конституций большинства стран мира, лежат общепризнанные принципы и нормы международного права, статья 8 Конституции гласит: «Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы».

Разъясняя данное конституционное положение, Конституционный Совет РК в Постановлении от 12 апреля 2001 г. отметил: «Норма статьи 8 Конституции Республики Казахстан об уважении Республики принципов и норм международного права означает ее стремление учитывать их при создании внутригосударственного права. При этом действующее право Республики Казахстан должно соответствовать нормам Конституции Республики и приоритет перед законами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой»².

В качестве реального действия конституционной нормы «уважения Республикой принципов и норм международного права», приведу следующий пример, связанный с началом формирования права регионального объединения и его наднациональных органов. Согласно Договору о Комиссии Таможенного союза от 6 октября 2007 г., ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 г. (далее – Договор), в 2009 г. была создана Комиссия Таможенного союза (далее – Комиссия). Комиссия стала первым реально действующим наднациональным органом, которому передавалась компетенция по обеспечению условий функционирования и развития Таможенного союза на принципах добровольной поэтапной передачи Комиссии части полно-

¹Баранов В. М. Международно-правовые знания в научном и учебном процессе // Государство и право. 1996. № 4. С. 39.

²Конституционный Совет Республики Казахстан. Об официальном толковании пункта 3, пункта 1 статьи 6, статьи 8 и подпункта 5) статьи 66 Конституции Республики Казахстан: Постановление от 12 апреля 2001 г. №1/2 // Казахская правда. 2001. 16 июня.

мочий государственных органов Сторон. В связи с этим в нашей стране возник вопрос. Конституция РК не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам.

Правительство Казахстана при рассмотрении вопроса о способе реализации решений Комиссии Таможенного союза, имеющих согласно статье 7 Договора обязательный характер, обратилось в Конституционный Совет Республики за соответствующим разъяснением.

Конституционный Совет в своем Постановлении по данному вопросу от 5 ноября 2009 г. отметил, что конституционный и международно-признанный статус Республики Казахстан – суверенного государства, основу которого составляют его независимость и самостоятельность в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики, позволяет Республике принимать решения о передаче отдельных полномочий государственных органов страны международным организациям и их органам с соблюдением положений и норм Основного Закона. Данный вывод вытекает из провозглашенного в Преамбуле Конституции Республики желания народа Казахстана занять достойное место в мировом сообществе, а также положений статьи 8 Основного Закона об уважении Казахстаном принципов и норм международного права, о проведении политики сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга.

Вместе с тем, Конституционный Совет считает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики. Не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина³.

Таким образом, Конституционный Совет РК признал приоритет формирующегося наднационального права над законодательством страны. Но этот приоритет перед законами Республики Казахстан и непосредственное применение ратифицированных международных договоров, в соответствии с другим Постановлением Конституционного совета от 11 октября 2000 г., «...предполагает ситуативное превосходство (здесь и далее курсив наш – А. Е.) норм таких договоров в случаях коллизии с нормами законов. Иначе говоря, такое преимущество возможно, когда возникают условия, подпадающие под действие ратифицированных международных договоров, если из самих договоров не следует издать законы для их применения». Это вполне соответствует духу и букве Конституции, современным требованиям экономической интеграции суверенных государств, воле народа Казахстана – единственному источнику государственной власти.

С 2010 г. начал действовать Таможенный кодекс Таможенного

союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ТК ТС). 18 ноября 2011 г. главы государств приняли Декларацию о формировании Единого экономического пространства (ЕЭП) Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Декларация). В этом документе отмечено, что:

- ЕЭП основывается на принципах соблюдения общепризнанных норм международного права, включая уважение суверенитета и равенства государств...;
- в своем практическом сотрудничестве государства ЕЭП руководствуются нормами и правилами Всемирной торговой организации и подтверждают важность присоединения всех трех государств к этой Организации⁴.

В Декларации в качестве основных направлений содержания дальнейшей интеграции обозначены, помимо обеспечения эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов такие формы сотрудничества, как формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики; разработка и осуществление согласованной экономической политики; дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация в сферах, определенных соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства. Т.е. основным содержанием совершенствования права при интеграционных процессах будут гармонизация и согласование, и лишь в строго оговоренных случаях – унификация.

Кроме того, в Декларации отмечено, что Стороны будут стремиться завершить в течение 2014 г. кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу Таможенного союза и Единого экономического пространства, и на этой основе создадут Евразийский экономический союз. Здесь же Президенты стран-участниц ЕЭП подтвердили стремление к дальнейшему укреплению всестороннего взаимовыгодного и равноправного сотрудничества с другими странами, международными интеграционными объединениями, включая Европейский Союз, с выходом на создание общего экономического пространства, и особо подчеркнули целесообразность гармонизации и взаимного сближения интеграционных процессов в Евро-Атлантике и Евразии. Данное положение свидетельствует и о том, что при процессе гармонизации должно быть учтено не только право трех стран-членов ЕЭП, но и в отдельных аспектах – право ряда государств Европы и Азии.

Договор о Евразийском экономическом союзе планируется подписать до 1 января 2015 г. Решением Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях развития интеграции и ходе работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе» от 24 октября 2013 г. было дано поручение в ходе работы над проектом институциональной части Договора о Евразийском экономическом союзе обеспечить надежное Евразийского экономического союза необходимой международной правосубъектностью⁵.

Отсюда, на наш взгляд, главной задачей на современном этапе, ключевым вопросом нового регионального объединения, яв-

⁴Декларация о евразийской экономической интеграции// http://kremlin.ru/ref_notes/1091. 18 ноября 2011 г.

⁵Решение Высшего Евразийского экономического совета от 24 октября 2013 г. № 47 «Об основных направлениях развития интеграции и ходе работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе» (г. Минск)// Справочная правовая система «Параграф». 20 декабря 2013 г.

ляется определение правосубъектности, в том числе международной правосубъектности и объема компетенции ЕАЭС. Считаем, что единственным вариантом является четко очерченная, ограниченная форма международной правосубъектности Союза, при которой необходимо согласование каждого международного договора от имени ЕАЭС с государствами-членами. Внутренняя компетенция Союза должна иметь определенные пределы, т.е. ограничиваться только теми сферами, которые оговорены в тексте Договора о создании ЕАЭС.

Президент Казахстана Н. А. Назарбаев на заседании Высшего Евразийского экономического совета (24 декабря 2013 г., г. Москва) с участием президентов Российской Федерации и Республики Беларусь подчеркнул важность создания Евразийского экономического союза, заявив о приверженности Казахстана этому процессу, его продвижению и поддержке. Президент обратил особое внимание на то, что создаваемая региональная организация – это, прежде всего, экономический союз, в котором проводится скоординированная или согласованная политика, формирование общего рынка в тех сферах, которые интересны всем участникам. Н. А. Назарбаев особо отметил недопустимость политизации процесса. Кроме того, по его мнению, Договор о Союзе не должен затрагивать международные соглашения государств-членов с другими странами и организациями⁶.

«Недопустимость политизации процесса» регионального объединения на наш взгляд, подразумевает в первую очередь, сохра-

⁶На принципах прагматизма, уважения и открытости // Казахстанская правда, 25 декабря 2013 г.

нение суверенитета страны, ясно очерченные пределы наднациональности права и наднациональности полномочий органов формирующегося союза, самостоятельность внешней политики.

Вопрос места норм международного права, ратифицированных и нератифицированных международных договоров, в том числе в рамках действующих и формирующихся региональных объединений в иерархии действующего права в немалой степени обусловлен практическими вопросами правоприменения, а также назревшей потребностью совершенствования иерархии нормативных правовых актов, представленной в ст. 4 Закона РК «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г., в которой не нашли своего места все источники современного действующего права Республики.

В Казахстане Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики (пункт 2 ст.4 Конституции). В п. 3 ст. 4 зафиксировано положение о том, 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.

Подавляющее большинство ученых Казахстана считает неоспоримым верховенство Конституции в соотношении международного и национального права⁷, их мнение концентрированно выразил,

⁷Баймаханов М. Т. Влияние Конституции на соотношение международного и национального права // Право Европейского Союза: Материалы 5 Международного Летнего Юридического Университета – 2001: Статьи и рефераты. Алматы: АЮ – ВШП «Эділет». Фонд «Сорос-Казахстан», 2002. С. 36-43.

НОВЫЕ КНИГИ

Настоящее издание учебника вообрало в себя опыт преподавания авторов из двух стран – России и Казахстана. Учебный материал, изложенный в рамках общей и особенной частей, нацелен на содействие в подготовке высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции, которые должны владеть современными знаниями о международном праве.

В учебнике изложены общетеоретические вопросы современного международного права, подкрепленные международной практикой государств, международных организаций и международных судебных учреждений.

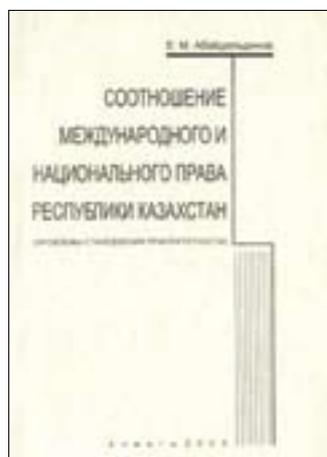
Соответствует действующему Российскому федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования и требованиям Высшей школы Республики Казахстан.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям.

Международное право: Общая часть / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. М. Абайдельдинов. – Воронеж: Наука-Юнипресс. 2013. – 650 с. Рецензенты: д. ю. н., профессор И. З. Фархутдинов, д. ю. н. Н. В. Остроухов, к. ю. н., доцент А. Б. Мезяев

Международное право: Особенная часть / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. М. Абайдельдинов. – Воронеж: Наука-Юнипресс. 2013. – 463 с. Рецензенты: д. ю. н., профессор И. З. Фархутдинов, д. ю. н. Н. В. Остроухов, к. ю. н., доцент А. Б. Мезяев.

³Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 5 ноября 2009 г. № 6 // Казахстанская правда. 2009 г. 3 декабря.



к сожалению, рано ушедший из жизни профессор А. К. Котов: «Утверждать приоритет международных договоров перед Конституцией страны – значит подрывать саму природу международного права, в основе которого лежит добровольное согласие воль государств или международных организаций... Абсолютного приоритета норм международного права не признает ни одно государство в мире»⁸.

Как показывает опыт, связанный со становлением права Европейского Союза, при создании норм международного права или права региональных объединений необходим учет особенностей национальной правовой системы. Так, после принятия Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), которая имела приоритет перед национальными законодательствами, определенные возражения против универсального применения принципа примата европейского права были выдвинуты Федеративной Республикой Германия. Речь шла о том, что судебные органы ФРГ сохраняют за собой право оценки возможности применения актов европейского права, если последние противоречат фундаментальным правам и свободам, закрепленным в Основном законе Германии.

Противоречие удалось снять путем признания Судом ЕС основных демократических прав и свобод, провозглашаемых как Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, так и национальными конституциями государств-членов. И это затем нашло свое закрепление в пп. 2 и 3 ст. 6 Договора о ЕС:

2. Союз в качестве общих принципов права Сообщества уважает основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, подписанной в Риме 4 ноября 1950 г., и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций.

3. Союз уважает национальную индивидуальность своих государств-членов⁹.

Этот опыт является показательным и для создаваемого ЕАЭС, в условиях формирования которого стоит вопрос о выстраивании иерархии действующего права Республики, к которому, в соответствии с Конституцией страны, отнесены нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Это связано с

⁸Котов А. К. Конституционное верховенство и международные договоры // Правовая реформа в Казахстане. 2003. № 1. С. 12-20.

⁹Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ницким договором от 26 февраля 2001 г.) // http://www.eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs/evr_soiuz_nice.htm.

тем, что на практике применяются не только нормативные правовые акты, но и все действующее в стране право. Право все более выступает в качестве системы взаимосвязанных и взаимообусловленных форм международного и национального права. Процесс формирования действующего в стране права идет на основе национальной государственно-правовой, экономической и культурной специфики, с учетом международного права, европейского права и формирующегося права регионального объединения Евразийского экономического союза.

Руководствуясь соображениями практической значимости, мы предлагаем следующую схему иерархии источников действующего права страны:

- 1) Конституция РК, обладающая высшей юридической силой.
 - 2) Законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию.
 - 3) Нормативные постановления Конституционного Совета РК.
 - 4) Конституционные законы РК и указы Президента РК, имеющие силу конституционного закона.
 - 5) Ратифицированные международные договоры, в том числе и ратифицированные международные договоры в рамках региональных объединений (уступают по юридической силе группе конституционных законодательных актов и нормативным постановлениям Конституционного Совета, но имеют ситуативное превосходство над законами и остальными НПА).
 - 6) Кодексы РК.
 - 7) Законы РК, а также Указы Президента РК, имеющие силу закона. (Как правило, в них имеется следующая правовая норма: «Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе (Законе), применяются правила указанного договора»).
 - 8) Нормативные постановления Парламента РК и его палат.
 - 9) Нормативные постановления Верховного суда РК.
 - 10) Нератифицированные международные договоры (возглавляют группу подзаконных нормативных правовых актов) и далее в соответствии со статьей 4 «Иерархия нормативных правовых актов» закона «О нормативных правовых актах»¹⁰.
- Ратифицированные международные договоры, в том числе и ратифицированные международные договоры в рамках региональных объединений с участием Казахстана, могут быть расположены после конституционных законов, но перед кодексами и законами, учитывая конституционное положение

¹⁰Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. № 213 «О нормативных правовых актах» // Справочная правовая система «Параграф». 2013 г. 24 октября.

ние о том, что ратифицированные международные договоры имеют приоритет перед национальными законами.

Особое положение конституционных законов (Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации», Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. «О Правительстве Республики Казахстан», Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 г. «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и др.) обусловлено тем, что они на основе и в развитие Конституции образуют основу формы государства, определенной модели внутреннего устройства суверенного государства, способы образования и взаимодействия органов государственной власти. Это те основы, которые устанавливаются и изменяются самим государством.

Напомним, что в начальный период обретения суверенитета Республики Казахстан Конституционный Закон «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г., провозгласил Республику Казахстан независимым, демократическим и правовым государством и фактически стал в тот период Основным законом, превышающим по юридической силе действовавшую Конституцию, принятую в 1978 г. Эта Конституция, даже с многочисленными изменениями и дополнениями, не в полной мере отражала существующие потребности и перспективы развития общества в тот переломный исторический момент.

Юридическую силу принятого документа подчеркнуло Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О порядке введения в действие конституционного закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан», пункт 2 которого гласит: «Впредь до принятия соответствующих законодательных и иных нормативных актов Республики Казахстан на ее территории могут применяться нормы законодательства СССР и признанные СССР нормы международного права, поскольку они не противоречат настоящему Закону, иным законодательным и нормативным актам Республики Казахстан»¹¹.

Нератифицированные международные договоры Республики Казахстан приоритетом перед законами Республики не обладают и

¹¹Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. № 1008-XII «О порядке введения в действие Конституционного Закона Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» // Справочная правовая система «Параграф». 2013 г. 24 декабря.

должны исполняться в той мере, в какой они не входят в противоречие с законами Республики. В случае коллизии между ними стороны договоров имеют возможность в соответствии с Законом РК от 30 мая 2005 г. «О международных договорах Республики Казахстан», а также нормами международного права разрешать ее путем согласительных процедур и принятия иных мер по преодолению коллизии.

Считаем, что при условии сохранения за Конституцией Республики Казахстан (а также соответственно за конституциями других стран-членов регионального объединения) высшей юридической силы, будет защищен как суверенитет государств, так и созданы условия для доверительного, равноправного и взаимовыгодного взаимодействия стран в рамках регионального межгосударственного образования.

Е. М. Абайдылинов: Мемлекеттердің аймақтық бірігуінің қалыптасу жағдайында ел Конституциясының маңызы.

Қазақстан Республикасының, Беларусь Республикасының және Ресей Федерациясының қатысуымен мемлекеттердің интеграциялық бірігуінің құрылу процестері, 2015 ж. Еуроазиялық экономикалық одақты (ЕАЭО) құру және басқа да мемлекеттердің ынтымақтастығының келешегі ұйымдастырушылық және құқықтық сипаттағы бірқатар мәселелерді шешуді талап етеді. Олардың бірі елде әрекет ететін құқық иерархиясының жоғарысында тұратын, құқықтық кепілі ұлттық конституция болып табылатын егемендікті сақтау болып табылады.

Түйінді сөздер: мемлекет, интеграция, құқық, конституция, конституциялық заң, кодекс, заң, халықаралық құқық, иерархия, ұлтүсті, одақ, егемендік.

Y. Abaideldinov: The significance of the country's Constitution in conditions of the regional integration of the countries.

There are certain organizational and legal issues due to the processes of association's integration formation of the Republic of Kazakhstan, Republic of Belarus and Russian Federation and other countries, perspective of Eurasian Economic Union's formation in 2015. One of them is the preservation of sovereignty and only national constitution, its supremacy in current law hierarchy of country can be a guarantee.

Keywords: State, integration, law, constitution, constitutional law, code, law, international law, hierarchy, supernationality, union, sovereignty.

РЕЖИМ КАЗАХСТАНСКО-КЫРГЫЗСКИХ ТРАНСГРАНИЧНЫХ РЕК И ЮРИДИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ УРЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕК



М. А. САРСЕМБАЕВ,
профессор кафедры международного права КазГЮУ, д.ю. н.

В статье автор предпринял попытку показать, что за малым конфликтом приграничного населения Казахстана и Кыргызстана по поводу речного водопользования стоят серьезные региональные проблемы рек Центральной Азии, которые можно и нужно решать на основе мирового опыта регулирования статуса международных рек. Для Казахстана особо интересным представляется умение государств разных регионов планеты решать возникавшие речные проблемы правового и организационного характера.

Ключевые слова: трансграничные реки, международные реки, делимитация границы, демаркация границы, сервитут, фасилитатор, гидротехническое сооружение, переток вод, прямые переговоры, биоразнообразие.

Летом 2013 г. трансграничный канал «Быстроток» был перекрыт местными приграничными жителями сел Коксай и Кайнар Таласской области Кыргызстана и в течение 10 дней в 40-градусную жару не поступала вода на картофельные и бахчевые посевы, фруктовые сады земледельцев Жуалынского района Жамбылской области Республики Казахстан, которые расположены на 1 800 гектарах. Свои действия они объяснили тем, что таким способом они хотели бы склонить Правительство и Парламент Кыргызстана отменить ратифицированный в 2008 г. Договор между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой о казахстанско-кыргызской государственной границе от 15 декабря 2001 г.¹, который не учел, по их мнению, интересов кыргызских граждан, связанных с прогоном их скота по казахстанской территории и пересечением государственной границы.

Коснемся предыстории вопроса. Общая протяженность казахстанско-киргизской границы 1 241 километр была урегулирована Договором между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой о казахстанско-кыргызской государственной границе от 15 декабря 2001 г. На основе этого международно-правового документа в 2008 г. стороны полностью завершили все работы по демаркации государственной границы, которая была признана обоими государствами. Но некоторая часть приграничных жителей Кыргызстана начала выражать протест, счи-

тая, что вопрос о делимитации и демаркации некоторой части линии границы был решен не совсем правильно. И тогда с учетом мнения жителей приграничных сел Казахстана и Кыргызстана на высоком уровне обеих сторон была достигнута договоренность об обмене 2 600 гектаров земли между селом Таласской области Кыргызстана и селом Андреево Жамбылской области Казахстана. Систематический несанкционированный забор воды со стороны населенных пунктов Кыргызской Республики осуществлялся ранее неоднократно: в мае 2010 г., в июне 2011 г., в мае 2012 г., в мае 2013 г. и вот теперь в июле 2013 г. Канал «Быстроток» подает воду из ущелья Коксай Жамбылской области, общая протяженность которого составляет 22, 2 км из них два участка проходят по территории Кыргызской Республики протяженностью 12,8 км.

Дадим международно-правовую оценку приграничного конфликта. Такие односторонние действия кыргызской стороны на межгосударственном канале «Быстроток» не соответствуют духу и букве Договора о вечной дружбе между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой от 8 апреля 1997 г. и Договора о союзнических отношениях между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой от 25 декабря 2003 г. Кроме того, эти недружественные акции по перекрытию межгосударственного канала, требования об осуществлении односторонней денонсации пограничного Договора нарушают Договор о казахстанско-киргизской границе от 15 декабря 2001 г., поскольку в нем содержится статья 7 о том, что данный международно-правовой документ является бессрочным и денонсации не подлежит. Ситуация, связанная с межгосударственным каналом «Быстроток», обнажила недостаточность межгосударственного правового урегулирования. Казахская сторона могла бы рекомендовать кыргызской стороне дать правовую оценку действиям своих граждан, которые совершили противоправные действия в форме самоуправства: в уголовном законодательстве практически всех стран, в том числе и Кыргызстана, такие действия квалифицируются как уголовно-наказуемое деяние.

Как нам видится возникший конфликт и какими должны быть предложения по его урегулированию? Изучив материалы, учитывая первостепенную значимость для Республики Казахстан поддержание добрососедских отношений с Кыргызстаном, признавая неразрывную зависимость, и взаимосвязь экономических интересов обеих республик в решении вопросов совместного использования приграничных водных ресурсов, считаем, что совмест-

ная двусторонняя координация действий будет способствовать созданию благоприятных условий для решения возникшей проблемы на межгосударственном канале «Быстроток». Для оптимального решения об использовании водных ресурсов эксперт предлагает и дальше вести переговоры с кыргызской стороной для снятия напряженности в вопросе использования этого межгосударственного канала и связанных с ним проблем.

Кыргызы приграничных сел требуют открыть проход по казахстанской территории Жамбылской области с тем, чтобы они могли осуществлять прогон своего скота на пастбища, находящиеся на территории Кыргызстана, но они этого сделать не могут, поскольку участок казахстанско-кыргызской границы, по которому был бы возможен прогон скота, с казахстанской стороны перекрыт. И перекрыт не только этот участок, поскольку вся казахстанско-кыргызская государственная граница является внешней границей Таможенного союза. Собственно, государственная граница любой страны в соответствии с договорами и международным правом по всему периметру должна быть закрыта и охраняема. Желая решить свою проблему со скотопрогоном, жители приграничных сел Кыргызстана перекрыли межгосударственный канал «Быстроток» с тем, чтобы обратить внимание властей обеих сторон на их проблему со скотопрогоном.

Чтобы не зависеть от действий соседей в будущем, можно построить свой гидротехнический узел и прорыть свой канал длиной 26,9 км по казахстанской территории. Хотя это потребует немалых средств (примерно 5,3 млрд. тенге), такое строительство может стать для казахстанской стороны одним из оптимальных вариантов решения данной проблемы. Но пока будут строиться узел и канал, пройдет немало времени, в течение которого воды этого канала будут востребованы земледельцами Жуалынского района Жамбылской области не раз и проблемы, подобные анализируемой, могут возникать неоднократно. Поэтому можно предложить следующие правовые варианты решения данной проблемы.

Имея в виду вариант первый, было бы целесообразно разработать и заключить Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о порядке использования водохозяйственных объектов и водных ресурсов всех приграничных рек и каналов по всей линии государственной границы. Такое Соглашение могло бы вобрать в себя и урегулирование вопросов водопользования и межгосударственного канала «Быстроток». В основу текста такого Соглашения могли бы лечь идеи и положения Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, совершенной в Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 г.², а также Хельсинкских правил использования вод международных рек от 20 августа 1966 г.³ Раздаются голоса о передаче межгосударствен-

²Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, совершенная в Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 г. – В сборнике: Международное публичное право. Сборник документов. Часть II. Составители К.А.Бекяшев, Д.К.Бекяшев. Москва (Российская Федерация): Проспект, 2006. С. 1398-1407.

³Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers dated 20 August 1966. The English text of this international law document is in the book as an appendix: Upreti T. International Watercourses Law and its Application in the South Asia. Kahtmandu (Nepal). 2006. P. 344-351. <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/upreti/upreti-book.pdf>; Хельсинкские правила использования вод международных рек от 20 августа 1966 г. Русскоязычный текст данного международно-правового документа см.: <http://law.rufox.ru/view/20/1900698.htm>.

ного канала «Быстроток» на баланс Кыргызской Республики: это делать не следует. Канал должен оставаться на балансе Республики Казахстан, его могут обслуживать граждане Кыргызской Республики. Если возникнут непреодолимые противоречия в вопросах использования водных ресурсов данного канала можно подумать о кондоминиуме, то есть о совместном казахстанско-кыргызском управлении этим каналом и Чумышским гидротехническим узлом, являющимся собственностью Кыргызстана, диспетчерский пункт и электрокоммуникации которого находятся на территории Казахстана.

Некоторые идеи и положения могут быть взяты из регионального международно-правового документа – Соглашения между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников от 18 февраля 1992 г., из двустороннего Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21 января 2000 г., Протокола между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики об утверждении Положения о комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21 декабря 2005 г.⁴ и включены в текст предлагаемого к разработке Соглашения. В частности, в данном Соглашении могут быть сформулированы нормы о статусе и направлениях деятельности казахстанско-кыргызской координационной водохозяйственной комиссии по проблемам регулирования, рационального использования и охраны водных ресурсов приграничных рек и каналов.

Перейдем ко второму варианту. Поскольку перекрытие воды межгосударственного канала «Быстроток» увязано с другой проблемой – скотопрогоном, необходимо и эту проблему решать на межгосударственном уровне. Во внутривнутригосударственном гражданском праве и международном частном праве есть понятие сервитута. Сервитут (лат. servitus, servitutis) – это предоставление возможности пользования чужой собственностью в земельно-правовых отношениях в ограниченном режиме. Это, к примеру, право проложить водопроводные трубы через чужой земельный участок, прорыть канавы для спуска воды, проезжать и прогонять скот через него. Сервитуты могут быть срочными и бессрочными, платными и бесплатными. Сервитут не может быть предметом купли-продажи, залога. Исходя из основных положений сервитутного права казахстанская и кыргызская стороны могли бы разработать и принять Протокол к Договору о казахстанско-киргизской границе от 15 декабря 2001 г. В тексте такого Протокола можно вписать нормы о возможности скотопрогона как с кыргызской, так и с казахстанской стороны на разных участках совместной государственной границы. При этом такой скотопрогон должен быть обставлен соответствующими условиями: прогон осуществляется в строго установленные сроки, только в дневное время, людьми, получившими официальное право на прогон, прогон осуществляется на возмездной основе, в другое время прогонный участок государственной границы закрыт и

⁴Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас, совершенное в Астане 21 января 2000 г. – adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000301_.

другие условия. Прогонный участок приграничной территории и границы не может стать предметом купли-продажи, залога и иных действий. Срок действия Протокола можно установить на 5 лет с возможным продлением или непродлением сторонами.

Не менее интересным представляется вариант третий. Если сервитутный способ решения проблемы окажется по каким-то причинам неприемлемым, то можно прибегнуть к способу обмена территориями на равноценной и равновеликой основе. Говоря другими словами, кыргызской стороне передается часть «Большого клина», земли, необходимой для сезонного прогона их скота и сельскохозяйственной техники на горные пастбища, казахстанской стороне отходят кыргызские земли такой же площади вдоль канала «Быстроток», что позволило бы беспрепятственно обслуживать и пользоваться этим каналом. Такой обмен также может быть оформлен Протоколом к Договору о казахстанско-кыргызской государственной границе от 15 декабря 2001 г.

Казахстан мог бы выразить пожелание Кыргызстану ратифицировать Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятую в рамках ООН 17 марта 1992 г.: Казахстан Законом от 23 октября 2000 г. N 94-II уже присоединился к ней. Этот документ является универсальным международно-правовым актом в сфере использования трансграничных водотоков. Кроме того, Кыргызстан мог бы стать участником Соглашения об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств-участников СНГ от 11 сентября 1998 г. Присоединение к этим важным конвенциям принесло бы выгоду и пользу не только самому Кыргызстану, но и сопредельным к нему государствам.

Следует подчеркнуть, что все предложенные варианты решения наших двусторонних водохозяйственных, скотопрогонных и иных проблем нужно претворять в жизнь с учетом того, что Кыргызстан в скором будущем может стать участником Таможенного союза и Единого экономического пространства. Если Кыргызстан войдет в наш интеграционно-экономический союз, тогда некоторые из поднятых здесь проблем могут отпасть сами по себе. Тогда прогон кыргызского скота по казахстанской территории станет возможным без особых условий, им незачем будет перекрывать воду межгосударственного канала «Быстроток», а казахстанцам незачем будет тратить немалые денежные средства на строительство гидротехнического узла и канала по своей территории.

Теперь перейдем к анализу мировой правовой практики по урегулированию режима использования международных рек и к формулированию предложений по решению сходных потенциальных проблем в нашем центрально-азиатском регионе.

Многие крупные реки мира являются международными, а распад СССР и появление в этой связи самостоятельных государств СНГ привели к увеличению числа таких рек. По данным ООН, на планете есть более 200 речных бассейнов, которые расположены на территории двух и более государств. К примеру, в бассейне реки Амазонки находятся семь южноамериканских государств, реки Дунай – более восьми европейских стран: Германия, Австрия, Словакия, Венгрия, Хорватия, Болгария, Румыния, Украина, правовой статус которой регулируется Дунайской конвенцией 1948 года⁵. Река Нигер протекает по территориям Гвинеи, Нигера, Мали, Камеруна, Чада: проблемы этой реки решаются на основе межгосударствен-

ного Соглашения 1963 г. В 1963 г. в Бамако (Мали) был подписан международный договор по поводу общего устройства бассейна реки Сенегал, участниками которого стали Гвинея, Мали, Мавритания, Сенегал. В 1964 г. ими была принята Конвенция о правовом статусе межгосударственного комитета по управлению процессами эксплуатации реки Сенегал и обеспечению контроля за созданием и функционированием системы гидротехнических сооружений⁶. Воды Нила текут по землям следующих африканских стран: Руанды, Кении, Танзании, Уганды, Эфиопии, Эритрее, Судана и Египта, устройством бассейна которого получило правовое регулирование межгосударственным Договором 1959 г.⁷ Европейская река Рейн берет начало в Альпах, протекая по территории Швейцарии, Франции, Лихтенштейна, Германии, Нидерландов, впадает в Северное море: статус этой реки регламентирован Мангеймской конвенцией от 17 октября 1868 г. с изменениями от 27 ноября 2002 г.⁸ В Казахстане и Центральной Азии также протекают международные, трансграничные реки. К примеру, река Иртыш, берет начало в Китае, течет по территории Казахстана, затем уходит на территорию России. Статус бассейна данной реки эти 3 государства могли бы определить в порядке заключения трехстороннего соглашения. Казахстан остро нуждается в разрешении своих трансгранично-речных проблем потому, что из 8 бассейнов 7 являются трансграничными, в 6 бассейнов водосток поступает из сопредельных государств: Российской Федерации, Китайской Народной Республики, Кыргызской Республики. Это касается упомянутой реки Иртыш, а также Урала, Тобола, Ишима, Или, Чу, Таласа, Сырдарьи. В отношении этих рек, их бассейнов нужна системная и скоординированная позиция всех сопредельных с Казахстаном государств по решению их проблемных вопросов. В них сокращается биоразнообразие, уменьшаются рыбные запасы, происходит заиливание естественного русла этих рек. Необходимы действия по организации дноочистительных и берегоукрепительных работ, очистке русла рек от завалов, нужны совместные действия по сохранению и восстановлению экосистем бассейнов упомянутых трансграничных рек. Сотрудничество Казахстана с Кыргызстаном и другими странами могло бы облегчить решение этих проблемных задач.

Практически 40 процентов населения планеты проживает в речных бассейнах, которые расположены на территории двух или более государств. Общий анализ этих и других соглашений и конвенций по урегулированию споров и конфликтных ситуаций на международных, трансграничных реках показывает, как можно управлять конфликтами, спорами на реках, которые пересекают границы целого ряда государств.

В течение XX и начале XXI столетия для урегулирования споров и разногласий на международных реках государства стре-

⁵См.: <http://world-river.ru/news/senegal/2010-01-06-130>; Дакарская конвенция 1964 г. о правовом статусе межгосударственного комитета по управлению процессами эксплуатации реки Сенегал и контролю за созданием гидротехнических сооружений // *Revue Juridique et Politique*. 1965. Том 19. – Pp. 285-310; <<http://asonov.com/vokrug-sveta/vokrug-sveta/senegal-saharskaya-reka.html>, http://annasha.ru/hrystuwuy58neo beopluv17/%D0%A1%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D0%BB_%28%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%B0%29.

⁷Бассейн реки Нил и ее правовое регулирование - http://www.cawater.info.net/bk/water_law/3_1.htm, <http://www.dissercat.com/content/istoriya-mezhdunarodnogo-regulirovaniya-vod-nila-politicheskie-sotsialno-ekonomicheskie-i-pr>.

⁸Пересмотренная 22 ноября 2002 г. Конвенция о судоходстве по Рейну (Мангеймская конвенция от 17 октября 1868 года) - [HYPERLINK](http://cat.convdocs.org/blank)»[HYPERLINK](http://cat.convdocs.org/docs/index-78944.html)»[HYPERLINK](http://cat.convdocs.org/docs/index-78944.html)» docs/index-78944.html, http://www.cawater-info.net/bk/water_law/4_1.htm.

мились использовать различные правовые средства и институциональные учреждения: заключение договоров, соглашений, конвенций между заинтересованными государствами; создание межведомственных комитетов; учреждение специальных координационных комитетов (комиссий), которые создавались в рамках речных конвенций или специализированных договоров и соглашений по поводу этих комитетов; бассейновые комиссии.

Созданная для управления бассейном международной реки Комиссия реки Меконг, бассейн которой расположен в Юго-Восточной Азии, Дунайская комиссия, Комиссия Инда⁹ и другие комиссии по вопросам регулирования международных рек состоят из равного количества представителей стран-участниц, наряду с другими функциями, занимаются урегулированием водохозяйственных споров. Они функционировали даже в период конфликтных, враждебных отношений между этими государствами. Подобного рода региональный водный Комитет было бы целесообразно создать и в Центральной Азии, куда могли войти и Казахстан, и Кыргызстан. Эти 2 страны могли бы создать временный или постоянный двусторонний Комитет по трансграничным водным ресурсам. Такие Комитеты могли бы заниматься, кроме других обязанностей, предотвращением и разрешением споров и конфликтов водно-трансграничного характера.

Исходя из того, что управление водохозяйственными процессами межгосударственных рек представляет собой область, требующую глубинных специальных познаний, заинтересованные государства создавали специальные экспертные группы или комиссии. Например, по Нилу, Евфрату, Инду и другим рекам созданы Технические комитеты, деятельность которых представляла и представляет очень важный компонент в работе международных совместных комиссий, комиссий международных приграничных водных ресурсов, различных бассейновых речных комиссий, к примеру, в США и Канаде. При возникновении конфликтных ситуаций часто веское слово технического специалиста (эксперта) расставляло все точки над «i» и спор сходил на нет. Если в регионе Центральной Азии государства захотят создать еди-

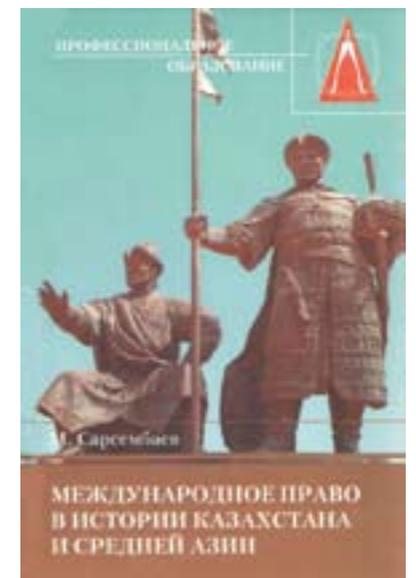
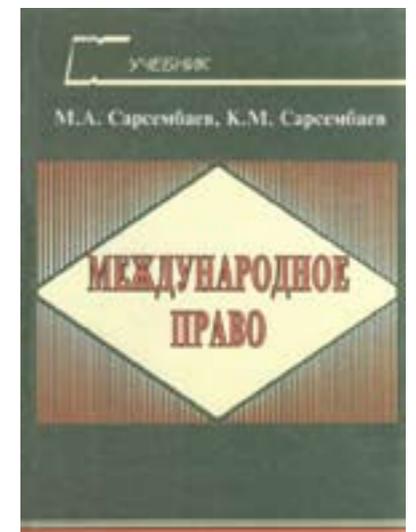
⁹Бассейн реки Меконг – о соглашениях 1957, 1995 гг. – http://www.cawater-info.net/bk/water_law/2_3.htm; урегулирование статуса реки Инд см.: http://bergebendery.org/new_resources/right/nature/water/ind.pdf.

ную региональную комиссию (комитет) по урегулированию вопросов водотехнических сооружений и водопользования, или если Казахстан и Кыргызстан захотят создать подобного рода комитет на двусторонней основе, то в составе такого комитета можно создать Технический комитет или Технический отдел, который мог бы реально содействовать разрешению потенциальных водных споров и конфликтов межгосударственного характера.

Опыт урегулирования водных конфликтов различных уровней, внутри или между странами, указывает на то, что важно постоянное участие в переговорах лиц, принимающих реальные решения, а также технических специалистов (экспертов). В итоге потенциально важные для достижения соглашения вопросы или возможности выполнения этого соглашения, будут реализованы, не будут упущены технические, физические параметры в виде колебаний стока вод во времени и пространстве, соответствующих объемов грунтовых вод, качества воды и иных аспектов, экономические и политические параметры, которые содействуют разрешению водных споров. Поэтому прямые переговоры и консультации государств и представителей международных речных координационных комитетов в разных регионах планеты между собой довольно часто приводят и приводят к урегулированию конфликтных ситуаций. Прямые переговоры кыргызской и казахстанской сторон с участием премьер-министров обеих стран с подключением местных государственных органов Жамбылской (Казахстан) и Таласской (Кыргызстан) областей также привели к снятию напряженности и решению спора на участке казахстанско-кыргызской границы в районе межгосударственного канала «Быстроток».

Международный опыт решения споров в отношении водопользования на реках показывает, что при недостижении договоренностей на переговорах, стороны обращаются к посредничеству и (или) добрым услугам. И вот здесь услуги посредников, их еще называющих фасилитаторами, играют большую роль.

Если спор по поводу межгосударственного канала «Быстроток» перерос бы в конфликтную ситуацию, которую оказалось бы невозможно разрешить методом прямых переговоров, или возникли бы острые водохозяйственные споры с Кыргызстаном и на других трансграничных с Казахстаном реках, которые также не удалось бы решить с помощью прямых двусторонних перегово-



⁵Convention Regarding the Regime of Navigation on the Danube on 18 August 1948 - <http://ksh.fgg.uni-lj.si/danube/belgconv/>.

ров, возникла бы необходимость в приглашении посредника (медиатора, фасилитатора) из числа тех стран, которым обе стороны доверяли бы, который был бы независимым и объективным. Вряд ли можно было бы такого посредника найти среди центрально-азиатских государств, поскольку каждый из них так или иначе связан на водных интересах друг с другом. Скорее всего, таким посредничающим государством в казахстанско-киргизской ситуации наиболее подходящим могла бы стать Российская Федерация (специалисты этой страны примерно одинаково хорошо знают проблемы как Кыргызстана, так и Казахстана, может быть использован понятный для всех 3-х сторон русский язык, у обеих стран есть доверительное отношение к России).

Когда назревали конфликты во взаимоотношениях государств-соседей международных, трансграничных рек, приглашались банки развития и финансовые учреждения, которые своими капиталами и консультациями часто играли примиряющую роль. Банк мог предложить свои финансовые средства в кредит конфликтующим государствам для строительства нового гидротехнического сооружения во избежание паводков и наводнений, ремонта имеющегося сооружения, для создания водохранилищ для сбора, накопления воды при прогнозе о засухливом сезоне для использования ее в поливочный период. Такие беды объединяли государства, даже если они находились во враждебных отношениях. Это приводило к формированию совместных трансграничных организаций и водохозяйственных учреждений государств, объединенных кредитными капиталами банка, общей деятельностью и общей целью выживания населения этих стран, особенно населения, проживающего либо вдоль линии водной государственной границы по обеим сторонам, либо на пересечении перетока вод международной реки через государственную границу сопредельных государств. Это содействовало разумному делению и (перераспределению) вод такой реки всеми этими странами и сводило конфликтные ситуации практически на нет.

Распределение водных ресурсов рек Инд, Джелум, Чинаб, Рави, Беас и Сатледж в Пенджабе и Синде стало основной причиной напряженных отношений между Индией и Пакистаном. Всемирный Банк выступил в качестве посредника, а также предоставил жестко враждовавшим между собой Индии и Пакистану ресурсы, благодаря которым удалось построить связующие каналы для Индии и водохранилища для Пакистана. Соглашение от 19 сентября 1960 г. и процесс переговоров сторон, а также помощь Всемирного банка предотвратили большие конфликты между этими двумя государствами¹⁰.

Строительство гидротехнических сооружений требует немалых капиталовложений (достаточно отметить, что на строительство небольшого канала и гидроузла к нему на канале «Быстроток» требуется более 5-ти млрд. тенге), поэтому было бы целесообразно Казахстану, Кыргызстану и другим странам региона объединять свои организационные и финансовые усилия, соединять их с капиталами банков развития (всем государствам вместе было бы легче возвращать банку заемные средства) для строительства новых гидросооружений, что привело бы к более ускоренному развитию экономики на этой основе и повышению благосостояния населения этих стран. Такой подход просто исключил бы возникновение трансграничного водного конфликта в корне.

Изучение европейских конвенций по Дунаю и Рейну обнаруживает, что положения конвенций и их реализация направлены не на одноцелевое, а на многоцелевое функционирование бассейновых организаций этих международных рек. Центральным компонентом этих 2-х конвенций является планирование и координация, а уже потом – вододеление. Говоря другими словами, планирование и координация действий попутно решают вопросы деления, распределения воды. Придунайские государства взяли на себя обязательство содержать свои участки реки Дунай в судоходном состоянии для речных судов, а на глубинных участках – для морских судов, производить необходимые работы для обеспечения и улучшения условий судоходства, не чинить препятствий или помех для судоходства на Дунае. Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому развитию реки Дунай 1994 г., которая объединила 13 придунайских государств, и Дунайский региональный проект способствуют этим странам в осуществлении охраны реки, обеспечении экологической чистоты вод этой реки, а также в укреплении трансграничного сотрудничества этих стран. Аналогичные положения Мангеймской конвенции по Рейну. Конвенция по Рейну функционирует 144 года, Конвенция по Дунаю – 63 года: обе выдержали испытание временем, за все это время государства-участники этих конвенций не имели практически ни одного водного конфликта. Идеи и положения этих конвенций с учетом особенностей центрально-азиатского региона было бы желательно положить в основу подобной региональной конвенции и хотелось бы надеяться, что такая конвенция приведет нас к таким же позитивным, как европейские, результатам. Эксперт вынужден рассуждать именно в этом ключе, поскольку примерно 10 водохозяйственных соглашений, функционирующих в регионе, оказываются недостаточно способными предотвращать и разрешать водные споры, возникающие на наших трансграничных реках.

Идеальным вариантом международно-правового решения вопроса по водным ресурсам рек центрально-азиатского региона было бы создание единой для всего региона комиссии по эксплуатации всех рек и водопользованию под таким условным названием: Центрально-Азиатская Комиссия по использованию водохозяйственных сооружений и водопользованию, статус и деятельность которой была урегулирована одноименной региональной конвенцией, которую подписали бы и ратифицировали все 5 Центрально-азиатских государств. В нее вошли бы официальные представители специализированных министерств и ведомств всех государств региона и лучшие гидротехнические специалисты этих стран. Это сняло бы политическую составляющую водной проблемы, отпал бы вопрос о «продаже воды», объединенными усилиями внутри региона можно было бы решать и энергетические вопросы тех же Кыргызстана и Таджикистана, можно было бы выступать единым водно-энергетическим партнером на переговорах в решении проблем с трансграничными реками, втекающих в регион из Китая, России.

В водохозяйственных ситуациях межгосударственного характера, когда промедление с подачей воды грозит гибели огромных массивов сельскохозяйственных наделов, огородов, садов, нужно: проведение интенсивных переговоров на местном и центральном уровнях обоих государств; умение быстро находить нужные аргументы и статьи заключенных ранее двусторонних договоров в пользу своей страны; быстрый подсчет потенциального финансово-материального ущерба в миллионах (миллиардах) в киргизских сомах и казахстанских тенге в случае гибели урожая в целях взыскания с виновных лиц, совершивших самовольное

перекрытие воды в виде самоуправства, наказуемого киргизским кодексом в уголовном порядке, на возмещении которого могла бы настаивать казахстанская сторона; неременное и быстрое в рамках разумного и возможного удовлетворение претензий киргизской стороны; в случае необходимости постановка вопроса о разработке и принятии двустороннего соглашения с включением норм, устраивающих как киргизскую, так и казахстанскую стороны. Рекомендую, скажем, киргизской стороне присоединиться к многостороннему договору по вопросам трансграничных водотоков, казахстанская сторона могла бы изложить все выгоды, которые могла бы получить киргизская сторона в случае присоединения. При таких подходах нет смысла прибегать к понуждению в деле заключения двух-многосторонних договоров.

Можно обращаться в суд соответствующего государства, в межгосударственный арбитражный суд для решения споров по водохозяйственной проблеме международного характера. К этому средству разрешения международного спора нужно обращаться, предварительно взвесив все «за» и «против». Если Казахстан проигрывает спор по водному конфликту, будет очень трудно договариваться с трансграничным государством о решении водных проблем в будущем.

Если Казахстан выигрывает спор по суду, еще не факт, что трансграничное государство немедленно будет исполнять судебное решение. А вода нужна сегодня, без промедления, часто – всегда. Приграничное казахстанское население не может оставаться без воды: именно поэтому от руководящих лиц государства, дипломатов, технических специалистов требуется высокое умение договариваться с государством (государствами) другого берега, другого русла.

При возникновении водных споров на индо-пакистанских трансграничных реках первоначально Пакистан требовал разрешения этих споров в арбитражном суде, но Индия воспротивилась этому и настаивала на специальном суде по решению водных споров. В конечном итоге обе стороны сошлись на необходимости использования классических средств позиционных переговоров, что привело к определенным позитивным результатам.

Суть вопроса надлежащего управления водными ресурсами состоит в бассейновом управлении. На простом, доступном языке

это означает организационно-юридическое обеспечение координации и интеграции деятельности всех заинтересованных государств в верховьях и низовьях в пределах единой водной экосистемы международной реки. Такое коллективное управление способствует достижению реальных договоренностей между странами соответствующего бассейна международной реки.

М. А. Сарсембаев: Қазақ-қыргыз трансшекаралық өзендердің режимі және халықаралық өзендер мәртебесін реттеуді заң жүзінде талдау.

Автор мақалада өзен суын пайдалануға орай Қазақстан мен Қырғызстанның шекарадағы халықтарының арасындағы кішігірім жанжалдарының артында халықаралық өзендер мәртебесін реттеудің әлемдік тәжірибесі негізінде шешуге болатын және шешілуі қажет Орталық Азия өзендерінің маңызды аймақтық проблемалары тұрғанын көрсетуге тырысқан. Қазақстан үшін ғаламшардағы әртүрлі мемлекеттердің пайда болған құқықтық және ұйымдастырушылық сипаттағы өзендер проблемаларын шешу біліктілігі қызығушылық тудырады.

Түйінді сөздер: трансшекаралық өзендер, халықаралық өзендер, шекараны межелеу, шекараны белгілеу, сервитут, фасилитатор, гидротехникалық құрылыс, судың ағысы, тікелей келіссөздер, биоәртүрлілік.

M. Sarsembayev: The Regime of the Kazakhstan and Kyrgyzstan transborder rivers and legal analysis of it's regulation of the status of the international rivers.

In this article the author tries to show that behind the small conflict of the border population of Kazakhstan and Kyrgyzstan concerning the river water usage there are serious regional river problems of the Central Asia which may be and should be solved on the basis of the world experience of regulation of the status of the international rivers. For Kazakhstan it is very interesting to know the ability of the states of different regions of the planet to solve the having been appeared the river problems of legal and organizational nature.

Keywords: transborder rivers, international rivers, delimitation of borders, demarcation of borders, servitude, promoter, hydrotechnical installment, overflow of waters, direct negotiations, biodiversity.



НОВЫЕ КНИГИ

Досымбекова Р. Ш. Аналитический обзор зарубежного опыта по подбору, расстановке, обучению, социальному обеспечению сотрудников правоохранительных органов и государственных служащих: Справочное пособие. Алматы: Жеті Жарғы. 2013. – 68 с.

Рецензенты: Когамов М. Ч, д.ю.н., профессор; Хан В. В., к.ю.н., доцент. Справочное пособие включает в себя краткий обзор зарубежного опыта Германии, Турции, Великобритании, Польши, Франции, Италии, США, Бельгии и Литвы по подбору, приему, расстановке, обучению, социальному обеспечению сотрудников правоохранительных органов и государственных служащих.

Материал адресован сотрудникам кадровых подразделений правоохранительных и государственных органов, практическим работникам сферы управления персоналом.

¹⁰ Договор по водам реки Инд между Правительством Индии и Правительством Пакистана от 19 сентября 1960 г. – http://berg-bendery.org/new_resources/right/nature/water/ind.pdf.

SPAIN IN THE NEXT 50 YEARS: CHALLENGES AHEAD



A. A. MARCOS,
Prof. University CEU San Pablo (Madrid)

Spain is an old nation but a young democracy with a 35 years old Constitution. For this century Spain will face some challenges like ageing population, independentism and territorial integrity. In the other hand, Spain is a strong democracy inside the European Union and has a deep commitment with international community to foster freedom, democracy and human rights around the world, especially around the Mediterranean Sea.

Keywords: Spain, challenges, population, territorial integrity, political stability, the European Union, democracy, human rights, international policy, community.

I. INTRODUCTION

The first lesson from History is that we cannot gamble with the past. It is not possible to deduce a plausible answer from a question like "What would happen if...?". We can learn from History because, as classic said, *Historia est magistra vitae* (History is the teacher of life). The second lesson from History is that we cannot guess what is going to befall in the next years, due to the fact we are not soothsayer or witches connected to some "divinities" who can oversee our destiny. We don't have that crystal ball to see the future. Nevertheless, we can offer some possible scenarios and then we can choose one of them or mix some of them, or even discard all of them.

Even if you are a very well informed man, you can fail your predictions. The best example of this is the interview made to François Mitterrand in July 1989, where he was asked about the fall of communism and he answered something like "we will not see that, maybe our grandchildren will see it"; that year fell the Berlin wall and the iron curtain and in 1991 fell the Soviet Union.

The SWOT analysis is based on the Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats and shows how Spain will face the near future, offering some possible scenarios.

II. CHALLENGES, WEAKNESSES AND THREATS

The main challenge for Spain is its territorial integrity. Century by century, Spain has lost some parts of its territory. Of course, from our extremely short perspective of 20-30 years, the society of knowledge and interconnectivity, has forgotten what happened some centuries ago. Spain was in the XVIth century the biggest empire of the world, stretching from America (from California to Chile and Argentina) to Philippines (whose name come from the king Philip II), crossing through Africa and Europe. Since then, every generation has lost some

part of land, most of it during the independences of the American colonies in the beginning of the XIXth century. Nowadays, there are two kind questions on the table. First: some disputed enclaves. Second: independent movements and territorial framework.

The disputed enclaves are Gibraltar, Ceuta and Melilla. Gibraltar is a Britain colony in Spanish territory since thanks to the Treaty of Utrecht (1713). Ceuta and Melilla are two Spanish cities in North Africa surrounded by Moroccan lands. Properly speaking, Gibraltar is a British Overseas Territory, which means that after Second World War, during the fall of colonial empires, British Empire was transformed into a Commonwealth with other independent states. But fourteen territories decided not to be nor independent nor part of United Kingdom. So, although the legal status is called "overseas territory", Gibraltar is in fact a colony. This conflict has been studied by United Nations for decades and now is an impasse between United Kingdom and Spain. Ceuta and Melilla is a problem connected to the previous one¹ because, according to a general mind, one state cannot have the two coasts of the Strait of Gibraltar. This has been reminded by Moroccan authorities since the independence of Morocco (1956)².

What about independence movements? The Spanish Constitution (1978) states that "National sovereignty belongs to the Spanish people, from whom all State powers emanate" (section 1.2). This is very clear. Not so clear is the Second Section: "The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognizes and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions of which it is composed and the solidarity among them all". According to this section, the Constitution states that Spain is "indissoluble" but, at the same paragraph, it "recognizes and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions". So, here there is a big problem; a problem that for years has been silenced by general society because it is better to go further and not to think about other scenarios because those "other scenarios", in the '70s and '80s could mean to return to Franco's dictatorship or even worse to a new civil war—one more in the centuries of civil wars in Spain, three in the XIXth century and one

¹See Schumacher, Spanish Eyes Turn to a Second Pillar of Hercules // The New York Times, 18th February 1985, at <http://www.nytimes.com/1985/02/18/world/spanish-eyes-turn-to-a-second-pillar-of-hercules.html>, (25th September 2013).

²"«Por ello», dijo, «pido a Dios que permita a España recuperar Gibraltar del Reino Unido en el más breve espacio de tiempo, a fin de que nosotros podamos recuperar Ceuta y Melilla también en el más breve espacio posible». See "Hassan II vincula la solución de Ceuta y Melilla a Gibraltar", El País, 26th March 1986, http://elpais.com/diario/1986/03/26/portada/512175602_850215.html (25th September 2013).

another in the XXth—. So Spanish politicians decided to agree in this difficult point and they started to build the new "state of autonomous regions" (Estado de las autonomías, in Spanish). But this was a quick solution for a very big important open-ended problem. Since then, every one of the seventeen regions that integrate Spain started to reproduce the State structure (government, Parliament, Police etc.) in their territories. More than 30 years after the Constitution, the Spanish landscape is very different and Spain in tact a unitary centralized State but a quasi-federal one. And the main problem is that some of these regions—Catalonia, Basque Country, Galicia and Canary Islands— want to be a different State detached from Spain itself.

Here there are some plausible scenarios. First of them could be a reintegration in a more centralized State. Second, a return to the old Feudal Reigns where there were many little kingdoms in the Hispanic Peninsula—Castile, Galicia, Valencia, Aragon, Navarra, etc—. Third, a new scenario where under the kingdom of Spain these territories see their traditions—language, culture, History, etc— respected, even more than now³. The fourth scenario should be one with new independent States. Here, in the last scenario, there are more possibilities depending on the relationship in the next future with Spain and the European Union.

The second challenge for Spain in this century is the economic situation. This issue depends many on the political environment, on how the territorial question will be resolved. Nowadays, with political stability, thanks to the People Party (PP) overwhelming majority until 2015, the economic situation is improving. But Spain has based its model of economic growing on the real state building sector; that must be changed. In a globalized economy, Spain cannot be competitive with other countries or enterprises if is based on that sector. Spain must offer new perspectives for foreign investment. Although it seems very difficult the economic recovery with a rate of 26% of unemployment, which means six million people without working and more than 1.300.000 families where no one of their members is working or perceiving subsidy, 2014 will be a very good year for macroeconomic figures; for the families, it is necessary to wait for another two years more.

The next challenges for Spain were well described by the National Security Strategy 2013⁴. It identifies twelve main threats and other accelerators or precipitators named "risk multipliers" by Spanish Government. The threats for Spanish security are the proliferation of armed conflicts especially in the nearer area, North Africa and Mediterranean Sea, terrorism, cyberthreats, organized crime, economic and financial instability, energy vulnerability, proliferation of weapons of mass destruction, irregular migratory flows, espionage, emergencies and disasters, the vulnerability of maritime space, the vulnerability of critical infrastructures and essential services. Those are the main threats. The risk multipliers are, among others: "climate change, poverty, inequality, ideological extremism, demographic imbalances and the spread of the misuse of new technology which, although not risks

³It is necessary to remind that many people suffer discrimination penalties and fines in Catalonia for speaking in Spanish and not in Catalanian. See "Artur Mas multa a 97 comercios por no rotular en catalán en Barcelona", La Gaceta, 16th April 2012, at <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/cataluna/artur-mas-multa-97-comercios-por-no-rotular-catalan-2011-20120416>, retrieved on 26th September 2013. See also Garat, Ketty: "Duran Lleida niega la realidad: «Es posible escolarizar en castellano»", Es Radio, 13th September 2011, at <http://www.libertaddigital.com/sociedad/2011-09-13/duran-lleida-niega-la-realidad-es-posible-escolarizar-en-castellano-1276435193/> (26th September 2013).

⁴See The National Security Strategy: Sharing a Common Project, at http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/9EE78C07-C971-440B-B297-3ABDD6394454/0/EstrategiaSeguri-dad_BAJA_julio.pdf (28th September 2013).

or threats in themselves, may trigger or worsen them"⁵. All of those threats are very important for the security of the state, and there is no hierarchy among them; energy security, food security or economic instability is as important as terrorism or proliferation of weapons of mass destruction (WMD).

Terrorism was the main threat during the 80s and 90s because of ETA separatist movement. They were very cruel terrorists, very sanguinary, with 3 people dead per week during the worst years of their activity. Almost one thousand people have been killed by those criminals. Many milliards were extorted by the criminal band. But the main focus for Spanish Security Services is no more ETA although they have not surrendered, they decided stop killing in 2009⁶, but Islamist terrorist groups, among them Al Qaeda and their branch offices or outsourced partners, especially in the North of Africa. Many Islamist movements are operating in Spanish land; from there, they send new members to training camps in Asia and North Africa, they work as fundraisers, they facilitate the acquiring of material for the "fight" weapons but also books, CDs, DVDs, etc. Spanish government is fighting against those criminal groups but this struggle is not easy and the counterpart is very insistent and pressing because they have other conception about what time is while for western culture yesterday is very far away, one century is very close for Arab culture. The nature of separatist terrorist groups is very clear for Spanish authorities or even for academicians, but this is not the case for Islamist terrorism.

Besides, there is another threat, following the National Security Strategy, which is the irregular migratory flows. For Spain this has been an issue of big concern, at least since the 90s. For more than decades many people has tried to arrive to the Spanish coast because once they are in the territory they are in the European Union and they thought this was enough to have a palace and a good car. Their dreams were transformed in a nightmare when they realize that they could be deported, returned to their nation of precedence; or even worse, many of them died in the Sahara desert, or in the sea in front of the coasts of the Canary Islands or of Andalusia. It is not difficult to see nowadays many sub-Saharan people trying to jump the border between Spain and Morocco in Ceuta or Melilla. Their desperation reflects the economic distance between their incomes and the average wage salary in Spain: the GDP of Spain is fourteen times higher than the Moroccan one.

Linked to this issue, there is another problem. According to UN Population Division, "In 2050, Spain will be the country with the highest percentage of old people in the world"⁷. The Spanish population will decrease by 9.4 million in the next 50 years. The replacement rate is 2,1 children per woman, but Spain will maintain—in the best expectancies—that rate below 1,8. Since the 70s, the tendency in Spain has been decreasing and in 2011 it was 1,36. This is a problem of big concern for some sociologists in Spain but not for authorities.

III. STRENGTHS AND OPPORTUNITIES

In the other hand, Spain has been growing in many aspects in the last four decades, since the Stabilization Plan (1959) which set the basis for

⁵Ibidem, p. 3.

⁶See Tremlett, Giles and Davies, Lizzy: "ETA blamed for death of French policeman in shoot-out near Paris", The Guardian, 17th March 2010, at <http://www.theguardian.com/world/2010/mar/17/france-police-death-eta-blamed>, retrieved on 28th September 2013. See also "Timeline: ETA campaign", BBC News, 20th October 2011, at <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11181982>, (28th September 2013).

⁷Ver Bosch. Spain faces massive decline in population // BMJ, 1st April 2000.

| Years | 2010-2015 | 2015-2020 | 2020-2025 | 2025-2030 | 2030-2035 | 2035-2040 | 2040-2045 | 2045-2050 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total fertility (children per woman) | 1,50 | 1,57 | 1,62 | 1,67 | 1,71 | 1,74 | 1,77 | 1,79 |

economic growth during the 60s and the political change during the 70s. In 1978, Spanish people voted and passed a new Constitution in referendum, which is the current Constitution. That legal framework was yielded amid a big consensus among all political, social and economic forces. According to that "the political form of the Spanish State is the Parliamentary Monarchy" (Section 1.3). So Spain is not nowadays a Republic, and if someone wants to change that, has to gather a huge majority of the population and political and social forces. This means that there is a very stable political system; of course, it needs some changes to avoid corruption economic inefficiency, duplicity in the Administrations and other problems. The electoral system is based in an imperfect bipartidism with two strong parties – Socialist Party (PSOE) at the center-left and People Party (PP) at the center-right and some others smaller Communist Party (IU), Unity Progress and Democracy (UPyD) many of them nationalist – catalanist like CiU or ERC, basquist like PNV, and only one pro-terrorist – Amaiur, derived from ETA.

So, following the General Systems Theory of David Easton, we can say that almost all the political sensibilities of the society are represented in the Parliament, and in consequence, all the demands and complaints can be heard by the Government, who is obliged to answer somehow to all of them if they are legitimate and they are inside the constitutional framework. If a part of the society doesn't like one governmental decision, they can express that in the mass media, on the streets, constitute associations to fight legally, without violence against that decision, make demonstrations or strikes, etcetera. This has yielded a kind of society not divided into two parts but a very cohesive one.

The weather is another good factor for Spanish economic growth. Thanks to our Mediterranean diet and our coasts and beaches we received the visit of many tourists, almost 58 million⁸. Thanks to that "industry" Spanish economy is recovering slowly.

⁸See Barreira España registró en 2012 el tercer mejor año de la historia en llegada de turistas, El País, 16th January 2013, at http://economia.elpais.com/economia/2013/01/16/actualidad/1358336183_202730.html (30th October 2013).

IV. CONCLUSIONS

As stated in the beginning of the article, it is possible to offer some plausible scenarios for Spain in this XXIst century. The most probable is that with one Spain united and integrated in a strong European Union. War is out the horizon of Europe for this century for the first time ever in History. Of course, Spain, inside the EU, will have to tackle its relationship with other world powers USA, Russia, China and India, among others, but the problems and conflicts will arise must be managed through peaceful means – mainly diplomacy and not violence or wars.

Spanish political stability is also well assured, for first time in decades. Spain has lived for two centuries a big political instability, with many civil wars and coup d'état; since the first Constitution (1812) to the last one (1978), Spain has adopted eight constitutions: 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876, 1931 and 1978⁹.

The 1978 Constitution has yielded the highest and the best and longest era of prosperity to our country.

А. А. Маркос: Испания 50 жылдан кейін: уақыт сыни-қатері алда.

Испания – бұл ежелгі ұлты бар, бірақ жас демократиялық және 35-жылдық Конституциясы бар ел. Испания бұл ғасырда ұлттың қартаюуы, индентентизм және аймақтық тұтастық сияқты уақыт сыни-қатерлермен бетпе-бет келеді. Бір жағынан, Испания – бұл Еуропалық Одақтың ішінде күшті демократиялық ел, дүние жүзі бойынша әсіресе, Жерорта теңізі ауданында бостандыққа, демократия мен адам құқықтарына ықпал етуде халықаралық бірлестікте салмақты орны бар ел.

Түйінді сөздер: Испания, шақырулар, халық, аймақтық тұтастық, саяси тұрақтылық, Еуропалық одақ, демократия, адам құқығы, халықаралық саясат, қоғам.

А. Маркос: Испания через 50 лет: вызовы будущего.

Испания – это страна со старой нацией, но с относительно молодой демократией и 35-летней Конституцией. В этом веке Испании предстоит столкнуться с такими вызовами как: старение нации, индентентизм и территориальная целостность. С другой стороны, Испания – это страна с сильной демократией внутри Европейского Союза, которая имеет глубокую приверженность международному сообществу в его содействии свободе, демократии и правам человека по всему миру, особенно района Средиземного моря.

Ключевые слова: Испания, вызовы, население, территориальная целостность, политическая стабильность, Европейский союз, демократия, права человека, международная политика, общество.

⁹See "Constituciones Españolas 1812 – 1978", at http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978 (30th October 2013).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

(АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР)¹

В статье представлен обзор международных экологических обязательств Республики Казахстан. Проведено обобщение международных договоров и иных документов в сфере охраны окружающей среды и исследовано влияние международных обязательств РК на национальное экологическое законодательство.

Ключевые слова: международные договоры, экологическое право, законодательство, окружающая среда, охрана окружающей среды, международные обязательства, зелёная экономика, обязательства, эмиссии, механизм межгосударственного сотрудничества.

I. КРАТКО О МЕЖДУНАРОДНОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ И УЧАСТИИ КАЗАХСТАНА В ЕГО РАЗВИТИИ

Международное экологическое право (международное право охраны окружающей среды) является одной из важнейших отраслей международного права, оказывающих существенное влияние на национальное законодательство многих стран.

Общепризнанные экологические принципы и направления международного сотрудничества определены Стокгольмской декларацией по окружающей среде (1972), Всемирной хартией природы (1982), Декларацией по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), «Повесткой дня на XXI век» (Рио-де-Жанейро, 1992), декларациями Саммита тысячелетия (Нью-Йорк, 2000), Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002)² и другими международными актами. Эти акты имеют огромный международный авторитет и находят реализацию и в международных соглашениях, и в национальном праве многих государств, в том числе Республики Казахстан (далее – РК).

Международные экологические договоры охватывают своим регулированием все основные природные ресурсы, имеющие бесценное значение для сохранения жизни всего человечества (водные, земельные, живые ресурсы, атмосфера)³.

© Л. А. Емельянова, 2013

¹Статья подготовлена по материалам исследования, проведённого ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS» в 2012 г. по вопросу о влиянии международных обязательств Республики Казахстан на национальное законодательство в сфере эмиссий загрязняющих веществ в окружающую среду.

²Перечисленные документы доступны на сайте ООН <http://www.un.org/ru>. (2 октября 2013 г.).

³Международное экологическое право не кодифицировано и представлено большим числом международных договоров и актов «мягкого» права рекомендательного характера, имеющих важное общемировое значение (как, на-



Л. А. ЕМЕЛЬЯНОВА,
старший юрист ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS»,
г. Алматы

Казахстан является членом и активным участником различных международных комиссий и процессов, направленных на выработку и реализацию международных договорённостей по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития на глобальном и региональном уровнях. Среди них – Комиссия по устойчивому развитию ООН; Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию стран Центральной Азии; региональная евразийская сеть Всемирного совета предпринимателей для устойчивого развития; Межгосударственный Совет по гидрометеорологии СНГ; процессы «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и устойчивое развитие для Азии». Развивается сотрудничество с Программой развития ООН, Всемирным Фондом дикой природы (WWF) и другими международными организациями.

Одной из глобальных международных инициатив Казахстана в сфере охраны окружающей среды является Программа партнёрства «Зелёный мост». Программа была представлена и нашла международную поддержку на III Астанинском экономическом форуме (Астана, 2010); VI Конференции Министров по окружающей среде и развитию Азиатско-Тихоокеанского региона (Астана, 2010)⁴; в рамках Генеральной Ассамблеи ООН (2011) и далее – на Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (Рио-де-Жанейро, 2012)⁵. Программу поддержали члены Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого Океана (ЭСКАТО) и Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК)⁶.

пример, Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г., Стокгольмская декларация по окружающей среде 1972 г. и другие). В связи с этим высказываются предложения по его глобальной кодификации. См.: Шемшученко Ю.С. Плюс экологизация всей Земли (проблемы кодификации международного экологического права). Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 82-84.

⁴Дерновой А. Г. Основные международные экологические инициативы Казахстана. Источник: http://aarhus.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=418. (18 октября 2012 г.).

⁵Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» под названием «Будущее, которого мы хотим», одобренный Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 27 июля 2012 г., содержит следующую оценку Программы «Зелёный мост»: «мы приветствуем региональные и межрегиональные инициативы в области устойчивого развития, такие как Программа партнёрства «Зелёный мост», которая является добровольной и открытой для участия всех партнёров» (параграф 102). Источник: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/12/PDF/N1147612.pdf?OpenElement> (11 ноября 2013 г.), <http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html>. 11 ноября 2013 г.

⁶Казахстан призвал «Рио+20» к реализации инициативы «Зелёный мост». Источник: <http://www.newskaz.ru/economy/20120621/3374831.html>. (27 сентября 2013 г.).

30 сентября 2013 г. в г. Астане проведена Международная конференция по Программе партнёрства «Зелёный мост», организованная Министерством охраны окружающей среды РК (далее – МООС) в партнёрстве с Программой развития ООН. По её итогам 8 стран – Казахстан, Россия, Кыргызстан, Беларусь, Монголия, Грузия, Германия и Черногория подписали Хартию о программе партнёрства «Зелёный мост»⁷.

Хартия предусматривает, среди прочего, организацию международной ассоциации для цели реализации Программы партнёрства «Зелёный мост», а также создание на территории РК информационно-аналитического института для проведения исследований, развития и трансферта технологий и развития инкубаторов⁸.

II. УЧАСТИЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ

Следует подчеркнуть, что Казахстан является участником значительного числа международных природоохранных договоров. Кроме того, с рядом стран заключены соглашения о сотрудничестве и иные международные договоры по природоохранным вопросам.

Всего, по нашему подсчёту, свыше 60 международных договоров РК прямо или косвенно затрагивают сферу охраны окружающей среды (в том числе вопросы эмиссий в окружающую среду, защиты озонового слоя от выброса парниковых газов, предотвращения загрязнения с судов, торговли и перевозок опасных химических веществ, промышленной безопасности на опасных производственных объектах и предупреждения аварий, трансграничных воздействий и др.)⁹.

Продолжается работа по подготовке к присоединению к другим международным договорам, например, к некоторым протоколам к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 1979)¹⁰, а также по вхождению в международные организации (ОЭСР, ВТО)¹¹.

⁷О Международной конференции по программе партнёрства «Зелёный мост» и международной специализированной выставке «Астана ЭКСПО-2017». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/2013/new2012-2013/09/3126-196/>>. (29 октября 2013 года). В Казахстане подписали Хартию о программе партнёрства «Зелёный мост». Источник: <http://www.zakon.kz/kazakhstan/4579089-v-kazakhstanepodpisali-khartiju-o.html>. 29 октября 2013 г.

⁸Источник: <<http://gbpp.org/ru/charter-of-the-green-bridge-partnership-program/>>. (11 ноября 2013 г.).

⁹Список из 26 международных договоров, включающий основные конвенции и дополнительные международные договоры (поправки, протоколы) к ним, содержится на сайте МООС – Перечень природоохранных конвенций. Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/activity-of-state-authority/international-organization-cooperation/3220-00/>> (27 сентября 2013 г.). Следует отметить, что данный список не является исчерпывающим перечнем международных договоров РК в сфере охраны окружающей среды.

¹⁰Согласно Докладу РК по выполнению Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. за 2010 г. приоритетными для присоединения являются: (i) Протокол ЕМЕП о долгосрочном финансировании совместной программы мониторинга и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), принятый в Женеве в 1984 г.; (ii) Хельсинкский протокол 1985 г. о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30%; (iii) Софийский протокол 1988 г. об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков; (iv) Орхусский протокол 1998 г. по тяжёлым металлам (Отчет по Договору № 05-03-139 от 2 июня 2011 г. «Подготовка доклада РК по выполнению конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния за 2010 г.». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/wp-content/uploads/doklady/zagr.vozdux2010.htm>>. (27 сентября 2013 г.).

¹¹Например, в 2011 г. были утверждены подходы вступления Казахстана в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). См.: Утверж-



Здание ООН. г. Нью-Йорк

Кодекс РК от 9 января 2007 г. № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» (далее – «Экологический кодекс» или «ЭК») устанавливает приоритет международных договоров, *ратифицированных* РК, над положениями кодекса (п. 2 ст. 2 ЭК).

Ратификации подлежат международные договоры, предметом которых являются права и свободы человека и гражданина; выполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов; устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами РК; и некоторые иные (ст. 11 Закона РК от 30 мая 2005 г. № 54-III «О международных договорах Республики Казахстан»).

В соответствии с постановлением Конституционного совета РК «Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции РК» от 18 мая 2006 г., *акты РК о ратификации международных договоров и акты РК о присоединении к международным договорам равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям* (п. 2). В этой связи международные договоры, обязательность которых для РК установлена нормативными правовыми актами о присоединении к международным договорам, *принятыми Парламентом республики*, приравниваются к ратифицированным РК, международным договорам¹².

По нашему подсчёту свыше 30 ратифицированных и приравнённых к ним международных договоров РК относятся к вопросам охраны окружающей среды.

Механизм межгосударственного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования закреплён ст. 192

дены подходы вступления Казахстана в ОЭСР. Информационное агентство «Kazakhstan Today». Источник: <http://www.zakon.kz/4446566-utverzhdenuyepodkhody-vstuplenija.html>. 27 сентября 2013 г. Не исключено, что вступление в данную организацию может повлечь, как и в отношении России, необходимость изменения экологического законодательства. Условия присоединения России включают осуществление коренных преобразований экологического законодательства. См.: Кодолова А. О возможности (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью // Хозяйство и право, 2012, № 8. С. 26-40.

¹²П. 5 Нормативного постановления Верховного Суда РК от 10 июля 2008 г. № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» в действующей редакции.

Экологического кодекса. Он предусматривает участие РК в соответствии с обязательствами по международным договорам в ряде международных и трансграничных процедур по вопросам обмена экологической информацией; проведения совместного мониторинга окружающей среды и нормирования воздействий на окружающую среду; применения мер ответственности за причинение ущерба окружающей среде других государств или районов, находящихся за пределами РК и по другим вопросам.

III. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РК

По критерию объекта правового регулирования все природоохранные международные договоры РК могут быть систематизированы на три группы¹³:

1. *Средозащитные международные договоры*, регулирующие охрану окружающей среды в целом. По данной группе договоров негативное влияние хозяйственной и иной деятельности сказывается на состоянии всей природной среды без выделения отрицательных последствий для отдельных природных объектов.

К данной категории мы можем, к примеру, отнести Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 г., РК присоединилась Законом РК от 21 октября 2000 г. № 86-II); Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 22 мая 2001 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 7 июня 2007 года № 259-III); Договор к Энергетической Хартии (Лиссабон, 17 декабря 1994 г.; Договор ратифицирован Указом Президента РК от 18 октября 1995 г. № 2537) (далее – ДЭХ); Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базель, 22 марта 1989 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 10 февраля 2003 г. № 389-II); различные соглашения о сотрудничестве между РК и другими странами и другие международные договоры.

2. *Ресурсозащитные международные договоры*, регулирующие охрану отдельных природных объектов (ресурсов), негативное изменение которых имеет международное значение.

Среди рассматриваемой группы договоров могут быть выделены международные договоры по охране отдельных видов природных ресурсов.

По охране атмосферного воздуха, климата и озонового слоя – например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Женева, 13 ноября 1979 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 23 октября 2000 г. № 89-II); Венская Конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 30 октября 1997 г. № 177-1); Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата (Киото, 11 декабря 1997 г.; Протокол ратифицирован Законом РК от 26 марта 2009 г. № 144-IV, вступил в силу для РК 17 сентября 2009 г.).

По охране живых ресурсов – например, Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.; Конвенция одобрена РК в соответствии с постановлением Кабинета Мини-

¹³Данная классификация была предложена Тюлебековой С. Ш. (См.: Тюлебекова С. Ш. Правовое обеспечение исполнения обязательств Республики Казахстан по экологическим конвенциям. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Алматы: 2003. 33 с.). Классификация применяется в настоящей статье с корректировками, учитывающими особенности темы исследования.

стров РК от 19 августа 1994 г. № 918); Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (Тегеран, 4 ноября 2003 г.; Соглашение ратифицировано Законом РК от 13 декабря 2005 г. № 97-III) (далее – *Тегеранская конвенция по Каспию*).

По охране земельных ресурсов и недр – например, Горная хартия государств – участников Содружества Независимых Государств, Москва, 27 марта 1997 г.

По охране водных ресурсов – например, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр (Хельсинки, 17 марта 1992 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 23 октября 2000 г. № 94-II); Тегеранская конвенция по Каспию¹⁴.

3. *Правозащитные конвенции*, регулирующие права различных лиц в области охраны окружающей среды. К этой группе относится Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.; Конвенция ратифицирована Законом РК от 23 октября 2000 г. № 92-II) (далее – «*Орхусская конвенция*»)¹⁵.

Некоторые авторы предлагают иные классификации, выделяя, например, такие предметные области регулирования как (1) ограничение вредных воздействий на окружающую среду; (2) установление экологически целесообразного режима использования природных ресурсов; (3) международная охрана природных памятников и резерватов; (4) регулирование научно-технического сотрудничества государств по поводу охраны окружающей среды¹⁶.

Следует отметить, что все указанные сферы международного регулирования охвачены и казахстанским законодательством.

IV. КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РК ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ

По результатам анализа международных договоров РК мы выделили следующие категории основных обязательств Казахстана по международным договорам¹⁷:

1. *Общие обязательства по защите окружающей среды или конкретного ресурса.*

В рамках данных обязательств Казахстан должен: а) *постоянно стремиться к достижению определённых целей в сфере экологии*, в числе которых: недопущение ущерба экологии – Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.; предотвращение значительного вредного воздействия – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; сведение к минимуму вредного воздействия на окружающую среду – ДЭХ;

¹⁴Применительно к Тегеранской конвенции по Каспию Е. Е. Вылегжанина отмечает её большое значение для формирования современного международно-правового режима недропользования на Каспии. Конвенция предусматривает экосистемный подход и наиболее передовые международно-правовые начала. См.: Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы к защите окружающей среды при недропользовании // Нефть Газ Право. 2007. № 4. С. 48.

¹⁵«Основная цель Орхусской конвенции – обеспечение доступа общественности к экологически значимой информации, осуществление гражданами права участвовать в решении вопросов, связанных с окружающей средой, оказание помощи гражданам в осуществлении ими указанных прав. Кроме того, в качестве одной из целей Конвенции указывается обеспечение ответственного подхода и прозрачности процесса принятия решений» (Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы... С. 45).

¹⁶Певзнер М. Е. Горное право. Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: МГТУ. 2001. Т. 1. 375 с.

¹⁷В связи с ограниченным форматом статьи далее приводятся примеры лишь некоторых из большого числа международных договоров РК по группам обязательств.



Юридическая фирма IBA. Конференция по управлению юридическими фирмами. Москва, 29-30 ноября 2012 г.

б) *принимать для достижения установленных целей надлежащие меры*, в том числе:

разрабатывать и исполнять программы и политики – Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года;

применять наилучшие или более эффективные технологии – ДЭХ, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.;

принимать меры по предупреждению экологических катастроф и аварий – Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды, Москва, 8 февраля 1992 г. с последующими изменениями (далее – «*Московское соглашение о взаимодействии*»); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.; Казахстан присоединился Законом РК от 23.10.2000 г. № 91-III);

принимать все необходимые меры для предотвращения, снижения и контроля загрязнения Каспийского моря (Тегеранская конвенция по Каспию).

2. *Конкретные обязательства по ликвидации производства, экспорта и импорта, по сокращению или предотвращению эмиссий отдельных загрязняющих веществ.*

Такие обязательства предусматривает Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г., Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединённых Наций об изменении климата 1997 г.

3. *Обязательства по оценке воздействия на окружающую среду отдельных видов деятельности, по установлению разрешительной системы (для загрязнения окружающей среды, экспорта и импорта отдельных загрязняющих веществ и др.).*

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в транс-

граничном контексте (Эспо, 1991 г.) содержит ряд конкретных обязательств рассматриваемой группы.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр 1992 г. предусматривает оценку воздействия и разрешительный порядок для сброса сточных вод. Московское соглашение о взаимодействии предусматривает экологическую экспертизу программ и прочих проектов. Необходимость оценки воздействия на морскую среду опасных видов деятельности содержится и в Тегеранской конвенции по Каспию.

4. *Обязательства по сбору экологической информации и предоставлению доступа к ней общественности.*

Основным международным документом, регламентирующим обязательства рассматриваемой группы, является Орхусская конвенция. Другие международные договоры также накладывают подобные обязательства (ДЭХ, Московское соглашение о взаимодействии, Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.).

5. *Обязательства по ликвидации допущенного вреда окружающей среде.*

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года предусматривает обязательство стран-участников принимать меры по реабилитации и восстановлению деградированных экосистем, насколько это возможно и целесообразно. Согласно Московскому соглашению о взаимодействии необходимо принимать меры по воспроизводству живых ресурсов, сохранению и восстановлению биологического разнообразия. Тегеранская конвенция по Каспию обязывает принимать меры по восстановлению природной среды Каспийского моря в случае аварий или природных катастроф.

6. *Обязательства по сотрудничеству с другими странами и обмену информацией.*

Данные обязательства содержатся практически в каждом из рассмотренных международных договоров, что делает экологическую

политику РК прозрачной для международного сообщества и накладывает обязательства учитывать мнение и принципы международного экологического права в своей нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Обращаем внимание на Московское соглашение о взаимодействии, предусматривающее гармонизацию экологического законодательства 11 стран СНГ, а также Горную хартию государств – участников Содружества Независимых Государств (Москва, 27 марта 1997 г.), предусматривающую гармонизацию законодательства в области изучения, разведки, использования и охраны недр.

Среди других обязательств рассматриваемой категории могут быть отмечены обязательства по обмену технологиями (ДЭХ, различные соглашения о сотрудничестве, Тегеранская конвенция по Каспию).

7. *Прочие обязательства.*

Безусловно, содержание международных договоров не исчерпывается рассмотренными выше категориями обязательств, и классификация может быть продолжена. Среди прочих обязательств, например, могут быть отмечены обязательства по содействию научным работам, которые встречаются во многих международных договорах (ДЭХ, различные соглашения о сотрудничестве, Тегеранская конвенция по Каспию).

V. ОТРАЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В НАЦИОНАЛЬНОМ (КАЗАХСТАНСКОМ) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВОПРОСА

Принятые РК международные обязательства оказывают значительное влияние на национальное экологическое законодательство, одним из принципов которого является гармонизация экологического законодательства РК с принципами и нормами международного права (подп. 14 ст. 5 ЭК), а также добросовестное выполнение международных обязательств (подп. 1 ст. 189 ЭК).

Некоторые принципы международного права инкорпорированы в национальном законодательстве, как например, принципы предотвращения ущерба окружающей среды других государств, предосторожности и превентивных мер, мирного разрешения международных споров, ответственности загрязнителя за издержки и др. (ст. 189 ЭК), предусмотренные Декларацией по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.). Следует отметить, что принцип «загрязнитель платит» является ключевым принципом экологического права Европейского союза и в большей мере рассматривается европейским и международным правом в рамках концепции строгой ответственности, то есть ответственности не только за «неправомерный», но и «правомерный» ущерб окружающей среде¹⁸.

Экологический кодекс был разработан с учётом международных обязательств РК¹⁹ и предусматривает значительное число положений, направленных на реализацию принятых международных обязательств, в том числе: экологическое нормирование (глава 4); оценка воздей-

¹⁸См.: Вылегжанина Е. Е. Международно-правовые подходы... указ. соч. С. 47.

¹⁹См.: Баймолдина З. Х. Обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности – на уровень международных стандартов. Материалы Четвертой Атырауской правовой конференции. Атырау: 2006. С. 22-28. В Обзоре судебной практики по рассмотрению гражданских дел об охране окружающей среды, в том числе с применением норм международного права (Бюллетень Верховного суда Республики Казахстан, 2009, № 6. С. 4-11) отмечается, что на 2009 г. в Экологический кодекс были инкорпорированы положения 18 международных конвенций в области охраны окружающей среды (включая Конвенцию о биологическом разнообразии 1992 г., Орхусскую конвенцию, Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и др.). В настоящее время этот список увеличен.

ствия на окружающую среду (глава 6); экологическая экспертиза (глава 7); экологические разрешения (глава 8); экологический контроль (Раздел 4); экологический мониторинг и кадастры (Раздел 5), включая экологическую информацию (глава 21); экологическое образование и просвещение, научные исследования и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды (Раздел 7); экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря (глава 38); экологические требования при обращении с отходами производства и потребления (глава 42) и другие.

VI. ПРИМЕРЫ МЕР ПО РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Частными примерами конкретных мер по реализации международных обязательств в экологическом законодательстве РК, на наш взгляд, могут быть следующие:

1) запрет на производство и использование пестицидов (ядохимикатов), в составе которых имеются стойкие органические загрязнители, предусмотренные международными договорами РК (п. 4-1 ст. 239 ЭК), следующий из Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 г.;

2) экологические требования при производстве и использовании потенциально опасных химических веществ (ст. 280 ЭК с изменениями, внесёнными Законом от 3 декабря 2011 г. в целях реализации Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 года), Правила обращения со стойкими органическими загрязнителями и отходами, их содержащими, утверждённые Приказом Министра охраны окружающей среды РК от 24 февраля 2012 г. № 40-п;

3) разрешительная система на эмиссии в окружающую среду, со временем ужесточающая требования к природопользователям согласно принятым международным обязательствам. В частности, Законом от 03 декабря 2011 г. внесено требование о том, что с 1 января 2013 г. при выдаче разрешения на размещение отходов производства и потребления включаются показатели программы управления отходами, отражающие *уменьшение накопленных объёмов отходов и снижающие их вредное воздействие на окружающую среду* за период действия разрешения. В условия природопользования при выдаче разрешения на эмиссии в окружающую среду в части размещения серы включаются показатели программы по уменьшению накопленных объёмов серы и снижению её вредного воздействия на окружающую среду за период действия разрешения (п. 1-1 ст. 70 ЭК);

4) запрет на сжигание мусора на буровых платформах (баржах), а также другие экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в государственной заповедной зоне в северной части Каспийского моря (ст. 262 ЭК), направленные на реализацию Тегеранской конвенции по Каспию;

5) установление трёх уровней опасности отходов с учётом Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г. (п. 2 ст. 287 ЭК)²⁰;

²⁰Следует отметить, что на практике специалисты-экологи отмечают крайне неудачную классификацию отходов по уровням опасности (цветовая кодировка), принятой в действующем экологическом законодательстве РК. По их мнению необходимо функционально разделить классификацию опасности отходов, которые остаются на территории страны (в этом случае следует отказаться от цветовой кодировки и распределения по уровням) и которые вывозятся за ее пределы (в этом случае необходимо руководствоваться положениями Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г.).



ABA. Конференция по проблемам международного права. Нью-Йорк. 2012 г.

б) введение процедуры обязательных общественных слушаний по проектам, реализация которых может непосредственно повлиять на окружающую среду и здоровье граждан, включая планы мероприятий по охране окружающей среды, разработанные для объектов I и II категории для получения разрешений на эмиссии в окружающую среду (п. 3 ст. 57 ЭК);

7) обязательность оценки воздействия на окружающую среду для любых видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду и здоровье населения (п. 1 ст. 36 ЭК);

8) право свободного доступа к общедоступным государственным информационным ресурсам экологической информации согласно Орхусской конвенции (п. 1 ст. 164 ЭК)²¹;

9) ряд нормативных правовых актов по вопросам использования возобновляемых источников энергии²², потенциально направленные на снижение энергоёмкости экономики и негативного воздействия на экологию сектора производства электрической и тепловой энергии, что, в целом, согласуется с ДЭХ, Протоколом к

²¹ Положения Орхусской конвенции непосредственно применяются судами при разрешении споров, связанных с реализацией права на доступ к экологической информации. См.: Обзор судебной практики по рассмотрению гражданских дел об охране окружающей среды, в том числе с применением норм международного права. Бюллетень Верховного суда Республики Казахстан. 2009. № 6. С. 4-11. В Постановлении надзорной коллегии Верховного Суда РК от 26 марта 2008 г. № 4гп-64-08 указано, что в силу п. 3 ст. 4 Конституции РК положения Орхусской конвенции (в частности ст. 4 о предоставлении экологической информации) применяются непосредственно, и экологическая информация, в том числе информация о выбросах, не может быть закрытой и подлежит раскрытию.

²² Закон РК от 4 июля 2009 г. № 165-IV «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» в действующей редакции, Закон РК от 4 июля 2013 г. № 128-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам поддержки использования возобновляемых источников энергии» и другие нормативные правовые акты.

Энергетической Хартии по вопросам энергетической эффективности и соответствующим экологическим аспектам (Лиссабон, 17 декабря 1994 г., Протокол ратифицирован Указом Президента РК от 18 октября 1995 г. № 2537), Конвенцией о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.;

10) принятие программ, планов и стратегий, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды, включая реализацию международных обязательств РК (например, Стратегический план МООС на 2011 – 2015 гг., утверждённый Постановлением Правительства РК от 8 февраля 2011 г. № 98, Стратегический план развития РК до 2020 г., утверждённый Указом Президента РК от 1 февраля 2010 г. № 922 и другие).

Перечислена в качестве иллюстрации лишь малая часть положений законодательства, отражающих принятие со стороны РК конкретных мер в развитие исполнения международных обязательств.

Казахстан проводит мониторинг исполнения экологических международных договоров, для чего существует отдельный Департамент международных экологических соглашений МООС. Ведутся государственные кадастры, а также выполняются доклады по реализации соответствующих конвенций²³ и национальные доклады о состоянии охраны окружающей среды.

В июне 2009 г. МООС создан Национальный Орхусский центр РК на базе РГП «Информационно-аналитический центр охраны окружающей среды» в целях реализации Орхусской конвенции²⁴.

При Правительстве РК создан Совет по устойчивому развитию РК. Его функциями являются выработка предложений по различным направлениям, включая сохранение биологического разноо-

²³ Отдельные доклады размещены на сайте МООС (Доклады по международным конвенциям РК. Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/3118-6/>>. (27 сентября 2013 г.).

²⁴ Источник: Сайт Национального Орхусского центра. <<http://aarhus.kz>>. (27 сентября 2013 г.).

бразия и культурного наследия; снижение выбросов, в том числе парниковых газов и озоноразрушающих веществ; доступ к питьевой воде, решение трансграничных, в том числе водных проблем; использование новых и экологически безопасных технологий; энергоэффективность и энергосбережение; радиационная и химическая безопасность и управление отходами; предупреждение и уменьшение экологических угроз здоровью населения²⁵.

VII. ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С УЧЁТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РК

Как видим из предложенной классификации обязательств РК по международным договорам, РК приняла на себя ряд конкретных и общих обязательств в сфере охраны окружающей среды, в том числе обязательства по защите окружающей среды от вредных воздействий и снижению загрязнений.

Данные обязательства соответствуют Конституции РК, согласно которой РК ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (ст. 31).

Экологический кодекс устанавливает, что достижение государством цели по обеспечению благоприятной окружающей среды для жизни и здоровья человека является одной из экологических основ устойчивого развития РК (подп. 1 ст. 4 ЭК).

Законодательство Казахстана в сфере охраны окружающей среды и её отдельных объектов является обширным и достаточно детализированным. Вместе с тем, правоприменительная практика выявляет пробелы и несовершенство по отдельным вопросам правового регулирования²⁶. По результатам проведённого обзорного анализа международных договоров РК и некоторых национальных докладов по их исполнению, а также с учётом правоприменительной практики и принятых за последнее время нормативных правовых актов РК очевидны следующие тенденции, учитывающие международные обязательства РК:

- совершенствование национального экологического законодательства в целях перехода к «зелёной экономике»;
- усиление национальных экологических требований;
- усиление государственного экологического контроля в сфере эмиссий в окружающую среду.

Стратегический план МООС на 2011 – 2015 гг., утверждённый Постановлением Правительства РК от 8 февраля 2011 г. № 98, предполагает изменения и дополнения в законодательство по вопросам системы управления коммунальными и промышленными отходами; экономических инструментов регулирования и предотвращения загрязнения окружающей среды; экологического нормирования и проектирования; системы экологических требований к осуществлению хозяйственной деятельности в соответствии с международными стандартами; упрощения разрешительной системы; перехода на действенные механизмы комплексных экологических разрешений; совершенствования определения оценки ущерба, нанесённого окружающей среде; развития системы мониторинга охраны окружающей среды. Стратегический план МООС также предусматривает создание Единой государственной системы мо-

²⁵ См.: Постановление Правительства РК от 19 марта 2004 г. № 345 «О Совете по устойчивому развитию Республики Казахстан» в действующей редакции.

²⁶ Среди прочего отмечаются недостатки разрешительной системы, действующих методик, классификаторов, отсутствие необходимых для работы нормативных документов и должного стимулирования переработки отходов и другие недостатки экологического законодательства.

нитинга окружающей среды и природных ресурсов; увеличение удельного веса выявляемых нарушений экологического законодательства; создание условий для формирования принципов «зелёной» экономики; снижение валового количества различного рода эмиссий; уничтожение стойких органических загрязнителей в РК; стабилизацию и улучшение качества окружающей среды; создание условий по сохранению и восстановлению экосистем; применение повышенных требований к проектам разработки нефтяных месторождений на Каспии; продолжение работы по подготовке новых проектов протоколов к Тегеранской конвенции и прочие мероприятия.

Стратегический план развития РК до 2020 г., утверждённый Указом Президента РК от 1 февраля 2010 г. № 922, определяет необходимость оптимизации системы управления устойчивого развития «зелёной» политики низкоуглеродной экономики в вопросах привлечения инвестиций, решения экологических проблем, снижения негативного воздействия антропогенной нагрузки, усиления ответственности природопользователей по снижению эмиссий в окружающую среду, а также комплексной переработки отходов.

МООС, как нам известно, в настоящее время ведёт работу по упрощению процедуры выдачи экологических разрешений на эмиссии в окружающую среду в соответствии с перечисленными программными документами. Кроме того, создана Рабочая группа при МООС по рассмотрению предложений природопользователей по ряду вопросов экологического законодательства, выдвинутых на Экологическом форуме, состоявшемся в Астане, 30 мая 2013 г.

Большое значение в Республике придаётся глобальной международной инициативе РК «Зелёный мост», которая может в рамках её дальнейшего развития выступить «практическим механизмом международного перехода к «зелёной» экономике через поощрение технологического прогресса, повышение опыта управления окружающей средой и улучшение правовых, экономических и институциональных условий»²⁷.

Основным направлением Программы партнёрства «Зелёный мост» является международное сотрудничество для обеспечения «зелёного» экономического роста посредством передачи технологий, обмена знаниями и обеспечения финансовой поддержки для реализации инвестиционных проектов в Центральноазиатском регионе²⁸. Программой предполагается передача новейших «зелёных технологий» передовыми странами развивающимся странам и создание свободных рынков для «зелёных товаров»²⁹.

Международные экологические инициативы РК сопровождаются принятием конкретных мер по их реализации. В частности, в РК принята Концепция по переходу РК к «зелёной экономике»³⁰, разрабатываются в ускоренном режиме законопроекты, связанные с пере-

²⁷ Казахстан призывал «Рио+20» к реализации инициативы «Зелёный мост». Источник: <<http://www.newskaz.ru/economy/20120621/3374831.html>>. (27 сентября 2013 г.).

²⁸ О Международной конференции по программе партнёрства «Зелёный мост» и международной специализированной выставке «Астана ЭКСПО-2017». Источник: <<http://www.eco.gov.kz/new2012/2013/09/3126-196/>>. (29 октября 2013 г.).

²⁹ Брагин А. Роль и место «Зелёного моста» в движении к устойчивому развитию. Газета «Экология Казахстана», март 2011. Источник: <<http://greenkaz.kz/zelenyj-most/rol-i-mesto-zelenogo-mosta-v-dvizhenii-k-ustojchivomu-razvitiyu/>>. (29 октября 2013 г.).

³⁰ Концепция по переходу РК к «зелёной экономике» утверждена Указом Президента РК от 30 мая 2013 г. № 577.

ходом страны на «зелёную экономику»³¹. Целью нашего государства является внедрение низкоуглеродной или «зелёной» экономики, которая позволит сократить выбросы различных вредных веществ, предотвращая и снижая загрязнение окружающей среды. Министр охраны окружающей среды РК г-н Н. Каппаров в интервью газете «Казахстанская правда» подчеркнул, что «для Казахстана устойчивое развитие и «зелёная» экономика являются не теоретическими понятиями, а жизненно важными вопросами»³².

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённый анализ показывает, что международные обязательства Казахстана оказывают существенное влияние на национальное экологическое законодательство РК, в том числе на вопросы регулирования эмиссий загрязняющих веществ в окружающую среду. Полагаем, что это влияние получит дальнейшее развитие.

В этой связи представляется актуальным проведение дальнейших системных исследований в рассматриваемой сфере с целью выработки предложений по совершенствованию казахстанского природоохранного законодательства и учёту международных обязательств Казахстана в правоприменительной, в том числе судебной, практике.

³¹Сабеев С. Глава государства поручил Правительству срочно внести в Парламент законопроекты, касающиеся «зелёной экономики». 02 сентября 2013 г. Источник: <<http://www.inform.kz/rus/article/2586093>>. (2 сентября 2013 г.).

³²Каппаров Н. Сохранить природу на экономически выгодной основе. «Рио+20»: проекты Программы партнёрства «Зелёный мост» – практический вклад в «зелёную» экономику. 03 апреля 2012 г. Источник: <<http://www.kazpravda.kz/print/1333417100>>. (18 октября 2012 г.).

Л. А. Емельянова: Қазақстан Республикасының экология саласындағы халықаралық міндеттері (аналитикалық шолу).

Мақалада Қазақстан Республикасының халықаралық экологиялық міндеттеріне шолу жасалған. Халықаралық келісім-шарттар және басқа құжаттарды қоршаған ортаны қорғаудың саласында жалпылау өткізілген және ұлттық экологиялық заңға ҚР-ның халықаралық міндеттемелерінің әсері зерттелген. Қоршаған ортаны қорғау саласындағы халықаралық келісімшарттарға және басқа да құжаттарға талдау жасалған және ҚР-ның халықаралық міндеттерінің ұлттық экологиялық заңға ықпалы зерттелген.

Түйінді сөздер: халықаралық келісімшарттар, экологиялық құқық, заңнама, қоршаған орта, қоршаған ортаны қорғау, халықаралық міндеттер, жасыл экономика, міндеттер, эмиссиялар, мемлекетаралық ынтымақтастық механизмі.

L. Yemelyanova: International Environmental Obligations of the Republic of Kazakhstan (analytical Review).

The article reviews the international environmental obligations of the Republic of Kazakhstan. The author provides a general overview of environmentally-relevant international treaties and other documents and looks into how the country's international environmental obligations influence its national environmental legislation.

Keywords: international treaties, environmental law, legislation, environment, environmental protection, international obligations, green economy, obligations, emissions, mechanism of inter-state cooperation.

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ КОМПОНЕНТЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



А. Е. ЖАТКАНБАЕВА,
заведующая кафедрой таможенного, финансового и экологического права КазНУ им. аль-Фараби, д.ю.н., профессор

В статье рассматриваются наиболее важные составляющие информационной безопасности. В частности раскрыты социальный, правовой, финансовый, экономический, военный, экологический и технический аспекты информационной безопасности как сложного социального явления.

Ключевые слова: безопасность, информационная безопасность, информационная среда, информационный сегмент рынка, информационная составляющая, информационный обмен.

Информационная безопасность является важным институтом личной, общественной и государственной жизни. Ее сущность просматривается посредством анализа различных аспектов информационной безопасности. Их многообразие позволяет понять разносторонность и специфику данного явления, роль и ценность обеспечения защиты информационного оборота в процессе жизнедеятельности человека, а также общественных и государственных образований.

Информационная безопасность имеет различные аспекты своего значения: социальный; нормативно-правовой; экономический; финансовый; военный; экологический; программно-технический.

Социальный аспект информационной безопасности представляет собой сложный сегмент. Неоднократно отмечалось, что информация играет важное значение в жизни социума. Ее значимость является разносторонней, начиная с необходимости наличия информации и заканчивая тем, что в информационном секторе работает достаточно большая часть населения. Так, в экономически развитых обществах примерно 2% населения заняты в сельском хозяйстве, 12% в промышленном секторе (переработка вещества и выпуск продукции), 70% – в информационной сфере. В Казахстане цифра работников информационного сектора гораздо ниже – 25% (сельском хозяйстве – 46%, остальные – в промышленном). И эта цифра является значительной. В связи с этим, развитие информационного сектора, обеспечение его безопасности и стабильности – одна из первоочередных задач, как экономики Казахстана, так и национальной безопасности страны.

Концепция информационной безопасности РК раскрывает отдельные аспекты социального содержания информационной безопасности. В частности, в ней указано, что «анализ современного

состояния информационной безопасности в Казахстане показывает, что ее уровень в настоящее время не соответствует потребностям человека, общества и государства. Сегодняшние условия политического и социально-экономического развития страны вызывают обострение противоречий между потребностями общества в расширении свободного обмена информацией и необходимостью сохранения отдельных ограничений на ее распространение»¹.

Кроме того, приходится осознавать, что общество в целом не готово к безопасному функционированию в свободной информационной среде. К этому же выводу приходят и социологи: «В целом приходится осознавать, что наше общество не вполне готово существовать и нормально функционировать в условиях возможных негативных и деструктивных информационных воздействий, информационно не защищено.

Достаточно вспомнить, что население восприняло такое явление, как финансовые пирамиды. Люди всех социальных слоев с удовольствием и даже с азартом бросились исполнять предписания недобросовестных информационных (рекламных) воздействий на массовое сознание. Это наводит на грустные мысли о том, какие беды стране может принести применение информационного оружия, если общество не выработает иммунитета к негативным информационным воздействиям, т.е. не научится приемам безопасного обращения с информацией»².

То есть, внутренним, социальным сегментом информационной безопасности является отношение общества к необходимости реализации основных принципов информационной безопасности и обеспеченность общества необходимыми информационными ресурсами.

Вторым, не менее важным сегментом информационной безопасности, является *нормативно-правовой аспект*, то есть нормативная обеспеченность и правовое регулирование процесса оборота информации.

Быстрое развитие информационных отношений, появление новых способов и приемов информационного обмена, возрастание роли информации в жизни личности, общества и государства, раз-

¹Концепция информационной безопасности Республики Казахстан. Одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 г. № 199 // Информационная система «Параграф».

²Куприянов А. И., Сахаров А. В., Шевцов В. А. Основы защиты информации: Учебное пособие. М.: Академия. 2008. С. 9.

НОВЫЕ КНИГИ

Материалы Десятой Международной Атырауской правовой конференции. 2012. Атырау, 2013 – 366 с., ОО «Казахстанская Ассоциация юристов нефтегазовой отрасли», СП «Тенгизшевройл».

В сборнике трудов опубликованы доклады участников Международной правовой конференции, посвященные современному состоянию и перспективам развития законодательных основ для обеспечения стабильной деятельности недропользователей. Материалы сборника предназначены для юристов-производственников, специалистов нефтяников, преподавателей, магистрантов технических и юридических ВУЗов.



витие информационного инструментария государственного управления и регулирования – все это требует создания и постоянно совершенствования нормативно-правовой базы. В настоящее время формируется и систематизируется новейшая комплексная отрасль права – информационное право. К сожалению, в Казахстане данная отрасль права только начала свое развитие, несмотря на существование определенного нормативного сегмента, но еще не получила должного научного обоснования и анализа.

Анализ действующего законодательства в области информационного оборота и информационной безопасности позволяет выстроить их единую систему, которая и является нормативно-правовой системой Информационного Права Республики. А именно:

- 1) информационно-правовые нормы, закрепленные международно-правовыми актами;
- 2) информационно-правовые нормы Конституции Республики Казахстан;
- 3) информационно-правовые нормы, оформленные в форме законов;
- 4) информационно-правовые нормы, закрепленные подзаконными нормативными правовыми актами:
 - а) Указы Президента РК
 - б) Постановления Правительства РК;
 - в) акты центральных исполнительных органов власти, в системе которых особую роль занимают акты Агентства информатизации и связи РК и Комитета национальной безопасности РК.

Отдельно следует отметить специальные акты предприятий, корпораций, банковских, финансовых и иных структур. Они носят внутренний, локальный характер и направлены на регулирование конкретных вопросов, связанных с обеспечением вопросов информационной безопасности этих организаций.

Эта иерархия обусловлена тем, что зачастую в такой новой сфере законодательства, как информационная, требуется принятие большого числа подзаконных нормативных правовых актов, в том числе и локального характера. Кроме того, она позволяет соблюдать принцип верховенства закона, что является особо важным сейчас, когда государство усиленно взялось за разработку данной сферы и, соответственно, совершенствует и расширяет данное законодательство. Иерархия актов также определена кругом полномочий государственных органов, их компетенцией и сферой регулирования (управления).

Конституция РК от 30 августа 1995 г. закрепила ключевые принципы информационного оборота и защиты информации в Республике, круг основополагающих прав и обязанностей основных участников информационного оборота и их ответственность. Конституционные нормы находят свою дальнейшую регламентацию, уточнение в нормах законодательных и подзаконных актов.

В республике принят ряд нормативных актов в области информационного обмена и информационной безопасности. К наиболее значимым следует отнести: Закон РК «Об информатизации» от 11 января 2007 г., Закон РК «О связи» от 5 июля 2004 г., Закон РК «О средствах массовой информации» от 23 июня 1997 г., Закон РК «Об электронном документообороте» от 7 января 2003 г., Закон РК «О государственных секретах» от 15 марта 1999 г., Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 7 января 2003 г. и другие. Данные законодательные акты регулируют специфические общественные отношения.

Нормативные правовые акты, регулирующие основания привлечения к юридической ответственности, содержат в себе нормы, статьи, предусматривающие применение мер уголовной, админи-

стративной и гражданской ответственности за нарушение в области информационной безопасности и свободы информации.

Но существующая нормативно-правовая база не является достаточной для регламентирования существующих и ожидаемых разновидностей общественных отношений в области информатизации, информационного оборота и защиты информации. Действующие нормы не охватили должного объема такого рода отношений. В качестве основы для анализа можно привести такой, на наш взгляд, достаточно яркий пример – Концепция информационной безопасности не предусматривает в качестве объекта информационной безопасности и, соответственно, он не подпадает под объект регулирования – коллективные субъекты, а именно юридические лица. Обеспечение ими собственной безопасности, в том числе и в информационной сфере – есть их собственная проблема, собственное нормотворчество, о чем уже указывалось ранее. Однако нельзя забывать, что именно эти юридические лица являются основой экономики страны, местом работы и материальной основой для жизни достаточно большого процента населения. Государство должно установить основные параметры, в том числе и технического характера, обязав их соблюдать (как это сделано в Соединенных Штатах Америки).

Так, в США был принят целый ряд специальных нормативных правовых актов, устанавливающих определенные критерии информационного обмена, с целью защиты интересов собственных компаний, банков и прочих юридических лиц. Так, например, Закон, называемый Актом Сарбейнса-Оксли (Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX), другое название – Закон о реформировании отчетности компаний и защите инвесторов (Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002), предусматривает жесткие меры, направленные на усиление контроля за сохранностью финансовой информации. Закон SOX явился следствием нескольких крупных скандалов, разразившихся в США на рубеже XX-XXI вв., причиной которых были нарушения рядом корпораций деловой этики (сокрытие истинного состояния финансов, неадекватные данные аудиторских проверок, факты проявления коррупции и др.), в результате чего оказалось подорванным доверие инвесторов. Поэтому цель закона состояла в переходе к более строгой отчетности, укреплении корпоративного менеджмента и увеличении прозрачности финансового состояния корпораций. Закон создает обязательную для использования всесторонне обоснованную форму отчетности для всех компаний, занимающихся бизнесом в Соединенных Штатах. Согласно его положениям аудиторские компании должны быть полностью независимы, они могут по своему усмотрению нанимать и увольнять сотрудников и консультантов. Считается, что положения Закона SOX существенно затрудняют попытки отмыывания денег³. И это далеко не первый и не единственный акт такого рода.

Таких аспектов достаточно много. Нормативная база Казахстана не является достаточной для обеспечения должного уровня информационной безопасности. Необходимость полноправного членства в информационном обществе, помимо свободного доступа и обмена информацией, соответствующей технической и образовательной базы, требует высоко развитой и гибкой правовой базы. В связи с этим, на наш взгляд, первоочередными задачами Казахстана в области информационной безопасности являются:

- 1) разработать национальное законодательство по вопросам пра-

³Ваганов П. А. Правовая защита киберпространства в США // Правоведение. 2006. № 4. С. 73-88.

вовой регламентации обращения с информационными ресурсами, установления правового статуса пользователей открытых мировых систем, в частности Интернета;

- 2) продолжать активную работу по разработке и принятию специальных законодательных и подзаконных актов по вопросам информационного обмена и защиты информации, направленную на исполнение не только государственными органами и организациями, но и иными юридическими лицами (не являющимися государственными). В том числе определить перечень информации, не подлежащей передаче по открытым сетям;
- 3) активно участвовать в разработке и заключении международных договоров и соглашений, а также нормативов обеспечения функционирования мировых открытых сетей.

Экономический аспект информационной безопасности подразделяется на два критерия: 1) информационные аспекты экономики и 2) экономика информационной безопасности.

Первый аспект, а именно информационные аспекты экономики, обозначен как ценность полной, достоверной и свежей информации в принятии решений, в том числе и в области экономики. От этого во многом зависит конкурентоспособность национальной экономики, социальная и политическая стабильность республики.

«Сегодня многие предприятия не имеют возможности получать достоверную информацию о той среде, в которой они работают, о тех возможностях, которыми они располагают, о конкурентах и своих конкурентных преимуществах. Во многом, поэтому они не в состоянии выдерживать конкуренцию и вынуждены сдавать свои позиции»⁴. Тому можно привести множество примеров. Так, незнание информации о состоянии и реальном положении дел в БТА банке могло привести к кризисному состоянию экономики страны, банкротству фирм и предприятий, утрате накопленных финансовых средств населением – вкладчиками банка.

К одной из серьезных проблем в данной сфере нужно отнести и то, что в республике не обеспечена достаточная прозрачность финансовых потоков, операций. Важным является и то, что зачастую достаточно сложно узнать, кто стоит за теми или иными финансовыми программами, корпорациями и пр. Так, многие дольщики, принимавшие участие в строительстве жилых домов и коттеджей (Ак Ауыл, Елисейские поля и др.), отмечают, что они не имели бы дел с теми лицами, чьи имена стали известны только после вмешательства органов прокуратуры, зная об их финансовом прошлом. Многие экономисты отмечают, что некоторые информационные потоки искусственно закрываются и используются в частных интересах, большой процент такой информации касается тендеров, конкурсов и пр.

Не менее важным является экономика информационной безопасности. Как уже отмечалось ранее, затраты на информационную безопасность должны быть адекватны важности, значимости и цене на охраняемую информацию. Расходы на современную технику, ее содержание, обновление, программное обеспечение занимают существенное место в расходах не только фирм, корпораций, но и государственных органов. Сказывается необходимость постоянного поддержания уровня безопасности, в том числе и в совершенной технике и лицензированных программах, которые стоят немалых денег. Однако отказываться от этого нереально,

⁴Правовое обеспечение информационной безопасности: Учебник / Под общ. научной ред. Минаева В. А., Фисуна А. П., Крыля С. В., Дворянина С. В., Никитина М. М., Хохлова Н. С. М.: Маросейка. 2008. С. 368.

если есть, что охранять и оно того стоит. Некоторые предприятия запретили использовать на своей территории Internet, с целью избежать информационных атак, утечки информации и пр. Но и это не является решением проблемы.

Финансовый аспект информационной безопасности представляет собой защиту финансовой информации. Особую роль этот аспект играет не только для финансовых корпораций, инвестиционных и иных фондов, банков, но и для обычных граждан, которые также имеют определенную конфиденциальную информацию и также подвержены финансовым рискам со стороны мошенников. Например, заключение кредитных договоров на граждан, которые даже об этом не подозревают, посредством использования их конфиденциальной информации (удостоверения личности, ИИНа). В данном случае виной является то, что эти документы не сохраняют своего статуса, хотя в принципе являются конфиденциальными. Граждан зачастую заставляют оставлять копии любых документов во всех как финансовых, так и нефинансовых структурах, обоснованно и необоснованно. Это свидетельствует о неразработности правового регулирования данного вопроса – обеспечение конфиденциальности личной информации, запрета требовать копии основных документов, что приводит к незащищенности граждан и потери денег банками. Не разработанным в данном случае остается вопрос ответственности самих банков перед потерпевшими гражданами, в случае злоупотребления должностными полномочиями сотрудниками банка, мошенничества с их стороны. Интересным было бы вспомнить опыт США, принявших Закон Грэмма-Лича-Блили (Gramm-Leach-Bliley Act of 1999, GLBA), или Акт о модернизации финансовых услуг (Financial Services Modernization), подписанный президентом Клинтоном в ноябре 1999 г. Его разработка и принятие были вызваны участвовавшими случаями крупного мошенничества, совершенного в результате получения от банков сведений об их вкладчиках. В США информация, которую считают конфиденциальной (например, номера банковских счетов вкладчиков), на самом деле может продаваться и покупаться. В этом процессе, происходящем в киберпространстве, участвуют банки, компании по продаже кредитных карт и другие организации (например, рекламные агентства). В ноябре 1997 г. калифорнийский Чартер Пасифик Банк (Charter Pacific Bank) продал несколько миллионов номеров кредитных карточек фирме, занимавшейся бизнесом в сети Интернет. Эта фирма разослала на номера кредитных карточек требования об оплате фиктивных услуг, включая просмотр порносайтов. Такие требования получили даже те обладатели кредитных карточек, у которых вообще не было компьютеров. При этом фирма использовала несколько названий и номеров своих банковских счетов. Несмотря на это, мошенничество удалось разоблачить, и в сентябре 2000 г. в результате судебного разбирательства фирме пришлось выплатить 37,5 млн долл⁵.

Обеспечение конфиденциальности банками возложено на сами банки, и осуществляется ими же. При этом Национальный Банк РК осуществляет общую координацию этого процесса. Так, Постановлением Правления Национального Банка РК от 31 марта 2001 г. № 80 были приняты «Правила по обеспечению безопасности информационных систем банков второго уровня и организаций, осуществляющих отдельные банковские операции», реализация которых отслеживается банками.

⁵Шиверский А. А. Защита информации: проблемы теории и практики. М.: Юристъ. 1996. С. 73-88.

Банки и иные финансовые корпорации стремятся не разглашать информацию о своих финансовых упущениях, потерях, вызванных незащищенностью своих информационных потоков, что, конечно, негативно скажется на их коммерческом имидже.

Военный аспект информационной безопасности является довольно традиционным. Именно данный аспект получил наибольшее изучение, как с технической, так и с практической точек зрения. Но с развитием информационного общества, его способностью к практически мгновенной передаче информации и безграничной аудитории восприятия кардинально менялись инструменты войны. Появилось новое доселе понятие – информационная война, где основным видом оружия является информационное воздействие на сознание масс, на сознание каждого отдельно взятого человека. В своей работе «Информационные войны» Г. Г. Почепцов отметил: «Информационным оружием являются любые средства, сознательно используемые для воздействия на разум противника с минимальной физической силой и таким образом, чтобы иметь высокую вероятность заставить противника выполнить наше желание»⁶.

Информационное воздействие может применяться как в позитивных, так и в негативных целях. В качестве ярких примеров информационного воздействия за последние десятилетия можно привести информационное противостояние СССР и США, а также применение информационной «утки» о наличии оружия массового поражения в Ираке, что позволило США с молчаливого согласия всего мира оккупировать территорию данной страны. Кроме того, достаточно показательными являются информационные противоборства США и Китая, приведшие к победе последнего и резкому скачку доллара, соответственно, к снижению экспорта продукции Соединенных Штатов Америки.

Компьютеризация военной техники также является одной из форм информационной войны, которая позволяет с использованием новейших информационных технологий «сканировать» военные объекты противника и наносить точечные удары, о чем свидетельствуют военные действия на Ближнем Востоке.

Экологический аспект информационной безопасности заключается в необходимости наличия информации о состоянии экологии, о реальных и потенциальных угрозах для экологии, создаваемых вследствие антропогенных воздействий на окружающую среду, а также об объективных факторах – стихийных бедствиях и катаклизмах и их последствиях.

Важность такого рода информации подчеркивается законодательным закреплением понятия «Экологическая информация» и четким определением перечня таких данных⁷.

Осознавая важность и значимость таких сведений, Закон РК «О государственных секретах» относит ее к кругу информации, не подлежащей засекречиванию. Ст.17 Закона относит к ней информацию: 1) о чрезвычайных ситуациях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; 2) о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности⁸.

⁶Почепцов Г. Г. Информационные войны. М.: «Рефл-бук» и «Ваклер». 2000. С. 383.

⁷Экологический кодекс РК от 9 января 2007 г. № 212-III.

⁸Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» от 15 марта 1999 г. № 349-1 // Информационная система «Параграф».

Программно-технический аспект информационной безопасности является наиболее продвинутым, в отличие от всех выше рассмотренных. Программно-технические средства защиты информации представляют собой отдельные блоки информационного программирования (криптографию) и электронной механики.

Программно-техническое обеспечение информационной безопасности носит важный прикладной характер, не позволяя хакерам и иным недобросовестным пользователям осуществлять несанкционированный доступ к охраняемой информации. Именно этот аспект является наиболее сложным, дорогим и специфичным, так как основан на применении специальных программных и технических средств.

Использование программных и технических средств направлено на обеспечение безопасности в виртуальной среде. Виртуальное пространство определяется как «информационное пространство, в котором находятся сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах, представленные в математическом, символьном или любом другом виде и находящиеся в процессе движения по локальным и глобальным компьютерным сетям, либо сведения, хранящиеся в памяти любого физического либо виртуального устройства, а также другого носителя, специально предназначенного для их хранения, обработки и передачи»⁹.

Использование противником программных и технических средств поможет ему совершить следующие действия:

- 1) несанкционированное нарушение границ в киберпространстве, сопровождающееся проникновением во внутренние информационные системы или базы данных;
- 2) блокировка доступа к информационной системе, приводящая к так называемому «отказу в обслуживании» (denial of service, DoS); при этом система намеренно переполняется большим объемом посылаемых данных;
- 3) проникновение в электронную базу данных информационной системы с целью хищения содержимого этой базы или внесения в него каких-либо изменений;
- 4) внедрение в информационную систему программы, генерирующей заведомо неверные результаты;
- 5) установка «вынюхивающих» программ (packet sniffer), которые выслеживают, например, распространяемые по информационной сети пароли или электронные адреса и собирают их;
- 6) «заражение» информационной системы компьютерным вирусом, нарушающим функции этой системы и распространяющимся на другие системы с полным или частичным выходом их из строя;
- 7) распространение спама (spamming) — рассылка по электронной почте незапрашиваемых посланий с запрограммированными командами по лавинообразному распространению каждого из них путем «пристегивания» собранных электронных адресов;
- 8) электронное разрушение информационной системы в целом или ее отдельных блоков.

Средой всякого рода кибератак является Интернет. Именно благодаря ему в США за первую половину 2012 г. количество взломов киберпространства сферы экономики, осуществленных через Интернет, превысило 180 тыс. Ежегодно число атак на Интернет увеличивается на 60%, а количество инцидентов, связанных с недо-

⁹Тропина Т. Киберпреступность и кибертерроризм // Компьютерная преступность и кибертерроризм: Сб. науч. статей / Под ред. В. А. Голубева, Н. Н. Ахтырской. Запорожье. 2004. Вып. I. С. 209-215.

статочной кибербезопасностью, каждый год удваивается.

Компания Symantec ежегодно проводит исследования киберпреступлений. Результаты ежегодного исследования были опубликованы в Norton Cybercrime Report 2012. Исследователям удалось установить, что каждую секунду киберпреступники причиняют ущерб 18 пользователям по всему миру¹⁰.

Экономический ущерб от кибератак исчисляется многими миллиардами долларов. Для каждого пользователя средний ущерб от кибератак составляет 197 долларов. Также в результате исследований было установлено, что в мире потери от киберпреступности за прошлый год составили 110 млрд. долларов. При этом, в России – примерно 2 млрд. долларов, в Индии и Бразилии – по 8 млрд. долларов, и в Китае – 46 млрд. долларов. Суммарные убытки от распространения по информационным сетям в мае 2000 г. вируса «Love Bug» составили 15 млрд. долл. В начале 2012 г. киберпространство США было почти одновременно «заражено» четырьмя вирусами, убытки от которых превысили 12 млрд. долл. Параллельно росту числа кибератак увеличиваются расходы на безопасность киберпространства. Федеральное правительство США ассигновало на эти цели в 2010 г. 1,01 млрд. долл., а в 2012 г. – уже 2,71 млрд. долл.¹¹

Все вышеприведенные данные, сведения и факты свидетельствуют о важности и разносторонности информационной безопасности как социального явления, приобретающего острую социальную значимость. Все рассмотренные аспекты социального бытия

¹⁰<http://www.cibercriminals.ru/money/kakovy-i-poteri-rossiyan-ot-deyatelnosti-hakerov.html>.

¹¹Там же.

относят информационную безопасность как важный компонент своего развития. Информация является важным компонентом жизнедеятельности общества и государства, и ее защита, вне зависимости от вида и способов ее охраны, есть важный компонент безопасности и нормального функционирования.

А. Е. Жатқанбаева: Ақпараттық қауіпсіздіктің функционалдык компоненттері.

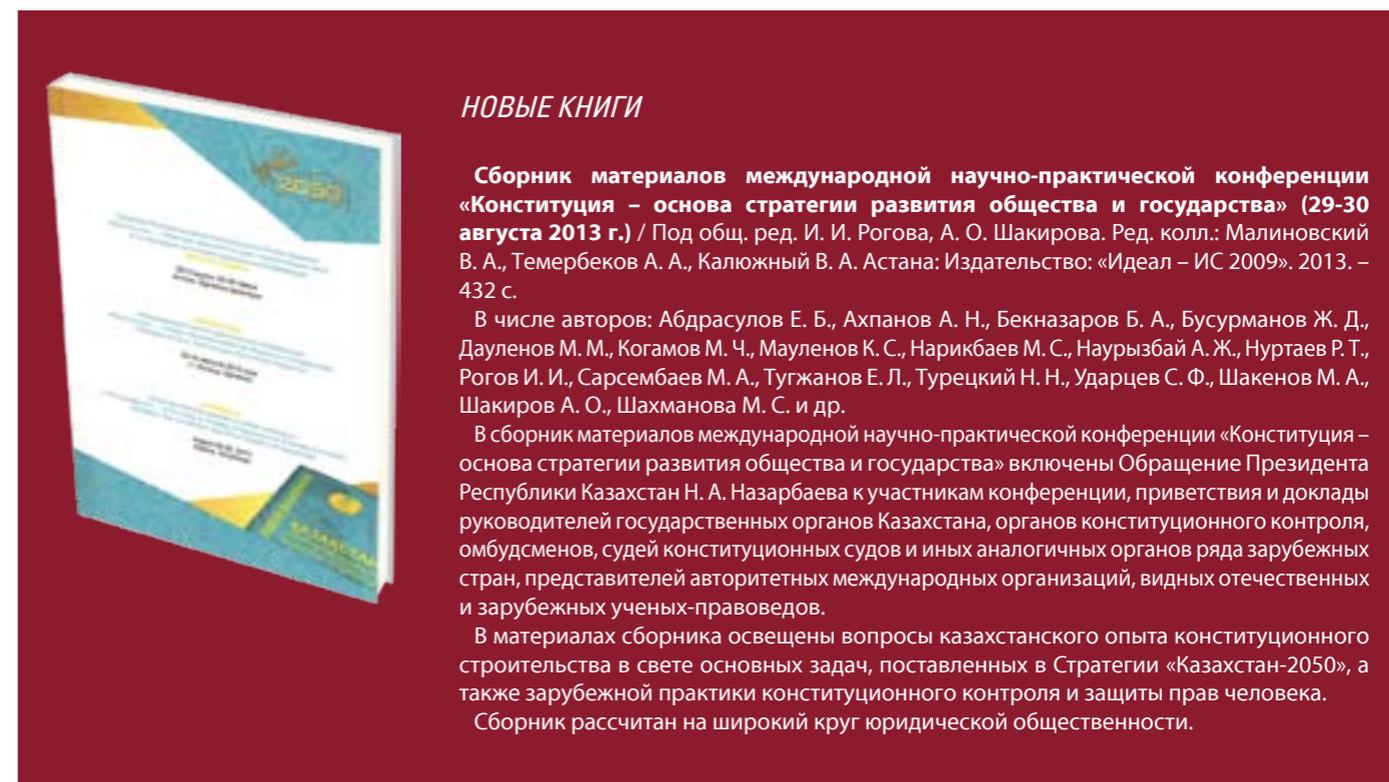
Мақалада ақпараттық қауіпсіздіктің барынша маңызды құраушылары қарастырылады. Атап айтқанда, күрделі әлеуметтік құбылыс ретінде ақпараттық қауіпсіздіктің әлеуметтік, құқықтық, қаржылық, экономикалық, әскери, экологиялық және техникалық аспектілері ашылады.

Түйінді сөздер: қауіпсіздік, ақпараттық қауіпсіздік, ақпараттық орта, нарықтың ақпараттық сегменті, ақпараттық құраушылар, ақпараттық алмасу, ақпараттық қару, нормативті-құқықтық база, ақпараттық ресурс, кибершабуыл.

A. Zhatkanbayeva. Functional components of the information security.

In this article the most important components of information security are considered. Particular social, legal, financial, economic, military, ecological and technical aspects of information security as difficult social phenomenon are opened.

Keywords: security, information security, information environment, information segment of market, the information component, the exchange of information, information weapons, legal framework, information resource, a cyberattack.



НОВЫЕ КНИГИ

Сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа стратегии развития общества и государства» (29-30 августа 2013 г.) / Под общ. ред. И. И. Рогова, А. О. Шакирова. Ред. колл.: Малиновский В. А., Темербеков А. А., Калужный В. А. Астана: Издательство: «Идеал – ИС 2009». 2013. – 432 с.

В числе авторов: Абдасулов Е. Б., Ахпанов А. Н., Бекназаров Б. А., Бусурманов Ж. Д., Дауленов М. М., Когамов М. Ч., Мауленов К. С., Нарикбаев М. С., Наурызбай А. Ж., Нуртаев Р. Т., Рогов И. И., Сарсембаев М. А., Тугжанов Е. Л., Турецкий Н. Н., Ударцев С. Ф., Шакенов М. А., Шакиров А. О., Шахманова М. С. и др.

В сборник материалов международной научно-практической конференции «Конституция – основа стратегии развития общества и государства» включены Обращение Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева к участникам конференции, приветствия и доклады руководителей государственных органов Казахстана, органов конституционного контроля, омбудсменов, судей конституционных судов и иных аналогичных органов ряда зарубежных стран, представителей авторитетных международных организаций, видных отечественных и зарубежных ученых-правоведов.

В материалах сборника освещены вопросы казахстанского опыта конституционного строительства в свете основных задач, поставленных в Стратегии «Казахстан-2050», а также зарубежной практики конституционного контроля и защиты прав человека.

Сборник рассчитан на широкий круг юридической общественности.

ДЕСЯТЬ МЕР ПО СНИЖЕНИЮ «ТЮРЕМНОГО НАСЕЛЕНИЯ»¹



Ж. К. АСАНОВ,
заместитель Генерального Прокурора Республики Казахстан,
государственный советник юстиции 3 класса

В статье рассматриваются проблемы сокращения «тюремного населения», т.е. числа заключенных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, с учетом национального и международного опыта. Автор обращает внимание на законодательные меры по снижению «тюремного населения», концептуальные изменения в проектах новых Уголовного, Уголовно-процессуального и Уголовно-исполнительного кодексов.

Ключевые слова: «тюремное население», осужденные, «тюремный индекс», профилактика правонарушений, гуманизация, пенитенциарная система, альтернативные меры наказания, декриминализация, рецидив, пробация, электронные браслеты, концепция.

Важно с динамики «тюремного населения» за 30 лет. Советская политика репрессий навесила на Казахстан «ярмо» страны лагерей.

В середине 1980-х гг. на 100 тысяч казахстанцев было 676 заключенных, это почти в 2,5 раза больше, чем сейчас². В начале 1990-х гг. из 700 тысяч заключенных СССР 100 тысяч, т.е. каждый седьмой, отбывали в колониях Казахстана³. В 1996 г. по индексу «тюремного населения» мы занимали третью позицию после США и России⁴.

Статистика такова: с 1975 по 2000 г. за колючей проволокой побывал каждый 35-й казахстанец, каждый 18-й из них в возрасте от 18-ти до 50-ти лет, каждый 9-й мужчина в одном поколении. В каждой 9-й семье был ранее судимый⁵.

За последние 15 лет число заключенных находилось в дрейфующем состоянии в силу ряда причин – принятие нового УК, амнистии, гуманизация уголовного закона.

С 2007 по 2010 гг. произошел резкий рост тюремного контингента почти на 25%, с 51-ой до 63 тысяч. В связи с этим по инициати-

© Ж. К. Асанов, 2013

¹Статья подготовлена по материалам доклада автора на Презентации Проекта «10 мер по снижению тюремного населения». Астана. Генеральная Прокуратура РК. 12.10.2013 г.

²Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации (материалы международной конференции). М., 2001. С. 242-243.

³Материалы к Первому «тюремному» форуму в г. Астана, прошедшего 28 марта 2013 г.

⁴Там же.

⁵Альтернативы тюремному заключению в Российской Федерации (материалы международной конференции). М., 2001. С. 247.

ве Главы государства начался очередной этап гуманизации. Как итог, за 2 года заключенных стало меньше на 15 тысяч, а по тюремному индексу в 2012 г. Казахстан поднялся на 35-е место. Однако, прогресс не настолько оптимистичен⁶.

Сегодня в колониях содержится 42 тысячи осужденных, а ведь это, по сути, численность небольшого города. Из них 3 тыс. – женщин, 112 несовершеннолетних, 1 993 иностранца. Из них – 73% были безработными. Возраст каждого третьего – от 30 до 40 лет, каждый второй осужден на срок от 5 до 10 лет, а 878 лиц или 2% – свыше 20 лет. Пенитенциарная система работает по принципу врачающейся двери, поскольку рецидив у каждого третьего⁷.

«Тюремный индекс» Казахстана по итогам 2012 г. – 295 человек⁸. Он в два раза больше развитых европейских стран и самый высокий среди государств Центральной Азии. К тому же в этом году опять пошел рост числа заключенных. Безусловно, без комплексных изменений мы снова рискуем оказаться в группе лидеров по «тюремному населению».

Поэтому Глава государства, поручил принять необходимые меры для системного решения этой проблемы.

В этой связи разработан Проект «10 мер по снижению «тюремного населения»⁹. В его рамках мы искали ответ на вопрос – есть ли у нас потенциал для сокращения числа заключенных?

Но тут нужно обратить внимание на два ключевых момента.

Во-первых. Снижение «тюремного населения» – не есть самоцель, и оно не может достигаться за счет совершивших наиболее опасные преступления. Образно говоря, мы не предлагаем выпускать убийц, садистов, канибалов, представляющих угрозу населению. Меры по сокращению не должны ослабить общественный порядок, снизить уровень защищенности прав граждан и безопасности общества.

И второй момент. Изыскивая новые резервы, мы одновременно анализировали и проекты новых кодексов с той точки зрения, насколько они изменят «профиль» тюрем.

Цель проекта – вывести Казахстан из числа 50 стран-лидеров по тюремному индексу. Для этого определили 10 основных причин,

⁶<http://prisonstudies.org> (19 сентября 2013 г.).

⁷Статистические сведения КУИС МВД за 2012 – 2013 гг.

⁸<http://prisonstudies.org> (19 сентября 2013 г.).

⁹Концепция проекта «Десять мер по снижению «тюремного населения». Астана. 2013 г.

влияющих на рост тюремного контингента, а также комплекс мер по системному решению этой задачи.

Коротко об этих причинах.

Первая причина. Недостатки профилактики.

В наличии необходимая правовая база и соответствующие структуры, но есть диссонанс с практическим воплощением. Фактически, вся профилактика сведена к раскрытию преступлений и наказанию виновных.

К примеру, бытовая ссора. Участковый на месте происшествия не знает, что говорить, как усмирить «горячие головы» и не допустить эскалации конфликта. Надо сказать, это проблема общего характера. Нет стандартов по профилактике правонарушений для местных акимов, полиции, директоров школ, прокуроров. Этому их никто не учит, нет нужных инструкций и тренингов для выработки «ситуационных» навыков поведения.

Учитывая масштаб проблемы, вместе с МВД работаем над другим Проектом «Нулевая терпимость правонарушений – основа профилактики», который представим в следующем году. Есть понимание, что профилактика должна принципиально изменить менталитет людей. Ведь Глава государства требует неотвратимости наказания, даже по самым мелким нарушениям, поскольку они несут в себе «заряд» серьезных преступлений.

Вторая причина – чрезмерная жесткость уголовного закона.

Эксперты едины в том, что Уголовный Кодекс Республики Казахстан достаточно суров. Поэтому в Стратегии-2050 сделан акцент на дальнейшую гуманизацию и декриминализацию экономических правонарушений¹⁰.

Решает ли эту задачу новый УК? Давайте сравним его с действующим.

Так, в действующем УК 784 состава¹¹. Новый предполагает смягчение по 226 из них¹². То есть по каждому третьему составу определены менее суровые наказания. Иными словами, новый УК снижает репрессивность действующего процентов на 30:

- путем альтернативных к лишению свободы санкций, большинство из которых штрафы и ограничения свободы;
- через снижение их верхних пределов;
- посредством перевода ряда составов в менее тяжкие.

Ограничение свободы дополнительно введено в 60 составах средней тяжести и 24 тяжких, которые раньше не предусматривали этого менее строгого наказания.

По экономическим преступлениям новый Кодекс пошел на кардинальные изменения. Если это не отмывание денег и не рейдерский захват, а ущерб возмещен добровольно, то лишение свободы исключается вообще.

И самое главное. Лишение свободы, как безальтернативное наказание, сохранено только за наиболее опасные преступления: в составе преступной группы, связанные с причинением смерти, против половой неприкосновенности несовершеннолетних, особо тяжкие, террористические, коррупционные.

Как известно, рецидив всегда предполагает более строгое наказание. К примеру, суд Актобе осудил Виктора Крамаря на 2 года лишения свободы за кражу колбасы. С точки зрения обывателя – срок нереальный. Но суд не мог дать меньше, поскольку есть рецидив. В таких случаях закон прямо предписывает назначать та-

¹⁰http://akorda.kz/ru/category/gos_programmi_razvitiya (15 января 2014 г.).

¹¹http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1008032 (15 января 2014 г.).

¹²<http://prokuror.gov.kz/rus/documenty/obshchestvennoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-aktov/proelt-ugolovnogo-kodeks-0> (15 января 2014 г.).

кое суровое наказание. Согласитесь, есть вопрос.

Проект же нового УК:

Во-первых, упраздняет понятие особо опасный рецидив.

Во-вторых, при определении рецидива не учитывает прежние деяния средней тяжести.

И, третье. Новый УК наконец-то отменяет правило, так сказать «формулу», когда наказание не может быть меньше чем 1/3, 2/3, 3/4 максимальной санкции, исходя из вида рецидива.

Тому же Крамарю, действующий новый закон уже сейчас, суд мог дать наказание, не связанное с лишением свободы.

Если эта норма «заработает», то она коснется практически каждого третьего за «колючей проволокой».

Все это говорит о том, что новый УК имеет более широкий набор инструментов, которые снизят репрессивность уголовного закона, а значит и тюремное население.

Но достаточны ли меры, заложенные в новом УК?

Много дискуссий по делению преступлений на категории. От него зависит многое: и избрание меры пресечения, и вид наказания, и условно-досрочное освобождение, и погашение судимости и т.п.

На этот счет существуют, как минимум, три точки зрения.

Первая – увеличить максимальные сроки. Например, по небольшой тяжести – с 2 до 3 лет, средней – с 5 до 7.

Вторая – наделить суд правом с учетом обстоятельств дела снижать категорию. К примеру, преступление тяжкое, но судья дает 5 лет и здесь же понижает категорию на среднюю степень.

Третье мнение – определять категорию исходя из срока наказания, назначенного судом. Если осудили к 5 годам по «тяжкой статье», значит преступление средней тяжести и т.д.

В целом, этот вопрос требует дальнейшего обсуждения, возможно, на уровне Совета по правовой политике.

Третья причина высокого тюремного индекса – это недостатки судебной практики.

Нужно признать, мы до сих пор не можем освободиться от «карательного» подхода. В 2012 г. каждый третий был осужден от 5 до 10 лет. Между тем, к общественным работам привлечены лишь 3%, к штрафу – 1,5%, к исправительным работам – 0,1%¹³.

В итоге, на 1 ноября 62% отбывающих наказание – это те, кто осужден к лишению свободы. В европейских странах этот показатель не превышает 10%¹⁴.

Почему так происходит? Причин тому много.

Одна из них – судьи не назначают менее суровые наказания, отказывают в УДО из-за опасения быть обвиненными в заинтересованности. Точно также и прокуроры, запрашивающие чрезмерно строгие санкции. С другой стороны, в обществе возникают сомнения в единообразной судебной практике. Поэтому риск получить максимальные сроки толкает отдельных граждан на нелегальные способы решения вопросов. Иными словами, создаются условия для коррупции и злоупотреблений.

Было бы полезно, если бы Верховный Суд разъяснил, что означает «восстановление социальной справедливости», ради которого назначается наказание, как правильно выбирать меру по принципу от менее строгой к более строгой.

¹³Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры об осужденных лицах.

¹⁴«Проблемы сокращения и численность «тюремного населения» Казахстана за последние 10 лет: динамика и причины её колебаний», анализ Представительства PRI (Международная тюремная реформа), Астана, ТОО «MediaProject.kz». 2012 г.

Четвертая причина, влияющая на тюремный индекс, это аресты, применяемые как мера пресечения.

В 2012 г. каждый третий, кто привлекался к уголовной ответственности, был арестован. Это почти 13 тысяч граждан.

Между тем, доля залога составила лишь 0,05%, личного поручительства – 0,18%; домашнего ареста – 0,6%; отдачи несовершеннолетнего под присмотр – 1,9%¹⁵.

К примеру, за 10 месяцев т.г. залог избирался в 1000 раз меньше, чем арест. Системным образом проблема может решиться новым УПК.

Так, следственный судья обязан будет определять размер залога, при уплате которого арест либо не применяется, либо арестованный немедленно освобождается из-под стражи. Понятно, что это не относится к особо тяжким, экстремистским, террористическим преступлениям, повлекшим гибель людей.

Однако, новый УПК не устраняет главное препятствие – завышенные минимальные пороги залога. Суммы, по сравнению с действующим УПК, не изменились. Чтобы этот институт реально работал, нужно снижать его минимальные размеры, хотя бы по средней тяжести, где сумма составляет 900 тысяч тенге.

Конечно, это не должно коснуться экономических, налоговых преступлений, против собственности, где залог должен быть гораздо выше материального ущерба.

Другая мера, которая сократила бы число арестованных – это электронные браслеты, активно используемые более чем в 60 странах. В США, к примеру, расходы на электронный мониторинг заключенного в 4 раза дешевле, чем его содержание в тюрьме. У нас же их можно использовать не только вместо ареста, тем самым снижая численность в СИЗО, но и как альтернативу лишению свободы. Это в свою очередь, расширит применение ограничения свободы, условного осуждения, отсрочки исполнения приговора, УДО и других институтов.

Правовая база для этого у нас создана еще в 2011 г. Но приобретение браслетов за рубежом повлечет колоссальные затраты из бюджета, так как понадобятся десятки тысяч. Поэтому гораздо выгоднее организовать их производство здесь, у нас.

Недавно прокуратура предложила в рамках ГП ФИИР – организовать производство браслетов, может быть, на базе одной из колоний. Полагаем, в ближайшее время Министерство индустрии и новых технологий РК проведет совещание по данному вопросу.

Пятая причина – это слабость института примирения.

Мы обсуждали этот вопрос в июне в рамках Проекта – «Примирение в уголовном и гражданском процессах». Многие его послали нашли отражение в законопроекте об упрощенном судопроизводстве, который сейчас в Мажилисе, в проекте Концепции нового ГПК, а также в новом УПК.

Сегодня почти 90% регистрируемых преступлений – небольшой и средней тяжести. По средней тяжести прекращение за примирением зависит от воли следствия и суда, могут прекратить, а могут и отказать. Между тем, доля этих преступлений в текущем году – 77%¹⁶.

Данная проблема, во многом, решается новым УК.

Во-первых, если деяние средней тяжести и оно не повлекло смерть, то в случае примирения виновный освобождается, независимо от воли органов следствия и суда, и независимо совершал ли он ранее другое преступление или не совершал.

Во-вторых. Ответственность исключается и по тяжким деяниям, если нет серьезных последствий. Новый УК освобождает не только несовершеннолетних, но и другие категории: беременных, имеющих малолетних детей, пожилых и т.п., при условии, что преступление совершено ими впервые.

В то же время ряд экспертов предлагают еще два положения, которых не нашли отражение в новом УПК.

Первое. Более четко регламентировать процедуру примирения – порядок заключения примирения, обстоятельства достижения соглашения, формы, сроки и способы заглаживания вреда. То есть создать такие условия, чтобы потерпевший и виновный шли на примирение добровольно, взвесив все «за» и «против», четко осознавая его правовые последствия.

Второе. В случае примирения по отдельным составам прекращать именно по реабилитирующим основаниям. Это не влечет негативных правовых последствий для виновного и будет стимулировать его загладить вред потерпевшему. Выиграют все, в т.ч. и государство, которому не придется решать проблемы пострадавшего и нести бремя содержания осужденного.

Шестая причина – барьеры для широкого применения условно-досрочного освобождения.

В 2012 г. 12 тысяч заключенных или каждый 4-ый отсидел положенный срок и могут быть переведены на УДО. На свободу вышли лишь 40%. 7 тысячам отказано судами. Кстати, годовое их содержание – 4,5 млрд.тенге. В ряде областей в УДО отказано до 75% случаев¹⁷. То есть многие сидят от звонка до звонка.

Но это зависит не только от судей и прокуроров. Есть в уголовном законе и всякого рода анахронизмы, даже в отношении тех, кто вел себя там абсолютно правомерно.

К примеру, судья откажет в УДО, а прокурор вряд ли опротестует, если заключенный недобросовестно относился к труду или не участвовал в самодеятельности. А что делать, если нет работы или отсутствуют культурные таланты?

Другое основание для отказа – это возмещение ущерба. Как возместить, если половина заключенных не трудоустроена, а те, кто работает, получает, в среднем, не больше 11 тысяч тенге¹⁸.

С 2007 г. УДО стало применяться с учетом мнения потерпевшего. И, естественно, суды, ссылаясь на возражения потерпевших, стали чаще отказывать. Разве потерпевший захочет, чтобы выпустили его обидчика?

Все сказанное касается действующего УК. Новый же УК определяет два конкретных условия для УДО. Это полное возмещение ущерба и отсутствие злостных нарушений порядка отбывания. Требований по добросовестному отношению к труду и самодеятельности больше нет. Необязательным станет и мнение потерпевшего.

В то же время остается открытым вопрос возмещения ущерба. Из 42 тысяч заключенных 13 тысяч или каждый третий имеет долг¹⁹. Объективно мало кто его погасит. Поэтому может дать суду право применить УДО, если заключенный имеет навыки, позволяющие ему легально зарабатывать на свободе и возмещать тот же ущерб? Или иной вариант – родственники выступают гарантами, в т.ч. путем залога недвижимости. Неисполнение, безусловно, повлекло бы отмену УДО.

Седьмая причина – недостаточное использование замены наказания более мягким видом.

¹⁷Там же.

¹⁸Там же.

¹⁹Там же.

¹⁵Сведения Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры об осужденных лицах.

¹⁶Там же.

В 2012 г. она применялась в десять раз меньше, чем УДО. Если УДО получили свыше 5 тысяч, то замену – лишь 500²⁰.

Восьмая и девятая причины высокого тюремного индекса взаимосвязаны. Это недостаточная профилактическая работа с освобожденными и значительный уровень рецидива.

Каждый третий, кто сидит в колонии, уже не первый раз отбывает лишение свободы. Тому есть ряд причин. Это и отрядно-барачное содержание, когда в одном помещении от 50 до 100 человек, невозможность индивидуальной профилактики и отсутствие полноценной занятости. Все это «цементирует» тюремную субкультуру с ее неписаными правилами и иерархией отношений. По мнению психологов, достаточно пяти лет изоляции, чтобы у человека значительно атрофировались навыки проживания в свободном обществе.

Тут только одно «противоядие» – международные стандарты, предполагающие покамерное содержание.

У нас есть Программа развития УИС до 2015 г. В 2013 г. сдаются 2 колонии с покамерным содержанием – в Уральске на 900 мест и Кызылорде на 1000 мест. Запланировано строительство еще трех, а также капремонт в 59²¹. Конечно, этого мало. Но главное – дело сдвинулось с мертвой точки.

Еще один шаг – это создание во всех регионах центров по социальной адаптации и реабилитации. Пока они только в Шымкенте и Павлодаре.

Важной является работа с освобожденными, потенциально рискующими повторно оказаться в тюрьме. Это стало предметом обсуждения на Первом форуме тюремной реформы. Почти все рекомендации форума включены в проект нового УИК.

Уголовно-исполнительных инспекций по новому УИК не будет. Они преобразуются в службы пробации. Это не просто смена вывески. Это смещение акцента работы целой структуры в сторону социально-правовой помощи. Пробация будет назначаться не только условно осужденным, но и вышедшим на УДО, находящимся под адмнадзором и ограниченным в свободе.

Десятый фактор касается учета 18 колоний-поселений или 3 тыс. человек при подсчете тюремного индекса. Их исключение значительно улучшило бы наше положение в рейтинге.

Однако мы не предлагаем подходить здесь формально. Может быть трансформировать их в специальные центры для ресоци-

²⁰Там же.

²¹<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000775> (15 января 2014 г.)

ализации обвиняемых? Но это потребует корректировки системы наказания путем введения нового вида, связанного с пребыванием лиц в таких центрах.

В целом, данный Проект – это первая попытка протестировать наиболее чувствительные причины высокого индекса «тюремного населения».

Надеюсь, он станет рабочим документом, как бы прикладной основой, которая позволит в постоянном режиме мониторить эффективность реализованных мер, анализировать законодательство и правоприменительную практику.

Мы планируем в начале 2014 г. вынести на СПП отработанные предложения по снижению тюремного населения.

Глава государства поставил стратегическую цель – войти в 30 наиболее развитых стран. Для этого надо выйти из числа 50 стран-концентраторов тюремного индекса. Это дело не сиюминутное, а требует поэтапной и последовательной реализации.

Пожелаем нам успеха в этом деле.

Ж. К. Асанов: «Түрме халқын» азайту бойынша он іс-шара.

Мақалада ұлттық және халықаралық тәжірибені ескере отырып, бас бостандығынан айыратын орындарда жазасын өтейтін «түрме халқының» яғни, қамаудағылардың санын қысқарту проблемалары қарастырылады. Автор «түрме халқын» азайту бойынша шараларға, жаңа Қылмыстық, Қылмыстық-процессуалдық және Қылмыстық-атқарушылық кодекстер жобаларындағы концептуалдық өзгерістерге көңіл бөледі.

Түйінді сөздер: «түрме халқы», сотталғандар, «түрме индексі», құқықбұзушылықтың алдын алу, ізгілендіру, пенитенциарлық жүйе, жазалаудың балама шаралары, қылмыстандырмау, рецидив, пробация, электронды білезік, тұжырымдама.

Zh. Asanov: Ten measures for reducing “the prison population”.

In this article the author considers the problem of reducing “the prison population”, i.e. the number of prisoners who are in prison in accordance with national and international experience. The author draws attention to the legislative measures to reduce the “prison population”, to the conceptual changes in the new drafts of Criminal Code, Criminal Procedure Code and the Penal Code.

Keywords: “prison population”, convicted, “prison index”, delinquency prevention, humanization, penitentiary system, alternative sentencing, decriminalization, relapse, probation, electronic bracelets, concept.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВРАЧЕБНОЙ ОШИБКИ



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

Профессиональная деятельность медицинских работников сопряжена с определенным риском, риском совершить ошибочные действия, принять неверное решение. В предлагаемой статье рассматривается актуальная медико-правовая проблема – врачебная ошибка. Отсутствие ее законодательного определения порождает трудности в отграничении профессиональных действий медицинских работников, приведших к причинению вреда здоровью или жизни пациента, от случаев невиновного причинения такого вреда, хотя и связанных с выполнением профессиональных обязанностей. В статье затрагивается также вопрос страхования профессиональной ответственности при врачебной ошибке.

Ключевые слова: медицинский работник, дефекты оказания медицинской помощи, врачебная ошибка, причинение вреда здоровью и жизни, вина, уголовная ответственность, страхование профессиональной ответственности медицинского работника.

Ошибаться можно различно, верно поступать можно лишь одним путем, поэтому-то первое легко, а второе трудно; легко промахнуться, трудно попасть в цель.

Аристотель

Медицина относится к той области знаний, где соединяются воедино профессиональные знания, новые технологические процессы и последние достижения в сфере естественных наук. Такое сочетание должно обеспечивать предоставление качественной и своевременной медицинской помощи, которое является одним из неотъемлемых прав граждан в сфере охраны здоровья. Это право закреплено подпунктом 3) пункта 1 ст. 88 Кодекса о здоровье народа и системе здравоохранения (далее – Кодекс о здоровье). Вполне очевидно, что профессиональная деятельность медицинских работников сопряжена порой с определенным риском, риском совершить ошибочные действия, принять неверное решение. Человеку свойственно ошибаться. Но ошибки в сфере оказания медицинских услуг могут повлечь необратимые последствия – смерть пациента.

© А. С. Жаппарова, 2013

От ошибок не застрахован ни один медицинский работник ни в одной стране мира. Чуть ли не ежедневно средства массовой информации сообщают о фактах жалоб пациентов на качество оказания медицинских услуг. Случаи причинения вреда здоровью или жизни пациента в результате врачебной ошибки можно встретить и в США, и в ряде европейских стран. По опубликованным в различных источниках данным, в Великобритании от врачебных ошибок ежегодно умирают до 70 тыс. человек, в США по разным оценкам – от 50 до 100 тысяч, в Италии – около 90 тыс. человек.

В странах ближнего зарубежья такая информация либо отсутствует, либо недоступна. До недавнего времени и в Казахстане такой официальной статистики не велось. О существующих проблемах, связанных с качеством оказания медицинской помощи, можно судить по статистическим данным Генеральной прокуратуры РК. В 2011 г. судебными органами было удовлетворено 17 исков из предъявленных 33-х на общую сумму 12 052 244 тенге (возмещение материального ущерба и морального вреда). В 2012 г. пациентами и их родственниками было подано уже 78 исков, из которых удовлетворено 44 на сумму 32 715 460 тенге (материальный ущерб – 6 025 460 тенге и моральный вред – 26 690 000 тенге). За первое полугодие 2013 г. по 17 удовлетворенным искам из предъявленных 42, сумма материального и морального возмещения составила 14 085 975 тенге¹.

Дефекты оказания медицинской помощи могут привести к неблагоприятному исходу. Но такой неблагоприятный исход не всегда является последствием неправильных действий медицинского персонала. Позиция пациента или его родственников в случае причинения вреда здоровью или смерти, считающих это результатом непрофессиональных действий врача, вполне объяснима с эмоциональных и общечеловеческих позиций. Но правовая оценка таких действий может не совпадать с нравственной. Что же такое дефект оказания медицинской помощи? В литературе было дано следующее определение: «Дефект оказания медицинской помощи – это ненадлежащее осуществление диагностики, лечения больного, организации медицинской помощи, которое привело или могло привести к неблагоприятному исходу медицинского вмешательства»². К причинам неблагоприятного исхода

¹http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31432233.

²Стеценко С. Г., Пищита А. Н., Гончаров Н. Г. Очерки медицинского права. М.: ЦКБ РАН, 2004. С. 152.

авторы относят несвоевременность обращения за медицинской помощью, атипичность заболевания, неизлечимость конкретной патологии медицинскими средствами, известными на сегодняшний день и др.³ Если рассматривать это определение с правовой точки зрения, то можно сделать вывод, что дефекты оказания медицинской помощи охватывают случаи неправомерных действий, осуществляемых с нарушением протоколов, стандартов, инструкций, предписывающих определенный порядок и последовательность осуществления профессиональных обязанностей. С другой стороны, приведенные причины возможных дефектов говорят о факторах, лежащих за пределами врачебной деятельности. По нашему мнению, дефекты оказания медицинской помощи следует рассматривать несколько шире, включая сюда не только случаи неправомерных действий врача, врачебных ошибок, но и ятрогенных заболеваний⁴.

Для поднятия уровня доверия к сфере медицины, анализа случаев некачественного лечения, мониторинга роста числа обращений пациентов в судебные органы на качество оказания медицинских услуг необходимо ведение соответствующей статистики. В 2012 г. в Казахстане был запущен пилотный проект «Автоматизированная система учета дефектов оказания медицинских услуг», которым было охвачено четыре региона: Акмолинская, Карагандинская, Западно-Казахстанская области и город Астана⁵. Начиная с 2013 г. эта система внедрена по всей республике.

Что же такое «врачебная ошибка»? Где проходит граница между «врачебной ошибкой» и «медицинской халатностью»? Какова мера ответственности в том и другом случае? Необходимо ли страхование профессиональной ответственности врача? Ответы на эти непростые вопросы ищут и юристы, и медицинские работники.

В Комитет по контролю за качеством медицинских услуг Министерства здравоохранения Республики Казахстан обратилась гражданка П. с жалобой на некачественное оказание медицинской помощи ее брату, гражданину К., 1949 г.р. Пациент умер.

Комитетом была создана специальная комиссия, в состав которой вошли специалисты из числа представителей практического здравоохранения, научных медицинских организаций. Комиссией была изучена медицинская документация на всех этапах оказания медицинской помощи больному К.

Гражданин К. был избит неизвестными, в связи с чем обратился в скорую помощь». Больному медицинская помощь была оказана своевременно и в полном объеме. Вместе с тем, предварительное обследование больного на уровне приемного отделения проведено не в полном объеме и некачественно. Описание рентгеновского снимка было кратким и малоинформативным, что привело к позднему и неправильному установлению диагноза.

Обследование и лечение в отделении нейрохирургии было проведено также не в полном объеме, неправильно интерпретировалась компьютерная томограмма черепа. Интенсивная терапия больному проводилась не на должном уровне: не контролировался объем вводимой и выводимой жидкости, контроль биохимических и клинических анализов был назначен не своевременно, что способствовало ухудшению состояния больного.

По результатам проведенной проверки комиссия пришла к выводу, что в больнице не налажены вопросы лечебно-консультативной

³Там же, С. 153.

⁴Правовое регулирование медицинской деятельности в Республике Казахстан. Учебное пособие, Алматы, 2010. С.158-162.

⁵http://www.mz.gov.kz/index.php?option=com_content&view=category&id=223&lang=ru.

помощи между клиническими отделениями, не на должном уровне поставлены вопросы деонтологии и медицинской этики.

По итогам анализа деятельности больницы комиссией были даны соответствующие рекомендации по устранению ошибок организационного, тактического и лечебного характера, выявленных в ходе проверки жалобы Департаменту здравоохранения.

Департаментом здравоохранения по результатам разбора данного случая вынесены взыскания: за несвоевременность госпитализации больного, за недостаточную оценку тяжести состояния больного, отсутствие необходимых записей в истории болезни, отсутствие должного контроля за больным, за нарушение врачебной этики и деонтологии врачам приемного покоя и отделения нейрохирургии объявлены выговоры, заместителю главного врача за ослабление контроля над работой врачей также объявлен выговор⁶.

Вынесение дисциплинарного взыскания по существу предпринимает природу врачебных действий, как неправомерных.

Медицинское и юридическое сообщество по-разному подходит к оценке сути врачебных ошибок. Первые видят в ней исключительную медицинскую категорию, не имеющую ничего общего с правовым содержанием, поскольку действия медицинского работника не носят виновный характер. Для юристов врачебная ошибка в большей степени связывается с правовым содержанием⁷. Конечно, нельзя не согласиться с тем, что «врачебная ошибка» это, прежде всего, вопрос качества профессиональной деятельности. Но нельзя забывать, что зачастую грань, отделяющая врачебную ошибку от случаев неправомерных действий, весьма тонкая. Кроме того, юридические последствия, которые могут последовать для врача в одном и другом случаях, существенно различны.

Ни Кодекс РК о здоровье, ни Кодекс РК об административных правонарушениях, ни Уголовный кодекс РК не дают определения «врачебной ошибки», что создает трудности в их разграничении от случаев неправомерных действий медицинских работников. В традиционном понимании врачебная ошибка – ненадлежащие действия медицинского персонала, причинившие вред здоровью пациента.

В литературе было приведено около шестидесяти пяти различных определений⁸. Для одних авторов, «врачебная ошибка – один из видов дефектов оказания медицинской помощи, профессиональная ошибка медицинского работника (действие или бездействие), добросовестное заблуждение врача, основанное на несовершенстве медицинской науки и её методов, атипичном течении заболевания и т. д.»⁹. Для других, это «нераспознавание или несовершенство действий характеру и тяжести патологического процесса, естественное прогрессирование которого приводит к неизбежной угрозе (реализации этой угрозы) жизни или здоровью пациента. И неважно также, вследствие ли добросовестного заблуждения медицинского работника наступили последствия его действий в виде физического вреда для пациента, или из-за профессионального невежества. Их наступление является свидетельством их непредусмотренности лицом, обязанным это сделать по

⁶http://old.mz.gov.kz/index.php?Wakka=Rus/Kachestvo_Medicinskix_Uslug/Obrashhenija_Grazhdan/Na_Primere_Razborov.

⁷Стеценко С. Г., А. Н. Пищита, Н. Г. Гончаров Н. Г. Очерки медицинского права. М.: ЦКБ РАН, 2004. С. 159.

⁸Рыков В. А. Врачебная ошибка: медицинские и правовые аспекты // Медицинское право, №1, 2005.

⁹Хохлова Е. Ятрогения – это не врачебная ошибка // Медицинская газета. 01.07.2011. № 49. С. 10. <http://sovretrektorov.ru/files/sr/050711/1.pdf>.

специальному правилу – в соответствии с канонами медицины, обычаями медицинской практики. И в связи с фактической выработанностью этих последствий наступает правовая ответственность такого лица, а не в связи с тем, насколько полно соблюдены положения соответствующей инструкции»¹⁰.

Пока не будет выработано законодательное определение врачебной ошибки, неясным останется вопрос: оценивать ли в качестве таковой результат непропорционального виновного поведения врача или только невиновные последствия его деяния. Расширительное толкование врачебной ошибки, присутствующее в литературе, по сути стирает границы между виновными и невиновными действиями врача, а это, в свою очередь, может повлечь неоправданное привлечение к различным видам юридической ответственности. Кроме того, отсутствие в законодательстве таких понятий как «врачебная ошибка», «дефекты оказания медицинской помощи», «несчастный случай» в медицинской практике, в значительной степени снижают эффективность правовых механизмов для предотвращения вреда жизни и здоровью пациента, а также своевременно и полностью возмещения причиненного вреда.

Устоявшимся стало понятие именно «врачебной ошибки». Заметим, однако, что ошибочными могут быть не только действия врача, но и медицинской сестры, фельдшера. Кроме того, в понятийном аппарате, используемом в Кодексе о здоровье, присутствует термин «медицинские работники»¹¹. Поэтому, полагаем, «медицинская ошибка» гораздо точнее отражает суть данного явления.

В определении «медицинской/врачебной ошибки» предлагаем ориентироваться на диспозицию подпункта 11) п.1 ст.182 Кодекса о здоровье, где сказано, что «медицинские и фармацевтические работники имеют право на «страхование профессиональной ответственности за причинение ущерба здоровью гражданина при отсутствии небрежного или халатного отношения со стороны медицинского работника». Основным критерием отнесения случаев причинения вреда пациенту при оказании медицинской помощи к медицинским ошибкам, можно считать отсутствие небрежного или халатного отношения со стороны медицинского работника, т.е. одного из признаков состава правонарушения – вины. Отсутствие этого важного признака для состава любого правонарушения исключает возможность привлечения к юридической ответственности.

Еще один важный вопрос: в каком нормативном правовом акте должно быть предусмотрено понятие «медицинской ошибки», учитывая что для медицинских работников это явление не столько правовое, сколько медицинское.

Врачебные ошибки, являясь одним из видов дефектов оказания медицинской помощи, фактически отделяют непропорциональные действия медицинских работников от случаев невиновного причинения ими вреда. Не случайно, одна из проблем в расследовании «медицинских правонарушений» состоит как раз в разграничении невиновных действий от случаев ненадлежащего выполнения профессиональных обязанностей медицинскими и фармацевтическими работниками (ст.114 УК РК)¹². Поэтому целесообразно было бы включить в указанную статью примечание следующего

¹⁰Тихомиров А. В. Медицинское право. М. 1998, С. 245.

¹¹Медицинские работники – физические лица, имеющие профессиональное медицинское образование и осуществляющие медицинскую деятельность (подпункт 67) п.1 ст.1).

¹²Несоблюдение порядка, стандартов и некачественное оказание медицинской помощи, которое повлекло или могло повлечь причинение легкого вреда здоровью, предусматривается также статьей 85 КоАП РК.

содержания: «Не является преступлением медицинская ошибка, т. е. действие или бездействие, причинившее вред здоровью пациента или его смерть, в результате добросовестного заблуждения медицинского работника при отсутствии в его поведении небрежного или халатного отношения к выполнению своих профессиональных обязанностей».

В теории медицины причины ошибок делят на объективные и субъективные. К первой группе можно отнести отсутствие надлежащих условий оказания помощи, когда врач вынужден оказывать помощь в условиях, где невозможно оказать ее в соответствии с принятыми стандартами; когда ошибка является следствием неполноты изучения болезни медицинской наукой, несовершенства существующих способов лечения. Объективная природа ошибки лежит и в атипичности или редкости заболевания и связанных с ним осложнений. Субъективные причины ошибки могут быть следствием недостаточного уровня профессионализма врача; переоценки лабораторных данных; невнимательного отношения к больному.

С вопросом врачебной ошибки связано и решение такой проблемы как страхование профессиональной ответственности медицинского работника. Данный институт является обязательным в США, Великобритании, Канаде, Германии, Австралии, Франции, Италии, Швеции. Выбор модели страхования (рыночная или социальная) определяется тем, какой сектор оказания медицинских услуг – частный или государственный – является преобладающим в стране. Еще одна особенность страхования рисков причинения вреда за рубежом состоит в возможности пациента получить возмещение вреда при отсутствии вины медицинского работника (Швеция, Финляндия, Канада)¹³.

Если большинство экономически развитых стран уже накопили определенный опыт в вопросах страхования профессиональной ответственности врачей, то для стран СНГ это явление относительно новое. Страхование риска причинения вреда жизни и здоровью граждан при оказании им медицинских услуг предусмотрено Законом Кыргызской Республики от 9 января 2005 г. № 6 «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике». В ст.104 этого Закона предусматривается, что организации здравоохранения в добровольном порядке заключают договоры со страховыми организациями по страхованию риска причинения вреда жизни, здоровью граждан при оказании им медицинских услуг. Федеральный закон РФ от 22 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в подпункте 7) п.1 ст.72 («Права медицинских работников и фармацевтических работников и меры их стимулирования») закрепил право медицинского и фармацевтического работника на страхование риска своей профессиональной ответственности. И в Кыргызстане, и в Российской Федерации страхование рисков причинения вреда предполагает добровольное страхование.

Право медицинских и фармацевтических работников РК на страхование их профессиональной ответственности было закреплено

¹⁰Тихомиров А. В. Медицинское право. М. 1998, С. 245.

¹¹Медицинские работники – физические лица, имеющие профессиональное медицинское образование и осуществляющие медицинскую деятельность (подпункт 67) п.1 ст.1).

¹²Несоблюдение порядка, стандартов и некачественное оказание медицинской помощи, которое повлекло или могло повлечь причинение легкого вреда здоровью, предусматривается также статьей 85 КоАП РК.

¹³Врачебная ошибка на западе толкуется достаточно широко, и включает в себя случаи виновных и невиновных действий.

еще в 2009 г. в Кодексе о здоровье народа, о чем было упомянуто выше. На сегодняшний день отсутствие механизма обязательного страхования ответственности медицинских работников дает возможность реализовать это право также только на условиях добровольного страхования. Одно из поручений правительству, которое было озвучено в статье Президента Казахстана Н. А. Назарбаева «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда», состояло в проработке вопроса о введении *обязательного* страхования профессиональной ответственности врачей за причинение ущерба здоровью гражданина¹⁴. В настоящее время в республике ведется работа над законопроектом «О гарантировании профессиональной ответственности медицинских работников в Республике Казахстан».

Как следует из Концепции законопроекта, возрастает число жалоб от пациентов, 50% которых признаны, по данным Министерства здравоохранения РК, обоснованными. Причиненный ущерб здоровью пациента предполагается покрывать за счет организации, которая будет гарантировать ответственность медицинского работника, при условии отсутствия вины в его действиях.

Общие основания ответственности за причинение вреда сформулированы в ст.917 ГК РК. Причинивший вред освобождается от его возмещения, если докажет, что вред причинен не по его вине, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом. Гражданским законодательством возмещение вреда при отсутствии вины предусмотрено по основаниям, вытекающим из содержания п.1 ст.922 («Ответственность за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами»), п.1 ст.923 («Ответственность за вред, причиненный незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда»), ст.931 («Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих (источником повышенной опасности)»).

Введение обязательного страхования профессиональной ответственности по существу расширяет перечень случаев возмещения вреда при отсутствии вины. Это даст дополнительные возможности для социальной и правовой защиты как пациентов, так и медицинских работников.

¹⁴«Казахстанская правда», 10 июля 2012 г.

Обращаясь за медицинской помощью, мыверяем врачам свое здоровье, а порой, и жизнь с верой и надеждой на то, что лечение будет качественным и безошибочным. В настоящей статье сделана попытка обозначить лишь некоторые правовые аспекты проблемы, которые нуждаются в дальнейшем их изучении и анализе.

В завершении хотелось бы привести слова Конфуция, который сказал: «Ошибки, которые не исправляются, – вот настоящие ошибки».

А. С. Жаппарова: Дәрігер қателігінің құқықтық аспектілері.

Медицина қызметкерлерінің кәсіби қызметі белгілі бір тәуекелмен, қате әрекеттерді жасау, қате шешім қабылдау тәуекелімен қатар жүреді. Ұсынылып отырған мақалада көкейкесті дәрігерлік-құқықтық проблема – дәрігер қателігі қарастырылады. Оның заңнамалық анықтамасының болмауы науқастың денсаулығына немесе өміріне зиян келтірген медицина қызметкерлерінің кәсіби қызметін кәсіби міндетін орындаумен байланысты келген зиянға кінәлі емес жағдайды ажыратуда қиындық тудырады. Мақалада дәрігерлік қателік кезіндегі кәсіби жауапкершілікті сақтандыру мәселесі қозғалады.

Түйінді сөздер: медицина қызметкері, дәрігерлік көмек көрсетудің ақаулары, дәрігерлік қателік, денсаулық пен өмірге зиян келтіру, кінә, қылмыстық жауапкершілік, медицина қызметкерінің кәсіби жауапкершілігін сақтандыру.

A. Zhapparova: Legal aspects of a medical mistake.

Professional activity of medical workers is interfaced to a certain risk, risk to make wrong actions, to make the incorrect decision. In offered article the actual medico-legal problem – a medical mistake is considered. Lack of its legislative definition generates difficulties in differentiation of professional actions of the medical workers what have led to approach of harm to health or life of the patient, from cases of innocent causing such harm, though the professional duties connected with performance. The question of insurance of professional responsibility at a medical error is raised also in this article.

Keywords: medical employee, defects of rendering medical care, medical mistake, infliction of harm to health and life, guiltiness, criminal liability, insurance of professional responsibility of the medical employee.

НОВЫЕ КНИГИ

Идрышева С.Қ. Қазақстан Республикасының нотариаты: Оқу құралы / Рецензенттері: Каудыров Т. Е., Аленов М. А., Кыстаубай Ө. С. Алматы: Жеті Жарғы. 2013. — 184 б.

«Қазақстан Республикасының нотариаты» оқулығы жоғары оқу орындарында және орта білімнен кейінгі кәсіптік оқу бағдарламаларын іске асыратын білім беру ұйымдарында «Құқықтану» мамандығы бойынша оқитын студенттерге, оқытушыларға және өзге де осы салада қызығушылық білдіретін тұлғаларға арналған. Оқулық бакалавр дәрежесі бойынша жүргізілетін кредиттік жүйеге негізделген, әр тақырыптың соңында оның мазмұнын қорытатын сұрақтар және қысқаша тестілік тапсырмалар берілген.

Пайдаланылған Қазақстан Республикасының заңнамалары 2013 жылғы 01 қаңтарға келтірілген.



АКАДЕМИК М. Т. БАЙМАХАНОВ – ТЕОРЕТИК ГОСУДАРСТВА И ПРАВА



Ш. В. ТЛЕПИНА,
д.ю.н., профессор ЕНУ им. Л. Н. Гумилева

В статье анализируются отдельные работы по теории государства и права, выполненные учеными-юристами Казахстана и России. Автор уделяет особое внимание исследованиям академика Баймаханова М. Т. по вопросам функций и функционирования государства, органов государства, представительной системы, становления национальной правовой системы, позитивной ответственности, определения сущности права, правосознания, соотношения права и морали, права и нравственности, признаков юридической науки. На основе анализа изученных работ автор заключает об общности магистральных направлений в исследованиях ученых постсоветских государств.

Ключевые слова: функции государства, функционирование государства, цель государства, органы государства, становление национальной правовой системы, сущность права, правосознание, общественное правосознание, соотношение права и морали, соотношение права и нравственности, признаки юридической науки, конституционное и текущее регулирование.

...дело ученого – искать свое место в стране и в новом строе и не ждать, пока ему укажут, что ему делать.

П. Л. Капица¹

Академик Баймаханов² занимает видное место в юридической науке Казахстана. Его научная, научно-педагогическая, государственная и общественная деятельность служат образцом ученого, педагога, человека и гражданина. Многолетний и плодотворный исследовательский труд являют собой не только верное служение избранному ремеслу, а также и силу, которая выражается в последовательности в профессии и категорическому императиву Канта – универсальному правилу человеческого поведения.

© Ш. В. Тлепина, 2013

¹Рубинин П. Е. Максими Капицы // В кн.: Капица. Тамм. Семенов. М.: Вагриус-Природа, 1998. С. 55. Петр Леонидович Капица (1894–1984), лауреат Нобелевской премии по физике «за фундаментальные изобретения и открытия в области физики низких температур» (1978 г.), доктор философии Кембриджского университета, действительный член Лондонского Королевского общества, профессор-исследователь Королевского общества, директор Мондовской лаборатории, академик АН СССР, д.ф.-м. н., профессор.

²Мурат Таджи-Муратович Баймаханов, академик НАН РК, д.ю.н., профессор. См. о нем: Баймаханов Мурат Таджи-Муратович // В кн.: Биобиблиография общественников Казахстана. Алма-Ата: Наука КазССР. 1986. С. 71-73; Сартаев С. С. Баймаха-

ТЕОРИЯ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Роль государства в условиях глобализации определяется его функциями, оказывающими влияние на политическую и экономическую системы. Среди вопросов теории государства, анализируемых постсоветскими учеными-юристами можно привести некоторые направления исследований видных российских ученых. Так, например, И.И. Лукашук, рассматривает государство в глобальной системе, а также глобализацию общества и государства³; М. Н. Марченко – государственный суверенитет⁴; Ю. А. Тихомиров – современное понимание государства, его системное построение и функционирование⁵.

В едином тренде исследований институтов государства М. Т. Баймаханов обращает внимание на проблемы функций государства,

нов М. Т. Юристы Казахстана в лицах. Алматы. 2002. С. 16, 23-25, 123; Ударцев С. Ф. Баймаханов Мурат Таджи-Муратович (к биобиблиографии ученого, педагога, государственного и общественного деятеля) // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы: АЮ–ВШП «Эділет». 2003. С. 693-705; Он же. Баймаханов М. Т. // В кн.: Профессорско-преподавательский состав Академии «Эділет»: Биобиблиографический словарь-справочник (2001/02 уч.г.) В двух частях. Ч.1 (Алматы). Ч.2 (Филиалы) / Авт.-сост. Ударцев С. Ф.; сост.указ. и перечней (прилож.) Ударцев С.Ф. и Синельников И. В. / Вступит.слово – ректор Академии «Эділет», д.ю.н. Матюхин А. А. / Академия юриспруденции – Высшая школа права «Эділет». Прил.: указатель имен, перечни период. изд., назв. государств, адм.-террит. единиц и нас. пунктов, список принятых сокр. Алматы: АЮ – ВШП «Эділет», 2003. С. 40-51; Баймаханов М. Т. // В кн.: Летопись Казахского национального университета имени аль-Фараби. 1961-1990. Т. 2. Алматы: Қазақ университеті. 2004. С. 105; Тлепина Ш. Вопросы становления правового государства и конституционализма // Право и государство. 2004. №2/1 (33) С. 95-99; Она же. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1930-е – 1991 гг.). Алматы: Print-S. 2005. С. 95, 152, 166-167; Она же. Баймаханов М. Т. // В кн.: Государственно-правовая наука в Казахстане. Библиографический указатель (1930-е – 1991 гг.). / Авт.-сост. Тлепина Ш. В.; подразделы 1,2,5 раздела II – Тлепина Ш. В., Ударцев С. Ф. / Под ред. Ударцева С. Ф. Прил.: перечни период. изд., список сокр. – Тлепина Ш. В. Алматы: Издательский дом КазГЮУ. 2005. С. 349, 374; Ударцев С. Ф. Баймаханов Мурат Таджи-Муратович // В кн.: Учителя и коллеги. Из истории юридической мысли Казахстана XX – XXI вв.: Очерки и воспоминания. Алматы: Раритет. 2011. С. 6-51; и др.

³См.: Лукашук И. И. Глобализация и государство // Журнал российского права. 2001. №4. http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/magazine_russian_pravo/2001/4/4.rar Обращение 02.12.2013.

⁴См.: Марченко М. Н. Государственный суверенитет: проблемы определения понятия и содержания // Правоведение. 2003. № 1. С. 186-197. <http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/pravoved/2003/1/2.rar> Обращение 02122013.

⁵См.: Тихомирова Ю. А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. апрель. 2004. http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/magazine_russian_pravo/2004/4/6.rar Обращение 02.12.2013.



Президиум Республиканской научно-теоретической конференции
«Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан». КазГЮУ, 2003 г.

концептуальных основ современной теории государства, его внутренних и внешних функций. Следует отметить, что данные вопросы с учетом глубокого анализа, свойственного академику Баймаханову М. Т. были предложены им публично для обсуждения в начале



Академик НАН РК М. Т. Баймаханов

нового столетия⁶. Ученый в числе первых представил свои теоретические разработки о детерминации функций государства в период трансформационных преобразований, функциях современного государства как системы; соотношении форм, тенденций развития функционирования государства и его функций; нормативно-правовом механизме осуществления функций государства; главных функциях современного либерально-демократического государства, др⁷. Как разъясняет академик, «этот вопрос во многом поставлен по-новому, ибо условия функционирования государства на постсоветском пространстве изменились кардинально»⁸. Г. Еллинек⁹, один из основателей немецкой социологии права и госу-

⁶См.: Баймаханов М. Т., Баймаханова Д. М., Джусупова Г. С., др. Функции государства в условиях современного мира (на материалах независимого Казахстана) / Ответ. ред. Баймаханов М. Т. Алматы: Издательский дом КазГЮУ. 2005. – 336 с.; Баймаханов М. Т. Функции государства и функции государственных органов // Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы: АЮ–ВШП «Эділет», 2003. – С. 242-280. Ранее им рассматривался вопрос о противоречиях при социализме. См.: Баймаханов М. Т. Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме. Алма-Ата: Наука КазССР. 1972. – 358 с.; Он же. Избранные труды по теории государства и права. С. 43-114.

⁷См.: Баймаханов М. Т., Баймаханова Д. М., Джусупова Г. С., др. Функции государства в условиях современного мира (на материалах независимого Казахстана) / Ответ. ред. Баймаханов М. Т. Алматы: Издательский дом КазГЮУ. 2005. – 336 с.

⁸Баймаханов М. Т. К разработке современной концепции функций государства // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. С. 242.

⁹Георг Еллинек (1851-1911), доктор права. Немецкий, австрийский, швейцарский ученый-юрист, автор работ по философии права, истории политических учений, истории права, международному праву. Основные работы в области государственного права. Автор фундаментального труда «Общее учение о государстве». См.: Алексеев А. С. Георг Еллинек и его научное наследие. М. 1912; Козлихин И.Ю. Георг Еллинек // В кн.: Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья д.ю.н., проф. И. Ю. Козлихина. СПб: Издательство «Юридический центр Пресс». 2004. С. 31-36.



Баймаханов М. Т. вместе с коллегами. Республиканская научно-теоретическая конференция «Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике»

дарства, критик юридического догматизма, считал, что во всех государственно-правовых теориях различные классификации научного характера всегда строились на почве данной исторической действительности, а все классификации государственных функций исходили из конкретного государства соответствующей эпохи с его своеобразными учреждениями¹⁰. Также и М. Т. Баймаханов особо останавливается на теоретических проблемах института государства в контексте постсоветских реалий. Он пишет: «получившие полную независимость и суверенитет государства проводят глубокие преобразования во всех сферах жизни, принимают меры по повышению творческой роли исходящих от них организационно-управленческих, регулятивных и воздействующих процессов. Да и в мировом масштабе обстановка стала иной, и от государств требуется кардинальный пересмотр используемых подходов и решений. Естественно, назрела теоретическая и практическая надобность в существенной корректировке наших представлений о функциях государства, а следовательно, о выполняемой им ныне роли вну-

три страны и на международной арене»¹¹. Тезис о корректировке представлений о функциях государства и его роли внутри страны и на международной арене активно рассматривается и развивается учеными. Государство, не способное обеспечить необходимый уровень управления обществом, представляет угрозу для международного сообщества в целом¹². Возрастание роли государств в управлении международной системой требует повышения эффективности государственной власти в целом. В научном осмыслении функций государства, его роли в национальном и интернациональном уровнях проявляется общность взглядов и подходов постсоветских ученых-юристов.

В своих изысканиях в научно-методологическом плане М. Т. Баймаханов исходит из того, «что вопрос о функциях государства – это часть проблемы функционирования государства»¹³. Причем, подчеркивается, что функционирование государства представляет собой главные, второстепенные, самостоятельные, вспомогательные, постоянные, временные; в правовой форме или без нее; массовые, коллективные, индивидуальные виды деятельности государства¹⁴. Функционирование государства – реальный показатель выполняемой им роли в жизни общества, точная «шкала» его полезности, – конкретизирует Баймаханов¹⁵.

Ю. А. Тихомиров, исследуя вопросы модернизации российского государства замечает, что общество заинтересовано в выражении государством реальных публичных интересов, выполнении

¹¹ Баймаханов М. Т. К разработке современной концепции функций государства // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. С. 242.

¹² См.: Лукашук И. И. Глобализация и государство // Журнал российского права. 2001. № 4. http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/magazine_russian_pravo/2001/4/4.rar Обращение 02.12.2013.

¹³ Баймаханов М. Т. К разработке современной концепции функций государства // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. С. 242. Там же.

¹⁴ Баймаханов М. Т. Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. С. 265.



М. Т. Баймаханов с коллегами и учениками. КазГУУ. 2008 г.

¹⁰ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 567.



Участники торжественного заседания ученого совета КазГУУ. 1 ноября 2013 г.

важнейших общественных дел, реализации высоких социальных стандартов¹⁶.

На основе анализа понятий функционирование государства и функции государства, Баймаханов заключает, что сумма всех функций государства по своему содержанию несколько уже понятия – функционирование государства, а само государство не может быть монофункциональным, оно всегда полифункционально. Причем, полифункциональность государства предполагает динамику развития его функций¹⁷. Также он считает, что в функциях государства находят выражение общественно-политическая природа и характер государства, его сущность и социальное предназначение¹⁸.

Г. Еллинек указывает, что «прочное значение получило, главным образом, только различие трех главных функций государственной власти – законодательства, исполнения (управления) и отправления правосудия»¹⁹. Баймаханов также берет за основу функции государства, как – законодательствование, управление, правосудие и еще более углубляет наше представление о функциях государства. Он пишет: более обоснованной представляется точка зрения, в соответствии с которой функциями государства считаются направления его деятельности в разных сферах общественной жизни – экономической, социальной, идеологической, функции охраны правопорядка, прав и свобод граждан, экологической

(внутренние функции), а также функциях обороны страны от нападения извне, налаживания деловых связей с соседними и иными странами, отстаивания мира и сотрудничества в отдельных регионах или на всем земном шаре²⁰. Основательное рассмотрение понятия функции государства обусловило определение ученым характерных черт каждой из функций государства. Они отличаются индивидуальностью; субъектностью; предметно-содержательной, структурной, организационно-правовой оформленностью; образованием определенной целостности, единства, однородности, методами осуществления²¹.



В президиуме заседания ученого совета – К. А. Жиренчин, М. Т. Баймаханов, В. А. Малиновский. 2013 г.

¹⁶ См.: Тихомирова Ю. А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4, апрель. 2004. http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/magazine_russian_pravo/2004/4/6.rar Обращение 02.12.2013.

¹⁷ См.: Баймаханов М. Т. К разработке современной концепции функций государства. С. 243.

¹⁸ Баймаханов М. Т. Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация; Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства // В кн.: Баймаханов М. Т. Избранные труды по теории государства и права. С. 257; 266.

¹⁹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 567. См. также: Бутаков С. В. Теория функций современного государства. Диссертация канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2001. – 201 с. // <http://www.dissercat.com/content/teoriya-funktsii-sovremenogo-rossiiskogo-gosudarstva> Обращение 29.11.2013.

²⁰ См.: Баймаханов М. Т. К разработке современной концепции функций государства. С. 246, 251.

²¹ Там же. С. 246-251; Баймаханов М. Т. Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация. С. 256.



М. Т. Баймаханов с супругой Раузой Менлиахмедовной Кунаевой. 2013 г.

Главным компонентом понятия функции государства, ученый называет, содержание, «т.е. активное и целеустремленное воздействие государства на конкретную сферу жизни общества либо определенные общественные отношения»²².

На основе глубокого анализа, изучения существующих других теорий функций государства (в частности, В. С. Нерсесянца и Л. В. Дюкова²³, М. Т. Баймаханов предложил свою современную концепцию функции государства. Под ней он понимает следующее: функции государства – это выражающие его сущность и социальное предназначение основные направления его деятельности в соответствующих сферах общественной жизни, характеризующиеся стремлением обеспечить их развитие в интересах государства, общества и его членов²⁴.

Рассматривая вопрос классификации функций государства, Баймаханов выделяет экономическую, социальную, идеологическую, охранительную, обеспечения и защиты прав и свобод граждан, экологическую внутренние функции²⁵. К внешним функциям, которые, как пишет М. Т. Баймаханов, являются в конечном счете производными от внутренних и призваны создавать благоприятные условия для их успешного осуществления, отнесены функции: обороны страны, налаживания сношений с соседними, а также с иными государствами²⁶.

Осуществление названных и иных функций государства возможно при ведущей роли Конституции в механизме их нормативно-правового регулирования. Конституционные средства оказывают определяющее воздействие на весь процесс функционирования государства, на характер и направленность каждой его функции²⁷.

²²Баймаханов М. Т. Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация. С. 255.

²³См.: Баймаханов М. Т. Функции государства в современный период: понятие, содержание, классификация; Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства. С. 253; 266.

²⁴Там же. С. 251.

²⁵См.: Там же. С. 259-262.

²⁶См.: Там же. С. 262-264.

²⁷См.: Баймаханов М. Т. Нормативно-правовой механизм осуществления функций государства. С. 171-272.

Одновременно наряду с механизмом конституционного регулирования, занимающее главное место в механизме правового регулирования, М. Т. Баймаханов раскрывает особенности средств в виде системы индивидуально-правовых актов (акты применения права, правоохранительные акты) и форм нормативно-правового регулирования, имеющих частичное правовое обрамление и опосредование (соблюдение запретов, ненарушение предписаний) реализации функций государства²⁸. Баймаханов в статье о нормативно-правовом механизме осуществления функций государства делает вывод, что придать функциям государства такой импульс, который позволил бы вдохнуть «второе дыхание» общественному развитию невозможно без переосмысления и совершенствования нормативно-правового механизма их осуществления²⁹.

ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВА

В исследовании различных вопросов теории государства большое значение отводится изучению органов и аппарата государства. Если государственная власть объективно необходим «встроенный» в общественное производство фактор, то аппарат государства наряду с правовой системой представляет собой незаменимую и глубинную регулятивную силу, а не просто надстроечные институты, как считает В. Д. Ардашкин³⁰. Следует отметить, что доктринальный подход – государство, его органы, все другие социальные институты играют служебную роль по отношению к личности и гражданину, ответственны перед ним,³¹ характерен исследованиям академика Баймаханова.

Институт государства отводит большое значение органам государства. В работе «Функции государственных органов и их компетенция» академик Баймаханов затрагивает вопросы соотношения функций и компетенций государственных органов. Анализируя имеющиеся в научной литературе мнения о понятиях функция и компетенция государственных органов, в частности, – И. С. Самошенко, М. И. Байтина, О. Е. Кутафина, К. Ф. Шеремета, И. Л. Бачило, Баймаханов считает, что иную, более верную трактовку вопроса дает В. А. Малиновский на примере конституционных функций Президента РК. «Они, по его мнению, представляют собой «обусловленные социально-политическим предназначением, первейшие, постоянно присущие главе государства основные направления деятельности, непосредственно предусмотренные Конституцией РК 1995 г.»³².

Свое понимание рассматриваемого вопроса М. Т. Баймаханов выразил так: «Мы придерживаемся взгляда на функцию государственного органа как на дело, возлагаемое на него и материализующееся в направлениях его деятельности. Реализация этого дела немислима без соответствующих полномочий и компетенции. Этим определяется описанное выше наше понимание соотношения функции государственного органа и его компетенции»³³.

Изменение смыслового и сущностного содержания деятельности; характеристики, изменяющихся черт; признаков и свойств функций государственных органов, о которых пишут другие ис-

²⁸См.: Там же. С. 272-274.

²⁹Там же. С. 274.

³⁰См.: Ардашкин В. Д. К современной концепции государства // Правоведение. 1992. № 2. С. 97-99. <http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/pravoved/1992/2/5.rar>. Обращение 02.12.2013.

³¹См. об этом там же.

³²Баймаханов М. Т. Функции государственных органов и их компетенция. С. 276.

³³Там же. С. 277.



Поздравление ректора КазГЮУ Т. М. Нарикбаева. 1 ноября 2013 г.

следователи³⁴, по мнению Баймаханова, должны быть учтены в процессе их конституционного и текущего регулирования. В этой связи им рассмотрены:

- 1) наличие различных подходов к определению соотношения понятий «функция», «компетенция», «полномочия», «предметы ведения» и др. в научной литературе и законодательстве – «полномочия», «компетенция», «права и обязанности»;
- 2) подфункции, как части общей функции государственного органа и которые порой могут в свою очередь состоять из функциональных образований более частного характера;
- 3) полифункциональность и монофункциональность государственного органа;
- 4) ранжирование функций на базовые, вспомогательные;
- 5) характер правового закрепления и правового регулирования деятельности государственных органов по категориям значимости³⁵.

М. Т. Баймаханов заключает, что функции государственных органов охвачены конституцией, конституционными законами, другими нормативными правовыми и подзаконными актами³⁶.

Отечественная юридическая наука традиционно рассматривала государство и право в органическом и неразрывном единстве друг с другом; при этом ведущим, приоритетным, определяющим признавалось государство. В контексте приоритета института государства ученый отмечает: «мы его (государство-Ш.Т.) идеализировали, преувеличивали его реальную роль и предназначение, приукрашивали позитивные свойства, черты и признаки. Однако жизнь показала, что такое представление ошибочно, односторонне, неверно.

Прикрываясь фразами о народных интересах, якобы составляющих предмет его повседневных забот, оно во всех спорных и острых ситуациях, не задумываясь, действовало вразрез с этими интересами, принося их в жертву ради групповых, клановых, семейно-родственных, дружеских и иных своекорыстных потребностей тех, кто занимал и занимает в нем руководящие ниши. Не-

³⁴См.: Ардашкин В. Д. К современной концепции государства // Правоведение. 1992. № 2. С. 97. <http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/pravoved/1992/2/5.rar> Обращение 02.12.2013.

³⁵См.: Там же. С. 277-280.

³⁶См.: Там же. С. 280.

достаток критичности в подходе к государству негативно сказался на качестве научных суждений. ... Прежняя гипертрофированная роль государства ныне наукой переосмысливается с обоснованием необходимости установления ряда правовых ограничителей, которые оно не вправе переступить, и ужесточения контроля за его деятельностью со стороны гражданского общества»³⁷.

ЗАМЕТКА О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

М. Т. Баймаханов указывая, что в советский период парламент, представительная система находились в руках партийных органов и непосредственно примыкавших к ним исполнительно-распорядительных учреждений, отмечает: «нынешний парламент, парламентаризм, представительная система далеки от идеала – от того, чтобы занимать в государстве ведущую роль». Ученый пишет о необходимости принятия комплекса мер по активизации роли и расширению полномочий парламента, вносит конкретные предложения³⁸. В числе которых – инициировать ряд предложений по переходу в его ведение некоторых государственных вопросов и добиваться их принятия; обновление форм организационно-массовой и организационно-технической работы депутатов и аппарата Парламента РК, улучшения парламентских процедур, усиление контроля исполнения; передача омбудсмена в ведение Парламента РК, др.³⁹.



Поздравление экс-Председателя Конституционного Суда РК М. Т. Баймаханова от Конституционного Совета РК (члены КС РК А. М. Нурмагамбетов и В. А. Малиновский)

³⁷Баймаханов М. Т. О некоторых направлениях научных исследований в юриспруденции в советский период // Проблемы становления правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан: Материалы РНТК, посвященной 70-летию академика НАН РК М. Т. Баймаханова. Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К». 2004. С. 25.

³⁸См.: Баймаханов М.Т. Проблемы становления, развития и функционирования парламентаризма в трудах академика С. С. Сартаева // Парламентаризм в Казахстане: история, современность, перспективы развития: Материалы МНТК, посвященной 80-летию заслуженного деятеля науки РК, академика НАН РК, д.ю.н., профессора С. С. Сартаева. Алматы. 2007. С. 4.

³⁹См.: Там же.



Поздравляет академик НАН РК М. К. Сулейменов

М. Т. Баймаханову свойственно выступать как бы резюмируя, подводя итог проделанной работе конференции, «круглого стола», др. научного форума, схватывая самое основное и вместе с тем говорить об этом спокойно и убедительно. В его выступлениях выражены настоящие, предстоящие, иногда стратегический вектор развития теоретико-правовой, других отраслей юридической науки. Важно, что такие выступления произносятся не менторски, а в форме научной констатации направлений исследований, в том числе и для молодых, начинающих ученых.

СТАНОВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

М. Т. Баймаханов углубил наши представления о становлении и развитии национальной правовой системы Казахстана. По его убеждению в становлении и развитии независимой правовой системы Республики первостепенная роль отводится Конституции и конституционному законодательству, Конституция как бы проецирует направление правового развития. Вместе с тем указывает значение программных положений Конституции, других компонентов правовой системы⁴⁰. Он предлагает периодизацию независимой правовой системы Казахстана, ее характеристику и цель. Первый период, начавшийся с момента провозглашения независимости республики характеризуется Баймахановым, количественным накоплением компонентов новой правовой системы, определением границ и содержания отраслей, подотраслей и институтов права, поиском новых решений. Складывающийся потенциал правовой системы, как пишет ака-

демик, направляется на решение актуальных экономических, социально-политических и иных задач. Отмечается, что постоянно возникали большие трудности, приведшие к нестыковкам, несогласованности и прямым противоречиям в правовых нормах, актах и институтах⁴¹. Целью второго периода названо обеспечение достаточной структурированности права, устранение тех огрехов и недостатков, которые были допущены в первом периоде. О втором периоде говорится следующее: «следует добиться внешней завершенности новой правовой системы Казахстана, а также стройной внутренней ее организации. Теперь упор делается на том, чтобы достичь стыкованности правовых установлений, заменить недейственные, ошибочные нормы эффективными. Первостепенное значение приобретает работа по повышению качества нормативно-правовых актов. Поэтому-то сейчас получает большое развитие кодификация законодательства с привлечением разнообразных средств юридической техники. По словам А. К. Абельдинова встала задача создавать «работающие» нормативные правовые акты»⁴².

Одновременно М. Т. Баймаханов подчеркивает, что «вряд ли можем пройти мимо тех принципиально важных процессов, которые совершались в недрах казахстанского права тогда, когда оно еще входило в качестве составной части в советское право»⁴³. Признавая определенную преемственность между правом Казахской ССР и Республики Казахстан, он писал о том, что правотворческая деятельность государства не всегда поспевала за динамично меняющимися потребностями общества.

Следует отметить, что М. Т. Баймаханов один из немногих ученых, который признает и отмечает в своих работах о положительном опыте, практике и теории советской, в том числе советской казахстанской юридической науки. Особенностью исследовательской манеры является ярко выраженная позиция ученого и определенная смелость, основанные на данных научного анализа. Незаслуженное и несправедливое обвинение отца в советский период, критические работы и выступления о противоречиях в правовой надстройке социализма, должны были бы навсегда отвратить его от всего советского. Однако он не отказался от работ, созданных в советский период и отмечает все то позитивное, что было сделано ранее, не впадая в мифологизацию прошлого. М. Т. Баймаханов остается лидером в осмыслении и понимании правовой научной мысли прошлого, он не идеализирует его, но при этом в культурно-цивилизационном аспекте обнаруживает немало рационального, правильного и нужного обществу.

Существует выражение П. Л. Капицы – наша наука никогда не станет ведущей, пока мы сами не научимся оценивать своих ученых⁴⁴. Сейчас настало время, когда существует единогласное признание авторитета и заслуг М. Т. Баймаханова. Востребованность исследований академика Баймаханова новым поколением ученых-юристов, исследователей, обучающихся является ярким подтверждением истины, заключенной в его работах и придает уверенности в развитии теоретико-правовой науки Казахстана.

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

В истории юридической науки Казахстана есть страницы, содержание которых обусловлено политической доктриной со-

⁴⁰См.: Баймаханов М. Т. Об этапах становления и развития правовой системы независимого Казахстана // Правовое развитие Казахстана за 10 лет государственной независимости: Материалы НПК. Астана: Институт законодательства РК. 2001. С. 56-57.

⁴¹Там же.

⁴²Там же. С. 58.

⁴³Рубинин П. Е. Максимум Капицы // В кн.: Капица. Тамм. Семенов. С. 60.

ветского государства⁴⁵. Тотальное вмешательство партийных органов, дискриминация идеологическая⁴⁶, мы бы сказали научная, разъяняют абрис правовых исследований союзной советской республики. Следует отметить отрасли права, «... сферы, которые в советское время целиком находились в ведении общесоюзного центра», и поэтому оказавшихся не развитыми в Казахстане⁴⁷. К ним можно отнести таможенное право, в некоторой степени административное⁴⁸, международное право, др. М. Т. Баймаханов не только писал в своих статьях о том, что в этих сферах «приходилось строить правовое «здание», как говорится, с фундамента»⁴⁹, но и подготовил архитекторов этого строительства. Это – Р. А. Подопригора – по административному праву (2003 г.); Е. М. Абайдылинов – по вопросам приоритетности в соотношении международного и национального права Республики Казахстан, С. Т. Алибеков – по вопросам таможенного права (2005 г.⁵⁰), др.

Наряду с вопросами совершенствования, становления отдельных отраслей права, М. Т. Баймаханов писал и о заимствованиях государственно-правового опыта других стран⁵¹. В частности, им дан анализ синтетического способа изучения, осмысления и оценки чужого опыта. В особенности синтетический способ изучения опыта передовых стран, связанный с анализом средств его кон-

⁴⁵В стране не сформировались ко времени обретения ею суверенитета специалисты по истории государства и права зарубежных стран; по конституционному праву зарубежных стран со знанием иностранных языков. Проблемы этих направлений юридической науки были слишком сложными, престижными, опасными с точки зрения советской и квазикоммунистической партийной идеологии. В советский период только одна диссертация была защищена по истории государства и права зарубежных стран – Л. В. Дюкова в 1939 г. Работы по конституционному (государственно-правовой) праву зарубежных стран были. Отсутствовали работы по сравнительному проведению и некоторым отраслям юридической науки. Одна из первых тем диссертационного исследования по сравнительному правоведению была зарегистрирована в 2000 г. См.: Тлепина Ш. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане (1938 – 1991 гг.) / Вступ. ст. Ударцев С. Ф. Алматы, 2005. – С. 318; Государственно-правовая наука в Казахстане. Библиографический указатель (1930-е – 1991 гг.) / Авт.-сост. Тлепина Ш. В.; подразделы 1,2,5 раздела II – Тлепина Ш. В., Ударцев С. Ф. С. 328-342; Сборник кандидатских и докторских тем диссертаций по юридическим специальностям, утвержденных учеными советами (01.01.2000 – 01.04.2003). Алматы, 2003. С. 8.

⁴⁶См. об этом: Джилас М. Лицо тоталитаризма. Пер. с сербо-хорватского. М.: Изд-во «Новости». 1992. С. 297.

⁴⁷Баймаханов М. Т. Об этапах становления и развития правовой системы независимого Казахстана. С. 58.

⁴⁸См.: Подопригора Р. А. Развитие административного права Республики Казахстан // Административное право: учебный курс / Под ред. Подопригоры Р. А. Алматы: Налоговый эксперт. 2010. С. 33-36.

⁴⁹Баймаханов М. Т. Об этапах становления и развития правовой системы независимого Казахстана. С. 58.

⁵⁰См.: Подопригора Р. А. Правовой статус религиозных объединений в Республике Казахстан. АДКЮН. (Научный руководитель Худяков А. И.) Алматы: КазНУ им. аль-Фараби. 1992; Он же. Административно-правовое регулирование деятельности религиозных объединений в зарубежных странах. АДКЮН. Алматы: АЮА КазГЮУ. 2003; Абайдылинов Е. М. Теоретико-правовые аспекты приоритетности в соотношении международного и национального права Республики Казахстан. АДКЮН. Алматы: КазНУ им. аль-Фараби. 2005. – 44 с.; Алибеков С. Т. Таможенное право Республики Казахстан: теория и практика. АДКЮН. (Научный руководитель Баймаханов М. Т.) – Алматы: АЮА КазГЮУ. 1998; Он же. Теоретические проблемы совершенствования таможенной сферы Казахстана: правовые аспекты. АДКЮН. Алматы: АЮА КазГЮУ. 2005.

⁵¹См.: Баймаханов М. Т. Тенденции и опыт конституционного развития постсоциалистических стран: уроки для Казахстана (на примере форм правления) // В кн.: Конституционное развитие в постсоциалистических странах: уроки и возможности для Казахстана: Аналит. Обзор / Сост. Жапаков К. А., Наурызбаева Ж. К. Астана. 2007. С. 7-20.



Выступление делегации ЕНУ им Л. Н. Гумилева

ституционного обобщения, закрепления и регулирования. Синтетический способ изучения опыта передовых стран сквозь призму конституции является, по мнению Баймаханова, плодотворным и полезным, а «творческое заимствование опыта передовых стран есть необходимый момент конституционного развития»⁵². Конституция обладает рядом несомненных преимуществ и позволяет увидеть, оценить и проанализировать избранный объект так, как этого не позволяют другие рычаги регулирования, – разъясняет ученый⁵³. Основательный подход к каждому заключению позволяет раскрыть и особенности рецепции конституционного опыта. В этой связи он пишет: «через изучение конституционных институтов разных стран начинается сопоставление и сравнение их особенностей, выявление общих черт и отличительных признаков, идеальная «примерка» их к своим условиям, после чего делается вывод о возможности (или невозможности) заимствования их опыта. Но трансформация заимствуемого опыта к условиям страны происходит с учетом специфики последней, а также интересов ее политической элиты и в какой-то мере – некоторых слоев ее населения»⁵⁴. В жизни можно встретить определенное смешение и переплетение признаков разных форм правления. Примечательно к Казахстану, М. Т. Баймаханов, так же, как и С. С. Сартаев считает, что «наступило время перехода от президентской республики к парламентско-президентской»⁵⁵.

По сути его статьи представляют собой творческое развитие теории права, теории государства, истории государства и права Казахстана, чего, к сожалению, не учитывают современные авторы учебно-методических пособий, учебно-методических комплексов названных и других дисциплин, конспектов лекций, учебников и учебных пособий.

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ПРАВА

В статье «От анализа санкций и ответственности в праве к раскрытию его сущности (отдельные заметки о научном творчестве профессора О. Э. Лейста)» отражены взгляды самого М. Т. Баймаханова

⁵²Баймаханов М. Т. Тенденции и опыт конституционного развития постсоциалистических стран: уроки для Казахстана (на примере форм правления). С. 19.

⁵³См.: Баймаханов М. Т. Тенденции и опыт конституционного развития постсоциалистических стран: уроки для Казахстана (на примере форм правления). С. 7.

⁵⁴Там же. С. 7-8.

⁵⁵Там же. С. 18.



М. Т. Баймаханов с учениками и коллегами. КазГЮУ. Ноябрь, 2013 г.

ва по вопросам позитивной ответственности, проблемах определения сущности права⁵⁶.

а) В определении сущности права ему близко по духу учение И. Канта: согласно учению которого, сущность права может быть раскрыта не правоведением, а философией, ибо последняя обеспечивает выход за пределы внутренней проблематики права, рассматривает вопрос о праве с позиции всего общества. В решении проблем правопонимания роль теории права заметна, но без философии права не обойтись.

б) М. Т. Баймаханов поддерживает позицию О. Э. Лейста в пользу отказа от тезиса об объективных нормах: «мнение об объективных нормах как уже сложившемся, наличном компоненте социальной действительности, который лишь отыскивается законодателем и вводится им в систему нормативных правовых актов, создает облегченное представление о правотворчестве как преимущественно гносеологическом процессе. На самом деле, социальные нормы (в т.ч. правовые) – результат большой творческой работы сознания (правосознания), которое не только познает потребности общественного развития, но и применительно к ним вырабатывает наиболее оптимальную систему мер нормативного (правового) воздействия»⁵⁷.

в) Ученый подтверждает вывод О. Э. Лейста о том, что не всегда на практике удается «состыковать должным образом нормативный материал и государственную волю, пронизывающую ее» и подчеркивает, что «использование категории «воля как источник права» необходимо и полезно во многих отношениях. Накоплен-

ный на протяжении всей человеческой истории опыт правообразования, правотворчества и правового строительства убедительно свидетельствует о том, что волевая сторона права – необходимая составляющая всех этих процессов и без нее последнее просто невысказано»⁵⁸.

г) В статье Баймаханов пишет о том, что на его взгляд, в научной литературе правосознание рассматривается ограниченно. Вопросы современного состояния правосознания актуальны в юридической науке независимо от страновой принадлежности. Становится тенденцией представление правоведения как совокупности течений юридического позитивизма, различных позитивистских концепций, в которых влияние правосознания не учитывается.

На самом деле огромный массив правовых взглядов, представлений, суждений, воззрений, эмоций, охватываемых правосознанием, настолько широк и многообразен, что охарактеризовать их роль каким-то одним понятием, уложить их воздействие на процессы правовой жизни общества в какую-то одну форму невозможно⁵⁹. То, что О. Э. Лейстом признается с оговорками (в частности, о том, что правосознание как бы наполняет собой всю атмосферу становления, функционирования и развития права, правовой системы, законности, правопорядка и иных правовых явлений), М. Т. Баймаханов так же утверждает «все, что связано с правом, правопорядком, правовой системой (т.е. их становление, развитие, функционирование, их прошлое, настоящее, будущее и т.д.), никак невысказано без активной роли правосознания, но взятого не во всей совокупности образующих его взглядов, идей, представлений, воззрений, эмоций, а только в том прояв-

⁵⁶ Там же. С. 23.

⁵⁷ Там же. С. 24.

лении, в той конкретной форме, которая имеет к ним непосредственное отношение»⁶⁰.

Особенность правового сознания заключается в том, что оно интегрирует обыденное, практическое и теоретическое сознание⁶¹. Баймаханов выступает и за определение функций каждого компонента правосознания в процессах возникновения, функционирования, развития каждого правового явления: функций правовой идеологии; социально-правовой психологии; массового, группового, индивидуального правосознания⁶². Ученый через кризисные явления в конструкции и понятийном аппарате позитивистской теории права, категории морали, наблюдая проявления подмены сути права пришел к важности актуализации новых подходов в познании правового сознания⁶³.

д) Вместе с этим, ученый ставит под сомнение целесообразность включения юридической науки в структуру общественного правосознания.

Его сомнение обосновано тем, что юридическая наука характеризуется такими признаками: исследовательская природа; направленность на достижение истины по всему спектру проблем, составляющих ее предмет; использование наработанных и апробированных приемов и средств методологии, методики и техники познания в интересах выявления закономерностей развития государственно-правовой действительности и т.д., которые не присущи или присущи в минимальной мере всем компонентам правосознания и которые придают науке как виду творчества особую индивидуальность и неповторимую специфику⁶⁴.

е) Затрагивая вопросы соотношения права с моралью в работе О. Э. Лейста «Сущность права», М. Т. Баймаханов недоумевает почему Лейст обходит вопрос о роли нравственности в этом соотношении и предполагает, что причина может быть заключена в отождествлении морали и нравственности⁶⁵. Указывая, что О. Э. Лейст считает мораль и нравственность одним и тем же, Баймаханов уточняет, что «последние годы характеризуются пересмотром отечественной философией, этикой, правоведением укоренившегося издавна взгляда о тождестве морали и нравственности: в них начинают внедряться представления о том, что нравственность является олицетворением интересов всего человечества, тогда как мораль акцентирует внимание на закреплении, осуществлении и защите интересов того или иного социума и потому право в какой-то мере по-разному соотносится с названными регуляторами»⁶⁶. Баймаханов конкретизирует, что мораль представляет собой динамичный компонент единства морали и нравственности, тогда как нравственность в гораздо большей мере отличается устойчивостью своих принципов и форм регулирования⁶⁷.

⁶⁰ Там же. С. 25.

⁶¹ См.: Абрамитов С. А. Исследование правосознания http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/sib_vest/2001/1/4.rar Обращение 02.12.2013.

⁶² Баймаханов М. Т. От анализа санкций и ответственности в праве к раскрытию его сущности (отдельные заметки о научном творчестве профессора О. Э. Лейста). С. 25.

⁶³ О современном правосознании см.: Кузнецов Э. В. Кризис современного правосознания // Правоведение. 1994. № 3. – С. 3-10. <http://lawcanal.ru/downloads/dopolnenie/downloads/magazine/pravoved/1994/3/3.rar>. Обращение 02.12.2013.

⁶⁴ Баймаханов М. Т. От анализа санкций и ответственности в праве к раскрытию его сущности (отдельные заметки о научном творчестве профессора О. Э. Лейста). С. 26.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Там же. С. 27.

⁶⁷ См.: Там же.

Касаясь форм взаимодействия права и морали М. Т. Баймаханов отмечает, что у каждого из социальных регуляторов своя «специализация», характеризующаяся наличием своих собственных задач и целей, специфических объектов воздействия, а также своим «полем» (т.е. сферой) регулирования. Он пишет, что мораль влияет на право, правопорядок, общественный строй, но не прямо, а косвенно и в связи с решением своих задач. Для права задачи гражданского и духовного, общественного формирования не свои, а дополнительные, которые состоят в привитии гражданам уважения к правовым предписаниям, правовой культуры, др⁶⁸.

Внимательное прочтение работ Мурата Таджи-Муратовича позволяет видеть некоторые результаты, сложившиеся и формирующиеся направления исследований теоретико-правовой науки государств постсоветского пространства; стратегию научного поиска будущего в сфере функций государства и его функционирования; теории права и государственно-правового развития нашей страны. Работы академика Баймаханова являются вкладом в развитие современной теоретико-правовой науки, подталкивая к развитию идей.

Ш. В. Тлепина: Академик М. Т. Баймаханов – мемлекет пен құқық теоретигі.

Мақалада Қазақстан мен Ресейдің оқымысты-заңгерлері орындаған мемлекет теориясы мен құқық теориясы бойынша жекелеген жұмыстар талданады. Автор мемлекеттің, мемлекет органдарының, өкілетті жүйелердің функциялары мен қызмет атқаруы, ұлттық құқықтық жүйенің қалыптасуы, позитивті жауапкершілік, құқықтың мәнін анықтау, құқықтық сана, құқық пен моральдың арақатынасы, құқық және адамгершілік, заң ғылымының белгілері мәселелері бойынша академик М. Т. Баймахановтың зерттеулеріне ерекше назар аударады. Зерттелген жұмыстардың негізінде талдау жасаған автор посткеңестік мемлекет ғалымдарының зерттеулеріндегі магистралды бағыттардың ортақтығы туралы қорытынды жасайды.

Түйінді сөздер: мемлекеттің функциялары, мемлекеттің қызмет атқаруы, мемлекет мақсаты, мемлекет органдары, ұлттық құқықтық жүйелерді қалыптастыру, құқықтың мәні, құқықтық сана, құқық пен моральдың арақатынасы, құқық және адамгершілік арақатынасы, заң ғылымының белгілері, конституциялық және ағымдағы реттеу.

Sh. Tlepina: Academician Baymakhonov M. T. as a theorist of State and Law studies.

This article describes some of the works on theory of state and law theory written by law scholars of Russia and Kazakhstan. Special attention is paid to the studies of academician Baymakhonov M.T. on functions of state, functioning of the state, state agencies, representative system, establishment of national legal system, positive responsibility, definition of the nature of law, legal awareness, correlation of law and ethics, law and morality, and attributes of legal science. On the basis of analysis of the works the author draws a conclusion about the similarity of main directions in the studies of scientists in Post-Soviet countries.

Keywords: functions of state, functioning of state, the objective of the state, state agencies, establishment of national legal system, the nature of law, legal awareness, correlation of law and ethics, correlation of law and morality, attributes of legal science, constitutional and current regulation.

⁶⁸ См.: Там же. С. 28.

БІЛІМДІГЕ ДҮНИЕ ЖАРЫҚ...



А. Ж. НАУРЫЗБАЙ,
құқықтық саясат және конституциялық заңнама ФЗИ бас ғылыми қызметкері, мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасының меңгерушісі з.ғ.д., доцент

Мақала белгілі ғалым-заңгер, заң ғылымдарының докторы, профессор, ҚР ҰҒА академигі Мұрат Тәжі-Мұратұлы Баймахановтың заң ғылымына қосқан үлесіне арналған.

Түйінді сөздер: М. Т. Баймаханов, ҚазГЗУ, мемлекет және құқық теориясы, ғалым, заңгер, ҚазКСР ҒА философия және құқық институты, ҚР Конституциялық Соты, Қазақ КСР-нің Жоғарғы Кеңесі, құқықтық реттеу теориясы, ғылыми сараптама және талдау ғылыми-зерттеу институты.

Заң ғылымдарының докторы, профессор, Қазақстан Республикасының Ұлттық ғылым академиясының академигі, Қазақ Гуманитарлық-Заң Университетінің ғылыми сараптама және талдау ғылыми-зерттеу институтының директоры Мұрат Тәжі-Мұратұлы Баймахановтың сан қырлы ғылыми және педагогикалық қызметі елдің ерекше бағасына ие, ұрпаққа үлгі.

Ғалымның заңгерлер мен басқа да мамандар арасында танымалдылығы соншалық, оның ғылыми жетістіктерін еске түсіріп жатудың қажеті жоқ, сондай-ақ соны идеяларын да санап тауыса алмайсыз. Олардың қатарына «Противоречия в развитии правовой надстройки социалистического общества и пути их преодоления» тақырыбындағы докторлық диссертациясы, заманауи қазақстандық конституционализм реформасына және азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын сотта қорғауға байланысты проблемаларды ашуы, Қазақстанда құқықтық мемлекет құруы, құқықты түсінудің өзекті мәселелерін зерттеуі, азаматтардың санасы мен мінез-құлқына және құқықтанудың басқа да көкейкесті проблемаларына құқықтық ықпал етуі анықтау жатады.

1933 жылы Алматы қаласында туылған М. Т. Баймаханов орта мектепті облысқа қарасты Текелі қаласында бітіріп, М. В. Ломоносов атындағы Мәскеу мемлекеттік университетінің заң факультетіне (мамандығы: «Құқықтану») оқуға түседі. Оқуды 1957 жылы үздік аяқтайды. Жоғары оқу орнында 4 курстан бастап Д. И. Курский атындағы шәкіртақыға ие болады. Диплом жұмысының ғылыми жетекшісі доцент Н. С. Прозорова болған.

Диплом алған соң, 1959 жылы ҚазКСР ҒА философия және құқық Институтының аспирантурасына түседі (мамандығы 12.00.01 – мемлекет пен құқық теориясы және тарихы; саяси және құқықтық ілімдер тарихы), ал 1963 жылы з.ғ.д., профессор В. Ф. Котоктың жетекшілігімен «Опыт осуществления некоторых государственных функций обще-

ственными организациями трудящихся» тақырыбында кандидаттық диссертациясын қорғайды, ресми оппоненттері з.ғ.д., профессор Ц. А. Ямпольская және з.ғ.к., доцент Ю. М. Козлов болды¹.

1973 жылы з.ғ.д., профессор В. Ф. Котоктың жетекшілігімен «Противоречия в развитии правовой надстройки социалистического общества и пути их преодоления» тақырыбында докторлық диссертациясын қорғайды. Ресми оппоненттері з.ғ.д., профессор, ТәжіКСР ҒА академигі С. А. Раджабов; з.ғ.д., профессор А. Ф. Шебанов; з.ғ.д., профессор К. Ф. Котов болды.



ҚР ҰҒА академигі М. Т. Баймаханов

¹ Ғаламтор. <http://online.zakon.kz>. Ученый, педагог, государственный и общественный деятель (К 70-летию академика М. Т. Баймаханова) (Ударцев С. Ф., з.ғ.д., проф., «Әділет» академиясының оқу-әдістемелік жұмысы бойынша проректоры).



М. Т. Баймахановтың 75 жылдық мерейтойында. 2008 ж.

М. Т. Баймаханов – 400-ден аса ғылыми, оқу және оқу-әдістемелік әдебиеттердің авторы. Оның ішінде ерекше атап өтетін еңбектерінің қатарында: «Қазақстан Республикасының егемендігінің орнауы (мемлекеттік-құқықтық проблемалар)» (1994 ж.); «Құқықтық сананың өтпелі кезең қоғамындағы мораль және адамгершілікпен өзара әрекеттесуі» (1995 ж.); «Құқықтық мемлекеттің орнауы және Қазақстан Республикасындағы конституциялық процесс» (2001 ж.); «Кәсіби мемлекеттің функциялары» (2003 ж.); «Адам мен азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз ету мен қорғаудың халықаралық-құқықтық және мемлекетшілік формаларының үйлесімділігі» (2007 ж.); «Книги скорби» (2012 ж.) және т.б. бар.

Профессор заңжобасы қызметіне белсенді араласады. Ірі мемлекеттік шешімдерді – конституциялық жобаларды, әкімшілік реформаларды, елді әлеуметтік-экономикалық дамыту стратегиясын құқықтық қамтамасыз етуді дайындаушылардың бірі болған. Ол көптеген заң жобаларының жұмысына, оның ішінде «Жаппай саяси қуғын-сүргін құрбандарын ақтау туралы» (1993 ж.), «ҚР мемлекеттік тілі туралы» (2006 ж.) заң жобаларына, ҚР мемлекеттік құқықтық саясатының Тұжырымдамасына (2002 ж.) және т.б. қатысқан. Оның терең білімі мен жоғары кәсібилігі 1978 жылғы Қазақ КСР Конституциясымен 1993 жылғы Қазақстан Республикасы Конституциясының жобаларын жасаумен байланысты құжаттардың жобасын дайындау кезінде аса қажет болды.

Профессор М. Т. Баймахановтың ғылыми қызығушылық ауқымы өте кең: оны құқықтық ғылымдағы қарама-қайшылық категорияларының әдіснамалық рөлі, қоғамдық ұйымдардың өздеріне берілген мемлекеттік функцияларды орындау процесіндегі нормошығармашылық қызметтері мәселелері, конституциялық заң тұрғысынан тұлғаның санасына құқықтық ықпал ету проблемалары, Қазақстан Конституциясында құқықтық мемлекет принциптерін іске асыру проблемалары және т. б. құрайды.

М. Т. Баймахановтың ғылыми қызметін қоғам мойындаған: 1975 жылы ол ҚазКСР ҒА-ның мүше-корреспонденті, ал 1983 жылы ҚазКСР ҒА-ның академигі болды, 1993 жылы оған профессор атағы берілді, 1996 жылы – ҚР ЖҒА академигі атағына ие болды, ал 2000 жылы Венгрия АЕП құрамына кірді.

М. Т. Баймаханов заң ғылымына үлкен үлес қосты. Оның ғылыми зерттеуінің үш жаңа ғылыми бағытын атап көрсетуге болады. Біріншіден, ол социалистік қоғамның құқықтық санасы мен социалистік құқықтың қалыптасуы, дамуы және қызмет етуіндегі

қайшылықтарды, социалистік құқықты жүзеге асыру процесінде пайдаланатын қайшылықтарды және социалистік қоғамның құқықтық қондырмасының құрамдас бөліктері арасындағы қайшылықтарды бірінші болып зерттеді. Бұл зерттеу ғылыми жұртшылыққа кеңінен танымал болды. Екіншіден, құқықтық реттеу теориясы проблемаларын зерттеу циклі жүргізілді, бұл өз кезегінде заң жүзінде болжау мен модельдеудің механизмдерін, құқықтық актілер жүйесінің негізін, құқықты қолдану мен құқықты мониторингтеудің әдіснамасын, заңның тиімділігін бағалаудың базалық критерийін, мемлекет пен құқық теориясының конституционализмнің, халықаралық құқық мәселелерін дайындауға мүмкіндік берді. Қазіргі кезеңдегі конституциялық құқық теориясы мәселелері зерттелді. Зерттеу нәтижелеріне сәйкес жасалынған ұсыныстарды мемлекеттік құрылымдар пайдалануда. Үшіншіден, профессор көп жылдар бойы басқаруды құқықтық қамтамасыз ету тұжырымдамасын, оған қоса, реттеудің мемлекеттік-егемендік және халықаралық бастамасын құқықтық реттеудің, адам құқықтарын қамтамасыз ету мен жүзеге асыру механизмдерін жетілдіру үстінде.

Ғалымның құқықтық реттеу теориясы, көпшілік институттары және басқаруды құқықтық қамтамасыз ету салалары бойынша ғылыми жұртшылықтың мақұлдауына ие болған еңбектерінде жаңа ғылыми шешімдер негізделген. Бүгінгі күні профессор ғылыми тұрғыда заң ұғымдарының арақатынасы және олардың заңда қолданылуы туралы маңызды практикалық мәні бар күрделі теориялық-құқықтық проблеманы зерттеуде. Оның жүргізген зерттеу жұмыстары маңызды ғылыми және қолданбалы мәнге ие.

М. Т. Баймаханов ҚР басқару аясы мен әлеуметтік-экономикалық даму салаларындағы көкейкесті мемлекеттік-құқықтық проблемаларға ірі ғылыми-зерттеулерді ұйымдастырады. Мемлекеттік органдар үшін ғылыми-практикалық ұсыныстар мен талдамалы материалдарды дайындайды. Профессор М. Т. Баймаханов – ұлағатты Ұстаз. Оның 50-ден аса шәкірті кандидаттық, ал 9 шәкірті докторлық диссертация қорғаған. Олардың ішінде алғашқылары – А. К. Котов, А. А. Матюхин, Р. А. Подпригора, В. А. Малиновский, Е. М. Абайдельдинов, Ж. Д. Бусурманов және т.б.

Оның есімі Қазақстаннан тыс жерлерге де мәлім. М. Т. Баймаханов Алжирде өткен (1975 ж.) заңгер-демократтардың Халықаралық қауымдастығының X конгресінде, Мәскеуде, Рио-де-Жанейрода, Парижде, Вашингтонда өткен саяси ғылымдардың Халықаралық қауымдастығының XI-XIV конгрестерінде баяндама жасаған және



М. Т. Баймаханов әріптестермен және шәкірттерімен. 2014 ж.

көптеген басқа да ғылыми форумдардың жұмысына қатысқан.

Әсіресе, Мұрат Тәжі-Мұратұлының құқықты түсіну, тұлғаны әлеуметтендіруде құқықтың рөлін анықтау, құқықтық нормалардың мораль және адамгершілік нормаларымен өзара әрекеттесу проблемаларын шешуде заманауи тәсілдерді дамытуға қосқан үлесі біз үшін өте қымбат әрі өте маңызды. Ол «Құқықтың жалпы теориясының қазіргі проблемалары» пәнін жоғары заң оқу орындарының бағдарламасына енгізуге, оны оқытудың сапасын арттыруға айтарлықтай ықпал етті, жас зерттеушілерді теориялық-құқықтық ғылыми ізденістерге баулыды.

Ол – өз Отанының патриоты, ел тағдыры оны азамат ретінде де, ғалым ретінде де толғандырады. Өзінің еңбектерінде ол құқықтық және көп этникалық мемлекет ретінде Қазақстанның дамуындағы өткір проблемаларға назар аудартады және оларды шешудің жолдарын ұсынады. М. Т. Баймаханов – қазақстандық құқықтың ең ірі теоретиктерінің бірі.

Жемісті және адал ғылыми-педагогикалық қызметі үшін ол бірнеше рет ҚазКСР Жоғары Кеңесінің Құрмет грамотасына ие болған (1974 ж., 1976 ж., 1983 ж.)², «Тың жерлерді игергені үшін» (1970 ж.), «Еңбек ардагері» (1992 ж.), «ҚР Конституциясына 10 жыл» (2005 ж.), «10 жыл Астана» (2008 ж.) медальдерімен ҚР жоғары оқу орындары қауымдастығының «Саңлақ автор» номинациясы бойынша А. Байтұрсынов атындағы күміс медальмен (2006 ж.)³ марапатталған. М. Т. Баймаханов – ҚазКСРҒА Ш. Уәлиханов атындағы сыйлығының иегері («Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» монографиясы үшін (1973 ж.).

Осылайша, заңгер ғалымның кәсіби қызметі өзінің мазмұндылығымен, әртүрлілігімен және нәтижелілігімен ерекшеленеді.

Мұрат Тәжі-Мұратұлы – онымен араласатын, оның пікірін маңызды және қымбат деп санайтын адамдарды зиялылығымен, терең ғылыми

және өмірлік танымымен өзіне тартып тұратын аңғарымпаз және сергек жан. Сонау бір алыс және өздеріне бейтаныс дәуірдің аңыз-адамы іспеттес, оны студенттер де жақсы көреді. Оның ғылыми ойларының тізбегіне ілесе отырып, магистранттар да мұқият тыңдайды, ғалымның білімі мен білімпаздығын, мінезінің тамаша қасиеттерін бағалай отырып, әріптес-оқытушылары да аса құрметтеп, қадірлейді. Ғалымның ізгі ниеттілігі, ашықтығы, аса кең білімдарлығы және өзінің тәжірибесімен, білімімен бөлісуге әрқашан дайын екендігі академикпен араласуға мүмкіндігі болған барлық адамның жүрегінен орын табады.

Бізге, Мұрат Тәжі-Мұратұлының шәкірттері үшін оның өмірлік жолы, жұмысына ерекше берілгендігі, елге сіңірген еңбегі отандық ғылым мен білім беруге қызмет етудің үлгісі болып табылады.

А. Ж. Наурызбай: Ученому мир освещен...

Статья посвящена вкладу в юридическую науку известного ученого-юриста, доктора юридических наук, профессора, академика НАН РК Мурата Таджи-Муратовича Баймаханова.

Ключевые слова: М. Т. Баймаханов, КазГЮУ, теория государства и права, ученый, юрист, Министерство юстиции КазССР, Институт философии и права АН КазССР, Конституционный Суд РК, теория правового регулирования, институт научной экспертизы и анализа.

A. Nauryzbay: Academic world lits for...

The article is devoted to the contribution of wellknown legal scholar, Doctor of Law, Professor, Academician of National Academy of Science of Republic Kazakhstan Murat Tadj-Muratovich Baymakhanov for development of legal studies.

Keywords: M. T. Baimakhanov, Kazakh Humanities and Law University, Theory of State and Law, scientist, lawyer, Ministry of Justice of the Kazakh Soviet Socialist Republic, the Institute of Philosophy and Law of the Academy of Sciences of the Kazakh Soviet Socialist Republic, the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan, the theory of legal regulation, the institution of scientific expertise and analysis.

ОРГАНИЗАЦИЯ УЧЕБНОГО ПРОЦЕССА В АКАДЕМИИ ФБР



К. К. СЕЙТЕНОВ,
директор Института судебной экспертизы КазГЮУ, д.ю.н.,
профессор

В статье рассматривается деятельность Академии Федерального бюро расследований (ФБР) как одного из самых крупных и известных центров подготовки сотрудников правоохранительных органов. Изложены основные подходы, направленные на повышение эффективности организации подготовки и переподготовки специальных агентов, сотрудников ФБР и полицейских. Освещены возможности использования опыта работы учебного центра Академии ФБР на базе Института судебной экспертизы КазГЮУ для улучшения и повышения качества обучения студентов, слушателей курсов переподготовки и повышения квалификации.

Ключевые слова: судебная экспертиза, эксперт, практика, повышение квалификации, подготовка, переподготовка, институт, квалификация, курсы.

Федеральное бюро расследований (ФБР) – подразделение Министерства юстиции США, подчиняющееся непосредственно главе этого ведомства, являющимся одновременно генеральным прокурором США. Оно сочетает в себе функции контрразведки, политической полиции и уголовного розыска. В этом отношении ФБР занимает уникальное место среди спецслужб мира.

В соответствии с данными функциями ФБР осуществляет деятельность в трех направлениях:

- обеспечение национальной безопасности;
- обеспечение внутренней безопасности;
- борьба с уголовной преступностью.

Поскольку компетенция американских полицейских структур ограничена пределами штатов, ФБР фактически выполняет роль общенациональной полиции, расследуя преступления, совершенные на территории нескольких штатов, а также около 250 видов преступлений, отнесенных к категории «федеральных» (ограбления банков, похищение людей, использование взрывных устройств, покушения на Президента и высшие должностные лица США, наркобизнес и т. д.).

Академия Федерального бюро расследований является одним из самых крупных и известных центров подготовки сотрудников правоохранительных органов не только в США, но и во всем мире. Материальная база, богатый опыт и высококвалифицированный преподавательский состав позволяют обеспечивать эффективную подготовку

© К. К. Сейтенов, 2013

ку всех сотрудников ФБР, а также сотрудников других правоохранительных органов США и их зарубежных партнеров. Академия служит центром передового опыта обучения и научно-исследовательских работ в области уголовного правосудия в масштабах всего мирового сообщества и способствует развитию прочного партнерства между специалистами правоохранительных органов во всем мире.

Учебное управление расположено в Куантико (штат Вирджиния), где размещена Академия ФБР. Помимо самой Академии оно руководит всеми учебными и тренировочными программами Бюро.

В качестве учебного центра для подготовки своих кадров ФБР имеет Академию в городе Куантико (штат Вирджиния). Академия ФБР была открыта в 1972 г. До ее создания подготовка сотрудников ФБР велась на курсах, располагавшихся вблизи Вашингтона.

Срок обучения в Академии составляет 11 недель, принимаемые в нее слушатели уже должны иметь высшее образование. В Академии проходят обучение начинающие сотрудники в возрасте от 30 лет (юристы, педагоги, инженеры и др.). Организованы курсы переподготовки и повышения квалификации сотрудников со стажем работы в правоохранительных органах (срок обучения – 20 дней), а также имеются программы обучения кадров сотрудников полиции. Также обучение проходят сотрудники правоохранительных органов из разных стран мира по 250 человек на одном учебном потоке. За год через Академию проходит четыре потока слушателей. Ежегодно выпускниками Академии становятся около 1000 сотрудников ФБР и до 120 слушателей из других (прежде всего латиноамериканских) государств, обучение которых ведется в рамках международного сотрудничества ФБР. Также на ее базе организована подготовка кадров для полицейских служб США.

Программа обучения специальных агентов весьма интенсивна и включает в себя примерно 700 учебных часов, посвященных как теоретическим дисциплинам, так и занятиям по огневой и физической подготовке. С учащимися Академии ведется и идеологическая работа. С 2000 г. в программу подготовки введен обязательный курс истории Холокоста, включающий в себя посещение Американского мемориального музея Холокоста. По мнению руководства, это поможет будущим агентам ФБР «оценить моральную сторону их профессии».

На территории Академии располагается и знаменитая лаборатория ФБР, в структуре которой действует Центр криминалистических и антитеррористических исследований и обучения. Сотрудники данного центра совместно с преподавательским составом Академии пре-

²Фаламтор. <http://www.biografia.kz/famous/2972>.

³Фаламтор. <http://kazguu.kz/page/biografii-yuristov/baymakhanov-murat-tazhdimur-atovich.html>.

творяют в жизнь учебные программы, обучая слушателей основам криминалистических работ, навыкам сбора вещественных доказательств. Для специальных агентов организовано изучение различного рода специальных курсов.

Что касается обучения представителей иностранных государств, то оно ведется не только в самой Академии ФБР в Куантико, но и в ее филиалах в Будапеште (Венгрия) и Бангкоке (Таиланд). Предусмотрена программа стажировки в Академии для сотрудников МВД Российской Федерации.

Одним из направлений деятельности Академии является подготовка новых агентов. Все новобранцы ФБР проходят базовую 20-недельную подготовку в стенах Академии. Ежегодно здесь проводится первоначальная профессиональная подготовка около 800 сотрудников ФБР. Объем учебной программы составляет 850 часов (включая 63 часа онлайн-подготовки). Она реализуется в четырех основных направлениях:

- 1) теоретическая часть;
- 2) практические упражнения;
- 3) огневая подготовка;
- 4) тактическая подготовка.

В апреле 2008 г. учебный план был пересмотрен, в нем было предусмотрено расширение разведывательной подготовки будущих сотрудников ФБР.

Теоретическая подготовка. Слушатели изучают широкий диапазон предметов, среди которых – основы права, судебных наук, методы расследования преступлений и проведения разведывательной деятельности, техника проведения опросов и допросов, криминалистика, судебная медицина, основы делопроизводства и т.д. Теоретическая часть подготовки включает также изучение основ национальной безопасности, контрразведывательной и антитеррористической деятельности, различных видов преступности, в том числе организованной и «беловоротничковой», расследования наркопреступлений, а также этики, психологии и педагогики.

С целью соответствия современным технологиям и возможностям современной преступности будущие агенты ФБР обучаются современным информационным технологиям адекватно тому, как это проводится в университетах. В течение всего периода обучения слушатели должны набрать не менее 85 % баллов на экзаменах по трем юридическим дисциплинам, курсам проведения опросов, обеспечения национальной безопасности, расследования уголовных преступлений и технике допроса.

Практические упражнения. В процессе подготовки будущих сотрудников ФБР большое внимание уделяется отработке практических навыков профессиональной деятельности в обстановке, максимально приближенной к реальной. Дается комплексная ситуация расследования определенного преступления, и слушатели отрабатывают ее, начиная с первоначальных оперативно-следственных действий (получение заявления о преступлении, осмотр места происшествия, опросы и т.д.) и заканчивая задержанием, арестом подозреваемых и представлением доказательств их вины в суде. Отработка этих навыков происходит на тактическом полигоне – «Аллее Хогана», которая является зоной практического обучения действиям при возникновении реальных проблем. Мини-город «Хоганс Элли» – учебный комплекс, имитирующий типичный американский городок и созданный для отработки действий сотрудников в различных оперативных ситуациях, используется для тренировок начинающих сотрудников ФБР и стажёров отдела по борьбе с наркоторговлей, изучения методов ведения следствия, навыков огнестрельного боя и тактики защиты. В городке имеются классы, аудио- и видео- лабора-



Учебный класс для занятий с агентами ФБР

тории, административные и хозяйственные помещения.

Придуманные преступления происходят в реальном времени, и для их раскрытия иногда требуются месяцы. На «Аллее Хогана» постоянно работают около двух десятков сценаристов, сочиняющих криминальные истории. Авторы и преподаватели наблюдают за всем происходящим из тайных помещений. Сценарии разыгрывают действующие актеры, задача которых – создать подлинные ситуации и вызвать у слушателей подлинные жизненные реакции.

Академия ФБР за годы своего существования обеспечила подготовку сотен тысяч сотрудников правоохранительных органов из многих стран мира по различным программам обучения.

В Академии ФБР организованы курсы переподготовки и повышения квалификации сотрудников со стажем, а также различные программы обучения кадров полиции. Большое внимание здесь уделяется изучению поведенческих наук – психологии, этики, педагогики и др.

Осуществляется большая научно-исследовательская работа, направленная на совершенствование методов и приемов оперативно-розыскной и следственной деятельности, организации управленческой работы.

В целях ознакомления с деятельностью правоохранительных органов США по инициативе и непосредственной поддержке руководства КазГЮУ в июле 2013 г. была осуществлена служебная командировка в Академию ФБР и Департамент полиции г. Нью-Йорка.

В ходе посещения учебного заведения ФБР уделено внимание организации учебного процесса, проведению учебно-тренировочных практических занятий, назначению и производству судебных экспертиз в криминалистической лаборатории.

В составе следственно-оперативной группы принято участие в проведении следственного действия – «Эксгумация», осмотра места происшествия по факту разбойного нападения на банк (по факту расследуемого дела). Под руководством преподавателя академии слушатели курсов были разделены на подгруппы, с определением конкретных задач каждой из подгрупп. В результате чего уделяется большое внимание первоначальному качественному проведению осмотра места происшествия, вопросам изоляции участка местности, на котором совершено преступление, обнаружению, фиксации и изъятию следов преступления и вещественных доказательств, составлению описи изъятых следов преступления (кратким обоснованием каждого изъятых вещественного доказательства,



Учебно-тренировочный полигон

имеющего отношение к расследуемому делу). Большое внимание при этом уделяется упаковке изъятых следов и объектов, сопровождению их в криминалистическую лабораторию для дальнейшего проведения необходимых судебных исследований. Действия следующей подгруппы заключаются в составлении необходимых процессуальных документов, а именно протокола осмотра места происшествия и плана-схемы. Третья подгруппа осуществляет необходимые следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия. В задачу следующей подгруппы входит розыск и задержание лица, совершившего преступление. В целом наблюдается поэтапное, последовательное и взаимосвязанное действие всех подгрупп с целью быстрого и полного раскрытия и расследования преступлений по «горячим следам». По результатам проведенных действий участники дается оценка работы каждой подгруппы, выявляются допущенные ошибки с последующим их устранением и подготавливаются макеты расследуемого уголовного дела. Большое внимание уделено аналитической работе по определению лица, совершившего преступление, исходя из обстановки места происшествия, времени и способа совершения преступления.

С целью внедрения полученных теоретических знаний на практике в работе сотрудников полиции был посещен Департамент полиции г. Нью-Йорка (район Queens).

В ходе общения с руководством Департамента установлено, что полицейские участки получают на вооружение самые современные технические средства, обеспечивающие быстрое реагирование на совершенное преступное посягательство и информационный контроль за преступниками. Департамент полиции г. Нью-Йорк занимается расследованием тяжких и особо тяжких преступлений (за 2012 год было зарегистрировано и расследовано 400 уголовных дел).

Вся информация о совершенных преступлениях по г. Нью-Йорк регистрируется в диспетчерском пункте Департамента. Собранная информация подвергается электронной обработке и закладывается в базы данных компьютерных сетей, обслуживающих правоохранительные органы других районов (Bronx, Brooklyn, Manhattan and Staten island). Хотелось бы отметить, что даже из патрульного полицейского автомобиля можно получить нужную информацию, хранящуюся в памяти компьютера, включенного в эту служебную сеть.

Большое внимание уделяется работе лабораторий криминалистической экспертизы, оснащенных современным аналитическим оборудованием.

Развита так называемая полевая криминалистика, т.е. криминалистические средства и методы, приспособленные для применения в ходе осмотра места происшествия, обыска, задержания, освидетельствования и других следственных и розыскных действий, проводимых в сложных, а зачастую и неблагоприятных условиях. Полиция располагает специально оборудованными автомобилями и вертолетами, широко использует в работе телевидение, компьютерную и лазерную технику.

Полицейские применяют портативные приборы и датчики для предварительного экспресс-анализа крови, наркотических и взрывчатых веществ, поиска драгоценных металлов и трупов. Огромное внимание уделяется разработке эффективных наборов средств для работы с различными следами и микрообъектами, а также для личной защиты и безопасности сотрудников полиции при задержании вооруженных преступников.

В повседневной деятельности используются многие новейшие достижения научно-технического прогресса, в частности средства микроанализа, голографии, компьютерных технологий. Активно применяются портативные детекторы фальшивых денег и ценных бумаг, следящие и регистрирующие системы в банках, супермаркетах и других учреждениях.

Особое внимание уделяется разработке и использованию аналитических средств при допросах, в особенности устройств типа полиграф, вариограф, детектор скрываемого знания. В полиции созданы специальные лаборатории для этих целей, обслуживаемые квалифицированными специалистами. Точность диагностики причастности лиц, подозреваемых в совершении преступлений, обеспечивается в пределах 75-100%.

Решены такие крупные научно-практические проблемы как компьютерная обработка, хранение и анализ дактилоскопической информации, идентификация человека по его генотипу, отождествление по голосу и др.

Кроме того в Департаменте полиции г. Нью-Йорк существуют два основных типа детективов: детектив-следователь и детектив-специалист. В состав СОГ (следственно-оперативной группы) входят два детектива-следователя, которые выезжают на места совершения преступления. В их функции входят: обнаружение, фиксация, исследование, изъятие, сопровождение и доставка вещественных доказательств в криминалистическую лабораторию в специально оборудованных автомобилях.



Лаборатория судебной экспертизы Академии ФБР



Лаборатория для проведения судебно-баллистических исследований и учетов

Была посещена криминалистическая лаборатория, в структуру которой входят аналитические отделы:

- взрыво-технических исследований;
- судебной баллистики;
- технико-криминалистического исследования документов;
- судебного почерковедения, а также другие виды специальных исследований.

При производстве взрыво-технических исследований используется новейшее оборудование: газовый хроматограф – масс-спектрометр «5890 5972 HewlettPackardGCMS 5890 / 5972 MassSpectrometer, 5890 Gaschromate»; электронный микроскоп «Scanning electron microscope JOELJSM-6460LV» (увеличение в 1000 раз); инфракрасный спектроскоп с фурье-преобразованием («FTIR Fourier transform in fraredspectroscopy Nicolet 6700»).

При проведении баллистических исследований применяются микроскопы «Olimpus» и баллистический комплекс «IBIS», позволяющие проводить экспертизу в режиме 3D.

На основании вышеизложенного с учетом опыта Академии ФБР и Департамента полиции г. Нью-Йорка предлагается:

- предусмотреть возможность введения в качестве элективной дисциплины по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» специального курса «Тактика осмотра места происшествия». Учитывая особенность проведения данного следственного действия, целесообразно глубже и детально изучать работу следственно-оперативной группы (СОГ), при этом особое внимание обращать на обнаружение, изъятие, исследование и фиксацию следов преступления (вещественных доказательств), порядку и правилам их упаковки, в том числе на особенности осмотра места происшествия на открытом участке местности при различных погодных условиях;
- на базе Института судебной экспертизы предусмотреть возможность обучения следователей, дознавателей и специалистов-криминалистов органов внутренних дел Республики Казахстан современным технологиям организации и проведения следственных действий, назначению и производству судебных экспертиз для эффективного расследования и раскрытия преступлений с

использованием новейших учебно-методических и аудиовизуальных средств обучения.

- совершенствование научно-исследовательской и методической работы Института, в том числе путем издания учебных и справочных пособий по направлениям осуществляемой деятельности;
- для приобретения практических умений и навыков применения технических средств при ОМП и других следственных действиях слушателями курсов и студентами целесообразно дальнейшее оснащение новейшей криминалистической техникой и оборудованием;
- в целях расширения информационных возможностей, детального ознакомления с работой судебных экспертов и специалистов-криминалистов, а также для привлечения студентов к работе в указанных сферах деятельности, в перспективе создать Музей криминалистики и судебной экспертизы на базе Института судебной экспертизы КазГЮУ.



Следователи Департамента полиции г. Нью-Йорка и уполномоченный агент по внешним связям Джоанна Пэйн-Прейор



Диспетчерский пункт Департамента полиции г. Нью-Йорка

К. К. Сейтенов: ФББ Академиясында оқу процесін ұйымдастыру.

Ғылыми мақалада Федералды барлау бюросының (ФББ) қызметі құқық қорғау органдарының қызметкерлерін дайындайтын ең ірі және ең атақты орталықтардың бірі ретінде қарастырылады. ФББ қызметкерлері мен полицейлерді, арнайы агенттерді дайындауды және қайта даярлауды тиімді ұйымдастыруды арттыруға бағытталған негізгі тәсілдер баяндалады. ҚазГЗУ сот сараптамасы Институтының базасында ФББ Академиясы оқу орталығының жұмыс тәжірибесін пайдаланудың мүмкіндіктерін баяндаған.

Түйіндері сөздер: сот сараптамасы, сарапшы, тәжірибе, біліктілікті арттыру, дайындық, қайта даярлық, институт, квалификация, курстар.

К. Seitenov: Organization of the educational process at the FBI Academy. Summary.

In the scientific article the activity of the Federal Bureau of Investigations (FBI) Academy as one of the largest and well-known centers of the training of law enforcement agencies is considered. The main approaches directed on the increase of the efficiency of the organization of preparation and retraining of special agents, the staff of the FBI and policemen are stated. It is recommended to use the experience of the training center of the FBI Academy on the basis of the Institute of forensic examination of KazHLU for the improvement and the increase of the quality of the students' training, students of retraining and professional development.

Keywords: forensic expertise, legal expert, practice, training qualification, preparation, retraining, institute, qualification, courses.

НОВЫЕ КНИГИ



Осмотр места происшествия: Учебно-практическое пособие / под общей ред. Т. М. Нарикбаева. Астана: КазГЮУ, 2013. – 256 с.

Предлагаемое учебно-практическое пособие «Осмотр места происшествия», подготовленное совместно с ведущими учеными Казахского Гуманитарно-Юридического Университета и Волгоградской академии МВД России, открывает серию «Библиотека следователя», целью которой является восполнение существующего недостатка в учебно-практических рекомендациях следственным и оперативным работникам по обнаружению, исследованию, оценке и использованию доказательств для установления объективной истины по уголовному делу.

Рецензенты: Даулбаев А. К. – Генеральный Прокурор Республики Казахстан, государственный советник юстиции 1 класса; Касымов К. Н. – Министр внутренних дел Республики Казахстан, генерал-лейтенант полиции.

Коллектив авторов: К. К. Сейтенов, А. Я. Гинзбург, О. Б. Дронова, М. Ш. Қоғамов, К. В. Ким, С. Б. Пазухин, С. Г. Пен, Т. Г. Шаова, М. С. Шаов.



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 тасжолы, 8
Call-центр: 8 (7172) 70-30-30
Website: www.kazguu.kz
Email: info@kazguu.kz





Sisters...

Beauty Lounge LLC

"RAFE" COFFEE AND BEAUTY, ASTANA

Д.Кунаева 12/2, ВП 3,
ЖК "Водно-зеленый бульвар"
(напротив ТРЦ "Керуен")

+7 (717) 268 9866



SISTERS BEAUTY LOUNGE

ЭТО МИР КРАСОТЫ, ГДЕ ВОПЛОТЯТСЯ В ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ
ВАШИ МЕЧТЫ О НЕПОВТОРИМОМ ОТДЫХЕ
И ПОЛНОМ ПРЕОБРАЖЕНИИ ЗА ЧАШЕЧКОЙ КОФЕ.

ПРИХОДИТЕ И БУДЬТЕ ПРЕКРАСНЫ!



**Рады приветствовать
Вас в Центре MBA КазГЮУ**

Наши контакты:

г. Астана, шоссе Қарғалжын, 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

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».

MBA КазГЮУ является членом международной ассоциации MBA SEEMEN. По окончании обучения выпускники программы получают диплом государственного образца о присвоении академической степени «МАГИСТР ДЕЛОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ».

Международная двудипломная программа:

Казахстанско – Российская

двудипломная программа

с Московской международной

высшей школой бизнеса «МИРБИС»





www.kazguu.kz

БІРЛІГІ МЫҚТЫ ЕЛ БОЛСА,
БАРЛЫҒЫ БАУЫР БОЛАДЫ...
ТӨЛЕ БИ

