


2/1.0.3(5/14)
2-43-Қаз13)
8 18



**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
2010 ЖЫЛДАН 2020 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ КЕЗЕҢГЕ АРНАЛҒАН
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ АЯСЫНДА
ЗАҢНАМАНЫ ЖЕТІЛДІРУ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
НА ПЕРИОД С 2010 ДО 2020 ГОДА**

**Астана
2018**



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПАРЛАМЕНТ МӘЖІЛІСІНІҢ
ЗАҢНАМА ЖӘНЕ СОТ-ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕФОРМА КОМИТЕТІ



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ӘДІЛЕТ МИНИСТРЛІГІ



ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ЗАҢ ШЫҒАРУ ИНСТИТУТЫ



ҚАЗАҚ ГУМАНИТАРЛЫҚ
ЗАҢ УНИВЕРСИТЕТІ

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ 2010 ЖЫЛДАН 2020 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ КЕЗЕҢГЕ АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫ АЯСЫНДА ЗАҢНАМАНЫ ЖЕТІЛДІРУ

халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференцияның материалдары
(2010 жылғы 19 қараша)

Материалы Международной научно-практической конференции
(19 ноября 2010 года)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА ПЕРИОД С 2010 ДО 2020 ГОДА

I том

Астана

НАУЧНЫЙ
ЗАЛ

УДК 342
ББК 67.400
С 50

*Рекомендовано к печати Ученым советом
Института законодательства Республики Казахстан*

**С 50 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ
КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН НА ПЕРИОД С 2010 ДО 2020 ГОДА:** Материалы
международной научно-практической конференции 19 ноября 2010 г.
I-том. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан»,
2010. – 418 с.

ISBN 9965-600-81-3

Редакционная коллегия:

Тусупбеков Р.Т., Бусурманов Ж.Д., Баймаханов М.Т., Каудыров Т.Е.,
Когамов М.Ч., Бычкова С.Ф., Шаймурунова А.К.

Сборник подготовлен Институтом законодательства Республики Казахстан и Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с Комитетом по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан и Казахским гуманитарно-юридическим университетом к международной научно-практической конференции 19 ноября 2010 г. на тему: «Совершенствование законодательства в свете Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года».

УДК 342
ББК 67.400

ISBN 9965-600-81-3



© Коллектив авторов, 2010
© ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан», 2010

сб.16

СОДЕРЖАНИЕ

Тусупбеков Р.Т. Приветственное слово Министра юстиции Республики Казахстан	7
Имашев Б.М. Гуманизация как вектор современной уголовно-правовой политики Республики Казахстан	10
Тихомиров Ю.А. Основы взаимодействия международного права и национального законодательства	17
Баймаханов М.Т.-М. Правотворчество и связанные с ним научно-организационные технологии	32
Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Формирование сильного, эффективного, демократического государства и Конституция	48
Сулейменов М.К. Основные положения Концепции правовой политики Республики Казахстан относительно совершенствования гражданского законодательства	71
Бусурманов Ж.Д. Место и роль Института законодательства Республики Казахстан в правовом обеспечении деятельности государства	91
Бычкова С.Ф. О деятельности Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан по реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года	99
Миindaгулов А.Х. Юридическая техника и ошибки в законотворчестве (о законопроекте «О науке»)	109
Акылбай С.Б. Основные направления совершенствования законодательства Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка	117
Баймаганбетов С.Н. Особенности криминологической характеристики лиц, совершивших коррупционные преступления	126
Темирбулатов С.Г. О некоторых вопросах уголовного права в Конституции Республики Казахстан	132
Турецкий Н.Н. О проблемных вопросах законодательной инициативы депутатов Парламента Казахстана	142
Когамов М.Ч. Дифференциация уголовного судопроизводства: ориентиры дальнейшего совершенствования	153
Каудыров Т.Е. Концепция правовой политики Республики Казахстан о дальнейшем развитии гражданского законодательства	159
Фархутдинов И.З. Международное право и суверенитет государства	167
Кенжалнев З.Ж. О конституционно-правовом содержании понятия «правоохранительные органы»	177
Нурмагамбетов А.М. Развитие трудового законодательства на современном этапе	192
Жиричнин К.А. Административно-процессуальное законодательство Республики Казахстан: генезис и проблемы развития	198
Киколенко О.А. Актуальные проблемы в законодательстве Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты детей-инвалидов	204
Мороз С.П. Совершенствование инвестиционного законодательства Республики Казахстан	211
Сарсембаев М.А. Осуществление прав человека в международном и внутреннем праве в условиях глобализирующегося мира	223

Нарикбаев Максут Султанович

Президент АО «КазГЮУ», д.ю.н., профессор

Ударцев Сергей Федорович

Советник президента АО «КазГЮУ», профессор кафедры теории и истории государства и права, д.ю.н., профессор

ФОРМИРОВАНИЕ СИЛЬНОГО, ЭФФЕКТИВНОГО, ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА И КОНСТИТУЦИЯ

15 лет Конституции – достаточный срок для того, чтобы осмыслить ее значение, потенциал, неиспользованные резервы и возможности. Конституция РК является действующим комплексом основополагающих для текущего законодательства ориентиров, приоритетов, идей, ценностей, принципов, норм, правовой основой преобразований в общественной жизни. В ходе эволюции общества идет параллельное развитие, изменение Конституции и реализация заложенного в ней потенциала. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года отмечается, что «необходима дальнейшая реализация правовых идей и принципов Конституции Республики Казахстан, которые должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах государства» [1].

Сила и эффективность современного государства и демократизация

Продвижение общества вверх по ступеням совершенства требует больше ресурсов, дополнительного привлечения социальных сил, развития условий для инициативы и творчества, чтобы обеспечить дальнейшее развитие экономики и всех сфер жизни страны. *Демократизация* для этого – естественный, нормальный путь общественного развития.

Исторической альтернативой демократическому пути эволюции может быть лишь принудительно-мобилизационный вариант

привлечения дополнительных социальных сил. А это – избыточное наращивание «мускулов государства», введение жесткого политического режима, что неизбежно ведет к разбуханию государственного аппарата, большому отрыву его от общества. Только так можно временно альтернативно компенсировать естественные демократические преимущества. История свидетельствует, что такой режим, когда государство чрезмерно берет на себя решение всех общественных дел, вмешивается во все сферы общественной жизни и не дает развиваться общественной инициативе, может быть эффективным лишь короткий исторический период, но затем радикально меняется в новых исторических условиях и не гарантирует устойчивости и преемственности [2].

Так было в СССР, где формальная «бумажная демократия» сочеталась с жестко-централизованным государственным управлением и всевластием партийно-государственной номенклатуры, функционированием государства в «экстрординарном режиме». «Суть его в следующем. СССР, получив неограниченную власть в своих действиях по управлению развитием гигантских производительных сил, глубоко закоснел в своем развитии. В стране лишь систематически укреплялось централизованное управление государственным бюджетом, патерналистское распределение общественного фонда потребления и т.д. В конце концов, сфера гражданского общества сделалась абсолютно пассивной, ожидающей подачек от государства, так как любая самая благонамеренная, инициатива пресекалась на корню, ибо мешала «нормальной» работе раз и навсегда налаженных каналов управления» [3]. Известно, чем это закончилось.

«Главная цель политических преобразований для нас, – отмечает Глава государства, – это движение к такой современной демократической форме власти, которая сможет обеспечить наиболее эффективную систему управления обществом и государством, одновременно сохраняя политическую стабильность в стране и обеспечивая все конституционные права и свободы наших граждан. Сильная государственность и демократия – не антиподы. Демократия развивается только там, где строго соблюдается законность» [4]. Демократия и сильное государство не только не исключают друг друга, но в условиях Казахстана могут взаимодополнять и развивать друг друга [5]. При реформах, инициированных и под-

держиваемых государственной властью, сильное государство при соответствующей стратегии и политике может регулировать, гарантировать процесс демократизации. Демократия в контексте режима законности и развития правового государства способна значительно укрепить социальную поддержку государства, расширить его ресурсы, обеспечив функционирование механизмов более широкого подключения и концентрации общественных сил для решения стоящих перед обществом и государством задач.

Особенности эволюции Казахстана как раз и заключаются в том, что развитие демократических институтов и процессов в государстве *с огромной территорией, значительными природными богатствами, при сравнительно небольшой численности населения и при этом в государстве многонациональном и развивающемся, с определенными историческими традициями и опытом,* может и должно проходить в *сильном государстве*. Это диктует необходимость поддержания *достаточной силы государства не как самоцели, а как средства, обеспечивающего эффективность деятельности государства, принятия им оптимальных решений, своевременной и полноценной их реализации* при параллельном поэтапном развитии демократизации.

Исследователи выделяют *статический и динамический* аспекты силы государства [6]. *Статическая* сила присутствует в государстве по самой природе этого института, имеющего средства принуждения, разнообразный административный ресурс, но не всегда не проявляется в реальной деятельности многих, на деле «слабых» и неэффективных государств. *Динамический* аспект силы государства связан с наличием реальных механизмов перевода потенциальной силы, силы «от природы» в эффективную деятельность государства по правотворчеству и правореализации, по осуществлению его внутренних и внешних функций.

Сильное современное государство – широкое понятие. Как и понятие правового государства – оно не имеет окончательной конечной количественной характеристики, а должно обеспечивать оптимальную и эффективную для каждого конкретного исторического периода деятельность конкретного государства. «Сильное государство, – пишет В.А. Затонский, – это властно-политическая организация, которая всегда и во всем «в силах», «в состоянии»,

может эффективно исполнять свои функции, свою работу, активно действовать...

Сильное государство – основательное, безупречно юридически оформленное, устойчивое, стабильно прочное; его доводы сильны, его механизм эффективен, вооруженные силы абсолютно надежны, воля тверда и стойка своей справедливостью. Его представители (должностные лица) – сведущие, талантливые, сильные в управлении» [7].

Современное эффективное государство это не просто сильное государство, а сильное демократическое, правовое, социальное государство, уважающее и защищающее права и свободы человека, служащее интересам всех граждан и общества в целом. Сила государства должна быть соразмерима с эффективным решением всех этих задач, но не должна быть избыточной, государство не должно быть громоздким и слишком обременительным для общества.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года к числу основополагающих принципов деятельности Республики, закрепленных в Конституции, обеспечивающих «устойчивое социально-экономическое и политико-правовое развитие страны» отнесено, в частности, «решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами» [8].

Создание институциональных опор для дальнейшей демократизации в нашей стране нашло официальное отражение в формировании в середине 2000-х гг. механизмов широкого общественного обсуждения пути дальнейшего развития страны. Это было связано с созданием и активной работой серии достаточно представительных государственных комиссий, аккумулировавших результаты общественного обсуждения к 2007 г. в проекте программы реформирования государства.

Важные шаги в этом направлении сделала *конституционная реформа 2007 г.* Она укрепила роль Президента и Парламента в системе государственных органов, открыла возможности для широкого взаимодействия государственных органов с политическими партиями и НПО, ввела новые механизмы выборов депутатов высшего представительного органа посредством пропорционального партий-

ного представительства и участия политических партий в формировании высших государственных органов, деятельности парламентских фракций и т.д. Все это – важные шаги на пути нашего *стратегического* развития. В то же время не следует упускать из внимания и повседневную *тактику*, чтобы это развитие, по возможности, шло не рывками (с откатами назад, остановками, или наоборот догоняющим форсированным ускорением), а более плавно. А здесь мы видим, не все развивается хорошо и эффективно с учетом имеющихся возможностей и перспективных потребностей.

В истории, как правило, классовые, расовые, национальные, народные волнения и восстания резко подталкивают процессы демократизации, но иногда это сопровождается *значительными социальными потрясениями и разрушениями, растратой значительных общественных ресурсов*, социальными столкновениями и гражданскими войнами. Необходимо учиться у истории – дальней и близкой. События последних 5-6 лет в *Кыргызстане, Украине, Грузии*, в других странах свидетельствуют о том, что нужна *сильная, эффективная и демократичная государственная власть*, которая служит народу, всесторонне обеспечивает устойчивое развитие общества, в том числе за счет *регулируемого вовлечения в процесс развития общества всех общественных сил и инициатив*. А это – путь постепенного и последовательного развития демократии, оптимальных *реформ «сверху»*.

Демократия, ее закономерная необходимость несмотря на ограниченные возможности

Формирование демократического государства предполагает наличие развитого гражданского общества, гарантию прав и высокую активность, так называемой, четвертой власти, демократические механизмы формирования государственных органов и общественного контроля. Это невозможно обеспечить без защиты системы прав и свобод граждан (которые в пункте 1 ст. 1 Конституции РК относятся к высшим ценностям). Необходима реальная и *надежно охраняемая государством и гражданским обществом система прав и свобод граждан: и личных (в том числе защиты от посягательств на них государственных органов), и политических*

(прежде всего избирательных прав), и социально-экономических (имеющих большое значение для устойчивого положения населения, отказа граждан от радикализма в политике). Для функционирования механизмов демократии важно иметь справедливый и независимый суд, создать антимонополистические механизмы не только в экономике, но и в политике. Наконец, важное значение имеет реализация принципа подчинения меньшинства большинству – в процессе выборов, в работе представительных органов и т.д., а также развитие политической и правовой культуры.

Первые исторические формы демократии обычно связывают с афинской демократией в Древней Греции. Тогда демократией признавалась форма правления, где власть принадлежала большинству рожденных свободными гражданами Афин. Интересно, что по подсчетам историков «правоспособное население афинского полиса времен расцвета демократии составляло от 40 до 50 тыс. из 340 – 350 тыс. жителей», [9] так что ни о каком «правлении большинства» в современном понимании не могло быть и речи. Современное общество в этом отношении продвинулось неизмеримо дальше, тем не менее, всеобщее избирательное право – одна из основ современной демократии, имеет не столь длительную историю. Во многих европейских странах всеобщее избирательное право было установлено лишь в начале XX в., а в некоторых странах Европы (Португалия, Испания и некоторые другие) – лишь во второй половине XX в.

Современные конституции, как правило, признают *народ единственным источником государственной власти*. Это положение закреплено и в пункте 1 ст. 3 действующей Конституции РК. *Фундаментальные положения Конституции ориентируют на демократическую «полярную звезду» политического развития, – на демократическое государство.*

А. Линкольн говорил, что демократия это «власть народа, избранная народом и для народа». Демократическое государство при всех его разновидностях в различных странах и определенных недостатках, проявляющихся в некоторых исторических ситуациях, в целом закономерно является государственной формой, *наиболее адекватной современной стадии развития человеческой цивилизации.*

Разумеется, демократия не всемогуща, а власть большинства – не панацея от всех болезней государства. Более того, основываясь

лишь на мнении большинства, нельзя оптимально решить целый ряд вопросов там, где требуется мнение специалистов, а не просто пропорции голосов, поддержка большинства или срез общественного мнения. «Анализ с позиций издержек и выгод в сфере общественного выбора провели экономисты. Нобелевский лауреат Кеннет Эрроу сформулировал и разработал теорему невозможности, согласно которой демократия что-то может, а чего-то не может по определению, а не потому, что она недостаточно совершенна. Теорема невозможности Эрроу доказана математическими методами» [10].

Современная демократия для ее эффективности должна все в большей степени сочетаться с профессионализмом и высоким уровнем учета данных экспертного анализа и оценок. Необходимо также максимально использовать экономичные и эффективные информационные технологии в работе исполнительных и представительных органов (в том числе электронные услуги государственных органов для населения, Интернет-сайты госорганов для доступности информации, телеконференции, электронные опросы специалистов, электронное зондирование общественного мнения и мнения профессионалов разного профиля и разного уровня).

По мере развития общества меняется и структура большинства, механизм его взаимодействия с меньшинством. Чем более развито общество, тем более дифференцированы социальные интересы, представленные разнообразными социальными группами и сообществами. При более сложном устройстве большинства, традиционное «простое большинство» играет все меньшую роль. Для развития общества необходимо учитывать и эти многообразные и, как правило, полезные для общества, интересы, их динамику, перемены их соотношений [11]. Тем самым современная демократия – более сложная конструкция по сравнению с предшествующими ее моделями.

Нет универсальных форм демократии, как нет абсолютно тождественного состава воздуха и воды во всех странах и регионах планеты. Везде имеются свои энергетические, биохимические и иные особенности, характеристики воды и воздуха, свои примеси, улучшающие, или ухудшающие среднестатистический состав, но объективно отражающие место, время, среду, где они находятся, где производится замер. Но это не означает, что без воды и воздуха, в силу их

разнообразия и особенностей, можно обойтись. Они объективно необходимы, при всем их разнообразии они сохраняют главные свои свойства и обеспечивают жизнедеятельность живых организмов. Так и демократия, – несмотря на ее многообразие в мире, она объективно необходима современному обществу, в том числе и казахстанскому.

Действующая Конституция в этом плане имеет значительный потенциал, который не до конца реализован в законах и тем более в реальных общественных отношениях. В то же время в некоторых сферах, для развития демократических начал и запуска новых демократических механизмов, требуется дополнительный конституционный импульс.

Конституционные нормы о выборах и многопартийная система

Известно, что функционирование многих демократических институтов и процедур в первую очередь зависит от системы выборов и избирательного права, способных обеспечить выявление реальной воли населения и реального представительства.

В пунктах 2 и 3 ст. 33 Конституции РК предусмотрено, что «Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме». Согласно п. 3 той же статьи Конституции РК не имеют право избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Конституционная норма о праве участия граждан в выборах конкретизируется в конституционном законе. В нем, в частности, устанавливается *возможность формирования многопартийных избирательных комиссий*. Так, в пункте 3 ст. 10 (Избирательные органы, их система и срок полномочий) Конституционного закона РК от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 14.06.2010 г.) установлено:

«Территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии избираются соответствующими маслихатами на основании предложений политических партий.

Каждая политическая партия вправе представлять одну кандидатуру в состав соответствующей избирательной комиссии. Политическая партия вправе представлять в состав избирательной комиссии кандидатуры, не являющиеся членами данной политической партии.

В случае отсутствия предложений политических партий в установленный мажлихатом срок, который должен быть не менее одного месяца до срока образования избирательных комиссий, мажлихаты избирают избирательную комиссию по предложению иных общественных объединений и вышестоящих избирательных комиссий...». И далее определяется срок формирования избирательной комиссии, порядок избрания председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии и т.д.

Как видно, формально, по закону избирательные комиссии могут (пока еще не должны) быть многопартийными, но на практике таковыми не являются. Возможность не превращается в реальность. Этот механизм пока не работает. Требуется его внимательное изучение, корректировка закона и соответствующее обеспечение его действия с учетом реальности с тем, чтобы достигалась цель развития постепенной демократизации, которая имелась в виду в связи с появлением в законодательстве норм о формировании многопартийного состава избирательных комиссий.

В данном случае потенциал Конституции не реализуется в полной мере в законе и на практике. Думается, требуется введение дополнительных положений в законодательство, регулирующих права политических партий и положений, реально ограничивающих политический монополизм отдельных партий. Возможно, следует увеличить количественный состав избирательных комиссий, например, в областях и городах с 7 членов до числа официально зарегистрированных политических партий (их в стране не так много) с правом каждой из них направить представителя в каждую избирательную комиссию. В случае отсутствия предложений партий, количество членов избирательной комиссии может быть уменьшено до семи, но не может быть заполнено представителями одной партии независимо от того, члены они партии, или нет. В таком случае должен работать межпартийный механизм согласования состава избиркомов [12]. Необходима внимательная

и последовательная реализация закона о выборах с механизмами общественного контроля его соблюдения, свободного освещения этого процесса в СМИ. Наделение партий реальными, а не формальными правами участия в избирательных комиссиях повысит ответственность политических партий, ускорит формирования более сильных и крупных партий, что также важно для развития реальной многопартийности.

Для обеспечения прозрачности процедуры подсчета голосов необходимо обязать избирательные комиссии знакомить наблюдателей политических партий, иных неправительственных организаций с протоколами об итогах голосования и *выдавать им заверенные их копии*.

В случае проведения конституционной реформы, Демократическая партия «Эділет» имеет *комплекс предложений по изменению модели высших органов государственной власти и управления, по иным вопросам избирательного законодательства* и т.д., которые были высказаны в различных заявлениях и обращениях, выставлены в электронной форме на сайте нашей партии [13].

В частности, мы полагаем, что более демократично формировать Сенат Парламента РК в основном путем *прямых выборов населением по соответствующим областным и приравненным к ним избирательным округам*. Например, в Испании нижняя палата избирается прямыми выборами по пропорциональной системе, а верхняя палата – прямыми выборами по мажоритарной системе [14].

Целесообразно скорректировать и порядок формирования Мажилиса Парламента РК – *на основе единого принципа выборов непосредственно населением по пропорциональной системе партийного представительства*. При этом несколько увеличить его численность и перевести полезное для Парламента представительство Ассамблеи народа Казахстана в Сенат.

В Кыргызстане существует более полутора сотен политических партий. 57 из них были зарегистрированы как участвующие в выборах в парламент 10 октября 2010 г. Возможно, там имеет место излишняя либерализация законодательства о партиях. В то же время наше избирательное законодательство, в этом плане скорее содержит слишком большие ограничения. Так, мы считаем, следует снизить чрезмерно высокий в наших условиях 7-ми процентный

барьер для прохождения политических партий в Мажилис Парламента РК. Во многих странах установлен 5-ти процентный проходной барьер, например, в ФРГ. Кстати, в некоторых странах проходной барьер в парламент для политических партий даже ниже 5-ти процентов. Так, в *Болгарии* существует 4-х процентный барьер для избрания кандидатов от каких-либо избирательных объединений; в *Швеции* в общенациональном масштабе – 4-х процентный, а в 28 округах – выше; в *Греции* – 3-х процентный [15].

Мы считаем, что следует быть реалистами, учитывать наши особенности. Надо найти в этом вопросе «золотую середину», которая бы содействовала развитию партий, более точному представительству интересов различных слоев населения в государственных органах и устойчивому развитию. Некоторые из предлагаемых изменений потребуют дополнений и изменений отдельных конституционных норм.

Конституция 1995 года и укрепление многопартийной системы

Конституция 1995 г. позволяет развиваться многопартийной системе, а конституционная реформа 2007 г. подкрепила эти возможности и тенденции. Они нашли дальнейшее развитие в законодательстве о выборах, политических партиях, Парламенте и т.д.

Если в начале 2000-х гг. в Казахстане еще действовали 17 официально зарегистрированных политических партий [16], то в последующем их численность значительно сократилась. В настоящее время в Казахстане девять зарегистрированных политических партий [17] и незарегистрированная, но проходящая регистрацию партия [18].

Одна из основных наметившихся тенденций в условиях перехода к пропорциональной избирательной системе формирования Мажилиса Парламента – *укрупнение политических партий*. Прежде всего, это проявилось в росте правящей партии – НДП «Нур Отан», что естественно, так как в распоряжении этой партии объективно имеется авторитет ее лидера, успехи в развитии страны, а также административный ресурс. Все это привело к вхождению в нее нескольких других партий – Труда, Гражданской, Аграрной и наиболее креативной партии «Асар».

В оппозиционной части политического спектра эти процессы имеют значительные сложности в силу тех же причин. К тому же добавляются личные амбиции лидеров партий, опасаящихся, возможно, что в случае объединения партий они могут утратить свой статус и прежнее влияние. Кроме того, оппозиционные политические партии фактически состоят из двух подсистем – радикальной и конструктивной оппозиции. На наш взгляд наиболее полезной и продуктивной является позиция партий конструктивной оппозиции – «Әділет», «Ақжол», «Партии патриотов», партии зеленых (бывшая «Руханият»), «Ауыл», «Коммунистической Народной партии Казахстана». Нам надо не ломать систему, а совершенствовать ее, реформировать, улучшая условия для развития демократических процессов и в то же время сохраняя, оберегая то ценное, благодаря чему Казахстан успешно развивался на основе Конституции 1995 г.

Однако, учитывая общие тенденции политического развития, а также состояние нашей политической системы, желая ускорить формирование многопартийной системы с сильными политическими игроками, *партия «Әділет» полагает, что в законодательстве в духе конституционных положений можно было бы:*

Во-первых, ввести нормы о финансировании политических партий государством пропорционально количеству голосов граждан, полученных политическими партиями на выборах в Мажилис Парламента РК. Президент РК обращал внимание на необходимость разработки «практических механизмов для частичного финансирования деятельности политических партий из республиканского бюджета», что должно «сыграть важную роль в становлении многопартийности в стране» [19].

Во-вторых, целесообразно в законодательстве о партиях и о выборах разрешить партиям участвовать в выборах в составе *коалиций (союзов, блоков)*. Например, в Польше, где разрешены партийные коалиции, для них установлен более высокий проходной барьер [20].

В-третьих, было бы правильным, учитывая состояние нашей партийной системы, как уже отмечалось, снизить процент голосов, который политическая партия должна получить для прохождения ее представителей в Парламент.

В-четвертых, необходимо упростить требования для регистрации политических партий.

Конституция и формирование антимонополистических механизмов в сфере политики

В пункте 3 ст. 3 Конституции РК провозглашается, что «никто не может присвоить власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий». Никакая политическая партия не может установить свою собственную монополию.

В этом отношении в последнее время внесены изменения в конституционные законы о Парламенте и выборах. Предусмотрено, что Парламент должен быть, как минимум, двухпартийным, что не менее двух мандатов должны принадлежать другим партиям. *Мы считаем, что этого мало для реально хотя бы двухпартийного Парламента. Следует расширить квоту оппозиции в Мажилисе за счет корректировки закона о выборах.* Присутствие критической позиции в его работе будет содействовать качеству принимаемых законов и более полному учету мнений, имеющихся в обществе, общественных интересов.

В новой Конституции Кыргызстана (2010) предусмотрено, что одна партия может занять 65 из 120 мест в Жогорку Кенеше (парламенте) при 5-ти процентном барьере. В новой редакции Кодекса КР о выборах в Кыргызской Республике отмечается «По результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 65 депутатских мандатов. Если при распределении мандатов список кандидатов политической партии получает свыше 65 депутатских мандатов, то производится их перераспределение. Эти мандаты передаются по одному спискам кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов по единому избирательному округу, начиная с того списка кандидатов, за который подано меньше голосов избирателей» [21]. Даже если признать, что эта норма ограничивает права большинства и наиболее сильных партий, то следует также констатировать, что в нашем законодательстве о выборах в Парламент РК все еще присутствует ограничение прав меньшинства, оппозиции.

В настоящее время сделанные изменения в закон о выборах закрепили норму, что победившая на выборах партия кроме получения всех выигранных мандатов, получает также и значительную часть голосов избирателей, *проголосовавших за другие партии (то есть фактически против данной партии-победителя!)*. В соответствии с пунктами 2–3 новой ст. 97-1, включенной в Конституционный закон о выборах в феврале 2009 г., установлено: «2. Если семь процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, получено только одной политической партией, то к распределению депутатских мандатов допускается список указанной политической партии, а также партийный список партии, набравшей следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Сумма голосов избирателей, поданных за две политические партии, делится на число распределяемых депутатских мандатов. Полученный результат есть первое избирательное частное (квота).

3. Число голосов, полученных каждым партийным списком, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное.

Число голосов, полученных списком партии, не преодолевшей семипроцентный барьер и участвующей в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, делится на первое избирательное частное и умножается на поправочный коэффициент 0,7.

Целая часть, полученная в результате деления числа, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая политическая партия, сформировавшая партийный список.

Политическая партия, не преодолевшая семипроцентный барьер и участвующая в распределении мандатов в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, получает не менее двух мандатов».

По установленному правилу, фактически *партия победитель может получить и «длинную долю» голосов, отданных за другие партии*. Справедливо ли это? Не нарушает ли это главную идею пропорциональной системы – чтобы интересы всех групп избирателей и все общественные интересы были максимально точнее представлены в парламенте? Думается, было бы более справедливым, если голоса, отданные за другие партии, получали представители не правящей, а *иных, оппозиционных партий (партий меньшинства)* и между ними происходило бы распределение оставшихся

мест депутатов пропорционально отданным за них голосам избирателей [22].

Действующий закон *не устраняет условия для партийной монополии в Парламенте* и в него следует внести изменения. Необходим более справедливый механизм распределения оставшихся голосов, который обеспечил бы более дифференцированный учет общественных интересов. *Принцип «победитель получает все свои и большую часть чужих голосов избирателей»*, в наших условиях консервирует политический монополизм, *в определенной мере препятствует развитию многопартийной системы.*

ДП «Әділет» считает также, что после внесения дополнительных изменений в закон о выборах, которые больше бы соответствовали демократическим аспектам потенциала Конституции, целесообразно затягивать вопрос о перевыборах в Парламент. Однопартийный Мажилис должен быть распущен и проведены новые выборы для формирования его на многопартийной основе.

И еще один важный вопрос. Первый Президент РК – Лидер нации, видимо, не должен быть лидером одной, даже самой крупной партии. Он – *наш общий Лидер, Лидер всей нации, которая представлена в политической жизни многими партиями* [23].

Многопартийная система с доминирующей партией является оптимальной для современного Казахстана, но эта модель требует корректировки с точки зрения равноправия политических партий и создания механизмов исключения политического монополизма, неизбежно ведущего в перспективе к застою.

Формирование эффективного демократического государства и правосудие

Зарубежный опыт политического и правового развития свидетельствует о том, что одним из основных средств создания сильного и эффективного государства, развития, утверждения и защиты демократии является независимая, справедливая, эффективно действующая судебная система, честные и справедливые судьи. В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года отмечается, что «Общество заинтересовано в полном, объективном и беспристрастном освещении деятельности судеб-

ной власти. В этих целях необходимо повышать уровень открытости и прозрачности судебной системы, в частности, путем предоставления более широкого доступа населения к информации о деятельности судов» [24].

ДП «Эділет» стоит на позиции, что следует дальше продвигать судебную реформу по нескольким направлениям, и что это будет содействовать совершенствованию эффективности и демократизации государства:

1. *Совершенствование отбора судей и конкурсной системы* за счет изменения правил подбора и сменяемости лиц, осуществляющих этот отбор, а также реформирования Высшего Судебного Совета. В нижнем звене судебной системы было более эффективным проводить выборы судей населением, что в большей степени ставило бы суд под общественный контроль. Как известно, из районных судей затем вырастают судьи других уровней. Необходимо поднять возрастные, нравственные и профессиональные требования к судьям. Эта работа требует большого жизненного опыта, кристальной честности и высокого профессионализма.

2. *Обеспечение надежного контроля за деятельностью судейского корпуса* гражданского общества, СМИ, судейского сообщества и уполномоченных государственных органов. Контроль должен быть усилен и стать реальным средством для очищения судейских рядов от недостойных лиц. Это – не нарушение независимости судей, если не является вмешательством в разрешение конкретных дел, а необходимые противовесы в системе разделения властей.

3. *Продвижение к институциональному (структурно-функциональному) и процессуально-правовому совершенствованию судебной системы*, выводу судов из зоны влияния местной исполнительной власти – к формированию межобластных окружных судов, которым была бы передана часть полномочий Верховного Суда. Верховный Суд, после сокращения состава (например, до 9 судей) и изменения компетенции мог бы стать действительно высшим судебным органом, рассматривающим всем составом наиболее сложные и надзорные дела, а также вопросы о защите конституционных прав граждан, издающим нормативные постановления ориентирующие судебную практику. При этом рассмотрением дел о защите конституционных прав

граждан должны заниматься также и другие суды и судебные инстанции.

Назрело *создание механизма судебной защиты конкретных конституционных прав граждан в судебной системе на стадии применения права*. Процессуальное урегулирование этого механизма деятельности судов *не подменит, а дополнит* деятельность Конституционного Совета РК, который рассматривает *соответствие нормативных правовых актов Конституции, правильность выборов и дает официальное толкование норм Конституции*. В случае возникновения вопроса о конституционности нормативного правового акта в ходе рассмотрения судом вопроса о соблюдении конкретных конституционных прав граждан, суд будет передавать данный вопрос о нормативном акте на разрешение Конституционного Совета. Однако совершенствование механизма *защиты конкретных конституционных прав граждан в судебной системе* и соответствующее разграничений полномочий между смежными по функциям государственными органами назрело. Как известно, в п. 1. ст. 76 Конституции РК говорится, что судебная власть «имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики», а в п. 2 ст. 76 Конституции РК записано, что судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции и т.д. Тем не менее, *механизм защиты конституционных прав граждан судами лишь в порядке ст. 78 Конституции оказывается недостаточным и далеко не всегда эффективным*. Дело в том, что *конституционные права конкретных граждан часто нарушаются в процессе правоприменения, но это не всегда связано с неконституционностью законодательства*. Поэтому необходимо *два вида защиты конституционных прав граждан* – от неконституционной правоприменительной практики (в судах) и от неконституционных нормативных правовых актов (в Конституционном Совете). Но судебная процедура должна быть специально закреплена в законодательстве.

4. Необходимо *повысить роль в судебном процессе адвокатов и обеспечить реальное равенство сторон* (в том числе обвинения и защиты), закрепить права адвокатов по сбору доказательств [25].

Следует *продолжить реформирование прокуратуры*, в статусе которой, ее месте в судебном процессе, даже во внешнем подчеркнутом отличии от адвокатуры сохраняются некоторые элементы прежней, реально не состязательной системы правосудия.

5. Необходимо, наконец, подготовить необходимую нормативную базу и *создать суд биев в статусе мирового суда как нижнее звено судебной системы*. Это помогло бы развитию местного самоуправления, разгрузило бы местные суды от мелких дел, помогло сократить бюрократизм в судебной системе. Не следует забывать, что правосудие не сводится лишь к государственным судам и что в настоящее время активно и успешно во всем мире действуют мировые, третейские и международные арбитражные и иные международные суды. Мировой суд (суд биев) мог бы быть институтом общественного самоуправления, содействовать его развитию. Кстати, введение института мировых судей (биев), избираемых населением предусмотрено в «Национальном плане действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2010 годы» [26] Комиссии по правам человека при Президенте РК.

6. Необходимо *совершенствовать и расширять использование суда присяжных и адаптировать к нему статус участников судебного процесса*.

Развитие местного самоуправления, политической и правовой культуры

Важным резервом развития демократии и многопартийной системы, является местное самоуправление.

В пунктах 1 и 2 ст.89 Конституции РК устанавливается, что «В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» и что «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций».

Однако новый закон встал на путь отказа от разграничения местного самоуправления и местного государственного управления, что на практике мешает развитию местного самоуправления.

ДП «Әділет» считает, что необходимо поэтапное разграничение местного государственного управления и местного самоуправления. Мы полагаем также, что в случае реализации концепции выборности акимов (может быть поэтапно введен разный порядок выборов акимов различного уровня), потребуются внесение соответствующих изменений в ст. 87 Конституции РК [27]. Как уже сказано выше, мы полагаем, что развитию общественного самоуправления может способствовать также введение суда биев (мирового суда).

Отдельная задача для обеспечения устойчивого развития демократизации – формирование и укрепление среднего класса как социальной опоры этих процессов, а также связанные с этим поддержка мелкого и среднего бизнеса, развитие образования и культуры. Местное самоуправление может стать также и рычагом развития малого бизнеса.

Для формирования сильного, эффективного демократического государства важное значение имеет и развитие политической и правовой культуры общества, соответствующий отбор и качественная подготовка профессиональных кадров управленцев и юристов для правового социального и демократического государства. Еще исследователь американской демократии в первые десятилетия ее развития Алексис де Токвиль, замечал: «Обучать людей демократии, возрождать, насколько это возможно, демократические идеалы, очищать нравы, регулировать демократические движения, постепенно приобщать граждан к делам управления государством, избавляя их от неопытности в этих вопросах и вытесняя их слепые инстинкты осознанием своих подлинных интересов; изменять систему правления сообразно времени и месту, приводя ее в соответствие с обстоятельствами и реальными людьми, – таковы важнейшие из обязанностей, налагаемые в наши дни на тех, кто управляет обществом» [28]. Эти слова остаются актуальными и сегодня.

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. ориентирует на продолжение работы «по повышению правосознания граждан, в том числе юридической грамотности среди государственных служащих. Необходимо расширять

объемы и повышать качество правовой пропаганды среди населения через средства массовой информации, включая Интернет-ресурсы, активизировать научные исследования по актуальным проблемам законодательства и правоприменения, особенно в тех отраслях права, которые наиболее востребованы в повседневной жизни граждан» [29].

Развитие правового сознания и правовой культуры, сферы образования – важные условия укрепления законности, без чего невозможно эффективное демократическое государство [30]. Кроме того, история уже не раз подтвердила истину, что внешний мир изменяется легче и быстрее, чем сознание человека. Но, в конечном счете, лишь изменение сознания гарантирует устойчивость преобразований в обществе.

Таким образом, Конституция во многом создает условия для формирования и развития сильного и эффективного демократического государства, однако полноценная реализация конституционных норм требует последовательного проведения соответствующей правовой политики, укрепления конституционной законности, совершенствования законодательства и правоприменительной практики, развития гражданского общества, определенных институциональных изменений, а также совершенствования правового воспитания и правовой культуры населения. Укрепление демократических основ потребует в перспективе внесения изменений в конституционные положения о Парламенте, его составе и формировании, о судебной системе, местном государственном управлении и самоуправлении.

Список использованных источников

1. Утверждена Указом Президента РК от 24 августа 2009 года №858. См.: Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Казахстанская правда, 27 августа 2009 г. См. также: Ударцев С.Ф. Правовая политика: новые приоритеты развития и преемственность // Юридическая газета, 9 сентября 2009 г., № 136. - С. 2 – 3.

2. Об этом см. также: Нарикбаев М.С. Конституция, формирование демократического государства и многопартийной системы. Выступление на межд. научно-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции РК 27 августа 2010 года // <http://dp-adilet.kz/ru/933.html> – 22.09.2010 г.

3. Баймаханов М.Т. Экстраординарная роль государства в формировании гражданского общества в странах неорганичного («реформы сверху») развития // В кн.: Баймаханов М.Т., Аюпова З.К., Ибраева А.С. и др. Становление правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан. - Алматы: КазГЮУ, 2001. - С. 189.

4. Назарбаев Нурсултан. Стратегия становления постиндустриального общества и партнерство цивилизаций. - М.: Экономика, 2008. С. 39.

5. Например, американский исследователь демократии Ч. Тилли относит Казахстан к государствам с высоким потенциалом государства и умеренно развитой демократией и при этом выделяет немало стран, где высокий потенциал государства соседствует с развитой демократией (например, Франция). См., напр.: Тилли Чарльз. Демократия. М., 2007. С. 38, 52 и др. См. также: Нарикбаев М.С. Конституция, формирование демократического государства и многопартийной системы... // <http://dp-adilet.kz/ru/933.html> – 22.09.2010 г.

6. См.: Затонский В.А. Эффективная государственность / Под ред. А.В. Малько. - М.: Юрист, 2006. С. 84.

7. Там же. С. 86.

8. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Казахстанская правда, 27 августа 2009 г.

9. Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. - М., 1990. - С. 58.

10. Аузан Александр. Переучреждение государства: общественный договор. - М., 2006. С. 45-46.

11. См.: там же. С. 46-47.

12. См. также: Нарикбаев М.С. Конституция, формирование демократического государства и многопартийной системы... // <http://dp-adilet.kz/ru/933.html> – 22.09.2010 г.

13. См., напр.: «Обращение Демократической партии «Әділет» к Парламенту РК по вопросам совершенствования политической системы в Республике Казахстан» от 11 сентября 2008 г.; Обращение Демократической партии «Әділет» к Президенту РК 24 февраля 2009 г. «Конституционная реформа – первоочередное условие преодоления системного кризиса и посткризисного развития Казахстана» и другие документа на сайте Демократической партии «Әділет». См. официальный сайт ДП «Әділет»: <http://www.dp-adilet.kz>.

См. также: Нарикбаев М.С. Казахстан: годы реформ. Диалоги и мышления. - Астана, 2010; Ударцев С.Ф. Некоторые вопросы конституционного развития Казахстана в современный период // В кн.: Сборн. мат-в научно-практ. конф. «Конституционные инициативы Президента страны – фактор дальнейшего развития демократии». - Астана: Мемлекет тарихы институты – Институт истории государства, 2009. - С. 39 – 45.

14. См.: Саидов А.Х. Национальные парламенты мира. Энциклопедич. справочник. - М., 2005. - С. 94.

15. См.: Там же. С. 45, 74, 232.

16. См.: Балгимбаев Албан. Многопартийная система в Казахстане: состояние и перспективы // Сайт ЦентрАзия – 09.09.2002. – <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1031516820> – 10.07.2010 г.

17. Это: Демократическая партия «Әділет», Демократическая партия Казахстана «Ақ жол», Казахская социал-демократическая партия «Ауыл», Коммунистическая Народная партия Казахстана, Коммунистическая партия Казахстана, Народно-Демократическая партия «Нур Отан», Общенациональная социал-демократическая партия «Азат», Партия патриотов Казахстана, Партия «Руханият» (партия зеленых).

18. Народная партия «Алға!».

19. См.: Новый этап демократизации Казахстана – ускоренное развитие свободного демократического общества. Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на совместном заседании Палат Парламента РК. 16 мая 2007 г. // http://www.akorda.kz/ru/speeches/summit_conference_sittings_meetings/speech_by_president_n_a_nazarbayev_of_the_republic. – 17.07.2010 г.

20. См.: Саидов А.Х. Национальные парламенты мира Энциклопедич. справочник. - М., 2005. С. 140.

21. См.: Кодекс КР о выборах в Кыргызской Республике // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?regnom=222&oidn=_27V10Q53J#_27V10Q53J – 23.08.2010 г.

22. См. также: Нарикбаев М.С. Конституция, формирование демократического государства и многопартийной системы... // <http://dp-adilet.kz/ru/933.html> – 22.09.2010 г.

23. См.: Максут Нарикбаев: “Институт Лидера Нации открывает новые возможности для формирования устойчивой модели государства и правового механизма смены власти” // Опубликовано на сайте: <http://www.zonakz.net/articles/29672>. См. также: <http://dp-adilet.kz/ru/898.html> – 22.09.2010 г.

24. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Казахстанская правда, 27 августа 2009 г.

25. Это рекомендовано и документами Комиссии по правам человека при Президенте РК. См., напр.: Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2010 годы / Под общ. ред. Т.Д. Абишева, С.Т. Турсунова. - Астана, 2009. - С. 126; Доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан в 2009 году / Под общей ред. Т.Д. Абишева, С.Т. Турсунова. - Астана, 2010. - С. 108-109.

26. См.: Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2010 годы / Под общей ред. Т.Д. Абишева, С.Т. Турсунова. - Астана, 2009. - С. 125.

27. В этом отношении мы поддерживаем предложение о корректровке ст. 87 Конституции РК, высказанное в литературе. См.: Сапаргалиев Г.С. Концепция правовой политики о совершенствовании организации и деятельности органов государственной власти Республики Казахстан / / Сапаргалиев Г.С., Жанузакова Л.Т., Сулейменова Г.Ж., Караев А.А. Конституционно-правовые и организационные проблемы реализации политических реформ в условиях модернизации политической системы общества. - Алматы: КазНУ им. аль-Фараби, 2010. - С. 10.

28. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. - М.: Прогресс, 1992. - С. 30.

29. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // Казахстанская правда, 27 августа 2009 г.

30. См., напр.: Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Система образования Казахстана: проблемы, резервы развития, задачи на завтра // Зангер. Вестник права Республики Казахстан. № 8 (97), август 2009 г. С. 9 – 20.