

изобретения и получают материальное и моральное удовлетворение, а жизнь каждого участника обретёт новый смысл.

1.5. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИЛЬНОГО И ОТКРЫТОГО ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ НАРАСТАЮЩИХ ВЫЗОВОВ ГЛОБАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ

О.Ш. Жалаири

д.ю.н., профессор, ректор Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева (г. Алматы);

К.К. Айтхожин

д.ю.н., профессор, зав. кафедрой конституционного, международного права и таможенного права Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева (г. Алматы)

С самого начала 2016 г. в Казахстане начался практический этап выполнения Плана нации «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ»: вступили в силу 59 законов, принятых Парламентом Республики Казахстан, которые создают принципиально новую правовую среду для развития государства, экономики и общества, открывающую *«путь к достижению нашей казахстанской мечты – стать одной из тридцати наций – лидеров XXI века»*.¹ *«Важно видеть, что практическая работа по выполнению Плана нации выстраивается в полном соответствии с меняющейся глобальной ситуацией, –* отмечается в статье Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева *«План нации – Путь к казахстанской мечте»*, – *учитывая как новые возможности, так и вероятные риски мирового развития»*.²

¹ Статья Главы государства «План нации – Путь к казахстанской мечте» // <http://akorda.kz>.

² Там же.

В условиях нарастающих вызовов новой глобальной реальности, отличающейся высоким динамизмом и взаимозависимостью событий, особую роль приобретают также вопросы теоретико-методологического осмысления феномена сильного и успешного государства, характерного для государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития. В этой связи Главой государства особо подчеркивается: *«Мы все должны помнить о том, что модернизация успешна только при сильном государстве и сплоченной нации. Она должна вести к порядку. Во-первых, к порядку в государстве. Во-вторых, к установлению прозрачных и обязательных для всех правил в бизнесе, воплощенных в букву обязательных для всех законов. В-третьих, к порядку и согласию в общественной и политической жизни»*.³

Как видно, основные проблемы формирования в Казахстане сильного и успешного государства связаны с определением основных тенденций развития современной властно-государственной организации общества, ее всестороннего взаимодействия со складывающимися в Казахстане институтами гражданского общества на основе формирования единства казахстанской нации. Все эти ключевые вопросы в связи с неоднозначными оценками необходимости формирования сильного демократического государства и слабости (и даже отрицания) существования в нашей стране гражданского общества требуют тщательного и всестороннего анализа затрагиваемых проблем и в соответствующих понятиях и категориях юридической науки.

Прежде всего, важно обратить внимание, что на проблемы формирования сильного государства обращается особое внимание не только в государственноведческой науке, но и в философской науке. Так, знаменитый американский философ Фрэнсис Фукуяма отмечает, что построение сильного государства, заключаемое в создании новых правительственных учреждений и укреплении существующих, *«одна из наиболее важных проблем мирового сообщества, так как слабость и*

³ Там же.

*разрушение государств служит источником многих наиболее серьезных мировых проблем: от бедности до СПИДа, наркотиков и терроризма».*⁴

Особая актуальность осмысления феномена современного сильного и успешного государства общепризнанна и в зарубежной государствоведческой науке. Например, германские государствоведы пишут, что одного определенного государственного образования мало, чтобы попасть в сферу внимания науки государственного права, т.к., в первую очередь, ей интересны конституционный строй и конституционный закон, в обличье которых конституционное государство предстает перед нами, как юридически значимая величина. Ведь только реальная *«конституция, ориентирующаяся на конституционную норму, составляет единство мирных устремлений, властных функций и решений современного государства на основе его внутреннего суверенитета».*⁵

С другой стороны, государственность не укладывается в рамки правовой нормы, и потому обращение юридической науки к этой стороне бытия конституционного государства, по мнению германских государствоведов, может показаться излишним и даже рискованным. И все же конституция не может быть понята без государства, являющегося предпосылкой самого ее существования и объектом конституционного регулирования. Именно в государстве конституция действует и реализуется.

Поэтому всякое государственное право обращено к реальному государству, а оно, в свою очередь, неизбежно заключено в конституционные рамки. Конституция, как Основной закон, ориентирована на государственную действительность, из которой исходит и которую организует в правовом отношении. Конституция формирует государство, но в свою очередь сама формируется им; государство образует

⁴ Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.]. – М.: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. С. 5.

⁵ Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Том 1. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. С. 13.

естественные начала, детерминирующие содержание и границы действия конституции. Вследствие этого *«государство и конституция образуют в конституционном государстве специфическое интегрированное единство. Государственно-правовой анализ не может разделить субстанцию этих элементов или изолировать один от другого. Единственное, что он может и должен сделать: различать в понятийном плане»*.⁶

И с другой стороны, как справедливо, на наш взгляд, отмечают видные российские ученые-юристы В.Е. Чиркин и Л.С. Мамут, преувеличение значения естественных прав человека, прокламирование прав и самого человека как высшей ценности, ведет к недооценке роли государства, тоже являющегося ценностью человечества. И права человека, и государство, как важнейшие социальные явления, *«одинаково важны и первичны для общества»*, какие-то ранги в данном случае неуместны.⁷

Тем более, эксперимент свертывания влияния государства на различные параметры социальной жизни, в котором оказались постсоветские страны, как пишет российский исследователь И.Л. Бачило, показал, что *«пока нет другого механизма организации, собирания и направления всех составляющих для мирного сосуществования гражданского общества, кроме государственного. Государство призвано управлять согласованием всех политических, экономических, социальных и других компонентов жизнедеятельности социума ... Государственная власть – продукт и механизм всего гражданского общества, замену которому еще не изобрели и который ответствен за состояние всего общества»*.⁸

Вместе с тем, сильным может быть только то государство, в котором, как показывает практика развитых демократических стран, сложилось и функционирует на основе верховенства и

⁶ Там же. С. 5-6.

⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 20, 5, 37.

⁸ Бачило И.Л. Государство и право в условиях глобализации // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). Проблемы теории и истории. М., 2001. С. 34.

правления права и закона развитое гражданское общество. Такое общество в Казахстане, конечно же, формируется, но складывается с большими трудностями, что даже дает возможность заявить некоторым высокопоставленным должностным лицам, что в нашей стране гражданского общества нет.

Более того, обязательной предпосылкой успешного становления и устойчивого развития гражданского общества может быть только всестороннее содействие сильного и успешного государства, как официального представителя общества, становлению полноценных общественных институтов. Так, с помощью административных, юридических, экономических и других мер такое государство может утвердить в сферах жизнедеятельности гражданского общества конституционную законность, надежно защитить право собственности (особенно право частной собственности), создать равные правовые условия для всех субъектов рыночных отношений и т.п. Ведь такими действиями сильного и авторитетного государства поощряются, делаются выгодными и социально полезными изначально свойственные гражданскому обществу и его членам инициативность, предприимчивость, стремление к самореализации.⁹

Поэтому глубоко прав Фрэнсис Фукуяма, отмечая, что *«мы действительно нуждаемся в том, чтобы заботиться о потребности в силе. Только государства и одни государства способны объединить и целесообразно разместить силы обеспечения порядка. Эти силы необходимы, чтобы обеспечить правление закона внутри страны и сохранить международный порядок. Те, кто выступает за «сумерки государственности» – являются ли они поборниками свободного рынка или преданы идее многосторонних договоров, – должны объяснить, что именно заменит силу суверенных национальных государств в современном мире. На самом деле эту пропасть заполнило разношерстное собрание международных организаций,*

⁹ Мамут Л.С. Стратегия взаимодействия государства и гражданского общества в условиях современной России // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). Проблемы теории и истории. М., 2001. С. 13.

*преступных синдикатов, террористических групп и так далее, которые могут обладать в определенной степени властью и легитимностью, но редко и тем и другим сразу. За неимением ясного ответа нам остается только вернуться к суверенному национальному государству и снова попытаться понять, как сделать его сильным и успешным».*¹⁰

В то же время в Казахстане в настоящее время до сих пор наблюдается чрезмерно высокая степень отчуждения государства от народа. Отчетливо прослеживается низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти, и особенно к органам правоохранительной системы. Несмотря на осуществление поэтапных демократических преобразований во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, включая и правоохранительную систему, органы власти, как это было в советском прошлом, весьма склонны рассматривать себя в качестве всесильной и самодостаточной корпорации, закрытой и абсолютно независимой от народа.

Между тем, как писал Жак Маритен (1882-1973 гг.), один из наиболее известных философов XX в., государство *«есть не что иное, как орган, которому дано право использовать власть и принуждение, орган, в который входят эксперты в области общественного порядка и благосостояния, – инструмент на службе человека. Заставлять человека служить этому инструменту есть политическое извращение. Человек как индивид существует для политического сообщества, а политическое сообщество существует для человека как личности. Не человек существует для государства; наоборот – государство существует для человека».*¹¹

Сохраняющаяся высокая степень отчуждения государства от народа объясняется, прежде всего, тем, что процесс формирования в Казахстане рыночной экономики сопровождался утверждением либеральных воззрений и установок, как

¹⁰ Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.]. – М.: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. С. 199.

¹¹ Маритен Жак. Человек и государство. Пер. с англ. Т. Лифинцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 21.

правило, в наиболее радикальном их выражении. Подобные взгляды в определенной степени пронизывающие и государственную идеологию, как чуждые менталитету казахстанского народа, в условиях экономического кризиса вступили в противоречие с решением задач по преодолению существующего ныне глубочайшего разрыва между политической и экономической элитой, с одной стороны, и рядовыми гражданами, – с другой.

Такая ситуация сложилась главным образом в силу того, что либеральные идеи фактически отрицают основополагающие принципы устройства гражданского общества – социальную справедливость, социальную солидарность и социальное партнерство. Между тем, очевидно, что только реальное утверждение этих фундаментальных основ общественного и государственного устройства страны может объединить все население страны, различные его слои для решения общих задач по формированию достойных условий для развития страны, экономического роста и улучшения жизни всех казахстанцев, соответствующих стандартам Организации экономического сотрудничества и развития.¹²

Поэтому очевидно, что масштабные и сложные задачи вхождения Казахстана в число 30 самых развитых государств мира может решить только сильное демократическое государство. Общие задачи гражданского общества способна решать вместе с его институтами только одна социальная структура – государство, полностью подотчетное народу, т.к. оно в силу своей социальной природы и предназначения имеет все основания претендовать на всестороннее, глубокое решение социальных и иных проблем.

Ведь в условиях преодоления последствий экономического кризиса становится предельно ясным понимание того, что не может быть сильного государства и эффективного гражданского общества без их постоянного диалога и тесных партнерских отношений. Сильное и успешное государство, как

¹² Статья Главы государства «План нации – Путь к казахстанской мечте» // <http://akorda.kz>.

наиболее всеобъемлющая и мощная социальная организация, обладающая огромными материальными, финансовыми, административными, информационными и многими другими ресурсами, призвано взять на себя роль главного, основного, наиболее активного и ответственного субъекта регулирования и управления обществом. Другой подобной организации в условиях жизнедеятельности современного мира просто не существует.

Важно также учитывать, что уроки мирового экономического кризиса наглядно показали несостоятельность лозунга радикального либерализма *«Чем меньше государства, тем лучше»*, когда реализацию различных антикризисных программ на себя взвалили не транснациональные корпорации, а различные институты государства. Более того, рыночные механизмы и институты частного бизнеса в условиях модернизации, как основной тенденции развития Республики Казахстан, без поддержки государства не всегда способны участвовать в долгосрочных инновационных проектах, необходимых обществу в целом в целях повышения национальной конкурентоспособности.

Таким образом, главным итогом осмысления уроков мирового экономического кризиса является необходимость социализации государства, раскрытие его демократического потенциала перед развивающимся гражданским обществом. Только такое государство, полностью подотчетное народу, способно обеспечить оптимальное сочетание публичного и частного, ускоренного развития и стабильности переходного общества в условиях его поэтапной модернизации, реальности и гарантированности прав человека.

И эффективность деятельности государства во многом зависит и от способности самих институтов гражданского общества адекватно воспринимать и оценивать произошедшие изменения в функционировании государственного механизма. *«Общество и граждане должны быть непосредственно вовлечены в процесс принятия государственных решений и их реализацию, –* отмечается в Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана: *«Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Через органы местного*

самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения.¹³ Как видно, генезис государственных институтов и их развитие на основе демократического ключевого принципа «государство для граждан» тесно связаны со становлением и развитием формируемых институтов гражданского общества.

Более того, главнейшая задача современного государства, его конечная цель – *общее благо всего политического сообщества*, верховным политическим органом которого, по мнению Жака Маритена, является именно государство. Причем государство само по себе не может обладать естественным правом на верховную власть, которую оно получает от политического сообщества, т.е. от народа, который должен контролировать государство. Главная функция государства – соблюдение справедливости. Ведь *«основная причина, по которой люди, объединенные в политическое сообщество, нуждаются в государстве, – это справедливый порядок. С другой стороны, социальная справедливость является первейшей необходимостью для современных обществ. Поэтому основная обязанность современного государства состоит в упрочении социальной справедливости»*.¹⁴

Очевидно, что социальное государство, стремящееся к упрочению социальной справедливости, не может не быть в той или иной мере государством открытым, с прозрачной организацией публичной власти в стране. Ведь смысл подлинной демократии заключается в том, чтобы современное государство было полностью подотчетным перед народом, как отмечает Н.А. Назарбаев: *«наша демократия заключается в том, чтобы государство сделать подотчетным народу. Все наши дела должны быть открыты. Если это не государствен-*

¹³ Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» // <http://akorda.kz>.

¹⁴ Маритен Жак. Человек и государство. Пер. с англ. Т. Лифинцевой. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 28.

*ная тайна, то люди должны иметь доступ к информации, решениям правительства, особенно на местах, бюджет должен решаться открыто на заседаниях местных парламентов с участием общественных организаций, людей. Каждый уровень должен отчитываться каждые полгода перед населением и отвечать на вопросы».*¹⁵

Коренные модернизационные преобразования в обществе и государстве в целях укрепления казахстанской государственности и формирования подотчетного государства заложены в Плане Нации «100 шагов» по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева, призванным вернуть сопричастность народа к процессу принятия социально значимых государственных решений, и ведению им государственных дел, как единственным источником государственной власти в стране.¹⁶

Соответствующим образом представляется усиление как конституционно-правового статуса, так и контрольной функции Парламента и местных представительных органов (путем введения института парламентского расследования и др.), как равнозначных и равноправных оппонентов исполнительной власти. Необходимость усиления контрольной функции представительных органов власти диктуется, прежде всего, опасностью неуклонно продолжающегося усиления исполнительной власти, когда власть чрезмерно концентрируется в руках профессиональных управленцев, пока в наименьшей степени подверженных контролю со стороны общества.

Главой государства особое внимание обращается и на необходимость установления действенного общественного контроля над государственным аппаратом. Так, п. 2 ст. 3 Закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 г. №383-V «Об общественных советах», принятого в рамках реализации пяти

¹⁵ Муминов Аскар. Горизонталь власти. Нурсултан Назарбаев хочет поделиться полномочиями // Курсив.kz. 2015. 1 июня.

¹⁶ Президент Республики Казахстан Назарбаев Нурсултан. План Нации – 100 шагов. Современное государство для всех // Казахстанская правда. 2015. 20 мая.

институциональных реформ, установлено: «Задачами общественных советов являются:

1) представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях;

2) развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом;

3) организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления».

Реализация Закона «Об общественных советах» позволит усилить роль общественных советов при государственных органах и акимах в части обсуждения выполнения стратегических планов и программ развития территорий, бюджетов, отчетов, достижения целевых индикаторов, проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан, а также проектов программных документов.

В рамках реализации 30-32 шагов пяти институциональных реформ предполагаются также создание местной полицейской службы, подотчетной местным исполнительным органам и местному сообществу, а также обеспечение прозрачности полиции за счет создания системы общественных советов по рассмотрению жалоб граждан на действия полицейских, нарушающих этические нормы. Кроме того, создание Интернет-портала *«Карта уголовных правонарушений»* на основе национальной информационной системы *«Карта уголовных правонарушений»*, на которой будут отмечаться все уголовные правонарушения в сроки, не позднее одной недели после их совершения, позволит общественности контролировать эффективность работы органов внутренних дел.

Важным шагом в формировании подотчетного государства стало и принятие Парламентом Республики Казахстан Закона Республики Казахстан от 16 ноября 2015 г. №401-V «О доступе к информации». Статья 10 Закона установлено, что доступ «к информации обеспечивается следующими способами:

1) предоставлением информации по запросу;

2) размещением информации в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах;

3) обеспечением доступа на заседания коллегий государственных органов в соответствии с законодательством Республики Казахстан и онлайн-трансляцией открытых заседаний Палат Парламента Республики Казахстан, в том числе совместных, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах;

4) заслушиванием и обсуждением отчетов руководителей центральных исполнительных органов (за исключением Министерства обороны Республики Казахстан), уполномоченного органа по делам государственной службы и противодействию коррупции, акимов и руководителей национальных высших учебных заведений;

5) размещением информации в средствах массовой информации;

6) размещением информации на интернет-ресурсе обладателя информации;

7) размещением информации на соответствующих компонентах веб-портала «электронного правительства»;

8) иными способами, не запрещенными законодательством Республики Казахстан».

При этом по аналогии с ЦОНами предполагается создание «Единого окна» для получения гражданами открытой информации в рамках системы «Электронного Правительства» и портала «Открытого Правительства», включающего четыре важнейших компонента открытого государства: открытые данные; нормативные правовые акты; открытые бюджеты; оценка эффективности открытости государственных органов.

Кроме того, в рамках реализации пяти институциональных реформ в Казахстане идет масштабная работа по созданию государственной корпорации «Правительство для граждан», которая станет единым провайдером государственных услуг по образцу Canada Service в Канаде и Centrelink в Австралии. Государственная корпорация «Правительство для граждан» интегрирует все центры обслуживания населения в единую

систему: граждане будут получать все государственные услуги в одном месте. Предусматривается также обеспечение онлайн-доступности статистических баз данных центральных государственных органов. Вся бюджетная и консолидированная финансовая отчетность, результаты внешнего финансового аудита, итоги оценки эффективности государственной политики, результаты общественной оценки качества государственных услуг, отчеты об исполнении республиканского и местного бюджетов будут публиковаться.¹⁷

Таким образом, несомненно, что последовательная и эффективная реализация пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева приведет к созданию современного, транспарентного, эффективного, отзывчивого к потребностям граждан государства, полностью подотчетного народу.

1.6. РОЛЬ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ДОСТИЖЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Ж.Р. Темирбеков

м.ю.н., докторант Ph.D. кафедры государственно-правовых дисциплин Университета КАЗГЮУ

В то время как права человека широко обсуждаются на фоне защиты людей от притеснения, вреда, несправедливого наказания и пыток, те же самые права человека не менее важны для достижения экономического роста. Только туда, где споры решаются согласно хорошо понятым и отработанным принципам права, свободны от коррупционных проявлений, будут течь инвестиции и придет процветание для компаний и частных лиц, а значит и для государства в целом. Именно это подразумевалось в Делийской декларации 1959 г., принятой Международной Комиссией Юристов, которая подтвердила роль и ценность верховенства права в деле обеспечения защиты

¹⁷ Там же.