

ҚАРАҒАНДЫ
УНИВЕРСИТЕТІНІҢ
ХАБАРШЫСЫ
ВЕСТНИК
КАРАГАНДИНСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА

ISSN 0142-0843

ҚҰҚЫҚ
сериясы
№ 1(65)/2012
Серия
ПРАВО

Қаңтар–ақпан–наурыз
1996 жылдан бастап шығады
Жылына 4 рет шығады

Январь–февраль–март
Издается с 1996 года
Выходит 4 раза в год

Собственник РГКП **Карагандинский государственный университет
имени Е.А.Букетова**

Бас редакторы — Главный редактор

Е.К.КУБЕЕВ,

академик МАН ВШ, д-р юрид. наук, профессор

Зам. главного редактора

Х.Б.Омаров, д-р техн. наук

Ответственный секретарь

Г.Ю.Аманбаева, д-р филол. наук

Серияның редакция алқасы — Редакционная коллегия серии

| | |
|-------------------------|---|
| С.К.Амандыкова, | редактор д-р. юрид. наук; |
| Г.С.Стародубцев, | д-р юрид. наук (Россия); |
| Маркус Августо Малиска, | д-р юрид. наук (Бразилия); |
| Хавьер Диас Риворио, | д-р юрид. наук (Испания); |
| Кристиан Цомплак, | д-р юрид. наук (Польша); |
| К.З.Алимов, | д-р юрид. наук (Узбекистан); |
| М.А.Сарсембаев, | д-р юрид. наук; |
| О.К.Кобабаев, | д-р юрид. наук; |
| И.Ш.Борчашвили, | д-р юрид. наук; |
| К.А.Жиренчин, | д-р юрид. наук; |
| Б.М.Нургалиев, | д-р юрид. наук; |
| К.А.Бакишев, | д-р юрид. наук; |
| Г.З.Кожаметов, | д-р юрид. наук; |
| Б.Р.Сембекова, | ответственный секретарь канд. юрид. наук |

Редакторы *Ж.Т.Нұрмұханова*
Редактор *И.Д.Рожнова*
Техн. редактор *А.М.Будник*

Издательство Карагандинского
государственного университета
им. Е.А.Букетова
100012, г. Караганда,
ул. Гоголя, 38,
тел.: (7212) 51-38-20
e-mail: izd_kargu@mail.ru

Басуға 27.03.2012 ж. қол қойылды.
Пішімі 60×84 1/8.
Офсеттік қағазы.
Көлемі 13,0 б.т.
Таралымы 300 дана.
Бағасы келісім бойынша.
Тапсырыс № 761.

Подписано в печать 27.03.2012 г.
Формат 60×84 1/8.
Бумага офсетная.
Объем 13,0 п.л. Тираж 300 экз.
Цена договорная. Заказ № 761.

Отпечатано в типографии
издательства КарГУ
им. Е.А.Букетова

Адрес редакции: 100028, г. Караганда, ул. Университетская, 28

Тел.: 77-03-69 (внутр. 1026); факс: (7212) 77-03-84.

E-mail: vestnick_kargu@ksu.kz. Сайт: <http://www.ksu.kz>

© Карагандинский государственный университет, 2012

Зарегистрирован Министерством культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан.
Регистрационное свидетельство № 1131–Ж от 10.03.2000 г.

М А З М Ұ Н Ы

КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ

| | |
|--|----|
| <i>Көбеев Е.Қ.</i> Қазақстан Республикасында конституциялық реформалар жағдайында әлеуметтік мемлекеттіктің қалыптасуы және дамуы..... | 4 |
| <i>Амандықова С.К., Диль А.В.</i> Қазақстан Республикасында адам және азаматтың құқығы мен еркіндігі тұжырымдамасын қалыптастыруына Конституциялық кеңестің рөлі..... | 9 |
| <i>Божқараулы А.</i> Ұлттық және аймақтық көші-қон үрдісін реттеудің ерекшелігі..... | 14 |
| <i>Базарова Г.С.</i> Әлеуметтік-экономикалық саясаттың Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасына сай құқықтық реттеу мәселелері..... | 20 |
| <i>Мусилимова К.С.</i> Қазақстан Республикасындағы Мемлекеттік қызметтің жаңа тұжырымдамасы тұрғысындағы мемлекеттік қызмет институтының дамуы..... | 32 |

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ

| | |
|---|----|
| <i>Ахметова Н.С., Кордас И.А.</i> Нормативтік құқықтық аспектілер түсінігінің теориялық-құқықтық аспектілері және заңды табиғаты..... | 38 |
| <i>Ахметова Н.С., Байжанова К.Т.</i> Мемлекет табиғатын зерттеуге жанаша көзқарастар..... | 43 |
| <i>Қожмахметов Ф.З.</i> XX ғасырдың басындағы Ресейдегі парламент және патша өкіметі..... | 53 |
| <i>Турлаев А.В., Шәкірова А.Б.</i> Азаматтық қоғам мен құқықтық мемлекеттің дамуындағы теоретикалық-тарихи аспектілер..... | 59 |

АЗАМАТТЫҚ ЖӘНЕ АЗАМАТТЫҚ- ПРОЦЕССУАЛДЫҚ ҚҰҚЫҚ

| | |
|---|----|
| <i>Мұқанова М.Ж.</i> Эмбрионның құқықтық мәртебесін анықтау мәселелері..... | 66 |
|---|----|

КРИМИНАЛИСТИКА

| | |
|--|----|
| <i>Зорин Р.Г.</i> Қылмыстық іс жүргізудегі мәнді ақаулықтардың өрісі мен динамикасын анықтау үрдісін криминалистикалық қамтамасыз ету..... | 75 |
| <i>Сембекова Б.Р.</i> Қақтығыс криминалистикалық танудың объектісі ретінде..... | 81 |

ЖАС ҒАЛЫМ МІНБЕСІ

| | |
|---|----|
| <i>Ботагарин Р.Б.</i> Қазақстан Республикасы саяси жүйесінің конституциялық-құқықтық негіздері..... | 87 |
|---|----|

С О Д Е Р Ж А Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| <i>Кубеев Е.К.</i> Формирование и развитие социальной государственности в условиях проводимых конституционных реформ в Республике Казахстан..... | 4 |
| <i>Амандықова С.К., Диль А.В.</i> Роль Конституционного совета в формировании концепции прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан..... | 9 |
| <i>Божқараулы А.</i> Региональные и национальные особенности регулирования миграционных процессов..... | 14 |
| <i>Базарова Г.С.</i> Вопросы правового регулирования социально-экономической политики в соответствии с Концепцией правовой политики Республики Казахстан на 2010–2020 годы .. | 20 |
| <i>Мусилимова К.С.</i> Развитие института государственной службы в свете Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан..... | 32 |

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

| | |
|---|----|
| <i>Ахметова Н.С., Кордас И.А.</i> Теоретико-правовые аспекты понятия и юридической природы нормативных правовых актов..... | 38 |
| <i>Ахметова Н.С., Байжанова К.Т.</i> Новые подходы в изучении природы государства..... | 43 |
| <i>Қожмахметов Г.З.</i> Парламент и самодержавие в России в начале XX века..... | 53 |
| <i>Турлаев А.В., Шакирова А.Б.</i> Теоретико-исторические аспекты развития гражданского общества и правового государства..... | 59 |

ГРАЖДАНСКОЕ И ГРАЖДАНСКО- ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| <i>Муканова М.Ж.</i> Проблемы определения статуса эмбриона..... | 66 |
|---|----|

КРИМИНАЛИСТИКА

| | |
|---|----|
| <i>Зорин Р.Г.</i> Криминалистическое обеспечение процесса распознавания диапазона и динамики существенных нарушений в уголовном судопроизводстве..... | 75 |
| <i>Сембекова Б.Р.</i> Конфликт как объект криминалистического познания..... | 81 |

Трибуна Молодого Ученого

| | |
|---|----|
| <i>Ботагарин Р.Б.</i> Конституционно-правовые основы политической системы Республики Казахстан..... | 87 |
|---|----|

Рустембекова Д.К. Қазақстан Республикасы мемлекеттік ұлттық саясатының кейбір теориялық-құқықтық аспектілері 92

ҒЫЛЫМИ ХРОНИКА

«Тәуелсіздік — демократиялық мемлекеттің басты құндылығы» Республикалық ғылыми-практикалық конференциясы жайлы 98

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ МӘЛІМЕТТЕР 102

Рустембекова Д.К. Некоторые теоретико-правовые аспекты государственной национальной политики Республики Казахстан 92

ХРОНИКА НАУЧНОЙ ЖИЗНИ

Республиканская научно-практическая конференция «Независимость — главная ценность демократического государства» 98

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ 102

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342 (574)

Формирование и развитие социальной государственности в условиях проводимых конституционных реформ в Республике Казахстан

Кубеев Е.К.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасының әлемдік экономикалық қауымдастыққа интеграциялану және әлеуметтік мемлекеттің жаңа институттарының қалыптасу жағдайында әлеуметтік мемлекетті қалыптастырудың өзекті мәселелері қарастырылған. Автор әлеуметтік мемлекет түсінігінің теориялық аспектілерін қарастыра отырып, әлеуметтік мемлекеттің заманауи сипаттамасы мен мемлекеттің әлеуметтік сипатының бағалану бағамдарының деңгейлерін ашып көрсетеді. Мемлекеттің әлеуметтік сипатының бағалану бағамдарының деңгейлері, халықаралық-құқықтық нормаларда әлеуметтік мемлекеттің әрекет етуінің негізгі принциптері зерттеліп, осы нормалардың Қазақстан Республикасының ұлттық заңнамасына енгізілу мәселесі көтерілген.

The article considers important issues of formation of the welfare state in terms of integration of the RK in the world economic community and the development of new social and economic institutions of the state. Considering the theoretical aspects, in particular, the concept of the welfare state, the author gives the modern characteristics and criteria for assessing the welfare state. Expanding the basic criteria of the welfare state, the author focuses on international legal norms that reinforce the basic principles of the welfare state operate correctly, and implementation issues into national legislation of the Republic of Kazakhstan.

XXI век в конституционно-правовом регулировании социально-экономических отношений стал определяющим вектором демократических преобразований, провозглашая и внедряя в практику новые рыночные принципы государственного и общественного устройства в условиях интеграции открытой национальной экономики в мировое хозяйство.

Освобождение от догматического подхода к исследованию проблем внутреннего и внешнего регулирования социально-экономических отношений и деидеологизация науки конституционного права совпали во времени с тенденциями к дерегулированию и либерализации экономики в условиях глобализации, интернационализации и институционализации, что определяет особую востребованность анализа новой роли конституционного права в регулировании социально-экономических отношений национальной экономики Казахстана и стран Содружества Независимых Государств в процессе их интеграции. Конституционно-правовое регулирование социально-экономических отношений, или становление социальной государственности, с одной стороны, и закономерности процесса интеграции национальных экономик Казахстана и стран Содружества Независимых Государств — с другой, является одним из неразработанных проблем современной отечественной экономической и юридической науки. Вероятной причиной тому являются исторические особенности эволюции казахстанской государственности, представляющие собой пример глубоких политических, экономических, социальных и институциональных трансформаций в рамках сравнительно небольшого периода времени. В результате этап формирования основ современного казахстанского конституционализма характеризовался отсутствием устоявшихся политических, экономических, юридических и культурных основ общества переживающего ломку переходного периода и только постигающего новые цели демократизации и рыночного развития общества.

Социальное государство — это правовое демократическое государство, которое провозглашает высшей ценностью человека и создает условия для обеспечения достойной жизни, свободного

развития и самореализации творческого (трудового) потенциала личности. Под достойной жизнью человека понимается его материальная обеспеченность на уровне стандартов современного развитого общества, доступ к ценностям культуры, гарантированность прав личной безопасности, а под свободным развитием человека — его физическое, умственное и нравственное совершенствование.

Критериями оценки степени социальности правового демократического государства являются:

- соблюдение прав и свобод человека;
- проведение активной и сильной социальной политики;
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан;
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности;
- гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления;
- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства;
- гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную социальную ответственность;
- социальная справедливость и социальная солидарность общества, которые обеспечиваются на основе развития акционерной собственности работников, а также путем налогового перераспределения доходов от богатых к бедным и большей загрузки наиболее трудоспособных членов общества для того, чтобы помочь менее трудоспособным;
- гендерное равенство мужчин и женщин;
- участие всех граждан в управлении государственными и общественными делами, участие работников в управлении производством, развитие системы социального партнерства;
- права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Совершенствование системы социального законодательства проявляется как реализация социальных функций государства, обеспечение права каждого человека на достойную жизнь.

Стратегическая цель социального государства в соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека и ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах — обеспечение права каждого человека на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и права на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости и в ином случае утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам [1].

В статье 1 Конституции Республики Казахстан дается конституционная характеристика нашему суверенному государству. В частности, указывается, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [2]. Как видим, Конституция дает характеристику социального государства в основных нормах, формирующих основу конституционного строя. Вместе с тем, в Конституции имеется ряд статей (6, 24, 26, 27–31 и др.), которые дополняют характеристику Республики Казахстан как социального государства.

Итак, с начала 90-х годов новыми источниками в социальной сфере, как и для других отраслей права, стали международно-правовые акты. В статье 4 Конституции Республики Казахстан прямо указано, что ратифицированные республикой межгосударственные договоры и иные нормы международного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Казахстана. Особое место среди социального законодательства занимают соглашения государств-участников СНГ, устанавливающие условия и порядок социальной защиты граждан.

Касаясь роли текущего законодательства в формировании целей и реализации социальной политики, можно считать, что правовое регулирование отношений в социальной сфере будет развиваться в ближайшей перспективе очень интенсивно, что объясняется, прежде всего, необходимостью серьезной переработки многих законодательных актов, поиска новых средств и методов регулирования

социальных проблем в условиях рыночных отношений. Таким образом, нормы действующей Конституции Республики Казахстан, регулирующие социальные отношения, составляют конституционные основы социального государства.

Конституционно-правовые основы социального государства можно разделить на две составляющие: основы создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; основы поддержки слабо защищенных в социальном плане слоев населения через развитие системы социальной службы. За данными элементами стоят неоднородные по своему характеру, регулируемые Конституцией РК общественные отношения. Это, пользуясь терминологией Конституции, отношения, связанные: с процессом полного удовлетворения материальных и духовных потребностей людей; с установлением гарантированного минимального размера платы труда, государственных пенсий, пособий, стипендий и иных гарантий социальной защиты; с обеспечением общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования; с контролем за соблюдением законодательства, обеспечивающего социально-экономические права; с созданием правовых, политических, материальных, организационных условий для поддержки личной инициативы человека в экономической сфере; с обеспечением защиты социально-экономических прав человека, при этом приоритетным направлением является судебная защита. Такая классификация общественных отношений, составляющих содержание конституционных основ социального государства, разумеется, условна, так как социальные процессы взаимосвязаны, а социальное развитие неотделимо от политического, экономического и духовного развития общества.

Одним из институтов социального государства являются социально-экономические права, закрепленные в конституциях государств. Конституционно-правовое регулирование социально-экономических прав граждан находится в настоящее время в стадии развития и совершенствования. Это связано, прежде всего, с реформами, осуществляемыми практически во всех сферах социальной жизни, что ставит по-новому многие вопросы гарантий и способы осуществления социальных прав.

В Конституции РК первостепенное значение уделяется закреплению социальных гарантий личности. Речь идет о гарантированном обществом определенном уровне удовлетворения социальных потребностей в медицинском обслуживании, в жилье, в социальном обеспечении нетрудоспособных (в том числе детей). Социальные гарантии — это, разумеется, и гарантированный, постоянно возрастающий минимум заработной платы, и прожиточный минимум, это также необходимые материальные гарантии трудоспособным членам общества в случае потери места работы, а также в случае болезни, травмы и увечья.

Защита социальных прав граждан имеет свою специфику; для обеспечения данной категории прав недостаточно юридических механизмов и процедур предотвращения их нарушений. Необходима разносторонняя созидательная деятельность государства, направленная на осуществление социальной политики на основе развития экономики, повышение материального уровня жизни населения. Поэтому обеспечение защиты социально-экономических прав населения — длительный и постепенный процесс преобразований, направленный на достижение социально-экономического прогресса, формирование нового типа взаимоотношений между отдельными индивидами и государством, отношений социального партнерства и социальной интеграции. Однако постепенность этого процесса не умаляет насущной необходимости создания комплексного механизма защиты социальных прав населения, сочетающего в себе экономические, политические, юридические, административные средства и позволяющего минимизировать случаи нарушения прав человека в данной области.

Приоритетными направлениями формирования и эффективного функционирования такого комплекса являются повышение эффективности социальной политики государства, предоставление действенных гарантий конституционных прав граждан в области труда, занятости, социального обеспечения, образования, охраны здоровья, обеспечения жильем, улучшение материального положения и условий жизни людей и т.д.

В Конституции Казахстана закреплены основополагающие социальные права и принципы построения социального государства. В этой связи одной из основных задач права является дальнейшее формирование действенных механизмов обеспечения социальных прав и реализации современной социальной политики.

Социально-правовая политика государства, носящая комплексный, многоотраслевой характер, направлена на решение целого спектра социально значимых проблем. К ним, в частности, относятся вопросы правового регулирования образования и здравоохранения, обеспечения занятости и соци-

альной защиты населения, охраны окружающей среды и недопущения чрезвычайных ситуаций. В условиях рыночной экономики, наличия рынка труда и проблем занятости населения актуальным является вопрос трудовых правоотношений. В этой связи необходимо постоянное совершенствование трудового законодательства на основе системного анализа практики его применения и учета международного опыта в данной сфере.

Основополагающими документами, определяющими обязательства Казахстана по переходу к устойчивому развитию, стали решения Всемирного саммита в Рио-де-Жанейро и целый ряд международных соглашений, конвенций и деклараций:

- принятие решений Всемирного Саммита 1992 г. в Рио-де-Жанейро;
- Нукуская декларация по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (1995 г.);
- создание МКУР на международной конференции по устойчивому развитию бассейна Аральского моря (1995 г.);
- Иссык-кульская декларация о региональном сотрудничестве стран Центральной Азии (1995 г.);
- Копенгагенская декларация и глобальная Повестка дня для социального развития (1995 г.);
- Алматинская декларация глав государств об устойчивом развитии стран Центральной Азии (1997 г.);
- участие в стратегической программе «Повестка дня Хабитат»;
- Концепция экологической безопасности РК (1995 г.);
- обязательства по международным конвенциям — 18 экологическим конвенциям, по 6 основополагающим конвенциям Международной организации труда, конвенции по правам ребенка, Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев;
- казахстанская страновая программа Фонда народонаселения ООН (ЮНФПА) на 2000–2004 гг.;
- Национальный план действий по улучшению положения женщин [3].

Существует точка зрения, что развивающимся странам, особенно тем, кто имеет целый ряд кризисных экономических и социальных проблем, трудно строить свои стратегии на принципах социального государства, так как отсутствуют необходимые для этого финансовые, культурные, организационно-управленческие и иные условия. Казахстан, возможно, уже начал доказывать обратное — именно Стратегия устойчивого развития, придерживаемая государством, помогает справиться и с инфляцией, и с долгами, и с бюджетным дефицитом, и с другими проблемами. Будучи молодым государством, Казахстан делает еще первые шаги в этом направлении, однако идеология устойчивого развития оказала в течение двадцати лет независимости сильное влияние на самосознание казахстанского общества, создала определенные политические, организационные и финансовые предпосылки для развития процесса развития социального государства.

Так, число и объем реализуемых социально-экономических и экологических проектов ежегодно значительно возрастают, расширяется доля тематики устойчивого развития в информационном пространстве, появляются новые организационные структуры и институты. Действует национальная программа формирования здорового образа жизни. Созданы гендерное бюро ООН по реализации Пекинской платформы действий, Национальная комиссия по делам семьи и женщин при Главе государства. Республика присоединилась к Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». В настоящее время готовятся к ратификации еще 5 конвенций. Среди них «О равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности», «О минимальном возрасте для приема на работу» и др. В целях достижения гендерного баланса в обществе начата гендерная экспертиза всего национального законодательства, а также разработка проектов закона о равных правах и возможностях, Закона «О бытовом насилии». Новой финансовой структурой, отвечающей задачам социальной политики, является Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», аккумулирующий доходы от продажи нефти и других ресурсов для приоритетных программ и для будущих нужд развития [3]. Трансформируется правовая и институциональная система, осуществляется структурная перестройка, которая обеспечивает эффективную реализацию социально-экономической политики Казахстана. Разработаны и приняты основополагающие стратегические документы РК (Стратегия развития Казахстана – 2030, Концепция правовой политики РК, Концепция развития образования, Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества, Концепция перехода к устойчивому развитию Республики Казахстан на 2007–2024 годы, Стратегия индустриально-

инновационного развития РК, Концепция экологической безопасности РК и др.), определяющие развитие страны и основывающиеся на принципах устойчивого развития.

В Республике Казахстан и в государствах Содружества за годы независимости в основном сформирована нормативная база для деятельности государственных социальных служб. Однако многое еще предстоит сделать. К числу приоритетных задач относится процедура ратификации ряда документов, в которых содержатся международные стандарты защиты социально-экономических прав и свобод, что позволит закрепить эти стандарты в национальном законодательстве и устранить возможные противоречия с действующей системой права [4]. Так, к числу нератифицированных рядом государств Содружества относится программная Конвенция МОТ 117 «Об основных целях и нормах социальной политики». В ней содержится положение, исключительно важное для законодательства государств Содружества: определение прожиточного минимума с учетом таких основных потребностей семей трудящихся, как продукты питания и их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование. Кроме того, следует учитывать необходимость введения научно обоснованных критериев прожиточного минимума, в идеале обеспечивающих, как требует Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, достойное существование и развитие индивида и его семьи.

Также Европейская социальная хартия требует, чтобы функционирующая в государстве система социального обеспечения действовала на достаточно удовлетворительном уровне и чтобы этот уровень постоянно повышался. Определенный диапазон социальных гарантий, достигнутых в государствах Содружества, должен постепенно расширяться, прежде всего путем предоставления дополнительных гарантий по социальной защите для отдельных категорий граждан (дети, работающие женщины с детьми, молодежь, инвалиды и т.д.). Действенный механизм социальной защиты должен включать в себя страхование от возможных социальных рисков, базирующееся на принципах дифференцированного подхода к разным группам населения. Социальное страхование распределяет социальный риск между всеми субъектами экономического процесса — наемным работником, работодателем, государством. Доля государства в социальном страховании определяется исходя из того, что оно в определенной степени несет ответственность за общую социально-экономическую ситуацию, разрабатывает стратегию стабилизации и контролирует реализацию социально-экономических прав граждан [5]. Рассмотренные проблемы позволяют предположить, что необходимо принять модельное законодательство, определяющее основные направления социальной политики в условиях завершения формирования Евразийского экономического пространства и в рамках принятой Концепции формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в странах Содружества от 31 мая 2007 г.

Список литературы

1. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.// un.org
2. Конституция Республики Казахстан. Принята на Республиканском референдуме 30 августа 1995 года // constcouncil.kz
3. Обзор тенденций и перспектив устойчивого развития Республики Казахстан. Рекомендации к РИО+10.
4. Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию от 14 ноября 2006 года // eco.gov.kz
5. Концепция формирования правовых основ и механизмов реализации социального государства в Странах содружества //www.iacis.ru

Роль Конституционного совета в формировании концепции прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан

Амандыкова С.К., Диль А.В.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала авторлары Қазақстан Республикасында адам және азаматтың құқығы мен еркіндігін ұлттық тұжырымдамасын қалыптастыруына Конституциялық кеңестің қатысу ерекшеліктерін талқылайды. Құқық қорғау тетігін іске асыруға қатысу бойынша конституциялық бақылау органы қызметінің негізгі бағыттарын ерекшелейді және қысқаша сипаттайды. Адам құқығына кепілдік беруін қамтамасыз ету үшін «Адам және азамат» Конституцияның II-бөлімінің конституциялық ресми талқылау мәніне ерекше назар аударылған. Ресми талқылау тарапынан ғалымдардың пікірлерін келтірді; конституциялық ережелерін талқылайтын мазмұны жағынан құқықтық нормалар мәніне түсінік беретін Конституциялық кеңестің нормативтік қаулысын топтастыруын ұсынады; Конституциялық кеңесіне өтініш беретін субъектілер аясын кеңейту талас-тартыс сауалына назар аударады.

Article describes the features of the Constitutional Council participation in formation of the national concept of the rights and freedom of a person and the citizen in the Republic of Kazakhstan. Authors allocate and characterize briefly the basic directions of activity of the constitutional control body on participation in realization of the remedial mechanism. The special attention in the article is paid to value of official interpretation of the constitutional norms of section II of the Constitution «the Person and the Citizen» for maintenance of human rights warranting. Authors give an opinion of scientists concerning limits of official interpretation; it is offered to classify the Standard Decisions of the Constitutional Council interpreting the sense of law rules, depending on the maintenance of explained constitutional positions; the attention to a debatable question of expansion of a subjects circle of the reference in the Constitutional Council is paid.

Одним из важнейших показателей уровня развития государств в настоящее время является оценка правовой регламентации и степени реализации прав и свобод человека и гражданина. Держа курс на демократию, государство стремится обеспечить полное соблюдение закрепленных в Основном Законе прав и свобод. Кроме того, провозглашение прав и свобод личности, их закрепление в законодательстве являются важнейшей предпосылкой, прелюдией к созданию подлинно открытого, свободного общества, поскольку господство права, плюрализм и права человека являются неотъемлемыми слагаемыми демократии.

В последние десятилетия XX в. «идея прав человека стала приобретать идеологическое значение, так как большинство государств стали фиксировать свои обязательства в области прав человека не в специальных нормативных актах, а в национальных конституциях, что значительно повысило ответственность государств по соблюдению и обеспечению человеческих прав и свобод» [1; 176]. Осознавая роль прав и свобод человека, как элемента государственности, мировое сообщество стремится обеспечить не только формальное закрепление прав человека, но и создать реальный механизм их функционирования и защиты.

Не стал исключением и Казахстан, который уверенными шагами направляется в сторону построения демократического государства, а следовательно, признает необходимость создания и упрощения полноценной действенной системы прав человека и гражданина, которая включает в себя: правовое закрепление прав человека и гражданина, их гарантирование и защиту.

Задачу правового закрепления прав человека и гражданина выполнил Основной Закон нашей страны, который отразил в своих нормах международные стандарты в области прав человека, «разработанные в результате длительной работы большинства демократических государств по выработке согласованных позиций в области прав человека. Эти стандарты конституируются в качестве нормативного минимума, определяющего уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в том или ином государстве в форме его превышения или конкретизации» [2].

Именно, учитывая данные стандарты, в Конституции Республики Казахстан был отражен весь перечень прав, относящихся к категории основных и признаваемых мировым сообществом; были определены положения о том, что человек, его жизнь, права и свободы являются высшими ценностями государства (ст.1), они принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (ст.12).

Указанные концептуальные положения правового статуса человека и гражданина, как отмечает Председатель Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогов, «обязывают законодателя исходить, прежде всего, из этих норм и ставить во главу угла права человека» [3], а также определяют направления конституционализма в Казахстане.

Национальная концепция прав человека предполагает, что государство должно формировать единую систему правозащитного механизма, координировать работу всех уровней государственных органов по реализации конституционного статуса человека и гражданина.

Одним из важных системообразующих элементов правозащитного механизма является Конституционный совет Республики Казахстан, поскольку именно на него «возложена важная задача по формированию особой школы конституционного толкования, в основе которого должны лежать ценности казахстанского конституционализма: интересы человека, как высшей ценности общества, создание благоприятных условий его жизни, расширение его прав и свобод, охраняемых при помощи верховенства права и поддерживаемых опорой на закон» [1; 90]. Для решения этой задачи Конституционный совет наделен определенным кругом полномочий, среди которых главенствующее место принадлежит официальному толкованию норм Конституции и осуществлению контроля за соблюдением норм Конституции в актах государственных органов. Кроме того, Конституционный совет является тем органом, деятельность которого непосредственно влияет на формирование теоретической основы казахстанской концепции прав человека.

Это влияние четко прослеживается при анализе деятельности Конституционного совета по основным направлениям его полномочий. В этой связи можно согласиться с мнением Д.М.Баймахановой, которая констатирует, что функции Конституционного совета РК по защите прав и свобод человека и гражданина осуществляются им в нескольких направлениях: осуществление предварительного или превентивного конституционного контроля за соответствием Конституции не вступивших в законную силу нормативных актов; официальное толкование норм Конституции; рассмотрение обращений судов о признании акта неконституционным и направление в Парламент Послания о состоянии конституционной законности в стране [4; 8].

Наиболее значимой функцией Конституционного совета представляется функция предварительного или превентивного конституционного контроля за соответствием Конституции не вступивших в законную силу нормативных актов. Эффективность данной функции выражается в признании неконституционными законов, отдельных статей законов, принятых Парламентом, а также отдельных международных договоров по обращению Президента и иных субъектов обращения в Конституционный совет. Всего за весь период деятельности Конституционного совета было принято 25 нормативных постановлений о несоответствии нормативно-правовых актов Конституции Республики Казахстан [5].

Показательным является Постановление Конституционного совета № 2 от 4 апреля 2002 г. «О проверке конституционности Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений» [6; 251]. Конституционный совет в своем нормативном постановлении определил нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом при анализе в 2009 году Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений», принятого Парламентом и представленного на подпись Президенту РК. «Конституционный совет обратил внимание на то, что в нем в неправомерно сужен круг лиц, наделяемых льготами, а также лиц, законные интересы которых должны защищаться уполномоченным органом. Нормы данного Закона носили дискриминационный характер, ограничивали свободу совести, нарушали конституционные принципы равенства граждан и религиозных объединений перед законом и соразмерности ограничения прав и свобод конституционно значимым целям» [3].

Приоритетное влияние Конституционного совета на реализацию и защиту прав человека ярко прослеживается при анализе нормативных постановлений Конституционного совета, в том числе и «Об официальном толковании норм Конституции». Важность толкования Конституции органом конституционного контроля подчеркивает С.Ф.Ударцев, который отмечает, что Конституционный совет «в процессе этой деятельности может открыть, высветить новые, порой незаметные с первого взгляда смыслы конституционных норм, что позволяет принять или не принять новое законодательство, открыть дверь для развития целых направлений правотворчества. Например, расширить смысл буквального текста в пределах смысла конституционной нормы, выделяя его новые, ранее не очевидные

смысловые оттенки, Конституционный совет открывает возможность для приращения назревшего нового пласта законодательства, вводит в конституционное поле новые секторы правовой сферы» [7].

За 15-летний период функционирования Конституционный совет рассмотрел более 60 обращений о разъяснении конституционных норм. Относительно норм раздела II «Человек и гражданин» Конституции Республики Казахстан официальное толкование было дано следующим нормам: ст.10; ст.12; п.2 ст.13; п.1, 2 ст.14; п.2 ст. 15; п.2 ст. 16; п.2 ст.18; п.2 ст.23; п.2 ст.24; п.3 ст.26; п.1 ст. 28; п.1 ст.39 [6].

Существующие акты Конституционного совета по официальному толкованию раздела II «Человек и гражданин» позволяют классифицировать их в зависимости от содержания разъясняемых положений.

1. *Нормативные Постановления об официальном толковании фундаментальных конституционных норм-принципов института прав человека (признание прав человека от рождения, их гарантированность, абсолютный характер и неотчуждаемость, равенство всех перед законом и судом).* Главной задачей разъяснения норм-принципов является указание на обязательность их соблюдения в процессе правотворчества и правоприменения. Например, Постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 г. № 6 «Об официальном толковании п. 1 ст. 4 и п. 2 ст. 12 Конституции Республики Казахстан» разъясняет, что «признание прав и свобод абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности гражданству республики. Неотчуждаемость прав и свобод означает, что установленных прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов» [6; 26].

Среди норм-принципов статуса человека и гражданина особо выделяются нормы о гражданстве. Поэтому среди нормативных постановлений о толковании данной группы конституционных норм можно особо отметить Постановления Конституционного совета, разъясняющие конституционные основы гражданства Республики Казахстан. основополагающие пояснения были даны в Постановлении Конституционного совета от 1 декабря 2003 г. № 12 «Об официальном толковании ст.ст. 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» [6; 313], которое подробно разъяснило сущность принципов гражданства Республики Казахстан, таких как: единство, конституционно-правовая легитимность гражданства, а также подчеркнуло особое значение института гражданства для казахстанской государственности. «Институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики, поскольку только народ Казахстана, состоящий из граждан государства, является «единственным источником государственной власти» и «осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам» (п.п. 1 и 2 ст. 3 Конституции). Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины «гражданин Республики Казахстан», «каждый», «все», «иностранцы» и «лица без гражданства». При этом следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о «каждом» и «всех», то имеются в виду, как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики; когда «граждане Республики Казахстан» — только лица, связанные гражданством с государством Казахстан. Тем самым Конституция устанавливает для этих субъектов разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются» [6; 316].

2. *Нормативные постановления Конституционного Совета, разъясняющие сущность и содержание того или иного конституционного права.* В данную группу можно отнести официальное толкование права на судебную защиту (п.2 ст.13), право на тайну личных вкладов и сбережений (п.2 ст.18), право на свободу объединений, деятельность общественных объединений (п.2 ст.23), право на социальную защиту от безработицы (п.2 ст.24), право на социальное обеспечение в случае болезни (п.1 ст.28). К примеру, Конституционный совет путем разъяснения определенных норм Конституции вносит вклад в становление концепции прав человека. Так, Конституционный совет разъяснил право судей объединяться для представления своих профессиональных интересов. Из Постановления Конституционного совета от 5 июля 2000 г. № 13/2 «Об официальном толковании п. 2 ст. 23 Конституции Республики Казахстан»: «Пункт 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан в части запрета судьям состоять в партиях, профессиональных союзах следует понимать так, что это положение не означает ограничение права судей состоять в иных общественных объединениях и создавать такие объединения для реализации и защиты общих интересов судейского сообщества, в рамках Конституции и законодательства Республики Казахстан» [6; 183].

3. *Нормативные постановления, разъясняющие границы и основания ограничений конституционных прав человека.* Эта группа актов Конституционного совета ориентирована, прежде всего, на законодателя, который обязан соблюдать конституционные границы ограничения прав человека. Так, например, в Нормативном постановлении от 27 февраля 2008 г. № 2, Конституционный совет акцентирует внимание законодателя на том, что «при принятии законов он обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями» [6; 454].

С 1996 г. Конституционный совет РК дал официальное толкование ограничений следующих конституционных прав граждан: право на жизнь (п.2 ст.15), право на личную свободу (п.2 ст.16), право на тайну личных вкладов и сбережений (п. 2 ст.19), право частной собственности на имущество (п.3 ст.26) и др. Показательным является также Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 20 августа 2009 г. № 5 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» [6; 487]. В нем разъясняется особенность ограничения права на тайну личных вкладов и сбережений, которое допустимо, но является прерогативой законодателя и законодатель не вправе уполномочить иной государственный орган или должностное лицо регулировать подзаконными нормативными правовыми актами пределы ограничения тайны личных вкладов и сбережений» [6; 490].

Отметим, что в рамках настоящего доклада было приведено лишь одно из оснований классификации нормативных постановлений Конституционного Совета о толковании конституционных норм в сфере прав человека. Так, например, в зависимости от того, какую категорию прав (личные права, политические, социально-культурные или экономические) разъясняет Конституционный совет, также можно классифицировать его постановления. Причем такая классификация заслуживает дальнейших теоретических разработок.

В научной среде обсуждается вопрос о пределах официального толкования норм Конституции органом конституционного контроля. В этой связи показательна точка зрения С.К.Амандыковой и Е.К.Кубеева, которые отмечают, что «исходной позицией, основным принципом толкования конституции может служить признание ее самодостаточности, т.е. ресурсы для понимания конституции находятся в ней самой» [1; 84]. Использование этого принципа в деятельности Конституционного совета Республики Казахстан можно отследить в формулировках текста нормативных постановлений, которые всегда логично объясняют, на основании какой нормы Конституции было дано толкование.

Так, например, в Постановлении Конституционного совета Республики Казахстан № 12 от 1 декабря 2003 года «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» дается следующее разъяснение: «Исходя из определяющего характера института гражданства для государственности Казахстана и правового положения граждан, пункт 3 статьи 10 Конституции Республики устанавливает норму-принцип, согласно которой «за гражданином Республики не признается гражданство другого государства», что следует понимать как неприемлемость в Республике Казахстан множественного, в том числе двойного гражданства. Указанное означает, что иностранный гражданин не является одновременно гражданином Республики Казахстан» [6; 313].

По мнению Ж.Д.Бусурманова, Конституционный совет Республики Казахстан является органом опосредованной защиты прав человека и гражданина. Эту идею ученый логически доказывает тем, что права граждан нашего государства могут быть защищены в Конституционном совете не напрямую, а «через суды общей юрисдикции» [8; 31,32]. С этим следует согласиться, так как гарантирование соблюдения конституционных прав человека может осуществляться путем рассмотрения обращений судов о признании акта неконституционным. Пункт 2 ст.72 Конституции Республики Казахстан содержит основание для обращения судов в Конституционный совет. Им является усмотрение, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению при рассмотрении дела, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина.

Значимыми последствиями рассмотрения обращений судов, на наш взгляд, являются: во-первых, предоставление конкретных правовых рекомендации обратившемуся суду, а во-вторых, как отмечает Ж.Д.Бусурманов, выведение неконституционного нормативно-правового акта «из правовой системы

с целью нейтрализации граждан от негативного правового воздействия. В результате, решение Конституционного совета удовлетворяет интересы не одного, а большого круга граждан, оказавшихся сторонами аналогичных правоотношений или возможных в перспективе» [4; 31].

Вопросом дискуссии в научной среде является расширение круга субъектов обращения в Конституционный совет. Ряд ученых (А.А.Караев, С.К.Амандыкова, Е.К.Кубеев и др.), депутаты Парламента, а также представители общественных объединений предлагают предоставить гражданам право обращения в Конституционный совет, если закон или иной нормативный правовой акт в процессе применения органами власти непосредственно нарушает конституционные права и свободы личности. Эту точку зрения разделяют также разработчики Национального плана действий в области прав человека на 2009–2012 гг. [9].

Противоположную точку зрения высказывает Ж.Д.Бусурманов, который не видит необходимости в наделении граждан и общественных объединений правом обращения в орган конституционного контроля, отграничивая, тем самым, Конституционный совет от Конституционного суда. Он предлагает расширить круг субъектов обращения в Конституционный совет, включив в него других представителей защиты прав человека и гражданина: Генерального прокурора, Министра юстиции, Уполномоченного по правам человека [8]. По нашему мнению, данное предложение является рациональным и заслуживает реализации, так как все перечисленные субъекты, в силу предоставленных им полномочий, сталкиваются с несоответствием действующих законов и других нормативно-правовых актов конституционным правам и свободам.

Хотелось бы обратить внимание на направление деятельности Конституционного совета, которое напрямую касается реализации политических прав граждан, в том числе права на участие в управлении делами государства. Это заключение о законности проведения мероприятий, имеющих общегосударственное значение и напрямую затрагивающих политические права граждан, а именно правильность проведения выборов Президента республики, депутатов Парламента и республиканского референдума (п.1 ст.72 Конституции Республики Казахстан).

Таким образом, влияние Конституционного совета на становление теоретических аспектов казахстанской концепции прав человека и гражданина является неоспоримым, так как доктринальное толкование норм Конституции членами Конституционного совета по совершенствованию законодательства дается исходя из анализа действия норм законодательства на практике. Кроме того, формирование национальной концепции прав человека невозможно без формирования у человека веры в реальное действие Конституции, защищенность своих прав и свобод. Одним из способов достижения этой цели является информированность населения о состоянии конституционной законности в республике посредством ежегодных Посланий Конституционного совета. Доктринальная ценность ежегодных Посланий Конституционного совета состоит в том, что в них не только проводится обобщение практики конституционного производства, но и даются конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, «определяются и уточняются ориентиры правовой политики во всех сферах государственной, общественно-экономической и социальной жизни» [10].

В завершении следует отметить, что в данном докладе сформулированы лишь общие аспекты того огромного влияния, которое Конституционный совет оказывает на формирование и функционирование казахстанской концепции прав человека, так как этот вопрос является актуальным, многогранным и требует дальнейшего научного исследования.

Список литературы

1. Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан: теоретико-правовой анализ. — Алматы: Білім, 2008. — 301 с.
2. Реализация прав человека в Республике Казахстан посредством международных инструментов: Монография / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Ж.Д.Бусурманова. — Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2011. — С. 28.
3. Выступление Председателя Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогова на Международной конференции «Защита прав человека органами конституционной юстиции: возможности и проблемы индивидуального доступа» (Украина, г. Киев, 16 сент. 2011 г.) / <http://www.constcouncil.kz/rus/vyst/?cid=0&rid=703>
4. Баймаханова Д.М. Конституционный совет РК и его деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина // Правовая реформа в Казахстане. — 2008. — № 2(42). — С. 7–14.
5. Доклад Председателя Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогова «Влияние решений Конституционного совета Республики Казахстан на законодательство и правоприменительную практику» // http://www.constcourt.tj/rus/index.php?option=com_content&view=article&id=80:2010-12-09-04-12-43&catid=11:2010-12-08-17-35-35&Itemid=43.

6. Сборник Постановлений Конституционного совета Республики Казахстан — Астана, 2010. — С. 526. // constcouncil.kz
7. Ударцев С. Конституционный совет и правотворчество // Заңгер. — 2011. — № 1. — С. 21.
8. Бусурманов Ж. Конституционный Совет — институт опосредованной защиты прав человека и гражданина в Республике Казахстан // Заңгер. — 2011. — № 1. — С. 31–33.
9. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009–2012 годы / Под общ. ред. Т.Д.Абишева, С.Т.Турсунова. — Астана, 2009. — С. 125. // amu.kz
10. Абайдельдинов Е. Некоторые аспекты деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан в нормотворческом процессе // Заңгер. — 2011. — № 1. — С. 35.

УДК 342.314(574)

Региональные и национальные особенности регулирования миграционных процессов

Божкараулы А.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Қазақстанда көші-қон мәселесі өзінің күрделілігімен ерекшеленеді. Мақалада құқықтық сұрақтардан басқа әлеуметтану, демография, саяси, экономика, этногеография, экономикадағы еңбек ресурстары мәселелері қарастырылған. Бұлардың арасында қоғам өмірі үшін маңызды сұрақтарды реттейтін көші-қон үрдісін ұйымдастыратын, оларды құқықтық қамтамасыз ететін заң саласы ерекше орын алады.

The problem of migration is characterizing with special complexity, as it covers not only legal aspects, but also the problems of sociology, demography, political economy, ethnogeography, the problems of labor resources in the economics. The legal aspect have the special important place, because the migration is closely connected with the legal security, regulation and organization of migration processes, from which depends other problems of essential value for living conditions of the society.

Изучение миграционных процессов было и остается объектом пристального внимания исследователей. Научный интерес к истории переселений, происходивших на нашей планете в XX веке, активизировался на рубеже веков и особенно в последнее десятилетие, о чем свидетельствуют материалы многих международных симпозиумов, а также многочисленные публикации.

Современные миграционные процессы связаны с целым комплексом причин. Для внешней миграции доминирующим явлением стало сочетание социально-экономических и политических факторов, для внутривнутриреспубликанских — социально-экономических и экологических. Распад СССР обострил кризисные явления в экономике, сопровождающиеся спадом производства, нарастанием инфляции, ростом безработицы, что привело к снижению жизненного уровня населения и кризисному состоянию социальной сферы.

В Казахстане особенно резко уровень незаконной миграции вырос в 1990-е гг. Факторами увеличения потока мигрантов стали: региональная нестабильность и вооруженные конфликты в Афганистане и Таджикистане, боевые действия на Северном Кавказе, наркотрафик из Афганистана.

По оценке Международной организации по миграции (МОМ), к 2004 г. только в РК было зарегистрировано более 19 тысяч беженцев.

Миграция стала одним из главных факторов, влияющих непосредственно на состояние экономики, культуры, национальной политики, межнациональных и международных отношений. Возрастающую роль в общем потоке мировых миграций играет международная трудовая миграция. Не будет преувеличением сказать, что в настоящее время уже практически все страны мира участвуют в международном обмене трудовыми ресурсами в качестве импортеров и экспортеров рабочей силы. Согласно данным Международной организации труда, в конце XX в. в мире насчитывалось в общей сложности не менее 120 млн человек легальных трудовых мигрантов. А уже в 2005 г., по официальной оценке ООН, 191 млн человек во всем мире являлись иностранными мигрантами, что составило 3 % от общей численности населения планеты, а внутренними — около 1 млрд человек (почти каждый шестой житель планеты).

Международная трудовая миграция стала неотъемлемой частью современной системы мирового хозяйства, нормой существования большинства государств. Присутствие иностранных рабочих в развитых странах мира превратилось из временного явления в структурный элемент экономики. За годы независимости Казахстан стал активным участником мировых миграционных процессов, являясь страной въезда, выезда и транзита. В Казахстане формируется новая миграционная ситуация, отмечается стремительный рост потоков трансграничных миграций, активно формируются миграционные потоки из «ближнего зарубежья», растет количество мигрантов из стран «дальнего зарубежья». Разнообразие и интенсивность миграционных процессов влияют на все общество в целом, изменяются его количественные и качественные параметры. В большей степени на изменение структурированности современного казахстанского социума влияют уровень и темпы внешней трудовой миграции. Применение труда иностранных рабочих экономически обосновано, однако дальнейшее сохранение темпов внешней трудовой миграции несет определенную опасность, нарушает устойчивые формы жизнедеятельности принимающего общества [1].

Причины международной трудовой миграции в Казахстан имеют, в основном, экономический характер. К ним относятся следующие: различия в уровне экономического развития отдельных стран, наличие национальных различий в размерах заработной платы. Наибольшую долю участников международной трудовой миграции составляют представители рабочих специальностей.

В настоящее время на первый план выходит проблема изучения не только количественных характеристик миграции, но и ее качественных параметров. Это имеет первостепенное значение в понимании нынешнего развития миграционных процессов и сценариев их развития в будущем. Сложные современные трансграничные миграционные процессы актуализируют вопросы адаптации мигрантов и принимающего общества, факторы их взаимодействия, проблемы конфликтных ситуаций. Следует особо подчеркнуть, что вопросы региональной и национальной безопасности в Центральной Азии во многом будут определяться характером и интенсивностью миграционных потоков. Геополитический аспект взаимосвязи миграции с национальной безопасностью актуален в этническом контексте миграции. Нетерпимость к этническим мигрантам ставит под угрозу стабильность, безопасность существования всего социума. Возникновение данного явления в полиэтничной, поликонфессиональной стране, жители которой всегда обладали высоким уровнем положительной комплиментарности, — тревожный факт. Как показывает мировая практика, в тех странах, где идет постепенное принятие культурного разнообразия, идет формирование этнических общин, которые могут со всем основанием рассматриваться как составная неотъемлемая часть мультикультурного общества. Формирование этнических меньшинств наиболее интенсивно идет в тех странах и регионах мира, где присутствие мигрантов расценивается как нежелательное, как угроза экономическому благосостоянию, общественному порядку и национальной идентичности, а сами мигранты рассматриваются как второстепенные члены общества.

Особенность Казахстана — большая протяженность границ, которые на многих участках являются «прозрачными». По всему периметру границ республики происходит интенсивная приграничная (фронтьерская) миграция. Для северных (включая северо-западные и северо-восточные) областей характерен обмен с Россией, для южных — с Кыргызстаном и Узбекистаном. По территории Казахстана пролегают маршруты транзита, по которым двигаются мигранты из Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана, стран дальнего зарубежья в Россию. Анализ показывает, что в последние годы происходит устойчивый рост миграционных потоков в республику. Так, если в 1997 г. в Казахстан въезжало в течение года всего 40 тысяч иностранных граждан, то в 2004 г. их число превысило 840 тысяч. В 2005 г. Казахстан вошел в первую «двадцатку» стран мира по численности международных мигрантов, заняв 17 место (2,5 млн, или 1,3 % от всех международных мигрантов в мире). В 2006 г. в Казахстан въехали 1 млн 250 тысяч иностранцев, в 2008 — 950 тыс. Среди прибывших из стран дальнего зарубежья большая часть из Турции (32,7 % к общему числу иностранных специалистов по республике), Китая (11,1 %); из стран ближнего зарубежья — Узбекистана и Кыргызстана. В ходе легализации граждан Республики Узбекистан было легализовано 62 689 человека (72,8 %), Кыргызской Республики — 11 350 (13,2 %) [2].

К началу 2000-х годов Казахстан начал выступать как конкурирующий с Россией рынок труда. В настоящее время республика постепенно превращается в крупнейшего регионального импортера рабочей силы.

За последние годы число мигрантов в Казахстане ошутимо возросло, прежде всего за счет приезжих рабочих из соседних стран Центральной Азии. Совершенно очевидно, что приток рабочей си-

лы для развивающейся экономики Казахстана имеет большую важность. Трудовые мигранты из Центрально-Азиатского региона задействованы в строительных работах в Астане и Алматы, в областных центрах.

Основные сферы приложения сил приезжих — строительство, сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность. Если говорить о региональном аспекте, преобладают работники-иностранцы в Атырауской и Алматинской областях, городах Алматы и Астане. Кроме того, в их труде нуждается поднимающееся сельское хозяйство и промышленность Казахстана. Согласно официальному прогнозу Министерства труда Казахстана, потребность республики в рабочей силе будет постоянно увеличиваться на 60 тысяч человек ежегодно, и к 2015 г. в развитии экономики Республики Казахстан будет задействовано около 1,2 млн иностранных рабочих.

Представляется, что значительное увеличение количества внешних трудовых мигрантов в Казахстан будет определять ряд факторов. Среди этих факторов следует назвать стремление Казахстана войти в ВТО, что подразумевает, в первую очередь, создание открытого рынка труда. Ряд казахстанских политиков и лидеров профсоюзов со вступлением в ВТО связывают возможность массового притока иностранной рабочей силы в республику, особенно из Китая. В этом случае Казахстан рискует оказаться в ситуации, когда местное население столкнется с проблемами в трудоустройстве. Достигнуто положительное сальдо миграции, и оно увеличивается.

С точки зрения национальной безопасности государство не может без особого внимания относиться к любым перемещениям населения в пределах и за пределами государственных границ. В принимающем обществе миграция создает очаги социальной напряженности в местах повышенной концентрации мигрантов, локальные вспышки этнических конфликтов, рост ксенофобии, политического радикализма и экстремизма, провоцируемый напряженностью и конфликтами. Эти проблемы рассматриваются в рамках социальной безопасности, за точку отсчета берутся преимущественно интересы принимающего общества. Миграция же рассматривается, прежде всего, как источник проблем, связанных с конфликтами между мигрантами и местным населением или с маргинальным положением приезжих (например преступность). Основное внимание при таком подходе сосредоточено на регулировании миграции и проблемах адаптации мигрантов в принимающем обществе, тогда как ситуация в странах-реципиентах, а также индивидуальные характеристики мигрантов, как правило, остаются без серьезного внимания.

Тенденция устойчивости миграционных потоков приводит со временем к образованию миграционных сетей, которые связывают мигрантов с метрополиями. Эти сети снижают издержки и риски, связанные с миграцией, и поддерживают миграционный поток на определенном уровне. Миграция — это не только социально-экономический, но и сложный этнокультурный процесс, который сопровождается, помимо увеличения или уменьшения численности населения, еще и изменением его этнического состава, вносит изменения в культурно-бытовую сферу, меняет репродуктивные установки населения, формирует локальные этнические общности и диаспоры. Постоянное поселение мигрантов в стране рассматривается как угроза стране по различным причинам, в том числе: по экономическим; по социальным; по культурным — как вызовы национальной культуре и идентичности; политическим — как опасения общественного беспорядка, создание собственных политических организаций и их влияние на внешнюю политику [3].

Говоря об экономической безопасности, в числе наиболее значимых угроз специалисты называют следующие.

1. Миграции (прежде всего внутригосударственные) способны нанести серьезный ущерб региональным рынкам, экономическому и трудовому потенциалу, сформировавшемуся ранее в том или ином регионе.

2. Чрезмерная концентрация мигрантов в пределах конкретной территории чревата быстрым и резким обострением проблемы безработицы на соответствующем региональном рынке труда; аналогично этому отток трудовых ресурсов с территорий выбытия может усугубить спад производства в отдельных отраслях экономики.

3. По той же причине на региональном уровне (а в более мягкой форме и на национальном) может сузиться доступ к жилью и социальным услугам. Это означает, что появятся, во-первых, дополнительные факторы социальной дифференциации населения, во-вторых, угроза маргинализации новой его части.

4. Из-за того, что некоторая (нередко значительная) часть мигрантов не может найти работу или работает не по специальности, реальной становится угроза утраты или нерационального использова-

ния квалификационного потенциала мигрантов, возникает также угроза снижения их мотивации к труду.

5. Так как труд определенных категорий мигрантов используется в теневой экономике, а часть нелегальных мигрантов непосредственно вовлекается в противоправную деятельность, возникает угроза криминализации экономики именно под влиянием миграции.

6. В той мере, в какой внешняя миграция сопровождается вывозом и переводом капитала за рубеж, она может угрожать внешнеэкономическим и финансовым позициям страны-донора.

В свете поставленной проблемы задача исследователей состоит в том, чтобы правильно определить тенденции миграции в условиях трансформаций общества, установить степень и масштабы влияния миграционных проблем на сохранение национальной, региональной и глобальной безопасности. Практическим продолжением фундаментальных исследований должны стать научные рекомендации по преодолению миграционных проблем и связанных с ними угроз для национальной и региональной безопасности Центральной Азии [4].

Одним из «поставщиков» незаконных мигрантов является Китай. Интенсивная иммиграция китайцев в Центральную Азию происходит с начала 1990-х гг., после того как стали развиваться двусторонние отношения, наладились торговые контакты в приграничной зоне. Неконтролируемый въезд большого числа китайских граждан на территорию РК вызвал обострение криминогенной обстановки, поэтому в ходе переговоров был установлен безвизовый режим взаимных поездок только для владельцев дипломатических и служебных паспортов.

Внешняя трудовая миграция имеет как свои преимущества, так и свои недостатки. В кратко- и среднесрочной перспективе к плюсам можно отнести: понижение демографической нагрузки на отечественный рынок труда, дополнительный объем валюты (трансферты), способствующий повышению потребительской активности населения, предотвращение социальных катаклизмов. К недостаткам следует отнести: ухудшение качества трудовых ресурсов страны, «утечку мозгов» — отток из страны наиболее квалифицированных кадров, причем безвозвратно, что в долгосрочной перспективе может вызвать понижение конкурентоспособности республики на мировом рынке.

Как мы уже указывали, к основным причинам трудовой миграции следует отнести неудовлетворенность уровнем заработной платы, значительное превышение предложения над спросом на рынке труда, вследствие демографической нагрузки.

С 2004 г. и по настоящее время в Казахстане отмечается общая позитивная тенденция — растущий положительный баланс во внешних миграционных потоках. Это связано, во-первых, с тем, что с конца 90-х годов прошлого столетия Республика Казахстан проводит активную государственную миграционную политику, основным направлением которой является создание условий для возвращения на свою историческую родину оралманов (репатриантов). Был создан центральный орган, координирующий деятельность государства по проблемам миграции и демографии, — Агентство Республики Казахстан по миграции и демографии. Были приняты концепции, законы и программы, определяющие основные направления государственной политики в области миграции и демографии, и регулирующие их исполнение законодательные акты.

Достигнутые успехи в социально-экономическом развитии позволили Казахстану выделять квоты, финансовые и материальные средства для стимулирования возвращения оралманов на историческую родину.

Основным документом, регулирующим миграционные процессы в республике, является Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг., которая нацелена на совершенствование существующих и развитие новых направлений управления миграционными процессами в стране [5].

В рамках стран СНГ основные миграционные потоки связаны с Россией, Украиной и странами Средней Азии; среди стран дальнего зарубежья — с Германией.

За годы независимости республика приняла более 1 млн этнических иммигрантов, которые в первоочередном порядке получают разрешения на постоянное проживание и приобретают гражданство Республики Казахстан.

Им оказывается финансовая поддержка за счет государственного бюджета в виде выплаты единовременного пособия, возмещения транспортных расходов за проезд и провоз имущества, выделения средств на приобретение жилья, первоочередной поддержки в трудоустройстве.

Важным аспектом в миграционной политике является регулирование внутренней миграции. Внутренняя миграция — это межобластная и внутриобластная миграция.

Внутренняя миграция представляет собой самовольное перемещение граждан Республики Казахстан из одного региона в другой вследствие экономических, социальных, экологических и других факторов.

Сформировались регионы, принимающие население в результате межобластной миграции. В первую очередь это города Алматы и Астана, а также Алматинская область. Такая ситуация сложилась в результате оттока населения из сельской местности в городские поселения.

Процесс урбанизации продолжается преимущественно из-за тяжелого положения в аграрном секторе и недостаточного социально-экономического развития села.

С внедрением в сельском хозяйстве новых технологий, снижающих трудоемкость продукции, в аграрном секторе Казахстана будет снижаться спрос на рынке труда. В таких условиях основным фактором внутренней миграции станет безработица.

На сегодня количество безработных достигает более 526,2 тыс. человек, при этом в республику привлекается ежегодно около 30–50 тыс. иностранных рабочих. На территории Республики Казахстан осуществляют трудовую деятельность иностранные граждане из 105 стран мира.

В Казахстане действует программа «Нұрлы көш», целью которой является рациональное расселение и содействие в обустройстве этническим иммигрантам, а также вернувшимся на родину для проживания бывшим гражданам Казахстана. Разработчиком Программы выступает Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. Для достижения поставленных целей государство намерено заинтересовать участников Программы в расселении в соответствии с потребностями экономики в трудовых ресурсах, привлекать их к реализации прорывных проектов. Участники программы будут обеспечены жильем путем кредитования жилищного строительства и покупки жилья и устойчивой работой. Сроки реализации Программы — 2009–2011 гг. [6].

Данная Программа предусматривает определение зон расселения в соответствии с действующими программными документами, принятие комплекса социально-экономических и организационных мер, стимулирующих расселение и обеспечивающих адаптацию и интеграцию участников Программы «Нұрлы көш» в соответствующих зонах расселения, разработку механизмов кредитования строительства или покупку жилья, дифференцированных по составу участников Программы и зон расселения и т.д.

Реализация Программы позволит упорядочить процессы этнической, внутренней и внешней миграции и подчинить их интересам социально-экономического развития регионов; повысить качество жизни значительной части этнических и внутренних мигрантов; стимулировать возвращение высококвалифицированных специалистов, ранее выехавших из Казахстана; предупредить возникновение социальных рисков, связанных с трудностями адаптации и интеграции мигрантов, безработицей и стихийной миграцией; обеспечить дальнейшее развитие процессов национальной консолидации, укрепление социальной стабильности и согласия, улучшение демографической ситуации в стране.

Конституция Республики Казахстан (ст.12 п.4 и 5) гласит: «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность».

Согласно закону регулирование миграции населения основывается на следующих принципах:

- обеспечение закрепленных в Конституции Республики Казахстан прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда, свободу передвижения;
- недопустимость какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам;
- обеспечение соответствия миграционного законодательства Республики Казахстан международным нормам и рекомендациям Международной организации по миграции с учетом современного социально-экономического положения в республике, ее исторического прошлого и традиций, перспектив развития;
- всестороннее содействие переселению лиц казахской национальности в Республику Казахстан, организации их расселения, создании рабочих мест, социальном обеспечении и социальной помощи оралманам;

- упреждение стихийных и неупорядоченных процессов как внутри страны, так и за ее пределами на основе выработки и социально-экономических стимулов в средне- и долгосрочных программах действий, базирующихся на прогнозе потенциальной миграции и направлений миграционных потоков в связи с изменениями социально-экономической и общественно-политической ситуации;
- участие соответствующих государственных органов в организации упорядочения процессов миграции;
- личное участие мигрантов в обустройстве на новом месте проживания при адресной государственной поддержке инициативы и самостоятельности каждого, в первую очередь, переселенцев из зон экологического и стихийного бедствий;
- сотрудничество с другими странами, особенно принимающими иммигрантов, в области снижения незаконной миграции, в виде учебного образования, профессиональной подготовки, трудовой миграции [7].

Подводя итог изложенному ранее, следует сказать, что в нашей стране существует в целом достаточно обширная законодательная база, регулирующая процесс возвращения казахов на историческую родину. Существующие нормативно-правовые акты предполагают обеспечение благоприятных условий для репатриации этнических казахов, управление и учет иммиграционными потоками репатриантов и реэмигрантов и процессами их адаптации и интеграции. Интеграция оралманов на новом месте предполагает: 1) создание необходимых условий и оказание помощи в реализации гарантируемых государством основных прав и свобод; 2) разработку и осуществление мероприятий по социальной поддержке, содействию в трудоустройстве и переподготовке безработных оралманов, поощрение предпринимательской инициативы, обеспечение реального доступа к системе социальной защиты.

Необходимо признать, что миграционная политика должна быть тесно связана с программой социально ориентированных мероприятий — социальной защитой, социальной адаптацией и интеграцией иммигрантов. Правильная организация миграционной политики — одно из условий безопасности государства и общества, нормального развития экономики. Активность, энергия самоорганизации и идентификации мигрантов в основных жизненных сферах могут дополнять недостаток политики и самоорганизации коренного населения, проявляющийся в социально-демографических потерях, изъянах образовательной системы, нехватке рабочей силы.

Суть функций социальной работы с иммигрантами и ее различных направлений заключается в поддержании комплементарной социальной среды или изменении социальной среды в направлении ее большей комплементарности для людей, изменяющих свое место жительства и попадающих в другую социальную среду. В то же время сам иммигрант получает помощь в активизации своих способностей для преодоления трудных жизненных ситуаций. Другими словами, с помощью социальной работы может формироваться, поддерживаться, изменяться система общественных отношений и связей, в которые включен иммигрант, члены его семьи на новом месте, повышаться активность таких слоев, восполняться их потери в активности.

Эффективное управление вопросами миграции является сложной задачей даже для развитых стран. Для Казахстана, ставшего независимым государством не так давно, управление массовым возвращением этнических казахов не всегда можно назвать успешным. Система, безусловно, помогла большому количеству оралманов, тем не менее, не следует оставлять без внимания некоторые проблемы, связанные с функционированием текущей интеграционной политики.

Список литературы

1. *Витковская Г.* Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. — М. — Алматы: Международная организация по миграции, 2004. — 352 с.
2. Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан. Минск 30 ноября 2000 года. http://spravka-jurist.com/base/part-xq/tx_essoku.htm
3. *Грозин А.* Миграционные процессы в Казахстане: роль и влияние СМИ. Современные этнополитические процессы и миграционная ситуация в Центральной Азии. — М.: Центр Карнеги, 1998.
4. Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 годы. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399. <http://migration.ucoz.kz/load/2-1-0-10>.
5. <http://www.mz.kg/ru/migmas/> Министерство труда и занятости РК.

6. Программа «Нұрлы көш» на 2009–2011 годы. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 декабря 2008 года № 1126. www.edu.gov.kz — Web-сайт Правительства Республики Казахстан.
7. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. N 204-І (внесены изменения Законом РК от 27 марта 2002 г. N 313).

ӘОЖ 338.242:(574)

Әлеуметтік-экономикалық саясаттың Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасына сай құқықтық реттеу мәселелері

Базарова Г.С.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

В статье рассматриваются особенности формирования, признаки и составляющие элементы понятия социально-экономической политики с точки зрения экономической, политической и правовой науки. Особое внимание автор уделяет вопросам конституционного регулирования социально-экономической политики в мировой конституционной практике и раскрывает роль конституционного регулирования в социально-экономическом развитии государств. Также проанализированы нормативно-правовые акты, являющиеся основой социально-экономической политики Республики Казахстан.

In the scientific article such theoretical questions as features of formation, signs and making elements of concept of a social and economic policy from the point of view of an economic, political and legal science are considered. The author pays special attention on the constitutional regulation of social and economic policies in the global constitutional practice and reveals the role of the constitutional regulation in the social and economic development of states. Also in article the regulatory legal acts which are a basis of a social and economic policy of Republic Kazakhstan are analysed.

Экономикадағы қайта құрулар көптеген жағдайларда мемлекеттің экономикалық саясатының ғылыми тұғырнамасына байланысты болып келеді. Қазіргі таңда ғылыми негізделген экономикалық саясаттың қажеттілігі мемлекет және әр түрлі нарық институттарының, заңшығарушы органдар мен атқарушы органдардың қызметтерінде маңызды орын алып отыр. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясаты мемлекеттік институтының пайда болуымен бірге әрекет етіп келеді. Қазіргі заманда әлеуметтік-экономикалық саясаттың мемлекеттің өміріндегі маңыздылығы қоғамның дамуының жаңа кезеңдеріне өтуіне байланысты және қоғамдық өмірдің күрделенуі жаңа міндеттерді тудыртып отырғандықтан, тұрақты түрде өсіп отыр. Мемлекеттің кешенді түрдегі саясаты әлеуметтік-экономикалық талдау арқылы әлеуметтік-экономикалық және саяси процестердегі белгісіздік пен экологиялық сілкіністер қаупінің алдын алуға көмектеседі. Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында «әлемдік экономика мен саясатта болып жатқан іргелі өзгерістер, жаһандану процестері, сондай-ақ елдің ішкі даму серпіні қол жеткізілгенмен шектелтіп қоймайды. Ұлттық құқықтың уақыттың жаңа талабына сәйкестігін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттің норма түзушілік және құқық қолдану практикасын одан әрі жетілдіру қажет» делінген [1]. Сонымен қатар осы тұжырымдама «ҚР Конституциясының мемлекеттің заңнамалық, ұйымдастырушылық және басқа да шараларымен жүзеге асуы тиіс құқықтық идеялары мен принциптерін одан әрі іске асыру қажет. Біздің мемлекетіміздің Конституциясында бекітілген Республика қызметінің түбегейлі принциптерін (бұл — қоғамдық келісім мен саяси тұрақтылық, барша халықтың игілігі үшін экономикалық даму, қазақстандық патриотизм, мемлекеттік өмірдің неғұрлым маңызды мәселелерін демократиялық әдістермен шешу) сақтау мен іске асыру елдің орнықты әлеуметтік-экономикалық және саяси-құқықтық дамуын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді» делінген [1].

Мемлекеттің экономикаға әсер етуі қоғамдық дамудың объективті заңдылығы болып саналады. Мемлекет қандай саяси жүйеде дамып отырса да экономикада маңызды қызмет атқарады. Елдің экономикалық орталығы бола отырып, мемлекет экономикалық жүйенің объективті заңдылықтарына сәйкес қоғамның экономикалық дамуын анықтайды. Қоғамның экономикалық өмірінің бағыттарын анықтау кезінде мемлекет қоғамда екі түрлі рөл атқарады: жалпы қоғамға байланысты — қызметтік, ал халық шаруашылығына байланысты — ұйымдастырушылық, нормативті-реттеу қызметі [2; 141].

Мемлекеттің қызметтік рөлі мемлекет ретінде жалпы қоғамның мүддесіне бағынған оның ықтиярын орындаушы аппарат түрінде көрініс тапса, мемлекеттің ұйымдастырушылық рөлі: а) мемлекеттік меншікке негізделген өндірісті ұйымдастыру; б) жалпы қоғамдағы өндірістік қатынастарды ұйымдастыру; в) мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық саясат арқылы жалпы өндірісті басқару. Ал әлеуметтік бағыттағы нарықты экономиканы қалыптастыру барысында экономиканы ұйымдастыру өзінің өзектілігін сақтап қалады.

Экономикалық қоғамға сипат беретін категорияларға «еркіндік» (свобода — объективті заңдылықтарға сүйене отырып, дамитын шаруашылыққа байланысты қолданылатын ұғым) және «тәртіп» (адамдардың субъективті қызметіне байланысты қолданылатын ұғым). Күнделікті тұрмыста «еркіндік» ұғымымен адамның әрекетін білдірсе (шаруашылық адамдар арасындағы қатынасты білдіреді), ал тәртіп мемлекеттің әрекетін білдіреді. Адамның еркін қорғайтын және қоғамда тәртіпті қамтамасыз ететін (мемлекеттің институттарын ұйымдастыру арқылы) ғылыми тұжырымдамалар (концепциялар) нарықты экономиканың тиімді әрекет етуін қамтамасыз етеді.

Қоғамның мемлекет ретінде ұйымдасу кезінен бастап «еркіндік» пен «тәртіп» ұғымдарының арасында тұрақты қарама-қайшылықтар пайда бола бастады, яғни жеке тұлғаның еркіндіктегі мүддесі мен мемлекеттің тәртіпті орнатуға деген әрекеті арасында қарама-қайшылықтар туындады. Жеке индивидуум максималды түрде бос кеңістікке ие болғысы келсе, мемлекет жалпы қоғам мүддесіне сүйене отырып, оны шектеуге тырысады, сондықтан мемлекеттің тарихы ретінде шектелмеген экономикалық және саяси еркіндікті бекіткен «түнгі күзетші» мемлекет типінен жоспарлы экономикаға негізделген тоталитарлы мемлекетке қозғалысты білдіреді [2; 142]. Индивидуумның көзқарасына сай, еркіндік адамның жеке тұлға ретіндегі қадыр-қасиетін білдіреді. Ал адам өз әрекеті арқылы өз қажеттілігін және осы қажеттілікті қамтамасыз ету әдістерін айқындауға ерікті. Еркіндік адамның өз мүддесінің туындауына себеп болады. Бірақ та өз еркін жүзеге асыру барысында адам басқа тұлғалардың еркіндігіне шек келтіруі мүмкін (мысалы, бір адамның басқа адамды қанауы). Сондықтан еркіндік сонымен бірге басқа адамдардың құқықтарымен байланысты нормаларды сақтауды және қоғам өмірін ұйымдастыруға қатысуды білдіреді. Нормаларды бекіту мен қоғам өмірін ұйымдастырумен мемлекет айналысады, сондықтан мемлекет тәртіпті білдіреді. Еркіндік пен тәртіп арасындағы бір-бірімен сәйкес келуіндегі өзгерістер экономикалық сферада туындап отырады. Сондықтан қазіргі таңдағы құқық, экономикалық ғылымдарда тұрақты туындайтын өзекті мәселелердің бірі мемлекеттік тәртіп пен адамның еркі үйлесіп тұратын ерікті экономиканы құру саналады.

Еркіндік пен тәртіп бір-бірімен тығыз байланысты, бір-біріне қызмет көрсетеді және араларында қарама-қайшылық болмауы керек. Тәртіп тек қана ерікті жағдайында ғана болады. Экономикадағы тәртіпті қалыптастыру мүмкіндігі қатынасқа түсуші адамдардың осы тәртіпті өздерінің қалауларына сай келетінін танығанда ғана туындауы мүмкін.

Жалпы қандай да қоғамда экономикалық тәртіп келесі үш мәселені шешуі қажет:

- экономиканы қалыптастырып, оның жұмыс істеу мүмкіндігін арттыру;
- экономикалық қызметтің барлық түрлеріне мақсатты бағыттағы үйлестіру жұмыстарын жүргізу;
- негізгі қоғамдық саяси мақсаттарға жету.

Аталмыш мәселелерді шешу өте қиын, өйткені оларды шешу барысында көптеген кедергілер туындап отырады. Ондай кедергілердің бірі мемлекет экономикасы көптеген субъектілерден қалыптасқан. Осындай күрделі организмде өндіріс пен тұтыну бір-бірінен келесі жағдайлармен бөлінген:

- ұйымдастырушылық сипатта, тауар өндірушілер өздері өндірген товар мен қызметті тұтынбайды;
- кеңістікте, өнім шығарылған жерінде тұтынылмайды;
- уақытпен, бүгін өндірген өнімдер тек белгілі мерзімнен кейін ғана тұтынылады [2; 142].

Экономикалық тәртіпті орнатуда тағы кездесетін мәселелердің бірі ғылыми-техникалық даму және оның нәтижесін тиімді әрекет ету мақсатында экономикалық қызмет субъектілермен қолдануы. Осы жағдайда экономикалық билік субъектілері негізінен өздерінің тиімді әрекет етуін қамтамасыз ету барысында жеке тұлғаның бостандығын шектеу жағдайлары туындайды. Экономиканың объектілері мен субъектілерінің арасында тиімді байланыс пен тиімді қатынастың қалыптасуы қоғамда арнайы институттардың болуымен қамтамасыз етілуі мүмкін.

Жоғарыда айтқандарға сүйене отырып, М.А.Сажина экономикалық тәртіп ретінде:

- әрқашанда ұйымдар (институттар);
- мүмкіндігінше максималды тиімділігімен сипатталатын экономикалық қызметті мақсатқа сай үйлестіру;

- мемлекет пен жеке тұлға арасында, мемлекеттік мекемелермен жеке тұлғалар арасында экономикалық шешімдерді қабылдау құқықтарының бөлінуін қарастырады [3].

Экономикалық тәртіпті қалыптастыратын негізгі субъект ретінде мемлекет елдегі экономикалық, әлеуметтік, құқықтық процестерді біріктіретін мемлекеттің экономиканы реттеу деңгейін анықтайтын экономикалық саясатты қалыптастырады.

Мемлекеттің экономиканы реттеу қажеттілігі сонымен қатар оның сапалық сипаты мен даму бағытын анықтайтын көпшілік биліктің ерекше ұйымы ретінде және жалпы қоғам алдында туындайтын қызметіне байланысты пайда болады. Мемлекеттің қызметі деп М.И.Байтин «мемлекеттің таптық, жалпы адамзаттық мәнін білдіретін, нақтылайтын және әлеуметтілік бағытын белгілейтін мемлекеттің ішкі және сыртқы қызметінің бағытын» атап өтті [4; 197].

Мемлекеттің негізгі қызметтеріне қоғам өмірінде маңызды орын алатын экономикалық және әлеуметтік қызметтер жатады. Бұл қызметтердің жүзеге асырылу шектері мен деңгейлері қоғамда қалыптасқан экономикалық жүйе немесе экономикалық тәртіпке бағынышты. Дүниежүзілік тәжірибеге сүйенетін болсақ, таза нарықты экономикалық жүйемен салыстырғанда әлеуметтік бағыттағы нарықты экономикалық жүйе қоғамдағы болып жатқан өзгерістерге бейімді болып келеді. Мемлекеттің экономикалық қызметтеріне келесі қызметтерді жатқызуға болады:

1. Экстремалды жағдайда ресурстарды жұмылдыру. Таза нарықты экономика экстремалды жағдайларда тиімді жұмыс істей алмайды. Оның көрінісі ретінде 1929–1933 АҚШ пен Еуропа елдерін қамтыған экономикалық дағдарысты айтуға болады, дағдарыстың салдарын мемлекеттің қатысуымен, жүйелі түрде тиімді өткізген әртүрлі бағыттардағы экономикалық саясат (ақша, эмиссия мен пайыздық ставкалар бойынша мақсатты жүргізген саясат, қоғамдық жұмыстарды ұйымдастыру т.б.) пен мемлекеттің экономиканы реттеудің әр түрлі әдістерін қолдану арқылы жеңуге мүмкіндік болды [3; 7]. Мемлекеттің экономиканы орталықтанған жүйе арқылы реттеудің кейбір артықшылығын КСРО-ның Ұлы Отан соғысынан кейінгі экономиканы жоспарлы басқарудағы жеткен жетістіктерін айтуға болады. Сонымен қатар қазіргі уақыттағы дүниежүзілік қаржылық дағдарыс жағдайындағы дамыған және дамып жатқан елдердің үкіметтерінің ресурстарды жұмылдыру арқылы дағдарыстың әлеуметтік-экономикалық салаларға тигізіп жатқан әсерін жою бағытта әрекетін атап өтуге болады. Көптеген елдердің өкіметтерінің дағдарысқа қарсы шаралары тек қана қаржы секторына көмек түрінде ғана емес, сонымен қатар мемлекеттің экономикадағы өзінің қызметін жүзеге асыруын білдіреді.

2. Экономиканы ұзақ мерзімді өсуге бағыттандыру. Нарық болашақта дамуға қажетті деңгейде тұрақты түрде бағыттала бермейді. Әсіресе экономикалық өсудің ғылыми зерттеулер мен ірі көлемде инвестициялық қаржыландыруда талап ететін және соған байланысты түсетін табыс бойынша нақтылықтың жоқ болу факторлары жеке меншік кәсіпкерлерді ұзақ мерзімді даму бағдарламаларына көңіл бөлмеуіне себеп болады. Сол себептен экономиканы мемлекет ұлттық, мемлекеттік, аймақтық бағдарламалар арқылы түзетіп отырады. Мысал ретінде Белоруссияның «2011–2015 жылдарға арналған Беларусь Республикасының инновациялық даму туралы мемлекеттік бағдарламасы» [5], ҚР Индустриялық-инновациялық дамуының 2003–2015 жылдарға арналған стратегиясын [6] немесе ҚР Үдемелі индустриялық-инновациялық дамуы жөніндегі 2010–2014 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламаны келтіруге болады [7].

3. Өндірістің болашақтағы құрылымдық өзгерістерін қамтамасыз ету. Қазіргі уақытта мемлекеттің экономикалық қызметіне экономиканың құрылымдық қайта құру қызметі кіреді. Экономиканың құрылымдық қайта құруын қамтамасыз етудің мақсаты ретінде «адамға өмірлік қажетті, дүниежүзілік нарық сұранысына сай өнімдерді өндіру, стратегиялық маңызды, дүниежүзілік

нарықта жоғары бәсекеге қабілетті және мемлекет үшін әлеуметтік маңызы бар өндірістерді қолдау, өндірушілерді, оның ішінде шағын кәсіпкерлікті қолдау т.б.» деп И.Н.Сенякин белгілеп өткен [8].

4. Аймақтың әлеуметтік-экономикалық даму саясатын жүргізу.
5. Нарықпен дұрыс шешілмеген әлеуметтік мәселелерді шешу.
6. Дүниежүзілік экономикада ұлттық мүдделерді жүзеге асыру.

Экономиканың нарықты бағыт алуы экономикалық таңдаудың шексіз еркін білдіре отырып, экономикалық және әлеуметтік процестерден мемлекеттің шектетуін білдіреді. Бірақ «Laissez faire, laissez passer» ерікті нарық пен ерікті бәсеке қағидаларына сүйенетін және де мемлекетке байланысты «түнгі күзетші» тұғырнамасын ұстанатын классикалық либерализм концепцияларын қалыптастырушылардың өздері мемлекет экономикалық жүйенің тиімділігін және өмір сүруін қамтамасыз ететін қызметтерді атқаруы қажет деген. Осы бағытта мемлекет экономикалық салада да, азаматтық қоғамда да негізгі екі қызмет атқарады. Біріншісі, экономикалық және әлеуметтік қатынас субъектілерінің арасындағы мүдделер тепе-теңдігінің сақталуын экономикалық саясат (салықтық, бюджеттік, аймақтық т.б.) арқылы қамтамасыз ететін қызмет; екіншіден, қоғамның әрекет етуі мен дамуын қамтамасыз ететін, оның ішінде экономикалық жүйенің барлық элементтерінің тиімді әрекет етуіне негіз салатын жағдайларды қалыптастыруға байланысты туындайтын қызмет.

Саясат (гр. *Politiko*) басқару өнерін білдіреді. Саясатта оның шешімдері мен саяси қызметте шоғырланған түрде экономикалық мүдделер көрініс табады. Н.Нигматулин атап өткендей, экономикадан үзілген саясат пен саяси қызмет өзінің әлеуметтік мазмұнынан айырылып, базистік негізін жоғалтады [9]. Көп жағдайларда саясат стратегиямен теңестіріледі, яғни көпшіліктің игілігін көздейтін қоғамдық тәртіпті орнатуға бағытталған әрекет [10]. Саясаттың экономикалық тұрғыдағы анықтамасы экономикалық базистің қондырмасы немесе экономиканың шоғырландырылған көрінісі түрінде берілсе, саясаттың құқықтық тұрғыда берілетін түсінігі адам және азаматтардың табиғи құқықтарынан туындайтын және адамның өмір сүру, еркін, қауіпсіздігін қорғауға т.б. бағытталған әрекет деп анықталады [10]. Ал нормативтік әдістеме тұрғыдан саясатты үстемдік идеалдар, құндылықтар мен нормаларға негізделген қоғамдық игілікке жетуге бағытталған әрекет ретінде қарастырады. Жалпы түрде саясат мемлекеттік ұйымдастырылған қоғамнан немесе дүниежүзілік қауымдастықта билік пен меншікті бөлуге байланысты жаңа тәртіп орнатуға немесе қалыптасқан тәртіпті сақтап қалуға бағытталған әлеуметтік қызметті айтуға болады. Саясаттың бірнеше бағыттары болады, сондай бағыттарға экономикалық және әлеуметтік саясат жатады.

Ғылыми әдебиеттерде «әлеуметтік-экономикалық саясат» терминінің орнына көп жағдайларда «экономикалық саясат» термині қолданылады. Ал кейбір авторлар «әлеуметтік саясат» ұғымын «экономикалық саясат» ұғымынан бөлек қарастырып, бөлек қолданады. Жалпы осы екі категориядағы ұғымдарды біріктіріп қарастыру мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму стратегиясын айқын және тиімді әрекет ететіндей бекітуге мүмкіндік береді. «Экономикалық саясат», «Әлеуметтік саясат» терминдерінің бөлек ұғымдары мемлекеттің алдында тұрған мәселені тар түрде қарастыруды ғана білдірсе, көптеген авторлар экономикалық саясаттың мақсатына әлеуметтік бағыттағы міндеттерді (толық жұмысбастылық, әлеуметтік қорғалу, табысты азаматтар арасында әділ үлестіру) де жүктейді.

Ғылыми тұрғыда экономикалық саясатқа әр түрлі тұрғыдан анықтамалар берілген. Кейбір авторлар экономикалық саясатқа халықтың түбегейлі материалдық мүдделерінің жиынтығы ретінде анықтама берсе, кейбіреулері экономикалық саясатты мемлекеттің экономикалық дамудағы қызметімен байланыстырады, А.Мальцев екі бағыттағы көзқарастарды біріктіріп, экономикалық саясат ретінде мемлекеттің үстем әлеуметтік тап өкілдері мен әлеуметтік топтардың экономикалық мүдделерін қанағаттандыруға бағытталған іс-әрекеттер жиынтығы ретінде анықтама береді [11; 13]. Сонымен қатар қазіргі заман экономика саласының ғалымдары экономикалық саясаттың анықтамасын келесі түрде береді: «Экономикалық саясат — үстем әлеуметтік топтың мүддесіне негізделген мемлекеттің жүзеге асыратын іс-шаралары мен мемлекеттің жалпы саясатының құрамдас бөлігі» [11; 14]. Аталмыш анықтамаларға сүйене отырып, келесідей қорытынды шығаруға болады: Мемлекеттің экономикалық саясаты — қоғам мүшелерінің түбегейлі материалдық мүдделерін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттің нарықты экономиканың объективті заңдылығына сүйенген экономиканы дамытудың бағыттарын, міндеттерін, нысандары мен мазмұнын анықтайтын қызметін айтуға болады. Сонымен, қазіргі замандағы мемлекеттік экономикалық саясаты нарықпен қамтамасыз ете алмайтын жаңа экономикалық сұраныстардың пайда болуымен байланысты деп айтуға болады.

XX ғасырдың басында экономикалық саясат «экономикалық таңдау еркінің» қағидасына сүйене отырып, экономикалық қатынастарды реттеуде мемлекеттің ролін «түнгі күзетші» принципіне, немесе экономикаға мемлекеттің араласпау принципіне, негіздеді. Бірақ өркениетті елдер экономикалық саясатты жүргізуде қоғамның әлеуметтік жағдайының экономикалық саясаттың нәтижесіне ықпалын тигізетініне көңіл аудара бастады. Әлеуметтік сипаттағы мемлекеттің қалыптасуы әлеуметтік сипат беретін институттарды қалыптастыратын мемлекеттің бағдарламасы немесе әлеуметтік саясатты қалыптастыру арқылы ғана мүмкін болғандықтан, ТМД кеңістігінде әлеуметтік мемлекеттілікті қалыптастыруға бағыт алған мемлекеттерде қоғамның әлеуметтік дамуын қамтамасыз етудің жаңа тұғырнамаларын қалыптастыру мәселелері туындай бастады. Әлеуметтік саясатты «әлеуметтілік» принципіне сәйкес қоғамның тарихи, саяси, мәдени даму ерекшеліктерін ескере отырып қалыптастырылуы оның тиімді енгізілуін қамтамасыз етеді. Ғалымдардың көзқарастарында әлеуметтік саясат ұғымына бір қалыпты көзқарастар қалыптаспаған, олардың ішінде ресей ғалымдары әлеуметтік саясаттың мазмұнын ашатын келесі анықтама береді: «Әлеуметтік саясат мемлекет — қоғамдық ұйымдар мен қайырымдылық қорлардың әлеуметтік сала арқылы жүзеге асырылатын тұрғындардың қажеттілігін қамтамасыз етуге бағытталған қызметтері» [12]. Сонымен бірге кейбір авторлар әлеуметтік саясат ретінде мемлекет тарапынан тұрғындардың сұраныстарын елдің өмір сүру деңгейіне сәйкес қамтамасыз етуге, табыстары мен тұтыну арасындағы айырмашылықты түзетуге және тұрғындарға Конституция мен басқа да нормативтік актілерде бекітілген әлеуметтік қызмет пен кепілдіктердің жүзеге асырылуына бағытталған қызметті атаса, басқа авторлар «әлеуметтік саясат әлеуметтік топтар арасындағы, қоғам мен оның мүшелері арасындағы қоғамның әлеуметтік құрылымының өзгеруіне, халықтың игілікті тұрмысының жақсаруымен, олардың материалдық және рухани сұраныстарының қанағаттануы мен өмір сүру деңгейінің өсуіне байланысты туындайтын қатынастарға қатысты жалпы мемлекеттік саясаттың бір бөлігі». Осы саясаттың маңыздылығы экономикалық қатынастар мен процестерде туындайтын әлеуметтік теңсіздікті жою арқылы айқындалады. Сондықтан мемлекеттердің негізгі міндеті — әлеуметтік саясат пен экономикалық саясатты үйлестіру арқылы олардың қоғамның әлеуметтік-экономикалық дамуына тиімді ықпал етуін қамтамасыз ету. Мемлекеттің әлеуметтік саясатының тиімділігі, қамту ауқымы мен қаржылық негіздері мемлекеттің экономикалық даму деңгейі мен экономиканың нақты секторының тиімді әрекет етуіне байланысты болып келеді.

Әлеуметтік-экономикалық саясатты кең және тар мағынада қарастырған дұрыс. Бірінші жағдайда қоғам мүшелерінің өмірінің барлық аумақтарын қамтитын, оның ішінде оларды тауарлармен, тұрғын үй мен әлеуметтік инфрақұрылымдағы қызметпен, жұмыс орындар, ақшалай табыстар, қолайлы экологиялық жағдайлармен қамтамасыз етуді айтуға болады. Екінші жағдайда әлеуметтік-экономикалық саясаттың мазмұны тек әлеуметтік қамсыздандырылмаған, өздерінің жағдайларына байланысты қоғамдық қатынастарда белсенді роль атқара алмайтын әлеуметтік топ өкілдерін қолдайтын әлеуметтік шаралар мен шешімдерді білдіреді [12]. Жалпы алғанда экономикалық, саясаттану және құқықтық зерттеулерге сүйене отырып, әлеуметтік-экономикалық саясаттың келесі анықтамасын ұсынуға болады, яғни «Қазақстан Республикасының әлеуметтік-экономикалық саясаты ретінде заң түрінде рәсімделген, мемлекеттік билік органдарының мемлекеттің ішкі және сыртқы саясаттарының бағыттарымен сәйкес келетін, саяси, экономикалық және әлеуметтік даму міндеттерін шешуге бағытталған құқықтық, қаржылық-экономикалық шараларын».

Қазақстан Республикасы тәуелсіз мемлекет ретінде қалыптасып, дамуы қоғамның алдында саяси, әлеуметтік және экономикалық дамудың өзекті мәселелерін тудырды. Оның ішінде мемлекет алдында пайда болған күрделі мәселелердің бірі — нарықты экономиканың даму жағдайында Қазақстан Республикасының әлеуметтік мемлекеттің сипатына сай келу. Осы мақсатқа жету үшін мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатының құқықтық негіздерін қалыптастыру алғышарт болып саналады. Барлық жаңа конституциялар, соның ішінде Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің және бұрынғы Одақ кеңістігінде қалыптасқан (Еуропа мен Азияның жаңа мемлекеттері) мемлекеттері қоғамның экономикалық ұйымдастырылуының негіздерін конституциялық реттеу аумағын кеңейткен. Оның ішінде бұл ерекшелік Еуропа мен Азияның жаңа мемлекеттерінің XX ғасырдың 90-жылдарында қабылдаған негізгі заңдардың ұқсас белгілері немесе қасиеттері болып келеді.

Еуропа мен Азияның мемлекеттерінің барлығында бұрынғы шаруашылықты жүргізу нысанына бас тартатындары және нарықты экономика қағидалары жарияланған. Мысалы, Македония Конституциясының 55-бабы нарық пен кәсіпкерліктің еріктілігін, шаруашылық қызметке қатысушы

барлық жақтардың құқықтық жағдайларының теңдігін, монополиялық жағдай мен монополиялық әрекетке қарсы күрес жүргізу қажеттілігін бекіткен [13]. Бұл мемлекеттің ерекшелігі ретінде меншіктің қорғалуы мен нарық пен кәсіпкерлік қызметтегі еріктілікті конституциялық құрылыстың негіздерін қалаушы құндылық ретінде бекіткен (8-б.) [13].

Кеңестік Одақ ыдырағаннан кейін пайда болған мемлекеттердің барлығында дерлік әлеуметтік-экономикалық саясатты тиімді жүргізу мақсатында экономиканы мемлекеттік реттеу қағидасы бекітілген. Конституция нормаларының осы түрде бекітілуі әлеуметтік мақсаттарға жету қажеттілігімен негізделеді. Ал өткен ғасырдың 90-жылдары құрылған кейбір жаңа Еуропа елдерінің конституциясы аймақтық экономикалық саясат қағидасын жариялаған. Македония Конституциясының 57-бабында «Республика... экономикалық дамуға ықпал етіп, аймақтық және жергілікті деңгейлерде бірқалыпты дамуды қамтамасыз ету мен экономикалық артта қалған аймақтардың дамуына белсенді ықпал етуді көздейді» [13]. Осыған ұқсас норма Болгария Конституциясының 20-бабында: «Мемлекет елдің бөлек аймақтарының тең түрде дамуына жағдай жасап, аймақтық органдарға қызметтерін жүзеге асыруын қамтамасыз ету мақсатында қаржылық, несиелік, инвестициялық саясат арқылы көмек көрсетеді»,— делінген [14]. Ал ТМД елдерінің ішінде Тәжікстан Республикасының Конституциясында (1-б.) адамның қадір-қасиетіне сай өмір сүру жағдайын қалыптастыратын әлеуметтік саясатты жүзеге асыратынын бекіткен [15]. ҚР Конституциясына сай әлеуметтік-экономикалық саясаттың негіздері конституциялық құрылыс негіздерін бекітетін және мемлекеттік органдардың құзыретін белгілейтін нормаларда бекітілген.

Қандайда болсын мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму деңгейі әлеуметтік қатынастардың дамуын білдіреді. Ол үшін әр түрлі факторлар мен нақты әрекеттер үлкен әсерлерін тигізіп отырады. Бір жағынан, әлеуметтік қатынастардың дамуына жеке тұлғалар, адамдар бірлестіктері немесе жалпы халық төменнен әсер етсе, екінші жағынан — қоғамның саяси жүйесінің субъектілердің мақсатқа сай, жоспарлы түрде қызметі жоғарыдан маңызды әсерін тигізеді. Саяси жүйе элементтерінің осы әрекеттері қоғамда жүргізілетін әлеуметтік-экономикалық саясатты білдіреді.

Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты мемлекеттің жүргізетін саясатының бір бағыты болғандықтан, оны біз саяси, экономикалық, рухани бағыттағы жүргізетін қызметінен бөлек қарастыра алмаймыз. Өйткені әлеуметтік саладағы денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, білім сияқты салаларды қалыптасқан нарықты экономикалық жүйесіз және демократияның институттарынсыз дамыту мүмкін емес. Осы мақсатта қандайда мемлекет болсын әлеуметтік-экономикалық даму негіздерін қалыптастыратын, халық сұранысын қамтамасыз ететін азаматтық қоғам қалыптастыруға құқықтық негіз жасауы керек. Әлеуметтік-экономикалық дамудың негізі — экономикалық қызметтің мемлекеттік реттелуі. Құқықтық мемлекеттегі экономикалық қызметтің реттелуі тоталитарлық жүйеден ерекшеленеді. Құқықтық мемлекет экономикалық жүйені Конституция деңгейінде бекітуден бас тартқанмен оның негіздерін қалайтын нормаларды Конституцияда бекітеді.

Экономиканы мемлекеттік реттеуде экономикалық әдістер қолданылады. Экономикалық әдістер ретінде ұлттық құрылым деңгейінде нарықтық байланыстар мен нарықтық кеңістігінің ұлғаюына себеп болатын мемлекет тарапынан әсер етуді айтуға болады. Бұл жалпы сұраныс, ұсыныс, капиталдың жинақталу деңгейі, экономиканың құрылымдануы (структуризация) мен әлеуметтік жағдай, экономикалық өсу факторларды білдіреді.

Осы мақсатта мемлекеттің экономиканы реттеуінде экономикалық саясаттың әр түрлі бағыттары қолданылады. Оларға:

- қаржылық саясат: қаржылық саясат ұлттық-экономикалық және әлеуметтік мақсаттарға жетуде бюджеттік-салықтық және фискалдық тетіктерді қолдануды көздейді және мемлекеттік ақша қорларын қалыптастыру, бөлу және мақсатқа сай пайдалану мен бақылауды ұйымдастыру;
- ақша-несие саясаты: ақша айналымы мен несие саласында қолданылады. Ақша-несие саясаты Орталық Банктің нарықты экономиканың элементтеріне жанама түрде, оның ішінде тиімді ақша жүйесін реттеу арқылы әсер ету арқылы жүзеге асырылады;
- институционалдық саясат: экономиканы ұйымдастыру бағытында жүргізіледі, яғни жаңа немесе ескі экономикалық, қаржылық, әлеуметтік институттарды құру немесе жою, олардың қызметі мен байланыстарын өзгертуге байланысты мемлекет тарапынан жүргізілетін саясат;
- құрылымдылық саясат;

• әлеуметтік саясат: әлеуметтік қызмет көрсету саласында, әр түрлі топ өкілдерінің табыстарын бір-біріне сәйкестендіру және әлеуметтік маңызы бар қызмет түрлерін ынталандыру бағытындағы саясат;

- инвестициялық саясат;
- сыртқы экономикалық саясат;
- баға қалыптастыру саясаты;
- аймақтық саясат.

Жоғарыда аталып өткен мемлекеттің экономикалық саясаттың бағыттары мемлекеттің тарихи даму кезеңдеріне байланысты өзгеріп, жойылып отырады және экономикалық саясатты нақтылап отырады.

Нарықты экономика жағдайында мемлекеттер экономиканы жоспарлауды 4–5 жылға негіздейді. Осындай жоспарлар Францияның департаменттерімен, Жапония, Қытай, Оңтүстік Кореяның өкіметтерімен жүзеге асырылады. Бұл жоспарлар әмірлік-әкімшілік экономика жоспарларынан үлестіру сипатының жоқтығымен ерекшеленіп, индикативті сипаттағы, яғни мақсатты, ұсыныс сипатында болады. Еуропа, Азия және ТМД елдерінің экономиканы мемлекеттік реттеудің тәжірибесіне талдау жасай отырып, өкіметтің тұрақтандыру саясатын жүргізуде мүмкіндігіне сәйкес нақты әдістер мен құралдарды қолдана алатынын байқауға болады. Көптеген мемлекеттер монетарлық, фискалдық саясат пен экономиканың дамуының негізгі бағыты ретінде әлеуметтік саясат немесе реттеу әдістерін қолдануын байқауға болады. Сонымен өкіметтің әлеуметтік-экономикалық саясаты ретінде шаруашылық субъектілердің әрекет етуін реттейтін нормалар мен ережелерді айтуға болады. Қазақстан мен басқа да ТМД кеңістігіндегі кеңестік дәуірдің жоспарлы экономикалық саясатына деген келеңсіз көзқарас әлеуметтік-экономикалық жоспарлаудың осы уақыттағы мемлекеттік тиімді саясат жүргізудегі қызметін төмендетіп жіберді. Бірақ, экономиканы мемлекеттік реттеудегі дүниежүзілік тәжірибе дәлелдегендей, нарықты экономикамен қатар экономиканы мемлекеттік реттеу тетіктері, оның ішінде әлеуметтік-экономикалық процестерді орталықтандырылған түрде жобалау, жоспарлау және бағдарламалар да әрекет етіп, экономикалық жүйе мен әлеуметтік салалардың дамуына ықпал етеді. Әлеуметтік-экономикалық процестерді тек нарық тетіктері арқылы реттеу қиыншылықтарды тудыртып отырады және «экономиканы реттеудегі қазіргі заман тәжірибесі жоспарлау өркениетті экономиканың негізгі белгісі екенін дәлелдеді» [16].

Жоспарлау, бағдарламалар мен жобалау тек қана экономикалық қызметті ғана білдіріп қоймайды, сонымен бірге халықтың тұрмыс деңгейін көтеруге бағытталған әлеуметтік мәселелерді шешуді де білдіреді. Экономиканы мемлекеттік реттеуді қамтамасыз ету тетігі — жоспарлау арқылы экономиканың құрылымы мен шаруашылық субъектілерін оңтайландыруды қамтамасыз етуге тырысады. Осы себепке байланысты осындай реттеу тетіктердің мазмұны, әдістері және қоғамдағы қызметі мемлекеттердің негізгі заңдарында, ағымдағы заңдар мен басқа нормативтік актілерде анықталады. Көптеген мемлекеттердің конституцияларында жоспарлаудың негіздері айқын бекітілмесе де жоспарлаудың алғашқы бастаулары көптеген конституцияларда көрініс тапқан. Жоспарлаудың теоретигі Рассель Акофф жоспарлауды қоғамдағы өзгерістерді жобалау, бағалау және жүзеге асыру деп қарастыра отырып, экономикалық жүйенің қоғамдағы өзгерістерге бейімдеу ғана емес, сонымен қатар оған саналы түрде әсер ету арқылы даму тұрғысынан орнынан қозғалту деп есептейді. Немесе жоспарлаудың нақты қызметі болып болашақты қалыптастыру болып келеді деп атап көрсетеді [17].

Жалпы алғанда мемлекетті жоспарлауға байланысты қызметі нарықты экономика жағдайында көптеген мемлекеттердің, негізінен Еуропа елдерінің конституцияларында көрініс тауып, конституциялық құқықтың маңызды институты ретінде қарастырылады. Жоспарлаудың конституциялық-құқықтық институт ретінде қарастырылуы үшін конституциялық деңгейде бекітілуі алғышарт болып келеді және жоспарлаудың негізгі мақсаты анықталуы керек. Испания Конституциясының 131-бабында мемлекет заң қабылдау арқылы аудандар мен салалардың біркелкі және үйлесімді дамуын қамтамасыз ету мақсатында, табыстар мен байлықтың өсуін ынталандыру және әділ үлестіруді қамтамасыз ету үшін, көпшіліктің қажеттілігін қамтамасыз ету үшін жалпы экономикалық қызметті жоспарлайды деп көрсеткен [18]. Аталмыш баптың екінші тармақшасы мемлекеттік жоспарлаудың технологиясына да сипаттаманы жалпы түрде бекіткен. Осы нормаға сай Үкімет аймақтардың, кәсіподақтар, кәсіпкерлік және басқада экономикалық ұйымдардың ұсыныстарына негізделі отырып, жоспарлардың жобасын дайындайды. Осы қызметті жүзеге асыру үшін арнайы Кеңес құрылып, заң арқылы құрамы мен қызметі анықталады. Германияның Негізгі

Заңында (VIII а. Федерация мен жерлердің жалпы міндеттері 1969 жылдың 12 мамырдағы заңмен енгізілген) Федерация мен жерлердің маңызды міндеттерін жоспарлаудың тетіктері нақтырақ анықталған [19]. Португалия Республикасының Конституциясына сай (80 «е»-б.) қоғамның экономикасының ұйымдастырылуының негізгі принциптерінің біріне «әлеуметтік-экономикалық дамудың демократиялық жоспарлау» принципін жатқызуға болады. Осы принципке мемлекеттің негізгі міндеттері ретінде Португалия Конституциясының (81 «і») «әлеуметтік-экономикалық дамуды қамтамасыз ететін демократиялық жоспарлаудың құқықтық және техникалық құрылымдарын құру» міндетін бекіткен [20]. Ал Конституцияның 2 «Планы» деген бөлімінде жоспарлаудың және оның орындалуының құқықтық тетіктері бекітілген. Аталмыш Конституцияның 90-бабында экономикалық және әлеуметтік даму жоспарлары экономикалық өсуді ынталандыруға, облыстар мен секторлардың үйлесімді және біртұтас дамуына, облыстар мен тұлғалар арасында ұлттық өнімді әділ бөлуге, экономикалық саясатты әлеуметтік, білім, мәдениет, ауылды дамыту саясатымен үйлестіруге, экономикалық тепе-теңдікті сақтап, қоршаған орта мен Португал халқының сапалы өмірін қамтамасыз етуге бағытталған. Ұлттық жоспарлар Португалия Республикасында негізгі таңдаулы бағыттарды анықтайтын заңдар арқылы дайындалады және осы заңдарда аймақтық және салалық даму бағдарламаларын қосу мүмкіндіктері де бекітіледі. Португалия Конституциясының 91-бабының 2-тармақшасына сай ұлттық жоспардың таңдаулы бағыттары туралы заң жоба арнайы даму бағыттарының негіздемесі берілген баяндама арқылы таныстырады. Жоспардың орындалуы Үкіметпен орталықсыздандырылмаған түрде салалық және облыстар бойынша жүзеге асырылады [20]. Ұлттық жоспарды дайындауға және негізгі бағыттарын анықтауда экономикалық және әлеуметтік саясатты қалыптастыратын келісімділік және кеңес органы ретінде құрылған Португалия Республикасының Экономикалық және әлеуметтік Кеңесі қатысады. Португалия Республикасының Конституциясы сияқты Француз Республикасының Конституциясының 34-бабында «бағдарламалық заңдар мемлекеттің экономикалық және әлеуметтік қызметінің мақсатын анықтайды» деп бекіткен және 69–71-баптарда экономикалық және әлеуметтік Кеңестің әрекет етуі қарастырылған. Кеңестің қызметі арнайы заңмен реттеліп, Үкіметке әлеуметтік-экономикалық мәселелер бойынша тұрақты түрде кеңес беріп отырады. Кеңестің қорытындысын алу үшін жоспарлар, бағдарламалар немесе басқада осы сипаттағы заң жобалар сараптамаға ұсынынылып отырылады [18].

Түрік Республикасының Конституциясы (1982 жылдың 18 қазаны) мемлекетке елдің әлеуметтік, экономикалық және мәдени дамуын жоспарлауды міндеттейді. Ал Конституцияның 4-бөлімінің 2-тарауы жоспарлауды реттеуге бағытталған. Осы нормаларға сай жоспарлау бүкіл елде өндіріс пен ауылшаруашылығының үйлесімді және тең түрде дамуын, ұлттық ресурстарды жан-жақты талдау жасау мен бағалау арқылы тиімді пайдалануды қамтамасыз етуі қажет [21]. Конституцияның 166-бабы жалпы түрде экономикалық жоспардың мақсаты мен мазмұнының бағытын келесі түрде «ұлттық өркендеу мен өндіріс, сыртқы сауда мәмлелерінде бағалар мен баланстардағы тұрақтылық, инвестицияларды қолдау және қолдану; инвестициялауды жүзеге асыру барысында қоғамдық мүдделер мен сұраныстар ескерілуі қажет және ресурстарды қолданудың мақсатын» анықтап бекіткен [21]. Италия Республикасы Конституциясының 41-бабында мемлекеттік бағдарламалаудың маңызды ережелері бекітілген. Сондай-ақ «көпшілік және жеке экономикалық қызметті әлеуметтік бағыт беру мақсатында заң мемлекеттік шаралар бағдарламасы мен бақылауды анықтайды» деп республиканың әлеуметтік-экономикалық бағдарламалануының негізі мен мемлекеттің әлеуметтік бағытта дамитынын анықтаған [18]. Көптеген мемлекеттердің, оның ішінде Батыс Еуропа конституцияларына жасалған талдау экономиканы мемлекеттік реттеу механизмдері мен мемлекеттік бағдарламалаудың негіздерінің конституциялық тұрғыда бекітілуі қалыптасқан тәжірибе екенін және мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатын жүргізудің негізгі тетігі екенін дәлелдейді. Осы саладағы жүргізілген ғылыми зерттеулер қазіргі замандағы экономика мен әлеуметтік қатынастар саласы мемлекеттің тікелей әсер ету саласы болып және оған көптеген мемлекеттердің тарихи тәжірибесі дәлел болып отыр. Қоғамдық өмірдің аталмыш салаларында мемлекеттік реттеу тетіктерінің болмауы әлеуметтік, экономикалық, саяси тәртіпке нұқсан келтіруі және қоғам мен мемлекеттегі тұрақтылыққа қатер төндіруі мүмкін.

ҚР әлеуметтік-экономикалық саясатының конституциялық-құқықтық негіздерін екі құрамдас бөліктер қалыптастырады, оларға: адамның еркін дамып, қадір-қасиетіне сай өмір сүруге жағдай жасау негіздері; әлеуметтік қызмет жүйесін дамыту арқылы әлеуметтік тұрғыда әлсіз қорғалған қолдау көрсету негіздерін жатқызуға болады. ҚР Конституциясына сай әлеуметтік-экономикалық саясаттың негіздері конституциялық құрылыс негіздерін бекітетін және мемлекеттік органдардың

құзыретін белгілейтін нормаларда бекітілген (1, 6, 44, 53 және т.б. баптар) [22]. Нарықты экономика қалыптастыру жағдайында Конституцияда экономикаға байланысты нормалардың бекітілуі қоғам мүддесін қорғау мақсатында туындап, мемлекеттің экономикалық қатынастарға араласуы арқылы әлеуметтік даму саясатын экономика арқылы жүргізуге мүмкіндік алады.

Нарықты экономика қалыптастыру жағдайында Конституцияда экономикаға байланысты нормалардың бекітілуі қоғам мүддесін қорғау мақсатында туындап, мемлекеттің экономикалық қатынастарға араласуы арқылы әлеуметтік даму саясатын экономика арқылы жүргізуге мүмкіндік алады. Әлеуметтік-экономикалық саясаттың маңызды элементі ретінде оның субъектілері саналады. Мемлекеттегі демократиялық институттардың дамуы халықтың әрекетсіз субъекті ретінен белсенді субъектіге айналуына себеп болды. Сайлау, өкілетті органдар арқылы халық әлеуметтік-экономикалық даму үрдістерін реттеуші субъектілеріне айналды. Бірақ қоғамдағы әлеуметтік-экономикалық даму саясатын жүргізетін және жүзеге асыратын ең негізгі құрал болып мемлекет саналады. Өйткені оның басқаруында материалдық және қаржылық қорлардың негізгі бөліктері шоғырланады және өз қызметін жүзеге асырғанда құқыққа сүйенеді. Ал әлеуметтік-экономикалық даму мемлекеттік жоспарлау мен басқарудың негізгі объектісіне жатады. Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты белгілі бір мақсатқа ие, ал ол мақсатқа жету үшін және оның қалыптасуы мен жүзеге асырылуын мемлекеттік-құқықтық механизмдер қамтамасыз етеді. Әрине, әлеуметтік-экономикалық саясаттың мақсаты қоғамның нақты тарихи даму кезеңіне және тұрғындардың әлеуметтік-саяси белсенділігіне байланысты.

Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты мемлекеттің жүргізетін саясаты бір бағытты болғандықтан, оны біз саяси, экономикалық, рухани бағыттағы жүргізетін қызметінен бөлек қарастыра алмаймыз. Өйткені әлеуметтік саладағы денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, білім сияқты салаларды қалыптасқан нарықты экономикалық жүйесіз және демократияның институттарынсыз дамыту мүмкін емес. Осы мақсатта қандайда мемлекет болсын әлеуметтік-экономикалық даму негіздерін қалыптастыратын, халық сұранысын қамтамасыз ететін азаматтық қоғам қалыптастыруға құқықтық негіз жасауы керек. Құқықтық мемлекеттегі экономикалық қызметтің реттелуі тоталитарлық жүйеден ерекшеленеді. Құқықтық мемлекет экономикалық жүйені Конституция деңгейінде бекітуден бас тартқанменен, оның негіздерін қалайтын нормаларды Конституцияда бекітеді. Экономиканы мемлекеттік реттеудің ең дамыған нысаны ретінде бағдарламалар дайындау, жобалау және жоспарлау саналады. Мемлекеттің аталмыш нысандарды қолдануының себебі шаруашылық байланыстардың күрделенуі мен қысқа, орта және ұзақ мерзімді мақсаттарға жетуде кешенді әдістерді қолданумен байланысты. Нарықты экономика жағдайында мемлекеттер экономиканы жоспарлауды 4–5 жылға негіздейді. Осындай жоспарлар Францияның департаменттерімен, Жапония, Қытай, Оңтүстік Кореяның өкіметтерімен жүзеге асырылады. Бұл жоспарлар әмірлі-әкімшілік экономика жоспарларынан үлестіру сипатының жоқтығымен ерекшеленіп, индикативті сипаттағы, яғни мақсатты, ұсыныс сипатында болады. Еуропа, Азия және ТМД елдерінің экономиканы мемлекеттік реттеудің тәжірибесіне талдау жасай отырып, өкіметтің тұрақтандыру саясатын жүргізуде мүмкіндігіне сәйкес нақты әдістер мен құралдарды қолдана алатынын байқауға болады. Көптеген мемлекеттер монетарлық, фискалдық саясат пен экономиканың дамуының негізгі бағыты ретінде әлеуметтік саясат немесе реттеу әдістерін қолдануын байқауға болады. Әлеуметтік-экономикалық саясатты жүзеге асыруда ҚР Конституциясы экономикалық еркіндік идеалы мен мемлекеттің тұрақтылықты қамтамасыз етуге бағытталған мүдделеріне сай келетін және де әлеуметтік мемлекеттіліктің жалпыға бірдей игілік идеалы мен әлеуметтік-экономикалық құқықтар мен принциптердің құрамын қамтыған. Бірақ та конституциялық ережелерді жүзеге асыру әлі де толық қамтамасыз етілмейді. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық дамуын қамтамасыз ететін саясатының жүзеге асырылуы көптеген кедергілерге ұшырайды және осындай жағдай көптеген ТМД елдерінде де кездесетін жағдай. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық дамуға әсер етуінің маңызды құралы ретінде оның құқықтық реттелуін қамтамасыз ету саналады. Осы бағытта конституциялық және әкімшілік құқық заңнамасы орталық буында тұр. Қазақстан Республикасында әмбебап бағдарлама жасаудың құқықтық негізі болып Қазақстан Республикасының Конституциясы, «Қазақстан Республикасының Президенті туралы», «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы», «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Конституциялық заңдарды және 2009 жылы қабылданған ҚР Президентінің «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» Жарлығын айтуға болады. Әсіресе ҚР Президентінің Жарлығы толық

болмаса да әлеуметтік-экономикалық саясаттың тиімділігін арттыруға бағытталған алғы қадам болып саналады.

Нарықты экономикалық жағдайда жоспарлау мен болжау бойынша отандық тәжірибені қолдану мүмкіндігі шектеулі. Жоспарлау кеңестік дәуірдің негізгі құралы болғанымен нарықты экономикалық жүйенің дамуы мен әмірлі жүйенің экономикасын жоспарлауда айтарлықтай ерекшеліктер бар. Сол себептен тиімді жоспарлау мен болжауды жүзеге асыру үшін еліміз нарықты экономика жағдайында бұрыннан дамып келе жатқан мемлекеттердің тәжірибесін қолдану қажет. Әлемдік тәжірибеде жоспарлау мен жобалаудың екі моделін бөліп көрсетеді. Бірінші модель — англосаксондық деп аталса, екінші модель үнді моделі ретінде танылған. Англосаксондық модель мемлекеттің дамуын қамтамасыз ететін негіз ретінде бюджеттік жоспарлауды таныса, ал қалған жоспарлар мен болжамдар бюджеттік жоспарлауға көмекші құрал ретінде қарастырылады. Бұл модельді қолданушы мемлекеттерге АҚШ, Ұлыбритания, Канада жатады. Ал екінші модель жоспарлау мен жобалау органдарының қатаң түрде ұйымдастырылған және бекітілген жүйесінің болуын талап етіп, олардың қызметінің басымдылық бағыты болып мемлекеттің даму жоспарларын (болжамдарын) дайындау саналады. Осы модельді қолданушы мемлекеттерге Үндістан, Жапония, Оңтүстік Корея, Қытай, Латын Америка мемлекеттері кіреді [23; 99]. Әлемдік экономикада басыңқы ұстанымға АҚШ ие болып отыр. Қазіргі уақытта жоспарлау АҚШ Үкіметінің негізгі қызмет болып жарияланған. Тәжірибелік қолдану жағынан АҚШ тәжірибесі қызығырақ болып табылады, мұнда соңғы елу жыл ағымында нәтижеге бағдарланған бюджет (НББ) тұжырымдамасының әр түрлі модификациялары қолданылды және олар бұл саланың айтарлықтай басшылары болып есептеледі. НББ-ді енгізу реформасының әр кезеңінде, Гувер комиссиясының өткен жүзжылдықтың 40-жылдар соңындағы АҚШ Үкіметінің жұмысын қайта ұйымдастыру аумағындағы жаңалықтарынан бастап, АҚШ-тың «Мемлекеттік мекемелер қызметтерінің нәтижелерін бағалау туралы» (1993) және «Теңестірілген бюджет туралы» (1997) Заңдары сияқты кейінгі ұсынымдарына дейін, мемлекеттік қаржыларды шығындауды нәтижелермен байланыстыратын ерекше тәртіптер бекітілген [23; 99]. АҚШ-тың 1993 жылы қабылданған Government Performance Results Act» (GPRA) — «Мемлекеттік мекемелер қызметтерінің нәтижелерін бағалау туралы» Заңы бюджеттік шығыстардың мемлекеттік саясатының негізгі мақсаттары мен осы мақсаттарға жету жолдарын анықтады. Осы арқылы бұл құжатта бағдарламалық-мақсаттық жүйе, НББ жүйесі заңды түрде бекітілген деп көрсетуге болады. GPRA мақсаты — шешім қабылдағанда және есептерді құрағанда басты назарды бөлінген субсидиялар немесе жүргізілген тексерулер саны сияқты министрліктер мен ведомстволардың көлемді көрсеткіштерін өсіруге емес, халықтың жұмыспен қамтылу деңгейін жоғарылату, ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, азаматтардың қажеттіліктерін толық қанағаттандыру сияқты қызметтерінің нәтижелеріне назар аудару керек.

Ал Канадада федерация деңгейінде жоспарлау мен жобалауға байланысты қатынастарды реттейтін арнайы заң жоқ. Бірақ та жоспарлаудың негізі болатын бюджет заңнамасы егжей-тегжейге дейін жоспарлау мен жобалаудың тәртібін бекіткен. Барлық жоспарлау мен жобалау бюджет процесінде көрініс тауып отырады және жоспарлау мен жобалауды бюджеттің кіріс және шығыс бөлімдерін оңтайлауға бағыттаған [23; 101]. Басқа мемлекеттермен салыстырғанда Жапонияда жалпы мемлекеттік жоспарлау мен жобалау нарықты экономиканы үкіметтік реттеу құралы ретінде қолдануымен ерекшеленеді. Даму болжамдары жоспар-бағдарламалар түрінде бекітіліп, процестердің дамуының әр түрлі бағыттарын ұсынады. Барлық болжамдар статистикалық мәліметтерге сүйене отырып, терең ғылыми талдаулар негізінде қалыптастырылады. Басқа мемлекеттердің жоспарлау мен болжау қызметімен салыстырғанда қоғамда болып жатқан өзгерістерге бейімділігі және олардың жариялық негізде жүргізілуі. Егер жоспарларды ресми түрде жариялағаннан жоспарларға байланысты наразылық туындаса, экономикалық жоспарлау басқармасы қайтадан ғылыми тұрғыдан талдау жасап, қажет деп тапса, өзгерістер енгізуді қарастырған. Жапонияда жоспарлаудың осындай күрделі тәртібі арнайы заң түрінде бекітілгенмен, негізінен жоспарлау мен жобалауға байланысты қатынастардың барлығы көп көлемдегі заңға бағынышты актілер мен арнайы ережелер арқылы реттеледі [24].

Қытай Халықтық Республикасында атқарушы және заң шығарушы органдардың жоспарлау мен жобалаудағы қызметі Қытай Конституциясы арқылы реттеледі. Қытай Республикасында дәстүрлі түрде бес жылға арналған әлеуметтік-экономикалық даму бағдарламалары дайындалады және бағдарламалар заңның күшіне ие болады. Қабылданып бекітілген бағдарламалар негізінде заңға бағынышты актілер қабылданып, бағдарламаларды жүзеге асыру шаралары бекітіледі. Қазіргі

уақытта Қытайдың жоспарлау мен болжау жүйесі үш бағытта жүзеге асырылады: бағдарламалық жоспарлау, негізгі объектілер бойынша жоспарлау, аймақтық және салалық жоспарлау. Қытайдағы жоспарлау мен болжау жүйесінің дұрыс таңдалғанына экономикасының тиімді дамып жатқаны дәлел болады.

ҚР Президенті Н.Назарбаев өзінің 2008 жылғы 6 ақпандағы «Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру — мемлекеттік саясаттың басты мақсаты» деген Қазақстан халқына Жолдауында басымдықтар қатарына «нәтижелілік қағидасына негізделген мемлекеттік басқару жүйесін дамыту жөніндегі» шараларды жедел іске асыруды бөліп көрсетті. Атап айтқанда, ҚР Үкіметінің алдына «жоспарлау жүйесін жаңарту мен жетілдіру, бюджет қаражатын пайдалану мен мемлекеттік активтерді басқарудың тиімділігін арттыру жөніндегі жұмысты жеделдету» міндеті қойылды [25]. ҚР Президентінің тапсырысына сай «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» 2009 ж. Жарлығы қабылданды [26]. Әлеуметтік-экономикалық жоспарлау мен жобалауды құқықтық реттеуде Ресей тәжірибесі біздің мемлекетімізбен салыстырғанда алда келе жатыр деп айтуға болады. РФ әлеуметтік-экономикалық жоспарлауды реттейтін нормативтік акт 1995 жылы «Ресей Федерациясының мемлекеттік болжау мен әлеуметтік-экономикалық даму бағдарламалары туралы» Заң түрінде қабылданған болатын [27]. Осы заңға сай аймақтық заңдар да қабылданып, әлеуметтік-экономикалық жоспарлауды бюджеттік саясатпен тығыз байланыстырды, бірақ федерация субъектілерінің заңдары федералдық заңның нормаларын көп жағдайда қайталап отырады. Мемлекеттің жоспарлау қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында Ресейде 2009 жылы РФ Стратегиялық жоспарлаудың негізі туралы Президенттің Жарлығы қабылданды [28].

Қазақстанда ҚР Президентінің Жарлығына сай әлеуметтік-экономикалық саясатты жүзеге асыруды қамтамасыз ететін негізгі құжаттар анықталған:

- 1) Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясы;
- 2) Қазақстан Республикасының 10 жылға арналған стратегиялық даму жоспары;
- 3) 5 жылға арналған мемлекеттік бағдарламалар;
- 4) Қазақстан Республикасы Президентінің жолдауы;
- 5) аумақтарды дамытудың 5 жылға арналған бағдарламалары;
- 6) әлеуметтік-экономикалық дамудың 5 жылға арналған және бюджеттік параметрлердің 3 жылға арналған болжамы;
- 7) мемлекеттік органдардың 3 жылға арналған стратегиялық жоспарлары;
- 8) 3 жылға арналған республикалық (жергілікті) бюджет;
- 9) 1 жылға арналған меморандумдар;
- 10) мемлекеттік органдардың 1 жылға арналған операциялық жоспарлары [26].

Нәтижеге бағдарланған басқару әдістері мен рәсімдерін енгізу, атап айтқанда, жоспарлау мен бюджеттік процеске деген көзқарастың өзгергенін білдіреді. Стратегиялық жоспарлау қағидасына өту мемлекеттік органдарда елді дамытудың стратегиялық мақсаттары мен міндеттемелеріне жетуге, мемлекеттік басқару сапасын арттыруға мүмкіндік туғызады. Бюджеттік жүйе реформасының бір бағыты болып табылатын нәтижеге бағдарланған бюджеттендіруді (НББ) енгізу «шығындарды басқарудан» «нәтижелерді басқаруға» өтуді білдіреді. Нәтижелер бойынша басқару жөніндегі технологияларды, атап айтқанда, стратегиялық жоспарлау мен НББ бойынша енгізу ұзақ уақытты талап етеді. Дамыған елдерде бұл процесс ұзақ уақыт бойы жүзеге асырылады және қазіргі уақытта нәтижелілік қағидасына негізделген тетіктің әбден жетілдірілуі жалғасуда. Сонымен, АҚШ-та бұл бағыттағы алғашқы қадамдар осыдан жарты ғасыр бұрын жасалған. ҚР НББ енгізудің негізгі қадамдары ретінде 3 жылдық бюджет болып табылатын мемлекеттік жоспарлаудың жаңа моделі енгізілуде. Осыған байланысты 2007 жылдың 26 желтоқсанында «Нәтижелерге бағдарланған мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізу жөніндегі тұжырымдама» бекітіліп, осы тұжырымдаманың бағыттарын ескеріп, қалыптастырылған жаңа Бюджет кодексі 2009 жылы қолданысқа енгізілді. Бұл тұжырымдама Қазақстандағы нәтижелерге бағдарланған бюджеттеуді енгізудің негізгі принциптері мен бағыттарын қарастырады. Нәтижелерге бағдарланған бюджеттеу жағдайында мемлекеттік органдардың бюджеттік міндеттерді орындауда жауапкершілігі күшейеді, мемлекеттік бюджеттік қаржыларды бөлуде қабылданған шешімдердің негізделуі жоғарылайды, олардың қабылдаған бюджеттік шешімдерінің анықтығы жоғарылайды [29].

Әлеуметтік-экономикалық дамудың жаңа моделі тұжырымдамаға сай өзінің құрамына келесі элементтерді енгізу қажет:

- 1) стратегиялық бағдарламалық құжаттар — Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясы, Ел басшысының Қазақстан халқына жыл сайынғы Жолдауы, мемлекеттік бағдарламалар мен стратегиялық құжаттар;
- 2) макроэкономикалық болжамдар мен фискалды саясаттың негізгі параметрлері;
- 3) мемлекеттік органдардың дамуының стратегиялық жоспары;
- 4) Премьер-министр немесе облыс (астананың, республикалық маңызы бар қалалардың) әкімдері мен мемлекеттік органдардың арасындағы бекітілетін меморандум;
- 5) республикалық (жергілікті) бюджет;
- 6) мемлекеттік органның мақсатты бағдарламалары;
- 7) мемлекеттік органның операциялық жоспары;
- 8) мемлекеттік органдардың есебі [29].

Мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізуді қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттегі әрекет етіп жатқан стратегиялар, тұжырымдамаларды, мемлекеттік, салалық бағдарламаларды жаңа жүйеге сәйкестендіруге бағытталған жұмыстар жүргізу міндеттерін бекітіп отыр. Қазақстанның НББ жүйесіне тиімді көшуде айтарлықтай созылмалы уақыт қажет. Бұл жөнінде осы төңіректегі әлемдік тәжірибе де куәландырады. Жоғарыда берілгендей, АҚШ-та реформалар бюджеттік салада жарты ғасырдан аса жалғасып келеді. Тағы айта кету қажет, әр түрлі елдерде НББ-ға ену жөнінде біргелкі тәсіл жоқ. Реформалар пакетінің мазмұны мен осы реформалардың іске асыру уақытын таңдау әрбір ел үшін бірегей.

Мақалада көтерген мәселелерге байланысты қорытындылар жасайтын болсақ, онда әлеуметтік-экономикалық саясат ретінде мемлекет, мемлекеттік билік және басқару органдары мен азаматтық қоғамның саяси-қоғамдық құрылымдарының нарықты бағыт алған экономика жүйесінің институттарының дамуын, қоғам мүшелерінің өмір сүру деңгейінің көтеруіне бағытталған шешімдер және жоспарлар мен болжаулар арқылы жүзеге асыратын кешенді шаралар жүйесін атауға болады. Ал әлеуметтік-экономикалық саясатқа әсер етуші жағдайлар ретінде қоғамдық-саяси және экономикалық факторлар саналады.

Әдебиеттер тізімі

1. Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы // e.gov.kz
2. Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: Учеб. пособие. — М.: Инфра-М, 2005. — 224 с.
3. Сажина М.А. Научные основы экономической политики государства: Учеб. пособие. — М.: Норма, 2001. — С. 4.
4. Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства // В кн. Общая теория государства и права. Академический курс. — Т. 1. / Под ред. М.Н.Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — С. 197.
5. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. / Утв. Постановлением Совента Министров Республики Беларусь 26.05.2011 № 669 // government.by
6. Қазақстан Республикасының Индустриялық-инновациялық дамуының 2003–2015 жылдарға арналған стратегиясы. Қазақстан Республикасы Президентінің 2003 жылғы 17 мамырдағы N 1096 Жарлығы // qz.government.kz
7. Қазақстан Республикасын Үдемелі индустриялық-инновациялық даму жөніндегі 2010–2014 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарлама. Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 19 наурыздағы № 958 Жарлығымен бекітілген // e.gov.kz
8. Сенякин И.Н. Основные внутренние функции // В кн. Общая теория государства и права. Академический курс. — Т. 1. / Под ред. М.Н.Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — С. 197.
9. Нигматулин Н. О взаимодействии экономики и политики // www.ispr.ru
10. Доватур А.И. «Политика» Аристотеля // grachev62.narod.ru
11. Мальцев А. Экономические основы экономической политики КПСС / См.: Кулыбеков М.М. Конституционные основы экономической политики СССР. — Караганда, 2005. — 215 с.
12. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Под общ. ред. Г.Н.Власова, А.М.Желтова. — Нижний Новгород, 1998. — 245 с. // vasilieva.narod.ru
13. Конституция Македонии // clin.iatp.by/constitution/vost_europe/macedon
14. Конституция Республики Болгарии // obolgarii.narod.ru
15. Конституция Республики Таджикистан // www.asia-realty.ru
16. Ботвинник М.М. Планирование — первый признак цивилизованной экономики // Экономист. — 1993. — N 5. — С. 20.
17. Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. — М., 1980. — С. 16.
18. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А.Ковачев. — М.: Волтерс Клувер, 2005 // lawlist.narod.ru

19. Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада // www.booksite.ru
20. Конституция Португальской Республики / Справочник: Конституции стран мира. Конституции и основные законы стран мира // www.uznal.org
21. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7 ноября 1982 года // allturkey.narod.ru
22. Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыз (2011 берілген өзгерістер мен толықтыруларымен) // www.akorda.kz
23. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования: Монография / Под ред. С.Ю.Глазьева, Ю.В.Яковца; Государственный ун-т управления, Национальный ин-т развития, Региональная научная организация исследователей прогнозистов «Прогнозы и циклы». — М., 2008. — 321 с.
24. Мартынов А.С. Анализ зарубежного опыта в области государственного планирования и прогнозирования // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. — 2009. — № 4. / oad.rags.ru
25. Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру — мемлекеттік саясаттың басты мақсаты. 2008 жылдың 6 ақпанындағы ҚР Президентінің Жолдауы // www.akorda.kz
26. ҚР Президенті «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» 2009 ж. Жарлығы // www.minplan.kz
27. Федеральный закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации от 23 июля 1995 г. // www.government.nnov.ru
28. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г. // www.government.nnov.ru
29. Нәтижелерге бағдарланған мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізу жөніндегі тұжырымдама 2007 жылдың 26 желтоқсанында № 1297 Үкімет Қаулысы // www.minplan.kz

УДК 35.08: 342. 534 (574)

Развитие института государственной службы в свете Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан

Муслимова К.С.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметі жаңа модулінің тұжырымдамасының негізгі ережелері қарастырылады. Автормен қолданыстағы мемлекеттік қызмет туралы заңнама мен Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет институтын жаңғырту негізгі ережелеріне салыстырма-құқықтық талдау жүргізіледі, заңнама мен мемлекеттік қызмет жүйесінде құқық қолдану іс-тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізіледі.

This article discusses the main provisions of Decree of the President of the Republic of Kazakhstan of the Concept of a new model of public service in the Republic of Kazakhstan. The author draws a comparative legal analysis of the current civil service legislation and guidelines and upgrading public service institutions in the Republic of Kazakhstan, makes suggestions for improving the law and practice in public service.

21 июля 2011 г. Указом Президента Республики Казахстан была утверждена Концепция новой модели государственной службы в Республике Казахстан [1]. Принятие данного документа знаменовало собой итог многолетней работы государственных органов, специалистов, представителей науки по выработке принципиально новых подходов к формированию института государственной службы в Республике Казахстан с учетом сложившегося за годы независимости опыта в сфере функционирования государственной службы, а также лучших образцов, моделей государственной службы в зарубежных странах. При разработке Концепции в основу были положены, прежде всего, программные установки, сформулированные в таких документах, как Стратегия Казахстан–2030 [2], Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2011–2020 гг. [3], Стратегический план развития Республики Казахстан на период до 2020 года [4].

Необходимость принятия новой Концепции обусловлена целым рядом причин:

- назрела необходимость совершенствования порядка конкурсного отбора на государственную службу;
- требуется модернизация системы инфраструктуры обучения государственных служащих;

- оплата труда государственных служащих остается недостаточно конкурентоспособной в сравнении с частным сектором;
- слаба взаимосвязь между трудовым вкладом и системой материальной, карьерной и моральной мотивации государственных служащих;
- в отдельных государственных органах отмечается высокая сменяемость руководящего состава;
- в работе некоторых государственных органов не изжиты факты нарушения этических норм поведения государственных служащих, имеют место и нарушения антикоррупционного законодательства;
- в деятельности государственных органов наблюдаются нарушения утвержденных стандартов оказания государственных услуг,

В свете указанных выше проблем сегодня следует направить дальнейшее поступательное развитие института государственной службы и его оптимизацию в рамках модернизации государственно-го управления на принципах Стратегического плана развития Республики Казахстан на период до 2020 г.

Триединой целью формирования новой модели государственной службы является следующее:

- 1) эффективная кадровая политика и система управления человеческим капиталом в системе государственной службы;
- 2) высокое качество оказания государственных услуг и эффективность деятельности государственных органов;
- 3) положительный имидж и этика поведения государственных служащих [1].

Обратимся к рассмотрению основных положений новой Концепции государственной службы

В новой модели государственной службы, согласно Стратегическому плану развития Республики Казахстан до 2020 года, будет четко прослеживаться корпусная вертикаль: политические государственные служащие, управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б» административной государственной службы.

В корпус политических государственных служащих будут включены служащие, формирующие государственную политику, осуществляющие руководство отраслью (сферой) государственного управления, определяющие стратегические направления государственного развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер.

Выделение политических государственных служащих в отдельную систему — это общемировая практика. Вместе с тем каждое государство при формировании корпуса политических государственных служащих учитывает свои особенности. Действующий Реестр политических служащих в Республике Казахстан был сформирован и утвержден Указом Президента Республики Казахстан 29 декабря 1999 г. [5]. В последующие годы он корректировался незначительно. Концепцией предусматривается ограничение должностей политической службы. На наш взгляд, из будущего Реестра должностей политических государственных служащих должны быть исключены председатели дисциплинарных советов областей, городов Астаны и Алматы, акимы городов, районов, городов в районах и районов в городах, сел, сельских округов, поселков, аулов. Эти должности можно отнести к управленческому корпусу «А».

В новой Концепции указывается на то, что должность ответственного секретаря также целесообразно отнести к управленческому корпусу «А», усовершенствовав при этом порядок его назначения и правовой статус.

В научной литературе неоднократно затрагивался вопрос о правомерности отнесения Председателя и членов Конституционного совета Республики Казахстан к разряду политических служащих, так как данный вид государственных служащих основывает свою деятельность на Конституции и законах и не имеет никакого отношения к политике [6]. Мы разделяем данную позицию и считаем, что правовой статус Председателя и членов Конституционного совета Республики Казахстан, определенный Конституционным законом Республики Казахстан, не позволяет включать их в разряд политических государственных служащих.

Что касается Реестра должностей административных государственных служащих, то он предусматривает вместо существующего деления административных государственных служащих на пять категорий дифференциацию их на два корпуса: управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б». Какие преимущества вытекают из подобного подразделения административных государственных служащих?

Основная идея, заложенная в Концепции новой модели государственной службы, состоит в том, что управленческий корпус «А» будет обеспечивать реализацию политики, формируемую политическими государственными служащими, и взаимосвязь между принятием стратегических решений и их исполнением. Действующий на сегодняшний день Реестр должностей административных государственных служащих не вполне четко определяет специфику правового статуса руководителей, порядка их поступления и прохождения ими государственной службы.

Примечательно, что назначения на административные должности управленческого корпуса «А» будут осуществляться исключительно из кадрового резерва. А для обеспечения эффективности его использования будет предусмотрена правовая норма, предусматривающая обязательность нахождения кандидата в кадровом резерве корпуса «А».

Отбор в управленческий корпус «А» административной государственной службы будет проводиться на основе постоянного пополнения из числа государственных служащих, отнесенных к исполнительному корпусу «Б», зарекомендовавших себя в качестве профессионально компетентных и эффективно работающих сотрудников. Таким образом, кардинально меняются и подходы к значению и порядку формирования кадрового резерва государственной службы, который нередко критиковался из-за формального подхода и неэффективности. Формирование кадрового резерва государственной службы предполагает издание нового положения о кадровом резерве, в котором будут четко определены критерии для зачисления претендента в политический кадровый резерв и кадровый резерв управленческого корпуса «А». В числе таких критериев не только соответствующий уровень образования, стаж работы, оценка профессионализма, соответствие поведения нормам служебной этики, но и наличие письменной рекомендации политического или административного государственного служащего управленческого корпуса «А». Существенно изменится и процедура проведения отбора в кадровый резерв управленческого корпуса «А», которая будет проводиться в виде тестирования на основе профессиональных и личностных компетенций, а также профессионально ориентированного собеседования и экзаменов. Следует обратить внимание и еще на одно из принципиальных новшеств. Действующее законодательство о государственной службе содержит положение о том, что смена политических государственных служащих не является основанием для смены административных государственных служащих. Однако, как известно, на практике это положение постоянно нарушается, и нередко действует так называемый «командный метод» работы. Для искоренения подобной практики эффективной нормой является предусматриваемый Концепцией четкий срок пребывания государственного служащего в должности корпуса «А».

Дальнейшую правовую регламентацию в Концепции новой модели государственной службы получил институт ротации государственных служащих. Отныне ротация будет проводиться на системной основе, с соблюдением всех необходимых процедур и предусматривать меры социального обеспечения, в том числе и предоставление жилья для государственных служащих, перемещаемых в порядке ротации.

Что касается государственных служащих корпуса «Б», то их деятельность будет сопряжена с реализацией государственной политики (исполнительская деятельность) в соответствии с руководящей деятельностью государственных служащих управленческого корпуса «А».

Совершенствование порядка поступления на государственную службу

Еще одна новелла, заложенная в Концепции, — это изменение системы конкурсного отбора. Она будет двухэтапной. На первом этапе проводится отбор в кадровый резерв, что само по себе еще не гарантирует автоматического зачисления на должность. И только в рамках второго тура проводится конкурс на занятие вакантной административной должности. Второй этап конкурсного отбора будет включать следующие конкурсные процедуры: профильное (отраслевое) тестирование, а также собеседование (индивидуальное, групповое), экзамен, написание эссе.

Претерпит изменения и система тестирования. Впервые на постсоветском пространстве в ходе конкурса будет внедрено специальное психометрическое тестирование. Если сейчас тестовые задания включают в себя знание законодательства, должностных инструкций, нормативов, то новые программы тестирования построены с учетом профессиональных и личностных компетенций кандидатов, например, таких как мотивация достижений, коммуникативность, креативность мышления, ориентация на результат, лидерство, целеустремленность. Не секрет, что система конкурсного отбора имела недостатки, не позволяла в должной мере способствовать отбору наиболее подготовленных кадров. Думается, что изменения в порядке конкурсного отбора будут способствовать притоку на го-

сударственную службу наиболее подготовленных граждан, повысят профессионализм государственной службы.

Для апробации этих положений Концепции с сентября по март 2011 г. в Южно-Казахстанской и Акмолинской областях впервые прошли двухэтапные конкурсы на занятие должностей в местных исполнительных органах. При разработке Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы психометрических тестов на определение профессиональных и личностных компетенций был учтен международный опыт. Компьютерная программа по обработке результатов тестирования позволяет провести тестирование в *on-line* режиме по всем территориальным управлениям агентства.

Дальнейшее развитие системы обучения государственных служащих

Очень большое внимание в Концепции новой модели государственной службы отведено вопросам дальнейшего развития системы обучения государственных служащих. За годы независимости была создана разветвленная система обучения государственных служащих. Основные положения Концепции обучения государственных служащих, принятой в 2000 г., осуществлены. В Концепции новой модели государственной службы предусмотрены дифференцированные подходы к построению процессов обучения административных государственных служащих.

Так, государственные служащие, назначенные на должности корпуса «А», до непосредственного исполнения должностных обязанностей будут проходить краткосрочную стажировку для получения знаний в сфере менеджмента, стратегического планирования, принятия эффективных управленческих решений.

Кроме того, для служащих управленческого корпуса «А» и служащих, зачисленных в его кадровый резерв, будут составляться индивидуальные планы повышения профессионального развития.

Обучение государственных служащих корпуса «Б» будет осуществляться в системе региональных центров подготовки и переподготовки государственных служащих, с целью получения знаний и умений для эффективного исполнения политических решений и реализации стратегических программ.

В системе профессиональной подготовки государственных служащих будет регламентирован порядок обучения в рамках программ послевузовского образования.

Базовым образовательным центром по подготовке государственных служащих была и остается Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, программы подготовки которой должны быть составлены с учетом лучшего мирового опыта в системе государственной службы.

Внедрение системы оценки и карьерного планирования, совершенствование системы мотивации государственных служащих

Среди других направлений модернизации — совершенствование порядка проведения аттестации, где также предполагается внедрение психометрических тестов, изменение системы оплаты труда, где планируется переменную часть зарплаты — премии, надбавки, дополнительные выплаты — увязать с оценкой результатов деятельности государственного служащего. Если в настоящее время аттестации подлежат все государственные служащие, то в новой модели государственной службы аттестация будет распространяться только на государственных служащих, деятельность которых по результатам оценки определена недостаточно эффективной. Таким образом, на повестку дня встает вопрос о разработке нормативно-правового акта, определяющего порядок и условия проведения оценки и аттестации государственных служащих.

Оценка деятельности государственного органа, а следовательно, и конечная оценка деятельности каждого государственного служащего — особый аспект преобразований в системе государственной службы. Во исполнение Указа Президента Республики Казахстан «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» начиная с 2011 г. проводится ежегодная оценка эффективности деятельности государственных органов [7].

Ежегодная оценка деятельности государственных органов осуществляется по следующим направлениям:

- 1) достижение стратегических целей и задач в курируемых отрасли (сфере), регионе;

- 2) исполнение актов и поручений Президента Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан; Правительства Республики Казахстан; Премьер-Министра Республики Казахстан, его заместителей, Руководителя Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;
- 3) реализация бюджетных программ при исполнении бюджета;
- 4) оказание государственных услуг;
- 5) управление персоналом;
- 6) применение информационных технологий [7].

Совершенствование процесса управления персоналом государственной службы

В рамках совершенствования процесса управления персоналом государственной службы возрастает роль уполномоченного органа управления государственной службой. В частности, назначения руководителей кадровых служб государственных органов будут согласовываться с уполномоченным органом по делам государственной службы.

Эффективность управления кадровым персоналом и принятия кадровых решений во многом определяется и широким использованием возможностей «электронного правительства, системы «е-кызмет».

Совершенствование этических норм на государственной службе

С момента формирования законодательства о государственной службе особое внимание уделялось и уделяется антикоррупционным мерам, совершенствованию этических норм на государственной службе. Это направление получило свое дальнейшее развитие и в рамках Концепции новой модели государственной службы.

Так, с учетом мирового опыта предлагается внедрить двухуровневую систему управления административной этикой.

Первый уровень определяет общие стандарты поведения государственных служащих.

Второй уровень более детально определяет правила и нормы поведения для государственных служащих отдельных государственных органов.

Дальнейшее развитие получит законодательная база по вопросам конфликта интересов — ситуации, когда личные интересы государственного служащего вступают в противоречие с его служебными обязанностями. Как известно, понятие «конфликт интересов» сравнительно недавно введено в государственно-служебный оборот и нуждается в соответствующем процессуальном освещении.

В Концепции предусматривается усиление ответственности первых руководителей государственных органов, вплоть до отставки, в случае совершения коррупционных правонарушений руководящими лицами в данных органах.

Таким образом, антикоррупционная составляющая продолжает оставаться важным элементом в системе преобразований института государственной службы.

Повышение качества государственных услуг, формирование положительного имиджа государственной службы

Основным лейтмотивом преобразований, заложенных в системе государственной службы, является трансформация понятия «государственная служба», которое должно означать «служение нации, обществу» и быть ориентированным на население, как на потребителя государственных услуг.

В этой связи возрастает необходимость дальнейшего повышения качества государственных услуг, внедрения новейших информационных технологий, а также существенное возрастание количества электронных государственных услуг, оказываемых на портале «Электронное правительство».

Таким образом, качество оказания государственных услуг является одной из важнейших составляющих эффективности работы государственных органов.

В Указе Президента Республики Казахстан «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» четко обозначены критерии, по которым Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы будет производиться оценка: качество, своевременность, доступность, процесс обжалования, вежливость, оказание услуг в электронном формате. Уже запущен пилотный проект в Министерстве труда и социальной защиты населения, Агентстве Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и акимате Акмолинской области. Итоги пилотного проекта по оценке качества государственных услуг после их обсуждения в Администра-

ции Президента Республики Казахстан послужат основой для повсеместного внедрения их в других государственных органах.

Из изложенного видно, что процесс нормативно-правовой регламентации процедуры оказания государственной услуги имеет положительную динамику как в количественном, так и в качественном отношении. Расширяется перечень государственных услуг, улучшаются организационно-правовые механизмы их регламентации и контроля. Перспектива совершенствования правового механизма оказания государственных услуг нам видится в совершенствовании законодательства и консолидации Закона Республики Казахстан «Об административных процедурах», других законодательных и подзаконных актов по вопросам предоставления государственных услуг в Административно-процедурный кодекс, который должен четко урегулировать административные процедуры, начинающиеся как по заявлению физических и юридических лиц, так и по инициативе органа публичной администрации.

За последние годы была создана нормативно-правовая база в сфере оказания государственных услуг. 30 июня 2009 г. Правительством РК были утверждены Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам, Типовой стандарт оказания государственной услуги, Типовой регламент оказания государственной услуги [8]. Закон РК «Об административных процедурах» был дополнен ст.15–2 «Предоставление государственными органами информационных услуг физическим и юридическим лицам» [9].

Но действующую нормативно-правовую базу необходимо расширять и совершенствовать. И в этом плане важное значение приобретает контроль соответствующих государственных органов за соблюдением стандартов и регламентов оказания государственных услуг. В свою очередь, повышение качества оказания государственных услуг и налаживание связей с общественностью будут способствовать формированию положительного имиджа государственной службы.

Список литературы

1. Указ Президента РК от 21 июля 2011 года «Об утверждении Концепции новой модели государственной службы» / www.kyzmet.kz
2. Назарбаев Н.А. Казахстан–2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. — 2006. — 11 окт.
3. Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. «Об утверждении Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020 годы» / www.kyzmet.kz
4. Указ Президента РК от 1 февраля 2010 г. «Об утверждении Стратегического плана развития РК до 2020 года» / www.kyzmet.kz
5. Указ Президента РК от 29 декабря 1999 г. «Об утверждении Реестра должностей политических государственных служащих и Правил порядка наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих» / www.kyzmet.kz
6. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана / Под. ред. Г.С.Сапаралиева. — Астана, 2003. — С.206.
7. Указ Президента РК от 19 марта 2010 г. «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» / www.Kyzmet.kz
8. Типовой стандарт оказания государственной услуги. Типовой регламент оказания государственной услуги, Реестр государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам. Утверждены Постановлениями Правительства РК 30 июня 2007 г. № № 558, 559, 561 // САПП РК. — 2007. — № 23. — Ст. 264, 265, 266.
9. Закон РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года № 107 // Ведомости Парламента РК. — 2000. — № 20. — Ст. 37 а.

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.136 (574)

Теоретико-правовые аспекты понятия и юридической природы нормативных правовых актов

Ахметова Н.С., Кордас И.А.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада нормативтік құқықтық актілердің заңдық табиғаты және теоретикалық-құқықтық аспектілердің түсінігі, олардың түрлері, сонымен қатар Қазақстан Республикасындағы құқықтық жүйелерді қалыптастыруға әсері мен актілерді іріктеу сипатын жүйелендіру қарастырылады. Нормативтік құқықтық актілердің негізгі арнайы сипаты көрсетіліп, қарастырылады. Авторлар нормативтік құқықтық актілердің белгілері және олардың түрлеріне сипаттама бере отырып, заңдар жинағын жариялану тәртібі мен жүйелендіруді түйіндеп анықтауға әсерін көрсетеді.

The given article concerns the concept of the legal-theoretical aspects and legal nature of the regulatory legal acts, their types and on the formation legal systems in RK, and also systematized criteria of acts processing. The main important features of regulatory legal acts consider and select, reveal signs of regulatory legal acts and their aspectual characteristic, presenting to the content and ordering the publications code of laws.

Правовой науке известен целый комплекс различных источников права, которые могут служить способом внешнего существования нормативно-правового предписания. В процессе своего развития человечество для воплощения нормы права в пригодную для регулирования форму использовало и государственно-властное санкционирование обычаев, и судебный прецедент, и положения соглашений, и религиозные нормы. Однако, в конце концов, в большинстве стран в качестве основного средства придания норме права определенной, санкционированной государством формы стали использоваться нормативно-правовые акты. В современном мире нормативно-правовые акты являются самой распространенной формой выражения правовых норм.

В юридической литературе нормативному правовому акту дается определение в различных вариациях. Довольно типичными, при этом отражающими сложившееся представление о нормативном правовом акте на современном этапе являются следующие: нормативный акт — это имеющий формальный характер государственно-правовой документ, в котором в письменной форме выражено решение уполномоченного органа правотворчества (или по его поручению общественной организацией) об установлении, изменении или отмене правовых норм, и который должен быть официально, в установленном порядке оформлен для использования, т.е. это властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права (закон, кодекс, постановление, инструкция и др.) [1; 19].

Нередко используется это понятие и в «узком», собственном смысле, как «письменное литературное произведение», «один из подвидов официально-делового произведения наряду с другими актами-документами, имеющими юридическое значение», когда надо было обозначать его принадлежность к законотворческой стилистике. Часто в узком значении он употребляется и как закон, исходящий от государства. Юридически же это положение выглядит весьма некорректно, поскольку отождествление закона с другими нормативными правовыми актами вносит путаницу в различные формы (источники) права, снижает эффективность их применения.

Наконец, можно привести выдержки из Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах»: Нормативный правовой акт — письменный официальный документ

установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий или приостанавливающий их действие [2]. Здесь термин «нормативный акт» употребляется в широком смысле — для обозначения любых источников права. В этом плане говорится о законах (Конституции, конституционном законе, обычном законе, актах республиканского референдума, указах Президента, имеющих силу закона) и подзаконных актах. Другими словами, в понятие нормативного правового акта, в буквальном смысле слова, входят акты органов разного уровня: от высших органов власти и управления до местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений и организаций.

Однако главное при определении понятия нормативного акта состоит в том, чтобы правильно понять юридическую природу, основной смысл, содержание того, что называется нормативным правовым актом, и, следовательно, необходимо выделить и рассмотреть хотя бы его основные специфические черты.

Представляется естественным начать анализ юридической природы, сущности нормативного правового акта с его характерной черты, которая отличает его от социальных норм и всех иных правовых актов, в частности, правоприменительных, носящих «индивидуально-определенный» характер. Эти признаки заключаются в следующем: все без исключения нормативные правовые акты являются «государственными» по своему характеру, содержащие нормы права. Государственная воля видна во всех случаях — когда они разрабатываются, издаются, видоизменяются органами государства. Прежде всего, они направлены на «наступление» уголовных, гражданских, трудовых, семейных и иных правовых последствий. Кстати, именно такие акты и являются основными источниками права в Республике Казахстан, в других странах СНГ и европейских государствах.

Термин «нормативный» означает все то, что представляет собой необходимый предел или меру юридического характера, которым руководствуются субъекты в правовых отношениях. Данный термин воплощает в себе предел нормативной достаточности, что характеризует во многом эффективность действия законов. Правильная «дозировка» юридического содержания напрямую связана со стабильностью, надежностью, авторитетностью, исполнительностью правовых актов. В правовой лексике этот термин употребляется в следующих словосочетаниях: «правовая норма», «юридическая норма», «нормативный акт» и ряде иных, которые, как правило, соответствуют своему назначению и требованиям Конституции [3].

В то же время работа по определению нормативности правовых актов представляет известные трудности, поскольку правотворческая практика не разграничивает четко формы нормативных и ненормативных актов (за исключением закона). Единые, бесспорные, пригодные на все случаи жизни критерии нормативности юридической наукой еще пока не выработаны. Требуют дальнейшего изучения принципы отграничения нормативных предписаний от ненормативных предписаний общего характера, для которых характерен такой признак, как отсутствие в предписании четко определенного адресата. Само отсутствие в предписании указания об индивидуально-определенном адресате, к которому обращено требование юридической нормы, хотя и является широко признанным критерием нормативности, также не всегда выдерживает проверку практикой. Недостаточно ясны природа и отличительные черты содержащихся в актах правовых дефиниций, норм-принципов.

Вопросы определения нормативности правовых предписаний и выработки наиболее удачных форм ее выражения в текстах актов заслуживают внимания ученых-юристов, поскольку в этом заключается сложность работы по систематизации законодательства и научной обоснованности понятий нормативного правового акта и нормы права.

В юридической литературе отмечается, что систематизации подлежат лишь имеющие нормативное значение законодательные акты и решения правительства. Как показала практика подготовки и издания Свода действующего законодательства Казахстана, безошибочно определить нормативность закона и другого законодательного акта (конституционного закона, указа, кодекса, закона) не представляет трудности, поскольку они всегда нормативны. Что же касается указов Президента Республики Казахстан, то они могут быть как нормативными, так и ненормативными (индивидуальными, оперативными, организационными). Особую трудность представляет определение нормативности решений Правительства, в которых содержится множество предписаний типа: «установить», «распространить», «передать», «рассмотреть», «принять меры», «принять участие», «обеспечить», «разрешить», «поручить», «рекомендовать» и др. Эти же слова в решениях Правительства

даются также во множественном числе, например, «передавать», «принимать меры», «принимать участие», «обеспечивать» и др.

Общий характер правовой нормы вытекает из того, что норма — это регулятор общественных отношений, она образует меру, масштаб, правила для развития общественных отношений, взятых с какой-то стороны, в той или иной плоскости, без учета всех других сторон этих отношений. Если брать материальную подоплеку появления норм права, то они потому и возникают, что на известной ступени развития общества появляется потребность охватить общим правилом производство, распределение, обмен продуктов, позаботиться о том, чтобы индивид подчинился общим условиям такого производства и обмена. Это правило, вначале выражающееся в обычае, становится затем законом.

В условиях современного развития права происходит изменение содержания нормативности. В структуре права возрастает число обобщающих положений, которые лишены признаков норм в традиционном их понимании, но и они представляют собой органические частицы правовой системы в целом, выражают ее нормативность [1; 22].

Это относится, в частности, к таким используемым в правовых актах положениям, как нормы-принципы, отправные начала правового регулирования, нормы-определения. Они являются нормами права, служат необходимым компонентом правового регулирования. Такой же характер носят предписания о правовом статусе органа, организации, учреждения, устанавливающие систему органов государства, административно-территориальное деление, правовое положение граждан, а также вспомогательные нормы о юридическом движении нормативных актов: принятии, изменении, дополнении, признании утратившими силу. К их числу примыкают акты и их части, которые носят в значительной мере технический характер, в частности, генеральные планы развития городов Казахстана и схемы районной планировки.

Часто в правительственные решения включаются предписания организационно-оперативного характера в виде указаний, например, об осуществлении контроля, нормы-задания, рекомендации и т.д.

Большие трудности представляет «относимость» тех или иных предписаний по вопросам заготовительной деятельности к нормативным. Не случайно, в ранее изданных томах собрания действующего законодательства и Свода законов Казахской ССР встречается множество ненормативных предписаний, и они не должны были бы систематизироваться. Однако удельный вес таких предписаний достаточно велик, исключение из текста актов привело бы к нарушению стройности актов в целом, а качество таких собраний в значительной степени снизилось бы. Поэтому при подготовке и издании будущего Свода законов Республики Казахстан, различного рода сборников законодательства должны приниматься во внимание целесообразность включения упомянутых выше предписаний [1; 23].

В республике впервые в правотворчестве закреплена в Конституции (п.1 ст.4) система правовых актов, которая, с точки зрения законодателя, составляет действующее право Казахстана [4].

В марте 1997 г. Конституционным советом Республики Казахстан (в связи с обращением Президента Республики Казахстан об официальном толковании отдельных норм Конституции) было дано толкование п. 1 ст. 4 Конституции в части того, что следует относить к иным нормативным актам. В своем Постановлении Конституционный совет записал, что «в соответствии с указанным пунктом данной статьи Конституции к иным нормативным правовым актам относятся следующие акты, содержащие нормы права: акты, принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995, 1996 гг., указы, имеющие силу законов, в том числе конституционных, а также указы, имеющие силу законов, принятые в соответствии с п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, указы Президента, постановления Парламента, его палат и Правительства Республики, акты министерств и государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства Республики Казахстан, а также ведомств, осуществляющих в соответствии со ст.ст. 23 и 24 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Конституционного закона, «О Правительстве Республики Казахстан» межотраслевую координацию, иные исполнительные и распорядительные функции, специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, решения местных представительных и исполнительных органов, решения органов местного самоуправления, а также акты, издание которых предусматривается законодательством» [5].

Нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законодательные акты (Конституция, конституционный закон, кодекс, закон, указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона или закона, постановления Парламента, постановления Мажилиса, постановления Сената) и подзаконные акты (все иные, не являющиеся законодательными актами). Ведущее место в системе нормативных правовых актов занимают законы, которые «исходят» от высшего представи-

тельного органа, осуществляющего законодательные функции (Парламента), а также республиканского референдума и Президента РК.

Текущее законодательство в любом демократическом правовом государстве базируется на Конституции как базовом источнике права. Нормы Конституции могут конкретизироваться текущим законодательством, но текущее законодательство не должно выходить за рамки Конституции и изменять содержание конституционных предписаний. Поэтому если продолжают действовать законы, принятые до новой Конституции, которые в какой-то части пришли в противоречие с ее нормами, они должны быть приведены в соответствие с Конституцией.

Издание законов в Республике Казахстан, как и в ряде зарубежных стран, осуществляется не одним Парламентом. Такое положение вряд ли стимулирует повышение роли главного законодательного органа, а наоборот, приведет к чрезмерному усилению роли Президента в области законодательной деятельности. Еще в свое время Монтескье в своем сочинении «О духе законов» отметил, что «все погубило бы, если бы в одном и том же лице, в одном учреждении были соединены все три власти: законодательная, исполнительная и судебная, то есть если бы они сами создавали законы, приводили в исполнение общеобязательные постановления и судили преступления или тяжбы частных лиц» [6; 290,291].

В самом общем плане нормативные правовые акты можно разделить на три большие группы: законы, подзаконные акты, ратифицированные международно-правовые пакты. Их различие проводится, прежде всего, по функциям и полномочиям субъекта, принимающего акт; характеру и объему регулируемых общественных отношений. Вполне объясним и производный от них, сугубо нормативно-правовой критерий. Он отражает место акта в правовой системе, его форму и признаки, типичные нормы, предписания, положения, наконец, юридическую силу, как суммарный показатель его соотношения с другими правовыми актами [1; 26,27].

Важно также отметить, что в условиях всевозрастающего сотрудничества между государствами развитие правовых систем нельзя ограничивать национально-государственными рамками. Сильное воздействие на них оказывает внешняя правовая среда, причем нынче преобладает акцент на сближение правовых систем различных государств.

Существует несколько институционально-юридических каналов влияния: а) модельные законодательные акты; б) международно-правовые принципы и нормативные документы; в) международные договоры и соглашения; г) иностранное законодательство, его отрасли и отдельные правовые акты [1; 27].

Придавая значение идее права и конституционализма, важно подчеркнуть значение общепризнанных определенным сообществом государств «модельных» нормативно-правовых источников. Например, это модельные акты о согласованных принципах регулирования гражданства, информационного обмена, таможенного дела, экологической безопасности в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ.

В других же случаях модельные акты имеют сугубо научно-доктринальный характер. Таков, в частности, базовый международный налоговый кодекс, разработанный в 1992 г. исследователями из Гарвардского университета.

Модельные акты способствуют формированию однородных правовых массивов в точках их наибольшего сближения.

Существенным образом влияют на национальные правовые системы принципы и документы международного права — декларации, конвенции, пакты, причем влияние непосредственно распространяется на содержание многих «национальных» актов, действующих в разных сферах регулирования (например, это общепринятые правила Генерального соглашения о тарифах и торговле). А ратифицированные международные договоры прямо врастают «в правовую ткань» государства.

Становится все более ощутимым и влияние международного и иностранного права на законодательство Республики Казахстан. При этом «иностранное» законодательство по-разному воздействует на национальные правовые системы. Степень его восприятия определяется, безусловно, их принадлежностью к разным системам права — романо-германской (континентальной), англосаксонской и т.д. Сходство правовых институтов и актов нарастает, причем не всегда органически.

Стремление к «подражанию» иногда ведет к активному заимствованию чужих идей, норм и институтов права (конституционных — из Франции, гражданско-правовых — из Голландии, самоуправления — из Венгрии) и механическому перенесению их в казахстанскую правовую систему.

«Чужеродность» методов регулирования обнаруживается не сразу, но вред подобного нужно предвидеть как самим законодателям, так и специалистам, юристам и экспертам. Ощущается неодинаковое влияние внешней правовой среды на разные элементы казахстанской правовой системы. Законы чаще этому подвержены, подзаконные акты — реже, но и среди них можно обнаружить «правовых близнецов». Например, акты о самороспуске Верховного Совета и местных Советов в Казахстане и об увеличении объема прав Президента схожи с аналогичными российскими актами.

В системе законодательства различные виды нормативных правовых актов занимают строго определенное место, сохраняя незыблемой иерархическую связь, установленную и гарантированную Конституцией в соответствии с принципами верховенства закона требованиям законности. Точное выявление признаков нормативности правовых актов и их видовых характеристик оказывает влияние на определение систематизационных критериев, предъявляемых к содержанию и порядку издания собраний (сводов) законов. Представляется возможным указать на следующие его критерии.

Прежде всего следует исходить из того, что предметом систематизируемых сборников (сводов) законов являются нормативные правовые акты, т.е. те, которые содержат нормы права, рассчитаны на регулирование вида общественных отношений, устанавливают общее правило поведения, адресованы не отдельному лицу, а кругу лиц, действие которых не исчерпывается исполнением, а рассчитано на неограниченное число случаев.

Логически верным, на наш взгляд, будет включить в собрание (свод) акты разного характера: 1) акты, как по форме, так и по содержанию полностью соответствующие современному уровню законодательства; 2) действующие акты, которые в принципе отвечают требованиям жизни, общественной практике, но нуждаются в тех или иных коррективах; 3) укрупненные акты; 4) кодификационные акты (кодексы, положения, правила, регламент, инструкция) и новые акты, устраняющие пробелы в законодательстве, регулирующие те сферы общественных отношений, которые еще недостаточно регламентированы правовыми средствами.

Признак нормативности предопределяет правило невключения в собрания (своды) законов актов по тем вопросам, регулирование которых впоследствии было передано в компетенцию центральных органов власти и управления либо в компетенцию местных представительных и исполнительных органов. При решении этого вопроса имеется в виду то обстоятельство, что включение таких актов крайне осложнило бы возможность пользования ими, поскольку органы власти и управления, на решение которых переданы данные вопросы, могут вносить и вносят различные изменения в регулирование соответствующих общественных отношений. Если такого рода акты помещались бы в сборники, то они не были бы достоверными источниками информации о действующем механизме правового регулирования. К тому же это правило интерпретируется, прежде всего, тем, что соответствующие ведомства издадут специальные сборники, в которых лица и органы, интересующиеся этими вопросами, найдут необходимые им данные.

Нормативность предопределяет также невключение в собрания (своды) так называемых подвижных актов, т.е. актов, подвергающихся частым изменениям (устанавливающих розничные и оптовые цены, стандарты, тарифы, штатную численность), а также актов, помещение которых в собрание попросту нецелесообразно в силу того, что они касаются конкретных вопросов (административно-территориальное деление, наименование и переименование населенных пунктов, предприятий, учреждений, железнодорожных станций и т.д.). Это объясняется тем, что такие акты в силу самого характера вопроса касаются частных, конкретных проблем, не имеющих отношения к основной массе субъектов права.

В собрание не должны включаться и такие акты, которые носят нормативно-вспомогательный характер. К их числу относятся акты, предусматривающие отмену ранее изданных актов, формулирующие новую редакцию ранее принятых актов и их частей. Они исключаются по мотивам нецелесообразности, поскольку не вносят ничего нового в правовое регулирование, имеют лишь технико-юридическое значение. Такие акты для подавляющего большинства государственных органов, а также для граждан и общественных организаций не представляют интереса и поэтому их помещение в собрание лишь перегрузит его несущественными материалами.

Таким образом, всякое социально-научное познание, как известно, претендующее на достоверное объяснение исследуемых явлений, с необходимостью приводит к постановке проблемы сущности. Не является исключением из этого правила и теория права, ибо категория сущности дает универсальную, объективную характеристику нормативным правовым актам. Она занимает ведущее положение в теории права, так как позволяет адекватно раскрыть социально-политическое и нормативно-

правовое содержание различных видов актов (Конституции, законов, указов, постановлений и т.д.), их соотношение, роль и место в системе казахстанского законодательства, выступает методологической основой познания иных категорий и имеет серьезный мировоззренческий смысл. Существенно возрастает как политическое, так и практическое значение данной проблемы в связи с радикальным обновлением действующего законодательства и разработкой проектов новых актов.

Список литературы

1. *Табанов С.А.* Систематизация как важнейшая форма совершенствования законодательства: теория и практика Республики Казахстан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 1999. — 41 с.
2. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. (в действующей редакции) // Ведомости Парламента РК. — 1998. — № 2,3.
3. *Черняков А.А.* Нормы конституционного права: к вопросу о понятии // Мысль. — 1997. — № 6. — С. 16.
4. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. // Казахстанская правда. — 1995. — 5 сент.
5. Постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» // akimvko.gov.kz
6. *Монтескье Ш.Л.* О духе законов // Избр. произведения. — М., 1955. — 463 с.

ӘОЖ 342.5

Мемлекет табиғатын зерттеуге жаңаша көзқарастар

Ахметова Н.С., Байжанова К.Т.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

В статье рассматриваются различные подходы в понимании и определении государства, его природы и сущности. Проведен глубокий анализ известных и широко распространенных в юридической литературе теорий происхождения и сущности государства, а также подходов и точек зрения различных правовых школ, в частности юридического и социологического позитивизма, и дана им оценка с позиции современности. Особое внимание уделено новым подходам на происхождение, сущность и природу государства с учетом современного уровня развития юридической науки.

This article considers different approaches to understanding and definition of the state, its nature and essence. There is a deep analysis of well-known and widespread in juridical literature of theory of origin and nature of the state, as well as the different attitudes and points of view of various law schools, in particular, juridical and sociological positivism, and also there is appraisal from the position of contemporaneity. Particular attention is paid to new approaches to the origin, essence and nature of the state taken into account the contemporary level of development of juridical science.

Қоғамдық ғылымның кез келген мәселесін қарастыру барысында көптеген ұсақ-түйек сұрақтар мен әртүрлі жан-жақты көзқарастар арасынан қажеттісін іріктеп алу үшін негізгі тарихи байланысты білген абзал — «кез келген сұраққа белгілі құбылыстардың қалай жүзеге асқаны тұрғысынан және оның дамуы тұрғысынан қарап, құбылыстың неге айналғанын білуге болады» [1; 7].

Мемлекет мәселелерін зерттеушілер арасында мемлекеттің пайда болу процесіне қатысты бірлік тұрмақ, қауымдастық та жоқ. Мемлекеттің шығу тегіне қатысты жалпы түсініктермен қатар, кейде тіпті кереғар көзқарастар да кездеседі. Кейбіреулердің мемлекеттің пайда болуын терең және жан-жақты түсінуге қажетті фактілерді саналы түрде бұрмалайтындығы да рас. Осыған байланысты ХХ ғасырдың басында көрнекті мемлекет танушы Л.Гумплович былай деп жазады: «Егер мемлекет түсінігі саяси бағыттарды көрсетуге, саяси бағдарламаларды мазмұндауға сайылса, саяси құштарлықтардың орындалуына қызмет етсе, онда ол мемлекеттің шығуы таза тарихи акт ретінде бұрмаланғанын білдіреді. Мемлекеттің пайда болу мәселелерін «жоғары идея» деп аталатындардың пайдасына саналы түрде бұру жиі кездеседі» [1; 38].

Таза тарихи актінің идея негізінде құрып, танымал қажеттіліктерден немесе рационалистік және адамгершілік ниеттерінен шығарады. Ертеректе адамгершілік пен адамзаттық абыройды сақтап қалу үшін, мемлекеттің пайда болуының табиғи шынайы тәсілін көрсетпей жасырып қалып, оның орнына «заңды және адами нысанды» ұсынған дұрыс деп саналған. Нәтижесінде мемлекеттің пайда болуының «шынайы, табиғи тәсілі» ғана жасырылып қоймай, осы үрдістің маңыздылығының өзін әр түрлі түсіну орын алған. Мемлекеттің пайда болуының табиғилығын сипаттайтын көзқарастардың бірі бойынша, мемлекеттің пайда болуы экономика мен қоғамның табиғи дамуымен байланысты. Екінші бір көзқарас — адамдардың жалпы мәдениетінің табиғи дамуымен, мемлекеттің қалыптасуы мен өмір сүруінің объективті қажеттілігін пайымдауға әкелетін олардың ақыл-ойымен байланысты түсіндіріледі.

Бұдан басқа, мемлекеттің пайда болу мәселелерін қарастыру барысында, мемлекеттердің пайда болу үрдістерінің өзі алуан түрлі екендігін ескерген дұрыс. Бір жағынан, мемлекеттердің жалпы аренада алғашқы шығу үрдісін ажырату керек. Бұл қоғам дамуына байланысты ыдыраған қауымдық билік пен әлеуметтік нормалардың орнына келген мемлекеттік-құқықтық құбылыстардың, институттардың және мекемелердің қалыптасуымен байланысты. Екінші жағынан, жаңа мемлекеттік-құқықтық құбылыстардың, институттардың және мекемелердің пайда болуы мен даму үрдісінде бұрынғының негізінде қалыптасқан, бірақ белгілі бір себептерге байланысты қоғамдық-саяси аренадан кеткен бөліктерін де бөліп қарастырған орынды.

Мемлекеттің пайда болу процесінің екі жақтылық сипатының барын анықтаған, ресейлік құқықтанушы Г.Ф.Шершеневич мемлекеттің шығу тегін кем дегенде екі тұрғыдан қарастыру керектігін ескерткен. Қоғамда алғашқы мемлекеттердің қалай пайда болғандығын зерттеу мемлекеттің пайда болуын зерттеудің бірінші жағы. Екінші жағы, қазіргі кезде барлық азамат мемлекеттік жағдайда өмір сүріп отырған кезеңде жаңа мемлекеттік құрылымдар қалай пайда болады деген сұрақтың төңірегінде қарастырылады [2].

Мемлекеттің пайда болу үрдісін зерттеуге осы тәріздес дифференциалды қатынас аталмыш процестің пайда болуы мен дамуының әр түрлі шарттарының болатындығымен, олардың қалыптасуы мен әрі қарай дамуының бір-бірінен ажыратылатын заңдылықтарының болатындығымен анықталынады. Егер мемлекет дамуының ерте кезеңдерінде басты роль объективті, табиғи факторларға берілсе, мемлекеттік-құқықтық материя дамуының кейінгі кезеңдерінде, дәуірі өткен мемлекеттер орнына жаңа мемлекеттердің ауысып келіп отырған заманында объективті факторлармен қатар, субъективті факторлар да маңызды роль атқара бастады. К.Маркс пен Ф.Энгельс адамды қоршаған ортаны танылатын және сонымен бірге қайта құрылу мүмкіндігі бар субъект пен объектінің бірлігі ретінде анықтаған. Объект ретінде әрекет пәні, нәтижесі танылса, субъект — қоғамдық тұлға, ұжым, қоғам. Адамзаттың барлық тарихы оларға жоғары деңгейге ұмтылған айналымдағы спираль ретінде көрінген. Ол субъект пен объектінің өндіріс, әлеуметтік-ұйымдастырылған еңбек, пәндік-әлеуметтік әрекет арқылы жасалатын ажырағысыз өзара әрекеттестігіне негізделеді [3]. Аталмыш факторлар қоғам өмірінің барлық институттары мен аймақтарын анықтайды. Осыған байланысты кейбір мемлекеттер мен құқықтық жүйелердің өзгелерінің орнына келуі барысын қарастырғанда эволюция тәріздес мемлекеттік-құқықтық материяның дамуының басым табиғи нысанын қарастырумен қатар, субъективтілік сипаты бар революция тәріздес нысанды да қарастырамыз.

«Мемлекеттің қандай түрлері бар?» деген сұраққа жауап беру барысында Қайта өрлеу заманының философы Н.Макиавелли мемлекеттер, «егер мемлекет басшысы ұзақ уақыт басқарса, мұрагерлікке негізделеді немесе жаңа» болады деген. Мемлекет тұтастай жаңа болуы немесе белгілі бір бөлігі мұрагерлік мемлекетке жаулап алудың салдарынан қосылғандықтан жаңа болуы мүмкін. Жаңа мемлекеттер қол астындағылар патшаға бағынуға көндіккен мемлекеттер және ықылым заманнан еркін өмір сүруге үйренгендер болып бөлінеді. Мемлекет «өзінің немесе өзгенің қаруымен, тағдыр сүйінішімен немесе қаһармандықпен» пайда болады [4].

Макиавеллидің саясат құралдарына қатысты көзқарасын анықтау барысында, күштеудің ол үшін абсолютті құндылық еместігін байқаймыз. Күштеуді қолдану мемлекетті реакционерлерге қарсы біріктіру және қайта құру мақсатын көздегенде ғана ақталады. Қатыгездік бір мәрте ғана, қол астындағылардың пайдасына қолданылса, оны ақтауға болады, ал егер ол жүйелі түрде қолданылатын болса, оған ақтау жоқ деп есептейді. Макиавеллидің диктатураны мемлекетті революциялық жолмен қайта құру құралы ретінде қарастырған көзқарасы, кейінгі кезеңде өзінің шынайы бағытынан бөліп алынып, бостандықты шынайы және жалған жақтаушылармен сөгілді.

Монархтар мен диктаторлар оны адам құқықтарын аяққа таптаудың, халықтарды басып-жаншудың құралына айналдырып алды. Оның нақты жағдайларға қатысты ашылған саясат принциптері әмбебаптық сипат алып, макиавеллизм атын жамылған бағытпен танылды да, көшбасшысының негізгі ойын бұрмалап көрсетті.

Мемлекеттілікке келу тәсілдері, басқаша айтатын болсақ, мемлекеттің пайда болу нысандары саяси тұрғыдан ғана мемлекеттік-құқықтық теориядағы маңыздылығы танылып қоймайды, сонымен бірге оның тәжірибе тұрғысындағы прагматикалық маңызы да ерекше. Олар, біріншіден, билеуші элитамен немесе жеке тұлғамен (монарх, князь) жаңадан иелік еткен мемлекеттік билікті ұстап тұру үшін маңызды. Жаңа билеушіге, тіпті жаңа аумақтарды қосып алған мұрагер билеушіге де билікті ұстап қалу қиындық тудырады, оның себебі «барлық жаңа мемлекеттерде төңкеріліс жасауға негіз болатын табиғи себептер болып табылады». Адамдар жаңа билеуші бұрынғысына қарағанда жақсырақ болар деген сеніммен, бұрынғы билеушіге қарсы шығады да, кейіннен өзінің алданғанын біледі. Жаңа билеуші, бұрынғыға қарағанда, қатаңырақ болуға мәжбүр болады, жаңа аумақты игеру одан қол астындағыларға бұрынғыдан да ауырлау жүк салуды, әскерді ұстап тұруды қажет етеді. Нәтижесінде жаңа билеуші қудалаған адамдарының арасынан өзіне жау тауып алады, басып алуға көмектескен жақтастарының біразын жоғалтады. Оның себебі жақтастары күткен дәрежеде оларды елеп-ескере, марапаттай алмайды. Екінші жағынан, жақтастарына қатысты солардың арқасында билікке ие болғандықтан, қатаң шараларды да қолдана алмайды [4; 134].

Қалыптасқан жағдайдан шығудың жолы қайда, жаңа иелік еткен билік пен мемлекетті қалай сақтап қалуға болады деген сұрақтардың жауабын жаңа мемлекеттің, тиісінше мемлекеттік биліктің қандай жағдайда пайда болғанына қарай шешуге болады. Егер жаңа мемлекет тұрғындары ешқандай құқықтар мен бостандықтарды білмеген қараңғы жерде қалыптасса, сондай-ақ бір елдің аумағында және бір тілдік кеңістікте пайда болса, Макиавеллидің көзқарасы бойынша, мемлекет басшысы мынандай шараларды қолданғаны жөн. Алдымен, бұрынғы билеушінің ұрпақтарын түп-тамырымен құрту қажет, себебі әдет-ғұрып ортақтығы мен ескі тәртіптің сақталуы барысында олардың тарапынан үлкен қауіп төнеді деп санаған. Содан кейін, жаңадан құрылған мемлекет, оның барлық жерінің біркелкілігін және үйлестігін қамтамасыз ету үшін бұрынғы заңдар мен салықтарды қалдыруға тырысуы қажет. Ол басып алынған жерлердің «жаулап алушының түпкі мемлекетімен бірігіп сіңісіп кетуіне» ықпал етеді деп санаған [4; 135].

Егер жаулап алынған жердің тілі де, салт-дәстүрі де өзгеше болатын болса, онда билеушінің қолданатын шаралары да өзгеше болады. Билеуші жаңа жерлер мен мемлекетті біріктіретін құрылымдар құруға, көрші әлсіз мемлекеттердің басшысы және қорғаушысы болуға тырысуы керек және ең бастысы елге күші өзінен басым болатын өзге билеушіні кіргізбеуге тиісті.

Екіншіден, жаңа мемлекеттер мен құқықтық жүйелердің пайда болу тәсілдері адамгершілік-саяси және әлеуметтік жағынан алғанда жаңа заңдарды қалыптастыру және оларды ерікті сақтауды қамтамасыз етудің негізі ретінде жоғары маңызға ие болады. Жаңа мемлекеттің қалай қалыптасатындығына байланысты құрылу барысында олар әрі қарай өмір сүруі мен қызмет етуінің әр түрлі әлеуметтік және саяси-адамгершілік негіздерін қалыптастырады. Яғни, олардың құқық шығармашылық және құқық қолдану әрекеті базасы да әр түрлі болады.

Үшіншіден, жаңа мемлекеттер мен олар құратын құқықтық жүйелердің пайда болуы тәсілдері мен нысандары өмір сүру деңгейін қолдау және әлеуметтік-саяси теңдікті күшейту тұрғысынан алғанда, оны әрі қарай нығайту және дамыту үшін үлкен маңызға ие болады. Дүниежүзінің көптеген мемлекеттерінің қалыптасу және қызмет ету тәжірибесіне сүйенсек, бұқара халыққа сүйенген, оның қолдауына ие болған мемлекеттер, кең әлеуметтік қолдау көрмеген мемлекеттерге қарағанда даму мүмкіндіктері көп болады. Мемлекеттің пайда болуы барысында бұқара халықтың кең қолдауына ие болу билікті нығайту және кейінгі кезеңдерде мемлекеттің өмір сүруінің жоғары қарқыны үшін ғана емес, сондай-ақ туындайтын қиындықтарды табысты шешу үшін де маңызды. Бұл мемлекеттің пайда болу кезеңіне ғана қатысты емес, сонымен бірге оның дамыған кезеңіне де қатысты айтылады. «Жетілген мемлекет өз ішінде саяси бостандықты, сонымен бірге саяси әділеттілікті жүзеге асыруға тырысады», — деп жазады танымал француз құқықтанушысы М.Ориу [5]. Соның барысында үйлесімсіз даму нәтижесінде әлеуметтік және саяси дағдарыс орын алуы мүмкін. Бұндай дағдарыстар қатарына 1688 жылғы Ағылшын революциясына, 1789 жылғы Француз революциясына әкеліп соқтырған жағдайларды жатқызуға болады. Ондай жағдайлар қазіргі мемлекеттік-құқықтық құрылымдарда да кездеседі. Әрине, бұлай дегенде реакциялық рух пен революциялық рухтың күресі туралы ғана айтылып тұрған жоқ, онда мүлік иелері мен өзге халықтың арасында күрес, ескі

мемлекеттер мен саяси режимдердің жаңаларымен күресі де ескеріледі. Бұл шексіз, жалғаса беретін үрдіс болып табылады.

Ол ерте ме, кеш пе барлық мемлекеттер мен саяси режимдерге әсер етеді. Рим империясының құлап, орнына дербес мемлекеттердің келуі, Британ империясының, КСРО-ның ыдырауы және олардың негізінде тәуелсіз мемлекеттердің құрылуы тәріздес тарих пен қазіргінің мысалдары біздің ойымызды дәлелдейді. Бұрынғы үлкен державалар мен қарапайым мемлекеттер қоғамдағы және қоршаған ортадағы үрдістер ықпалымен мәндік өзгерістерге ұшырап, уақыт өте келе дүниежүзілік аренадан кетуге мәжбүр болады.

Қазіргі кезеңде өмір сүріп отырған мемлекеттердің және құқықтық жүйелердің мәні мен ерекшеліктерін терең және жан-жақты түсіну үшін және олардың болашақтағы дамуының тарихи бағыттарын анықтауға тырысу үшін, осы мемлекеттердің және мемлекеттік құрылымдардың қалай пайда болғанын және олардың қандай жолдармен дамығанын және қазір қандай күйге жеткенін оқып-зерттеу керек. Қандай да болмасын қоғамдық құбылысты, соның ішінде мемлекетті де, пайда болуы мен дамуы тұрғысынан қарастыратын болсақ, одан өткеннің қалдығын, қазіргінің негізін және болашақтың бастауын көруге болады.

Сонымен, мемлекеттің пайда болуы мен дамуының мәселелерін зерттеуге назар аудара отырып, оның тарихына көз жүгіртеміз де, мемлекет дамуының болашақтағы негізгі бағыттарын түсіну үшін алғышарттар қалыптастырамыз.

Қазіргінің өткенмен және болашақпен өзара байланысы мен өзара әрекеттестігі мәселелерін қоғам эволюциясын мысалға ала отырып қарастырған Н.М.Коркунов былай деген: «Қоғам мен мемлекет үшін қазіргімен қатар өткеннің де маңызы ерекше. Әрбір ұрпақ болашақтағы қоғам өмірінің дамуына белгілі бір дәрежеде ықпал етеді және әрбір ұрпақ әкелер мен аталарынан өткеннен бай мұраны иемденеді» [6; 204].

Қоғам өмірі көп дәрежеде өткенмен анықталынады, егер бұрынғы тарихи оқиғаларға бай болатын болса, бұл байланыс тіпті де жоғары деп санайды. Қазіргі кезеңде әлсіз қоғам тарихы бай болатын болса, өмір сүре беруге мүмкіндік алады. Мысал ретінде Рим империясын атауға болады, оның өткенінің байлығы соншалық саяси қуаттылығын құртқан варварлардың өзі рим өркениетінің ұлылығы алдында бас иген.

Дегенмен бұрынғы тарихи өмірмен қатар, қазіргі игі жағдаймен қатар қоғам өмірін анықтайтын үшінші элемент — болашақ тұрады. Адамзат сана мен жадының болуына байланысты өткеннен болашаққа сапар шегеді, өткеннің тәжірибесін болашаққа ала барады.

Қоғам үш сәтпен: «өмірдің қазіргі жағдайымен, өткенмен және тәжірибе негізінде құрылатын идеалдармен» анықталынады [6; 204]. Айтылған жайт қоғамға ғана емес, мемлекет өміріне, мемлекетке де қатысты. Оның кез келген типінің қазіргі кезеңдегі пайда болуы мен қалыптасуының өткеннен бастау алатын материалдық, әлеуметтік, саяси және өзге негіздегі тамырлары болады. Осы үрдіспен бірге оның өмір сүруінің, нығаюы мен болашақта дамуының материалдық және өзге алға шарттары жасалынады. Мемлекеттік-құқықтық материядағы қозғалыстың бастаушысы мемлекеттің пайда болуы болып табылады.

Мемлекеттің қалыптасуы әлемнің әр түрлі елдерінде әр қилы жолдармен жүзеге асқан күрделі құбылыс. Қазіргі кезеңде мемлекеттің пайда болуының шығыстық және батыстық жолдары ажыратылып қарастырылады. Бірақ бұл атаулардың шартты екендігін атап өткен жөн. Жіктеудің пайда болуы себебі шаруашылық жүргізу тәсілдерінің өзгешеліктеріне байланысты.

Шығыстық мемлекеттердің (Мысыр, Вавилон, Қытай, Үндістан және т.б.) пайда болуындағы ерекшеліктерге тоқталатын болсақ, ол «азиаттық өндіріс тәсіліне» негізделген. Бұл мемлекеттердегі басқару нысаны — шығыстық деспотия түрінде болған. Ол елдегі барлық жер, су, мүлік және адамдардың өздері де құқықтық мәртебелерінің өзгешеліктеріне қарамастан, мемлекет басшысының толық тәуелділігінде болғандығын білдіреді. Шығыстық мемлекеттердің тағы бір ерекшелігі — саяси үстемдік қоғамдық қызметті атқаруға, қоғамдық лауазымға негізделетіндігі.

Мемлекеттің қалыптасуына өмір сүру ортасының географиялық ерекшеліктері де әсер етеді. Қатаң климаттық жағдайда өмір сүру мүмкіндігін қамтамасыз ету үшін бір тайпаның мүмкіндігі аумағынан асып кететін көлемді қоғамдық жұмыстар ұйымдастыру қажеттігі туындайды. Осындай күрделі жүйелерді салу, құрастыру және оны бірлесе пайдалану, сенімді қорғау қажеттігі дербес көпшілік билігінің табиғи негізін қалады. Қауым көлемінде биліктің негізгі міндеті қоғамдық артық өнімнің басты бөлігі шоғырланған ерекше резервтік қорларды басқару болып табылады. Бұл қауым ішінен қоғамдық қазынашы, бақылаушы, әкімшілік қызметін атқаратын лауазымды адамдардың

арнаулы тобының шығуына сеп болады. Өз жағдайларынан пайда көрген, лауазымдарға ие болған әкімшілік осы мәртебенің өзіне бекітіліп берілуіне мүдделі болады, оны мұрагерлікке берілетін лауазымға айналдыруға тырысады. Сөйтіп, әкімшілік жеңілдіктерге ие болған «тұйық әлеуметтік құрылымға» ауысады.

Азиаттық тип бойынша мемлекет қалыптастырудың ерекше алғы шарттарының бірі — басқарушы топтардың қалыптасқан басқару аппаратын, экономиканы, саясатты және әскери қызметті бақылауды өз қажеттігіне тиімді қолданғандық болады десек жаңылмаймыз. Экономикалық қажеттілікпен қатаң негізделген әкімшілік-мемлекеттік құрылымның пайда болуы жеке меншіктен (басым түрде жерге меншіктен) бұрын қалыптасады. Шығыстық елдерде мемлекет таптық үстемдік құралы ғана емес, тап қалыптастырудың қайнар көзі қызметін атқарды. Шығыста өндіріс құралдарын емес, оларды басқаруды иемденді.

Шығыстық мемлекеттердің экономикасы мемлекеттік және қоғамдық меншік үлгілеріне негізделеді. Өндірістің негізгі құралы — жер, қауым мүшелерінің қолында. Қауым мүшелері — басы бос, ерікті адамдар. Онда жеке меншік те болған, бірақ оның экономикаға тигізетін ықпалы шамалы. Себебі, қоғамдық өндіріске шешуші үлес «еркін» қауым мүшелерінің еңбегімен енгізілген. Әрі жеке меншіктің сипаты да шартты болған. Жоғарғы билікке ие монархтың қаһарына ұшыраған лауазым иесі өзінің жылы орнынан ғана емес, сондай-ақ мал-мүлкінен, кейде тіпті өмірінен де айырылған.

Мемлекеттің пайда болуының шығыстық жолы рулық-тайпалық қоғамның мемлекетке бірте-бірте өтуін көрсетеді. Бұндағы мемлекеттің пайда болуының негізгі себептері:

- суармалы егістіктің пайда болуына байланысты кең көлемді ирригациялық жұмыстарды жүргізу қажеттілігі;
- осы мақсатта адамдар мен үлкен аумақтарды біріктіру қажеттілігі;
- бұқара халықты біркелкі, орталықтандырылған басқарудың қажеттілігімен анықталады [7].

Мемлекеттік аппарат рулық-тайпалық бірлестікті басқару аппаратынан келіп шығады. Қоғамнан бастау алғанымен де мемлекеттік аппарат өз мүдделері бойынша оған қарсы тұрады, қоғамнан бөлектене бастайды, қауымдастарының еңбегінің үстінен күн көретін үстем тапқа айналады.

Шығыстық мемлекеттерде билік беделі жоғары болды. Оның себебі шаруашылық жүргізудегі жетістік болсын, мемлекетаралық қатынастағы табыс болсын, барлығы да биліктің ұйымдастырушылық қабілетінің жоғарылығымен, жалпы әлеуметтік мүддеге әрекет ететіндігімен түсіндіріліп, оның алдында сөзсіз бас июге мойынсұндыратын еді. Шығыстағы саяси-құқықтық ойларда билік туралы патерналистік көзқарас кең таралды. Монарх билігі әдет-ғұрыппен, салт-дәстүрмен ғана шектелді. Дегенмен де, бұнда мемлекеттің негізгі мақсаты — ортақ жақсылық, ал патша оның алдында ешқандай талап қоя алмайтын, оның қол астындағылардың атасы деген түсінік барлығының санасына жеткізілуге тиісті болды. Билік иесін тәңірдің жердегі өкілі, көк пен жердің делдалы деп құрметтеп, оның билігін қасиеттендіруге ниеттенетін-ді. Бұл өкіметтің адамдар алдында емес, құдай алдында жауаптылығын көрсетті.

Мемлекет қоғамда тәңірлік және жердегі тәртіп өкілі қызметін атқарды, қоғамға оның ішкі бірлігі мен сыртқы тұйықтылығын көрсету құралы болды. Ол қоғамда өсіп-жетіліп алып, оны өзінің құрылып жатқан мемлекеттік үлгілеріне тартуға тырысады. Нәтижесінде жоғарысында шексіз монарх, орта тұсында оның билігін жүзеге асыруға көмектесетін лауазым иелері, негізінде рулық сипаттарынан бірте-бірте айырыла бастаған қауым мүшелері болатын ерекше құрылым құрылады. Бұндай мемлекеттер кейінірек «шығыстық», немесе «азиаттық» деген атауға ие болды, бірақ расында бұндай мемлекеттік жүйенің Африка, Америка континенттеріне де тарағаны мәлім.

Әрбір елде саяси идеялардың дамуы өзіндік ерекшеліктерімен сипатталады, сондықтан да олардың барлығын бір жобаға салып қою мүмкін емес. Батыстағы мемлекеттердің пайда болу жолы өзіне тән ерекшеліктерге толы болды. Еуропа аумағында мемлекет құрушы негізгі фактор — қоғамның таптарға бөлінуі болды. Ол өз кезегінде жерге, өндіріс құралдарына (малдар, құлдар) жеке меншіктің белсенді түрде қалыптасуына негізделді.

Афин мемлекеті — мемлекеттің пайда болуының ең таза және таптық, классикалық нысаны. Ол ең алдымен тап қайшылықтарынан бастау алады. Бірте-бірте қалыптаса бастаған жеке меншік мүлік иелерінің экономикалық үстемдігін бекітудің түп қазығы ролін атқарды. Бұл көпшілік (жария) билік институттарын иемденуге және оларды өз мүддесін қорғау үшін пайдалануға жол ашады. Мемлекет қоғам дамуының нәтижесінде ешқандай қақтығыссыз өз жолымен пайда болады.

Римде мемлекеттің пайда болуы рим руларынан тыс өмір сүрген (кірме), басы бос, бірақ саяси құқықтары жоқ плебейлер мен ру зиялыларының — патрицийлердің арасындағы текетірістік

нәтижесінде өмірге келген. Римдегі рулық қоғамның ыдырауы Афин мемлекетіндегідей қарқынмен өткен, экономикалық үстем топ билікті иемдене отырып, өзіне қажетті органдар қалыптастыру үстінде еді. Бірақ бұл процеске тұрғындардың үшінші тобы — плебейлер белсенді араласа жөнелді. Экономикалық қуатты плебейлер тобының саяси билікке қол жеткізу мақсатындағы күресі Римдегі рулық-тайпалық құрылымды ыдыратуды көтермеледі, мемлекеттілік қалыптастырудың қозғаушы күші ролін атқарды.

Герман мемлекетінің пайда болу жолы да өзгеше. Греция мен Римдегі табиғи жағдайлар патриархалды құрылымды жоюға ықпал етсе, осы табиғи жағдайлар Германияда белгілі бір кезеңге дейін өндіргіш күштердің рулық қоғам жағдайында да дамуына мүмкіндік берді. Құл иеленудің аталмыш мемлекеттердегі сипаты Франк мемлекеттері үшін экономикалық жағынан тиімсіз болды. Сондықтан да, кедейленген ру мүшелері құлдыққа емес, байларға бағыныштылыққа ауысты. Бұл шаруашылық жүргізудің ұжымдық нысанының ұзақ мерзімге сақталып қалуына ықпал етті. Әскери қажеттілік, жартылай көшпенді жер өңдеу қоғамдық-шаруашылық ұйымның ұжымдық нысанын сақтап қалуға әсерін тигізді. Бұндағы мүліктік теңсіздік және әлеуметтік жіктелу протофеодалдық қоғамның қалыптасуына әкелді. Екінші жағынан, франктердің Рим империясының қомақты аумағын варварлық жаулап алуы рулық қоғамның оларға үстемдік ете алмайтындығын көрсетті. Мемлекет қалыптастырудың объективті алғышарттары қалыптасты [8].

Мемлекет — қоғамның көп салалы, көп жүйелі құбылыстарына сәйкес дамып, өмірге келген ұйым. Мемлекеттің пайда болуына себеп болған қоғамда орын алған объективті факторлар ретінде биологиялық, психологиялық, экономикалық, әлеуметтік, діни, ұлттық құбылыстар аталады.

Қазіргі таңда саяси ғылымда мемлекет, оның табиғаты мен қоғамдық өмірдегі ролі туралы сұрақтардан даулы сұрақ жоқ шығар. Бұл ең кемінде екі жағдаймен түсіндіріледі. Біріншіден, ешқандай ұйым жүзеге асырылатын қызметінің көп жақтығымен мемлекетпен бәсекелесе алмайды. Өйткені мемлекетті оның қызметінің мазмұнын негізге алып, әлеуметтік айқындауға болмайды. Екіншіден, қазір Қазақстанда бұрынғы көзқарастардың дағдарысы байқалуда, яғни, көптеген онжылдықтар бойы біздің қоғамтану ғылымында үстемдік еткен «марксистік-лениндік тоталитарлық қоғамның моноидеологиясынан» кейін, қоғам мемлекеттің бұрынғы теоретикалық түсінігін қабылдамай тастады, ал бірақ оның орнына тереңірек негізделген жаңа түсіндіру келген жоқ.

Мемлекет түсінігін анықтаумен байланысты қиындықтар адамзат тарихында өз таптық мәні бойынша әр түрлі, әркелкі экономикалық қатынастарға сүйенетін және әр алуан нысандарда пайда болатын мемлекеттер бар екендігімен байланысты қалыптасады. Гегель «анықтауға жататын зат мәні бай болған сайын ол қарастыру үшін әр түрлі қырларды ұсынады, ал олардың негізінде шығарылатын анықтамалар одан да көп болады,— деп айтқан. В.И.Ленин: «Бұл әсіресе өмір, мемлекет секілді көп қырлы түсініктерге қатысты болады»,— деп көрсеткен. К.Маркс, Ф.Энгельс, В.И.Ленин мемлекеттің жалпы түсінігін белгілі бір мемлекеттерді салыстырып, беттестіру арқылы емес, құбылыстың мәнін, оның органикалық байланысын, қоғамның экономикалық және таптық құрылысын зерттеу жолымен ашады.

Қандай да болмасын таптық қоғамдық-экономикалық формация жағдайында мемлекет ең алдымен негізгі өндіріс құралдарына меншік иелерінің саяси ұйымы ретінде қалыптасады.

«Мемлекет — барлық қоғамның ресми өкілі»,— деп жазады Ф.Энгельс. Бірақ ол өз дәуіріндегі барлық қоғамды біріктіретін таптық мемлекетті: ежелде ол құл иеленушілердің мемлекеті болды, орта ғасырларда феодал-ақсүйектерінің, кейінгі кезде буржуазияның, біздің кезде мемлекет азаматтарының ұйымы ретінде көреді. Тек әлеуметтік мемлекет кезінде ғана мемлекет таптық және ұлттық мүдделерді ескере отырып, «ресми» ғана емес, шын мәнінде бүкіл қоғамның өкілі ретінде танылып, өз қызметінің қатарына жалпы әлеуметтік мәселелерді шешуді қояды.

Мемлекеттің әр түрлі қырларын жан-жақты белгілеуді Л.С.Мамут қарастырған. Ол мемлекеттің үш «модусын» ажыратады:

1. Мемлекет — бұл жария-құқықтық одаққа ұйымдастырылған, белгілі бір кеңістікті алып отырған тұрғындардың одағы.
2. Таптық қоғамның жеке тұлғаларын жария-құқықтық одаққа біріктіретін құрылыс, белгілі бір саяси қатынастар, байланыстар, тәуелділіктер тәртібі.
3. Жария-билікті жүзеге асыру органы, «үкімет машинасы, басқару аппараты» [9].

Көбінесе мемлекеттің пайда болуы туралы ой жүгірткенде, Ф.Энгельстің «Семьяның, жеке меншіктің және мемлекеттің пайда болуы» атты жұмысынан алған білімдерге негізделеді. Бірақ бұл жұмыстың бұрмаланғандығын А.П.Бутенко өз мақаласында айқын дәлелдеген [10].

И.Сталин 1920–1950-жылдар бойы және бүкіл насихат жүргізу аппаратымен марксизмнің мемлекеттің пайда болуы мен мәніне байланысты көзқарастарын бұрмалаған. Егер қарастырып жатқан мәселенің сталиндік бұрмалауының мәні туралы айтатын болсақ, ол жеке меншік барлық жерде және барлық уақытта қоғамды құрылымдық бөлшектеудің алғашқы себебі болғандығына, қоғамды таптарға бөліп қанау мен антагонизмнің негізі болып, саясат пен мемлекеттің пайда болуына әкелді деген пайымдауды тудырды.

Ең алдымен қуғынға К.Маркстің өндірістің азиаттық тәсілі туралы ілімі ұшырады, өйткені бұл өндіріс тәсілі мемлекеттің болуымен, бірақ сонымен бір мезгілде өндіріс құралдарына жеке меншіктің болмауымен байланысты. Сталинге сүйенсек, мемлекет жеке меншік және онымен байланысты таптық қуғын негізінде пайда болды. Онан әрі Ф.Энгельстің таптардың «екі жолмен» пайда болғандығы туралы ережесі естен шығарылды. Бірінші жол өндіріс құралдары жеке меншікте емес, еңбектің қоғамдық бөлінумен, «қоғам өміріне қажетті жалпы қызметтерді» орындаумен байланысты түсіндірілген еді. И.Сталин Ф.Энгельстің өмірдегі өндіру және ұдайы өндіру, өндірістің екі түрін енгізетіндігі туралы ойын сынға салды, ол өмір сүру құралдарын өндіру және тұқымын жалғастыру, яғни адамның өзін өндіру, сөйтіп топтардың пайда болуы еңбектен, өмір сүру құралдарын өндіруден ғана емес, жанұяда адамның өзінің өндірісіне де байланысты деген.

Сонымен қатар К.Маркстің тарихи тұжырымдамасы тексерілді, К.Маркс бойынша, бір формациядан екінші формацияға өтудің өз нысаны бар: алғашқы қауымдық құрылыстан құлдыққа, феодализмге немесе азиаттық өндіріс тәсіліне өту мүмкін болды. Бұның орнына Сталин «бес мүшелікті» енгізді, оның ойы бойынша, бес формация: алғашқы қауымдық құрылыс, құлдық, феодализм, капитализм және коммунизм сөзсіз барлық халықтар өтетін қоғамдық-экономикалық құрылыстарды көрсетеді.

Мемлекеттің пайда болуынан бері оның мәнін ашуға, табиғатын көрсетуге көптеген талпыныстар жасалған. Мемлекет — бұл ең алдымен тарихи қалыптасқан, қоғамды басқаратын саналы ұйымдастырылған әлеуметтік күш. Бұл шын мәнісінде алғашқы саналы қоғаммен жасалған және жоспарлы қызмет етуші жеке тұлғалардың, әлеуметтік топтардың және жалпы қоғамның өміріне үлкен әсер етуші ұйым. Осы бастапқы қызметтен, қоғамды басқарудан мемлекеттің басқа да белгілері туындайды.

Қоғамды басқару — мемлекеттің басшылық ету қызметтері таралуы мүмкін белгілі адамдар тобына басшылық ету. Бұл адамдар тобы — әр түрлі елдерде тұратын бір ұлтты азаматтар емес, мемлекет билігі таралатын аумақты алып отыратын азаматтар. Мемлекеттің ең басты белгісі қандас туыстық емес, ұлттық емес, белгілі бір аумақтағы адамдардың жалпы басшылыққа бағыныштылығы болып табылады.

Қандай да болмасын қоғамда, азаматтардың мүдделерінің сәйкес келмеуінен ғана емес, қоғамға жат элементтерінің болуынан ешқашан барлығынын әрекет етуші заңдармен және жүзеге асырылып жатқан мақсаттармен толық келісімдігі болмайды. Сондықтан мемлекет өз мақсаттарына жету үшін күш қолдану керек, ал бұл қаруланған адамдар тобы мен құралдарсыз мүмкін емес. Мемлекет мүліксіз көпшілік, аз топтың меншігін иемденіп алмас үшін күш қолдануға мәжбүр. М.Вебер айтқандай: «Қазіргі мемлекетке әлеуметтік анықтама тек онымен басқа да саяси одақтар секілді ерекше қолданылатын құралдарымен — физикалық күш көрсетуге байланысты беруге болады. Әрине, күштеу әдеттегі немесе жалғыз мемлекеттің құралы болмаса да, ерекше құралы болып табылады» [11].

«Мемлекет табылған, жасалған немесе ойлап шығарылған құрал емес. Мемлекет адаммен өмір сүреді: адам мемлекетті негіздеп, қалыптастырып және оған басшылық етеді және бір мезгілде онда өмір сүріп, соның арқасында оны өз тағдыры секілді ұғынады», — деп Х.Кун жазған. Мемлекет тарихи таптар пайда болғанға дейін туындап, қалыптасады, ол барлық қоғамның саналы түрде және еріксіз маңызды мәселелерін шешуге сұраныстың нәтижесінде күштеу құралдарының көмегімен белгілі бір қоғамдық қызметтерді жүзеге асырады, өйтпейінше, қоғамның алға басуы мүмкін емес.

Басқаша айтқанда, әр түрлі тарихи сатыларда мемлекеттің қалыптасқан жағдайды сақтаушы ретінде көрінуіне әр түрлі себептер әсер етеді. Бұлардың біріншісі қандас туыстық некеге күштеп тыйым салу және тайпааралық ру жалғастыру үшін әйелдермен алмасу, ирригациялық құрылыстарды жер өңдеу үшін салу ретінде көрініс тапқан. Кейін мемлекеттің өмір сүру мағынасы бірінші кезекте жеке меншікті сақтаумен және пайда болған топтарға «қоғамды пайдасыз күресте жайпап жеуге жол бермеу үшін», осы күні өркениеттік тәртіпті, құқықты сақтау қажеттілігімен байланыстырылған.

Ежелде пайда болған мемлекет өзінің ештеңемен салыстырылмас тарихи жолын өткендігі айқын. Оның өмір сүру ірге тасында жатқан себептер күрт өзгерді. Бір мемлекеттік қызметтер жойылып басқалары пайда болды, бір дәуірлерде күштеумен көтермеленген нормалар келесілерде дәстүрлі нормалар мен әдеттерге айналды. Мемлекеттің қарауына жаңа өрістер түсті, бір қоғамдық күштер басқалардың орнына келді. Әсіресе мемлекеттің пайда болу саясатының саяси қатынастардың пайда болуындағы маңызы зор. Саясаттың ерекше адамзат қызметінің аясы ретіндегі өзегі мемлекеттің саяси билікті басып алып пайдалануы болып табылады.

Мемлекеттің көптеген ғасырлар бойы сапалы өзгеріп және жетілдірілуі кезінде мыңдаған ұрпақтар ауысып, тұтас қоғамдық-экономикалық формациялар өз басты қоғамдық-саяси күштерімен келіп кетті. Патшалар мен корольдар, императорлар мен фараондар, диктаторлар мен демократтар, цезарьлар мен консулдар, даналар мен алаяқтар, әрқайсысы өздерінше өмір сүріп жатқан саяси жүйеге және орныққан саяси тәртібіне байланысты болса да мемлекеттік билікті тартып алып, сақтап қалып нығайтуға табандылықпен ұмтылған.

Мемлекет өз тарихында күресуші протогонистердің, мемлекеттік билікті басып алушылардың жеңіл олжасы болған жоқ, кейде өз мүдделерін жүзеге асыру үшін қоғаммен құрылған мемлекеттің өзі мемлекеттік аппарат түрінде қоғам үстемдік құрып, өзіне бағындыра алған.

Мемлекетті басқа ұйымдардан ерекшелетін бірқатар белгілеріне тоқтала кетсек:

1. Мемлекет өз аумақтық шекарасы шегінде азаматтылық белгісі бойынша біріктірілетін барлық қоғам мен тұрғындардың жалғыз ресми өкілі ретінде әрекет етеді.

2. Мемлекеттік егеменділік — мемлекеттің өз аумағында басшылық етуі және халықаралық қатынастарда тәуелсіздігі. Мемлекет — егеменді биліктің жалғыз иегері.

3. Мемлекет заңды күші және құқық нормалары бар заңдар мен заңға бағынышты актілер шығарады. Қоғамдық ұйымдар өздерінің ішкі бөлімшелеріне және мүшелеріне міндетті шешімдер қабылдауы мүмкін, ал мемлекеттің нормативтік актілері барлық мемлекеттік және қоғамдық бірлестіктерге, жеке ұйымдарға, лауазымды тұлғалар мен азаматтарға міндетті. Құқық шығармашылық — мемлекеттің ерекше құқығы.

4. Мемлекет қоғаммен, жан-жақты әлеуметтік аяларды және процестерді басқарудың күрделі механизмі, өз қызметтерін орындау үшін тиісті мемлекеттік органдар мен қажетті материалдық құралдардың жүйесін білдіреді. Мемлекет механизмін қалыптастыратын органдардың ерекшелігі — олардың өкілеттіліктерінің биліктік сипатында, органдарының қалыптасуы мен қызмет етуінің міндетті түрде заңды бекітілуі, осыған негізделген құқықтық актілер шығаруы, оларды бұзылудан сақтау қабілеттіліктерімен байланысты. Арнайы құрылған мемлекет механизмінің қызмет етуі, таптық қоғамда қалыптасқан еңбектің бөлінуін ескере отырып, негізгі қызметі басқарудан тұратын ерекше тұлғалар қабатының — мемлекеттік қызметкерлердің болуын анықтайды.

5. Мемлекет саяси жүйеде заңдылық пен құқықтық тәртіпті қорғауға арналған құқық қорғау органдарына ие жалғыз ұйым.

6. Тек мемлекет қана қорғанысты, егеменділікті, аумақтық біртұтастық пен қауіпсіздікті қамтамасыз ететін қарулы күштер мен қауіпсіздік органдарына ие.

7. Мемлекеттің жоғарыда қарастырылған белгілерге қатысты және олардың кейбіреулерін жалпылайтын маңызды белгілерінің бірі — бұл қоғамдық қатынастарда еркін экономикалық және рухани нормаларын білдіретін мемлекеттің құқықпен тығыз органикалық байланысы. Тарихтан мемлекет құқықсыз, ал құқық мемлекетсіз өмір сүре алған мысал табу қиын [12].

Е.Баяновтің пікірінше, мемлекеттің басқа бір ерекше белгісі, өзінің өмір сүруі үшін халықтан салық жинауға мәжбүр болуы. Салық — бұл мемлекеттің өмір сүріп, тіршілік етуінің экономикалық негізі; салықсыз ол күн көре алмайды, өйткені қаржының жетіспеуінен немесе болмауынан оның бүкіл тіршілігі қиындайды. Салықты мемлекеттің барлық азаматтары, соларға қоса шетелдіктер мен азаматтығы жоқ адамдар да төлейді; халықтың шамалы бөлігі ғана салық төлеуден босатылады. Мемлекет салықтан түскен қаржыны басқару және мәжбүрлеу аппаратының орасан зор армиясын ұстауға, мемлекеттің жүргізетін ішкі саяси және сыртқы саяси шараларын қаржыландыруға, медициналық, білім беру, ғылым, мәдениет салаларын қолдауға, экономиканың маңызды салаларын қолдануға, ынталандыруға, қоғамдық қауіпсіздікті, құқықтық тәртіпті және қылмыс пен құқықбұзушылықпен күресті қамтамасыз етуге пайдаланады [13].

Егемендіктің екі құрамдас бөлігі бар: үстемдік және тәуелсіздік. Мемлекеттік биліктің үстемдігі деп өз аумағындағы ең жоғарғы билікті айтады. Аумағындағы жұмыс істеп тұрған барлық ұйымдар, бірлестіктер, құрылымдар мен тұлғалар мемлекеттің басымдық ролін мойындайды, өздерін оның

мәртебесі мен маңызынан төмен қояды. Олар мемлекеттік биліктің бұйрығын орындауға, мемлекеттің белгілеген тәртібін сақтауға міндетті. Мемлекетке тиесілі аумақта бірде бір ұйым, бірлестік немесе құрылым мемлекетке қарсы келе алмайды.

Егемендіктің екінші бір құрамдас бөлігі болып саналатын тәуелсіздік мемлекеттің өз билігін дербес жүргізуінен, өзінің стратегиялық бағыты мен тактикалық жолын өзі таңдауынан, өз ісіне ешкімді араластырмай, ішкі және сыртқы саясатын өзі қалыптастыруынан, басқаның үстемдігіне жол бермеуінен көрінеді. Тәуелсіздік ұғымының ішкі аспектісі мемлекетті өз аумағында жұмыс істейтін бірде-бір ұйымның, бірлестіктің және құрылымның мемлекеттік биліктің дербестігіне қол сұға алмайтындығына ерекше көңіл аударуға міндеттейді. Ал, тәуелсіздіктің сыртқы аспектісі, егемен мемлекет басқа мемлекеттермен, халықаралық ұйымдармен дербес қарым-қатынасты сақтайды дегенді білдіреді.

Қазіргі жағдайда Қазақстан мемлекеті үшін демократия мен бостандықты, тұрақтылық пен азаматтық қоғамды, елдегі халықтардың келісімдігі мен одақтастығын жалғастыру, елдің қауіпсіздігін нығайту маңызды.

Мемлекет мәні — оның мазмұнын, мақсатын, қызмет етуін, яғни билік және оның тиесілік мәселелерін, анықтайтын басты ерекшелік. Мемлекет мәнін қарастыру барысында оның екі жағына назар аудару қажет. Біріншіден, әрбір мемлекет саяси билікті ұйымдастырушы болып табылады. Бұл мемлекет мәнінің формалды жағын көрсетеді. Екіншіден, бұл ұйым кімнің мүддесіне қызмет ететіндігін анықтау қажет, бұл оның мәндік жағын білдіреді.

Мемлекет жоғарыда қарастырылғандай, экономиканың дамуы белгілі бір деңгейге жеткенде, ғасырлар бойы қалыптасқан қоғамдық өнімді теңдей бөлісу жүйесінің объективті тиімсіздігі анықталғанда және қоғамды әрі қарай жетілдіру үшін басқарумен айналысатын адамдардың белгілі бір тобын ажырату қажеттігі қалыптасқанда пайда болғандығы белгілі. Бұл топ «шығыстық» қоғамда саяси аймақты басқаруға машықтанса, Еуропада саяси және экономикалық аймақтарды басқарумен айналысқан. Бұл қоғамның әлеуметтік жіктелуіне әкеліп соқты, бұрындарда қоғамның барлық мүшелеріне тән болған билік саяси сипатқа ауысып, басым түрде үстем тұрған топтың, таптың мүддесін жүзеге асыра бастады. Алайда әлеуметтік теңсіздіктің пайда болуы объективті түрде прогрессивті сипатқа ие болды: әлі де болса төмен еңбек өнімділігі жағдайында адамдардың бір тобының күнделікті ауыр күйбең тірліктен босауына мүмкіндік жасалынды. Бұл әлеуметтік басқарудың жақсаруына ғана әкеліп қойған жоқ, сонымен қатар ғылым мен өнердің дамуына, қоғамның экономикалық және әскери қуаттылығының артуына негіз болды. Мемлекеттің пайда болуы көпшілік билігі сипатының өзгеруіне, оның саяси билікке ауысуына негіз болды. Саяси билік, алғашқы қауымдық қоғамдағы әлеуметтік билікке қарағанда, қоғамның үстем тобының мүддесін іске асырады. Сондықтан да, таптық көзқарас саяси биліктің сипатын талдау барысында, оның мәнін анықтауда ерекше орынға ие болады [14].

Дегенмен де, мемлекеттік биліктің сипаты барлық уақытта бірдей болмайтындығы да белгілі. Құл иеленуші және феодалдық қоғамдардағы әлеуметтік теңсіздік және мемлекеттік биліктің таптық (әулеттік) тиесілігі дау туғызбаса, буржуазиялық мемлекеттердегі билік сипатын анықтау біраз қиындық туғызатындығы анық. Ерте буржуазиялық қоғамда әр түрлі декларациялар мен конституцияларда барлық адамдардың заң алдындағы теңдігі, тең құқықтарға ие екендігі формалды түрде бекітілсе де, заңдар адамдардың сайлау құқығын мүлктік, білімділік және өзге де ценздермен (өлшемдер) шектеп отырғандығы, яғни биліктің экономикалық үстем тап — буржуазияға тиесілігін қамтамасыз етіп отырғандығы, белгілі. Ал, шығыстық мемлекеттерде билік бюрократиялық шенеуліктік аппараттың қолында болғандығы аян. Бұнда да билік қоғамның барлық мүшелерінің мүддесін емес, билік басындағы тиісті әлеуметтік топтың мүддесін көздейді. Көп жағдайларда әлеуметтік топтар таптарға айналады. Ол екі түрлі фактормен анықталады: 1. Қоғамдық өнімді бөлісу жүйесінде өзіндік орынға ие болады, оның маңызды бөлігін өзіне иемдене алады. 2. Өндіріс құралдарына ерекше қатынасымен сипатталады, шындығында оның шынайы қожасына айналады, сол арқылы өндірушілердің өзін формалды түрде олардың басы бос, меншік иесі деп танылған күннің өзінде «ұжымдық құлдыққа» ұстайды.

Сонымен, таптық көзқарастың мемлекеттің маңызды ерекшеліктерін, ондағы әлеуметтік қайшылықтарды анықтауға мүмкіндік беретіндігіне көз жеткіздік. Дегенмен де, мемлекеттік биліктің таптық сипатын тағайындау мемлекет мәнін толық анықтауды білдірмейді. Сондықтан да әрбір мемлекеттің атқаратын жалпы әлеуметтік мәселелеріне де назар аудару қажет. Қоғам әрқашанда біртұтас екендігін естен шығармауымыз керек. Сол себепті әрбір мемлекет қоғам бірлесуінің құралы,

жақындасуының тәсілі де болып табылады. Мемлекеттің жалпы әлеуметтік ролі оның мәндік ерекшелігі бола отырып, мемлекет мәнінің екінші жағын сипаттайды. Мемлекетте үстем таптың еркі мен жалпы қоғам мүддесі ұштасып жатады. Мемлекет мәнінің көрсетілген жақтарының арақатынасы әр түрлі тарихи кезеңдерде әр түрлі дәрежеде болады. Олардың біреуінің басым түсуі екіншісінің әлсіреуіне әкеліп соғады. Мемлекет әрекетінің жалпы әлеуметтік жағының маңызы қоғам құл иеленушіліктен феодалдыққа, феодализмнен капитализмге ауысқан сайын, одан әлеуметтік мемлекетке қадам басқанда бірте-бірте ұлғая түседі. Қазіргі кезеңдегі батыстық қоғамда мемлекет мәнінің жалпы әлеуметтік сипаты басым түрде орын алып отырғандығын атап өтуге болады. Әр түрлі әлеуметтік бағдармалардың кең түрде таралуы, еңбек жағдайын мемлекеттік реттеу, кәсіпқойлыққа салынатын салықтардың жоғарғы деңгейі мемлекеттің әлеуметтік сипатын анықтай түседі, оның қоғам мүшелеріне бет бұрғандығын дәлелдейді. Бұл қоғамның саяси тұрақтылығын қамтамасыз етеді де, есесіне мемлекеттің таптық сипатының ролі төмендейді [15].

Мемлекет теориясында аталған екі негізгі: таптық және жалпы әлеуметтік көзқараспен қатар, мемлекет мәнін анықтаудың діни, ұлттық және нәсілдік көзқарастары да танылған. Басқаша айтқанда, мемлекет мәні көпжақты.

Мемлекет қоғамдық дамудың жемісі, сондықтан да қоғамдағы өзгерістер мемлекеттегі өзгерістердің қарқынына, нысандары мен әдістеріне тікелей әсерін тигізеді.

Қазіргі кезең мемлекет, экономика және қоғам арасындағы міндет бөлісудің жаңа сипатына бағдар ұстанады. «Белсендіруші мемлекет» ұғымы пайда болуда, бұндай мемлекет қоғамдық және азаматтық белсендікке кең жол ашады. Басты ұраны әкімшілік құру емес, қоғамдық белсенділікті арттыру болып табылады. Қоғам мемлекет тәрізді немесе одан жақсы деңгейде атқара алатын қызметті өзі орындауға тиісті деп санайды. Онда мемлекеттің сипаты да өзгереді.

Біріншіден, мемлекет — кепіл, яғни өндірісті қамтамасыз ететін және қоғамға қажетті қызметтің белгілі бір түрін көрсететін институт ретінде әрекет етеді.

Екіншіден, мемлекет қоғамдық белсенділік үрдісі үшін қажетті шекараны қалыптастыратын және қоғамда туындаған мәселелерді дербес шешуге бағыттайтын институт.

Үшіншіден, мемлекет бекітілген ережелер негізінде қоғамдық, соның ішінде экономикалық әрекет үрдісіне бақылауды жүзеге асырушы институт.

Төртіншіден, мемлекет қоғамға қажетті жұмыстарды атқарушы және қызмет көрсетуші ретінде көрінеді. Бұл тұрғыда мемлекеттің өзге өндірушілерге қарағанда аз шығынмен әрекет етуі басты орынға қойылады.

Әдебиеттер тізімі

1. Гумплович Л. Общее учение о государстве. — СПб.: Славянский диалог, 1996.
2. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учеб. пособие (по изданию 1910–1912 гг.) — Т. 1. — Вып. 1. — М.: Наука, 1995. — С. 212,213.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Таңдамалы шығармалар жинағы. — 21-т. — Алматы: Ғылым, 1985. — 317-б.
4. Макиавелли Н. Таңдамалы шығармалар. — Алматы: Ғылым, 1982. — 306 б.
5. Ориу М. Основы публичного права. — М.: Полиграф, 1929. — С. 724.
6. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. — СПб.: Славянский диалог, 1998. — 256 с.
7. Байжанова К.Т. Мемлекет және құқық теориясы. — Қарағанды: Болашақ-Баспа, 2006. — 20-б.
8. Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение. Политические проблемы теории государства. — М.: ИГП РАН, 1993. — С. 39.
9. Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. — М.: Изд-во «Инфра-М», 1998. — С. 28.
10. Бутенко А.П. Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право. — 1993. — № 7. — С. 17.
11. Вебер М. Избранные произведения. — М.: Наука, 1998. — С. 156.
12. Кудрявцев В.М., Керимов Д.А. Право и государство (опыт философско-правового анализа). — М.: Изд-во «Инфра-М», 1993. — С. 218.
13. Баянов Е. Мемлекет және құқық негіздері. — Алматы: Заң әдебиеті, 2001. — 9-б.
14. Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. — 1993. — № 7. — С. 31.
15. Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. — М.: Славянский диалог, 1996. — 116-б.

Парламент и самодержавие в России в начале XX века

Кожухметов Г.З.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала Ресей парламенті — Мемлекеттік думаның қызметін зерттеуге және оның заң шығару органдарының жүйесіндегі орнына арналған. Парламенттің тәжірибелік қызметіндегі заң шығару өкілеттіктері шектеулі болғандығы және олардың маңызды мемлекеттік сұрақтарды шешуге мүмкіндік бермегендігі көрсетілген. Заң шығару процесіндегі маңызды рөл мемлекет басшысына — Императорға тиесілі болып қала берді. Патша билігінің қолындағы Мемлекеттік дума оның жүргізіп жатқан демократиялық реформаларының қиялы болғандығы көрсетілген. Дегенімен бірінші Парламенттің рөлі, қоғамдағы парламенттік идеялардың негізін қалаған, саяси сананың дамуында үлкен тарихи маңызға ие болды.

The article is devoted to the activities of parliament in Russia — State Duma and its place in legislative bodies of the country. It is shown that in the practical activities the legislative authority of Parliament was limited, and did not allow it to deal with serious matters of state. A key role in the legislative process possessed to the head of state — the Emperor. It is shown that State Duma in the hands of the autocracy created the illusion of carrying out the democratic reforms. Nevertheless, her role of the first Parliament had the great historical significance for the development of political consciousness, which laid the seeds of parliamentary ideas in society.

К началу 20-го столетия Российская Империя вместе с национальными окраинами, в состав которой входил и Степной край, подошла ослабленной, с грузом серьезных, неразрешенных правительством проблем. Это были вопросы о земле, о бесправном положении рабочих, об отсутствии свободы слова, печати и соблюдения элементарных политических прав и гражданских свобод многонационального населения России. Одним из главных вопросов было отсутствие представительных органов власти в лице парламента, которых требовал народ.

Как нам известно, усилившийся кризис в стране разрешился буржуазно-демократической революцией. В этих условиях царизм пошел на уступки, издав Октябрьский Манифест 1905 г., с учреждением Государственной думы в стране. Казалось, что правящая верхушка империи учла свои ошибки и начала демократические процессы обновления страны и общества. Однако на деле учреждение российского парламента и объявление широкомасштабных выборов, с приданием парламенту законодательных полномочий, являлось временной уступкой революции и созданием видимости демократических реформ с ограничением абсолютизма.

Для подтверждения сказанного обратимся к анализу ряда актов, устанавливающих правовой статус Думы, поскольку ее государственно-политическая слабость во многом объясняется структурой и регламентацией деятельности. В законе, определяющем компетенцию Думы, вышедшем 20 февраля 1906 г. говорилось, что Дума является законодательным органом, без утверждения которой ни один закон не имеет в России законодательной силы. В то же время правительство вводит дополнение по этому акту, новый орган — Государственный совет, ставший, по-существу, верхней палатой Государственной думы. Получалось следующее устройство законодательной власти после 1905 г.: Монарх, Государственный совет, Государственная дума.

Следует добавить, что в систему высших органов власти входил формально и Сенат, но он наделялся высшими административно-судебными функциями и призван был наблюдать за правильностью вынесения приговоров судами и исполнением законов. Бесспорно, система высших органов власти в России сделала шаг в направлении демократизации в сравнении с дореволюционной ее организацией. Однако, как явствует из закона, ни Совет, ни Дума не могли изменять и принимать нормативные акты высшей юридической силы без одобрения царя. Правда, закон от 20 февраля 1906 г., формально наделял Государственный совет законодательными правами, хотя раньше он был всего лишь законосовещательным органом при монархе и к началу XX столетия состоял из 4-х департаментов и 72-х членов, как правило, назначаемых из бывших министров, генерал-губернаторов, сенаторов, членов царской фамилии.

Правительство преднамеренно сделало Совет промежуточным органом между царем и Думой. По закону число членов Совета достигало 200, из которых половина была назначаемая монархом, а

другая — избиралась. Причем, их состав в каждое трехлетие обновлялся, а выборы проводились из круга следующих сословных организаций: а) духовенства; б) губернских земских собраний; в) дворянских обществ; г) академии наук и университетов; д) от торгово-промышленных кругов. В основе выборов лежал высокий имущественный ценз.

Закон о Государственном совете определял, что законопроекты, одобренные Думой, но не Советом, считались отклоненными, что ставило Думу в прямую зависимость от верхней палаты, состоящей из наиболее верных правительству слоев населения.

Необходимо указать, что изменения коснулись и системы организации управления, к примеру, комитет Министров стал именоваться Советом Министров, некоторые министерства и управления были укрупнены и стали называться по-иному, даже появились новые. Однако под внешним фасадом обновления нетрудно заметить, что прежнее административно-полицейское управление России не претерпело каких-либо серьезных изменений, наоборот, ее ведомства значительно укрепились, расширились и всемерно приспособлялись к реализации поставленных царизмом задач.

Как мы отмечали выше, ряд законопроектов, изданных правительством, был направлен на уменьшение законодательных прав Думы. Накануне созыва I Думы вышел ряд дискриминационных поправок и законов. Так, 8 марта 1906 г. был принят закон, урезавший бюджетные права Думы. Дума, как законодательное учреждение, созываемое на 5 лет, имела правомочия рассматривать ежегодные бюджетные сметы государства. В данном случае из ее компетенции были изъяты: а) расходы на содержание Министерства императорского двора; б) кредиты на имперскую канцелярию; в) суммы на удовлетворение экстренных надобностей; г) суммы, назначенные по долгам и обязательствам России; д) расходы и доходы в порядке верховного управления, а также чрезвычайные средства, для военного времени или средства, необходимые к подготовке войны. Все эти финансовые расходы в ведении монарха находились в порядке верховного управления [1; 133].

Позже, буквально за 4 дня до созыва I Думы, 23 апреля 1906 г., правительство издало Свод Основных государственных законов в новой редакции, по-существу, пересматривающий весь смысл Манифеста 17 октября. В нем правительство определило исключительность и полноту верховной самодержавной императорской власти, без согласия которой не принимался ни один закон. В статье 87 заявлено право Императора по роспуску Думы и Совета и принятию законов без их утверждения. Вся исполнительная власть подчинялась только ему, а Дума и Совет имели лишь право запроса к ним по определенным законом процессуальным формам.

Надо сказать, что при всем при этом Дума, имея куцые и весьма ограниченные права, открывала возможность выйти на легальную политическую арену всем без исключения противоборствующим с царизмом партиям, организациям и группам, вызвав тем самым большую политическую активность народных масс России.

Государственные думы I и II созывов, работавшие до июньского государственного переворота, несмотря на антинародный характер выборов, привлекали внимание своим демократическим составом. Антицарские настроения, требования дальнейшей демократизации общества, привлечение правительства к ответственности и подчинения его парламенту составляли содержание рабочей атмосферы двух первых Государственных дум. Демократические и революционные силы, представлявшие интересы различных слоев населения страны, объединялись в группы, фракции, и, по-существу, впервые в истории России имели возможность с парламентской трибуны провозгласить свои программы, разъяснять цели и задачи, которые они ставят и намерены добиваться в стенах Думы. Дума давала им условия, кроме разоблачения и критики правительственной политики, вести равную парламентскую борьбу за овладение умами масс. Через Думу народу была предоставлена возможность придерживаться и выбирать наиболее радикальные и приемлемые проекты социальных реформ.

Дума стала барометром политической жизни страны, ареной борьбы, проверкой жизнеспособности программ и тактик различных политических сил. Эти свои качества она сохраняла на протяжении всей своей деятельности, на них не могла сказаться реакционная позиция черносотенного большинства в III и IV Думах. В черносотенной Думе борьба приобрела еще большую ожесточенность и решительность, ибо работа депутатского корпуса шла в весьма сложной и трудной для противников правительства политической обстановке, в условиях жестокого террора и репрессий. III и IV Думы создали благоприятную среду для проверки правильности стратегических программ и тактических вариантов всех политических организаций России.

При всех существовавших разногласиях в Думах I и II созывов, важно отметить, что решение ключевого аграрного вопроса могло произойти, по мнению демократического большинства, исклю-

чительно путем отчуждения помещичьих земель. Безусловно, радикализм, непримиримость депутатов к угнетающей общество повседневности не могли не вызвать раздражения царизма и ответной активности в стане реакционных сил. Участь этих Дум была предрешена еще в самом начале их работы. Дело стояло лишь за благовидной формальной причиной разгона и выбора удобного для этого момента.

Поскольку I и II Государственные думы не отвечали целям и задачам, отводимым ей правительством, то финансовое обеспечение их деятельности следовательно было незначительным. Так, в 1906 г. оно составляло 1 800 000 рублей в год. На эти деньги должны были содержаться 524 члена Думы, технический персонал Таврического дворца, типография и т.д., когда как III и IV созывы по новому избирательному Закону от 3 июня 1907 г., за счет своего черносотенного состава и активной поддержки интересов и планов царизма, заслужили к себе иное отношения, чем предыдущие. Оплата за выполненный социальный заказ правительства достигла у IV Думы к 1913 г. суммы в 3 404 935 рублей в год, при учете того, что общее число членов Думы III и IV созывов составляло каждая 442 человека [2; 1354].

Более того, в III черносотенной Думе правительство, задабривая ее большинство, внесло законопроект об увеличении личного вознаграждения членам Думы до 4200 руб. в год. Кроме того, за участие в работах комиссий им сверх этого полагалось по 10 рублей в день, а также бесплатный проезд до Петербурга и обратно в период сессии, обеспечивалось место жительства, предоставлялись и другие льготы, в то время когда средний заработок рабочего в год по стране равнялся 246 рублей. Против таких привилегий членам Думы выступили представители левых сил — трудовики, социал-демократы и др., требуя не принимать этого законопроекта, указывая, что черносотенная III Дума ничего не сделала для улучшения жизни народа, поэтому не имеет права улучшить свое материальное благосостояние за счет его денег [3; 3911]. Думское же большинство без стеснения приняло этот кусок от народной казны и приступило даже к строительству нового здания для парламента, для чего была создана комиссия в составе одиннадцати человек.

Надо отметить, что депутаты оппозиции считали своим долгом разъяснять широким массам законодательное бесправие Думы. Радикально настроенная часть демократов и революционеров указывала на необходимость изменения существующего строя, при котором могут быть созданы благоприятные условия для деятельности народовластного парламентского учреждения. Они отмечали при этом бесполезность тактики вымучивания реформ путем использования Думы. Как метко оценил возможности Думы депутат С.Д.Джапаридзе, парламентская деятельность была похожа на сизифов труд [4; 1463].

Разгон II Государственной думы произошел 3 июня 1907 г. Спад революционного движения дал царизму возможность в корне пересмотреть все законодательство о выборах в Думу, и оно было изменено в интересах избрания черносотенной Думы. Этот период знаменует второй этап существования Государственной думы в России. Она, благодаря своему черносотенному составу, из некогда безвластного и ограниченного в правах органа стала действенным орудием в руках царизма в его антинародной политике. По поводу состава Думы после июньского государственного переворота лидер трудовиков А.Ф.Керенский писал: «Стоит лишь вспомнить о происхождении и общественном положении большинства депутатов III и IV Дум. Это были люди, традициями, социальным статусом и личными интересами тесно связанные с режимом и правительством, верные подданные царя» [5; 145].

Деятельность III Государственной думы ознаменовалась проведением массовых репрессий и арестов представителей, оппозиционных царизму сил в России. Самодержавие, восстановив свои силы и временно упрочив режим, начало планомерное наступление на демократию. Его целью было укрепление фундаментальных основ собственной власти. Поэтому политическая борьба внутри русского парламента стала принимать наиболее ожесточенные формы. Противники царизма, находясь в меньшинстве, сплачиваясь, стремились защитить идеи и ценности демократии от произвола.

III Дума сыграла главную роль в реализации правительственной аграрной реформы. Опираясь на ее поддержку, правительство добилось необходимых ей многомиллионных смет на переселение, утверждения ассигнований на усиление военно-полицейского режима, подавление народного движения и другие мероприятия.

Реакционная сущность Думы после 3 июня 1907 г. проявилась исключительно во всех направлениях ее деятельности. Наиболее характерной для нее явилась функция по подавлению революционного движения и поддержания репрессий в стране. Она выразилась в различного вида материальных

и политико-моральных поощрениях карательных органов и частных лиц. Так, например, в 1908 г. вышел ряд законопроектов, выделявших крупные средства лицам и семьям «пострадавших от разбойных действий революционных партий и лиц», «совершенных с политической целью» и др. [6; 2087].

Царизм при поддержке Думы втянул Россию в общую гонку вооружений, начатую среди империалистических держав. III Дума, а позже и IV, полностью одобрили подготовку к будущей мировой войне, начав усиленное перевооружение армии и флота. Только по линии одной программы «Усиленного судостроения» для нужд Военно-морского флота в 1912 г. было выделено IV Думой 502 000 000 рублей [2; 1987]. Оппозиционные правительству силы в Думе выступили против милитаризации страны. В этом плане речи демократов отличались жесткой критикой, затрагивающей социально-политическую сущность данного вопроса.

Так, социал-демократ А.Г.Бадаев (г.Петербург) в прениях по смете ВМФ в 1913 г. разоблачил империалистическую политику правительства и цели ее военных приготовлений, равно и мероприятия по вооружению других крупных держав. Они, по его словам, преследуют цели подавления не только своего народа, но и других малых соседних наций. Депутат призвал демократические силы IV Думы не давать народных денег на такие агрессивные цели.

Однако правое большинство правильно понимало свое предназначение в Думе. Благодаря ему была создана комиссия по обороне, призванная содействовать намеченным мероприятиям. Обсуждение военных проектов и приготовлений Дума стала проводить при закрытых дверях, без оглашения ее работы в открытой печати и в стенографических отчетах, с единственной целью — скрыть от народа реакционные намерения царизма. В III Государственной думе правыми был внесен законопроект, по которому была предложена новая форма образования всех комиссий. Если раньше в комиссии избирались депутаты от каждой партии и фракции в соответствии с их общей численностью, то по новому законопроекту члены комиссий должны были избираться на общем собрании Думы закрытым голосованием, по большинству поданных голосов. Этот законопроект был направлен на сокращение в комиссиях и без того малого числа левых депутатов — демократов.

Планомерная травля представителей демократических сил Думы одобрялась правительством. Используя свое численное превосходство в Думе, правые не давали критиковать им политику царизма, применяя практику удаления с заседаний неугодных лиц, особенно когда дело касалось разграбления и дискриминации колониальных окраин.

Вся реакционная и антинародная политика царизма, разумеется, проводилась за счет средств народов России, которые сами нуждались в улучшении жизненных условий. Ежегодные поступления в казну обеспечивались самыми изощренными и бесчеловечными способами. Так, в наиболее благоприятный, 1913, предвоенный год, бюджет России был около 3 млрд рублей. И если учесть, что около миллиарда поступало за счет повинностей и налогов с населения, то 871 477 000 рублей чистого дохода шло от государственной винной монополии [7; 2147]. Нигде в мире не было такого высокого потребления водки, как в России. В 1908 г. оно достигло 86 миллионов ведер в год. Лишь государственных кабаков для населения правительство содержало более 120 000, не считая другие заведения, в которых продавалось спиртное. Самодержавие скотски спаивало свой народ, вытягивая многомиллионные суммы для поддержания военно-полицейского режима.

С началом Первой мировой войны 1914 г. для монархии внутренних средств как для ее ведения, так и для поддержания своей власти внутри страны, недоставало. Дума в этих условиях благосклонно относилась к внешним займам, все больше втягивая Россию в задолженность от Европейских держав. Если в 1906 г. долг России составлял 8 млрд рублей, что было само по себе весьма внушительной суммой для того времени, то к 1 января 1914 г. он равнялся 10 473 571 655 рублей, а на 1 января 1916 г. уже составлял 18 877 077 335 рублей [8; 4077]. Ежегодные выплаты процентов по займам составляли более полумиллиарда рублей, при общей смете доходов, как мы указывали, около 3 миллиардов. Безусловно, царизм не мог обходиться только внешними займами. Война, поглощающая огромные средства, требовала новых сумм и для этого I Дума одобрила просьбу правительства о проведении внутренних займов у населения страны. За полтора года, с 1914 по 1916 гг., было выпущено займов на сумму 3 млрд рублей [8; 4087].

Однако, несмотря на всемерную поддержку правительства в его внутренней и внешней политике, III и IV Государственные думы все же не заняли достойного места в системе высших органов власти Российской империи, а оставались все тем же бесправным органом, которым пользовался царизм.

Следует отметить, что в сравнении с Думами первых двух созывов, где существовало демократическое большинство, в III и IV Думах были два блока, или два большинства, — право-октябристский и октябристско-кадетский.

Первый защищал интересы дворянства и был крайне реакционным лагерем, второй, отражая интересы буржуазии и части землевладельцев, требующих демократизации общества, настаивал на ограничении власти самодержавия. Царизм, лавируя между ними, проводил необходимые реформы через тот или иной блок. Допущенная в Думу буржуазия стремилась укрепить статус представительного органа. Предпринимательская деятельность в условиях господства помещичьей собственности нуждалась в действенных демократических институтах, в частности в парламентаризме, для того чтобы оградить от произвола свои развивающиеся интересы. Однако царизм, извлекающий выгоды из сотрудничества с капиталом, не желал уступать кому-либо своих прав и привилегий. Это в частности, выразилось в дальнейшем ограничении законотворческих полномочий Думы. Так, 24 августа 1909 г. правительство правилами исключило из ведения Думы ряд статей, подлежащих ее рассмотрению, как, например, утверждение некоторых штатов военных министерств и ведомств армии и флота. В правилах указывалось, что впредь все вопросы, связанные с армией, подлежали юрисдикции только самого монарха. Кроме этого, со временем были предприняты энергичные меры по сокращению бюджетных прав Думы. Только в 1914 г., как указывали левые депутаты IV Думы, бронированная сумма бюджета (не подлежащая сокращению парламентом) составляла 1 050 000 000 рублей [7; 1112]. Более того, правительство прибегало к своему излюбленному средству — распускало Государственную думу до окончания сессии в интересах проведения некоторых законов по ст. 87. По этому поводу уместно будет отметить имевшую место в IV Думе в 1916 г. дискуссию, инициаторами которой явились революционеры и демократы. Они обвинили правительство в умышленном и частом применении этих норм в Думе. Депутаты привели неопровержимые факты, когда посредством этой статьи были проведены самые реакционные указы и законы, численность которых за одиннадцать лет существования парламента достигла четырехсот. Депутат от левого крыла Чхенкели, выступая в прениях по этому вопросу, указывал, что заседания 5-й сессии IV Государственной думы начались не как всегда, а значительно позже обычного. Длительный период каникул связан с тем, что правительство провело в жизнь за это время ряд законопроектов, нежелательных для внесения в Думу. Например, законы: о введении полиции в России; о дискриминации и конфискации имущества и земель подданных воюющих с Россией держав, проживающих на ее территории; о призыве на тыловые работы населения Туркестана и Казахстана от 25 июня 1916 г. и др. Депутат заявил, что правительство из ст. 87 сделало хорошую отдушину для борьбы со своим народом и что такое, например, дело, как пометка министрами на законопроектах «отложить до прекращения занятий Государственной думы» является привычным для России [9; 913–917].

Недовольство деятельностью Думы росло в народе по мере понимания ее действительной роли в структуре самодержавия. И даже менее радикально настроенная буржуазия и часть дворянства убедились, что реализация социальных программ посредством законодательных функций этого учреждения попросту невозможна. Это обстоятельство послужило основанием тому, что эти группы в период нового революционного подъема поддержали революционеров, критикующих политику самодержавия. Что касается депутатов оппозиции, они продолжали изобличать беспомощность Думы. Так, один из депутатов левого крыла, обращаясь к правым, сказал: «Кто у нас законодатель? Кто? Законодательное учреждение или правительство? Ответ ясен сам собой: правительство — вот настоящий законодательный орган, — далее продолжает депутат, — правительство все вермишельное предоставляет разрешать вам, ваш портфель полон тысяч мелких, ничтожных, никчемных законопроектов, а все значительное, все важное оно само разрешает в чрезвычайном порядке» [9; 918].

Подводя итог изложенному выше, отметим, что Государственная дума, учрежденная в России в целях модернизации политической и экономической системы царизма, была предназначена для решения правительством ряда задач по реконструкции самодержавия по типу буржуазной монархии. Но она, по идее, была не способна стать органом, представляющим образец европейского парламента, хотя и входила в систему высших органов власти Российской Империи.

Обладея урезанными законодательными функциями, Дума тем более не могла их реализовать на практике, так как находилась в прямой зависимости от Государственного совета и монарха.

Законодательство, измененное перед созывом I Думы, сократило ее и без того ограниченные законодательные и бюджетные права. По мере укрепления своих позиций царизм беззастенчиво отни-

мал оставшиеся правомочия Думы, игнорируя ее вовсе при решении сложных и судьбоносных для государства законопроектов и проблем.

Думскую деятельность, всецело зависевшую от политической ситуации в России, можно образно разделить на два этапа или периода: Дума до июньского государственного переворота 1907 г., т.е. Думы I и II созывов, которые благодаря своему демократическому составу были яркими противниками существовавшего строя; второй этап — с 3 июня 1907 г. до окончательного свержения царизма в России. Он охватывает деятельность III и IV Думы, когда с уменьшением левых сил и увеличением за их счет реакционных слоев Дума стала успешно сотрудничать с монархией, как метко по этому поводу сказал один из демократов: «История скажет, что третья Дума была призвана не для законодательства, а для того, чтобы служить правительству и эту миссию исполняла она точно и беспрекословно — на совесть» [10; 2490]. И даже при этом оставалась и выглядела всего лишь как придаток к другим высшим органам власти абсолютистского государства. Причем это не скрывали сами царские сановники. Так, например, министр финансов Коковцев В.И., позже премьер, на заседании 52, 24/4-1908 года заявил: «У нас, парламента, Слава Богу, еще нет» [11; 1995].

Деятельность Думы всех 4-х созывов в истории России и ее национальных окраин свидетельствует о бесправности и формальности ее парламентарного положения. Вместе с тем нельзя недооценивать политического значения Думы в жизни страны для ее будущей истории. Она являлась не только легальной трибуной противников царского самодержавия, но и ясно отражала расстановку политических сил в Империи, их программу и идеологическую ориентацию. Для современной политической практики суверенного Казахстана думская деятельность дает бесценный материал в плане постижения социальной обусловленности представительных учреждений, установления основных причин малой их эффективности в рамках жестких централизованных структур государства. Укрепление демократии нуждается подобного рода знаниях, поскольку проблема создания истинно народных представительных учреждений сегодня стоит как никогда остро.

Список литературы

1. *Калинычев Ф.И.* Государственная Дума в России. — М.: Госюриздат, 1957. — 646 с.
2. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 4. Сессия 1. — Ч. 2. — СПб.: Гостипография, 1914. — 1991 с.
3. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 3. Сессия 1. — Ч. 3. — СПб.: Гостипография, 1908. — 2962 с.
4. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 1. Сессия 1. — Т. 2. — СПб.: Гостипография, 1906. — 2013 с.
5. *Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. — 1990. — № 9.
6. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 3. Сессия 2. — Ч. 1. — СПб.: Гостипография, 1908. — 3143 с.
7. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 4. Сессия 1. — Ч. 2. — СПб.: Гостипография, 1913. — 2251с.
8. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 4. Сессия 4. — П-г.: Гостипография, 1916. — 5420 с.
9. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 4. Сессия 5. — П-г.: Гостипография, 1917. — 2449 с.
10. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 3. Сессия 4. — Ч.2. — СПб.: Гостипография, 1911. — 480 с.
11. Государственная дума. Стен.отчет. Созыв 3. Сессия 1. — Ч.2. — СПб.: Гостипография, 1908. — 2962 с.

Азаматтық қоғам мен құқықтық мемлекеттің дамуындағы теоретикалық-тарихи аспектілер

Турлаев А.В., Шәкірова А.Б.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

Авторы рассматривают историко-теоретические основы формирования правового государства и гражданского общества в истории политических и правовых учений. Исследуется структура правового государства и гражданского общества, дается характеристика структурных элементов гражданского общества, рассматриваются исторические аспекты теории и практики формирования правового государства и гражданского общества в Республике Казахстан. В статье определяется, что развитие гражданского общества связано с существенным изменением социальных связей и правовых отношений.

In given article, here were considered conseptional sources and basic formation steps of the civil society in the context of the political legal history. Then, was researched the structure of civil society. In this article were given he reference of structural elements of the civil society and were pointed aspects of the theory and practice of formation of the legal state in Republic of Kazakhstan. They are directly connected with essential changings of connections and structures of legal and state relations. The Civil society is formed where society has steadfast democratic, legal, political and cultural traditions.

Адамзат дамуының бүкіл тарихы бойынша адамға қатысты әділ болатын, ақыл-парасат, бостандық, сәттілік, тиімділік және әділеттілік мекендейтін идеалды қоғамдық құрылым үлгісін іздестіру, ойшылдарды әрқашан толғандырған.

Қайта өрлеу дәуірінен бастау алатын ізгілік идеялары, әрбір тарихи кезеңде ойшылдардың еңбектерінде өз көрінісін тапқан. Үшінші мыңжылдыққа аяқ басқан кезеңде, ізгілік идеялары жалпы әлемдік деп танылып, өз көрінісін құқықтық мемлекет және азаматтық қоғам идеяларында табады. Қазіргі әлемде мемлекеттер арасында тығыз байланыс, жақындасу және ғаламдану үрдістерінің кең етек алуы, сонымен қатар осы күнгі болмыс шындығы, мемлекеттердің, белгілі бір стандарттарға сәйкес келуін, өздеріне және адамға деген көзқарастарды жаңадан, объективті түрде қалыптастыруды қажет етеді.

Гуманизм, демократизм қағидалары, бостандықты, құқық пен заңды бекіту және сақтау түріндегі құқықтық мемлекет теориясының бастаулары ежелгі Греция, Рим, Үндістан, Қытай ойшылдары еңбектерінде орын алған. Ежелгі грек ойшылы Сократ әділеттілік қолданыстағы заңдарға бағынудан көрінеді, әділеттілік пен заңдылық егіз ұғымдар деп санайды. Қандай да болмасын заң қанша жерде кемшілігі болса да, заңсыздық пен бассыздыққа қарағанда жақсы. Егер азаматтар заңдарды сақтайтын болса, олар өмір сүретін мемлекет күшті де жасампаз болатындығын жариялайды.

Платон: «Заңның күші жоқ және оның қайсы біреудің билігінде болса, ол мемлекеттің күйреуінің жақын екенін болжаймын. Заң билеушілерге үстемдік еткен жерде олар оның құлдары және мемлекеттің құтқарылатынына сеніммен қараймын»,— деген. Платонның «Мемлекет», «Зандар» диалогтарында «заңдардың күші болмайтын және біреудің билігінің астында болатын» жерлерде мемлекеттің жойылу қаупі болатындығы керсетіледі. Оның ойынша, «заңдар — билеушілердің билеушісі,— ал олар — оның құлы болғанда, мемлекет пен оған құдай сыйлайтын барлық құндылықтар құтқарылады». Заң міндеті бір әлеуметтік топқа емес, тұтас мемлекеттің игілігіне қызмет ету. Мемлекеттілік әділ заңдар үстемдік еткен жерде ғана болуы мүмкін. Заң қорғаушысы — соттар. Кез келген мемлекетте соттар тиісті орында болмаса, ондай мемлекет өз билігін жоғалтады [1].

Құқықтық мемлекет теориясының негізін қалаған ойлар Аристотель еңбектерінде де дамытылады. Аристотель мемлекетті табиғи дамудың жемісі, адамзат қауымдастығының жоғарғы нысаны ретінде қарастырады. Құқық әділеттілікке сай деп таниды, заң мен әділдіктің сәйкестігін уағыздайды. Құқық пен заңның бір еместігін, әділ заңның ғана құқыққа сәйкес келетіндігін бекітеді. Мемлекетте адамдар емес, құқық үстем тұруға тиісті. Аристотель мемлекет құрылымының үш элементін жіктейді: ерікті азаматтардың барлығы қатысуға тиісті «заңдық кеңесу» билігі, үкімет билігі және сот билігі. «Заңдық кеңесу» билігі әрекетінің бір саласы жалпыға міндетті акт ретіндегі заңдарды қабылдау деп санады. Әрбір заң өз негізінде құқықты қарастырады, әрі жүйелі құрылған мемлекетте құқық басымдылығы болуы қажет. Заңның барлық биліктен үстем болуы — мемлекеттің

құқықтық жолмен дамуының кепілі. Аристотель мемлекеттік билік тармақтары арасында «заңдық кенесу» органына басымдық береді. Үкіметтік басқару органдары заңға бағынышты, екіншілік сипатта олардың шығарған декреттерінің заңдық күші болмайтындығын көрсетеді. Сот органдарын тек сайлау жолымен ұйымдастыру қажеттігін айтады [2].

Римнің қоғамдық қайраткері Цицерон мемлекет «құқық мәселесінде өзара келісім мен мүдде бірлігімен байланысқан көптеген адамдардың жиынтығы» деп қарастырған. Мемлекет құқықпен өзара қатынаста «жалпы құқықтық тәртіп» ретінде көрінеді. Құқық негізінде сана мен әділеттілік болады, ол адамдарға табиғатынан тән. Цицерон кейіннен құқықтық мемлекет теориясының негізін қалаған «заң әрекеті кейбір таңдаулы азаматтарға ғана емес, барлық адамдарға таралуы қажет» деген ойдың негізін қалаған.

«Құқықтық мемлекет», «азаматтық қоғам» түсінігі түп тамырларын Аристотельдің полис (*koinoia politike* — азаматтық қоғам), Цицеронның *societas civilis* және табиғи құқық идеаларынан алады. Азаматтық қоғам (*koinoia politike, societas civilis, burgeliche Gesellschaft, socite civile*) және саяси қоғам, немесе мемлекет (*polis, civitas, staat, etat, stato*), мәні бойынша бір-бірін алмастыратын терминдер болды. Ежелгі грек ойшылдары «саяси» түсінігіне қоғам өмірінің бүкіл салаларын енгізген: жанұя, дін, білім алу, көркем мәдениеті, өнер және т.б. *Politike*-нің мүшесі болу, яғни, азамат болу — мемлекеттің мүшесі болу, яғни басқа азаматтарға зиян келтірмей, мемлекет заңдары бойынша өмір сүру және әрекет ету [3].

Осындай түсінік өзгермеген қалпында XVIII ғасырға дейін сақталып келді. Дж.Локктың өзі «азаматтық қоғам» және «мемлекет» түсініктерін өзара алмастырушы ретінде қолданған. И.Кант өзінің еңбектерінде «*bürgerliche Gessellschaft*» (азаматтық қоғам) және мемлекет түсініктері синонимдер ретінде қолданылады. Осы екі түсініктің бір-біріне жақындығы Ж.-Ж.Руссо еңбектерінде айқын көрінеді. Руссоға сәйкес, әр азаматтың биліктік қатынастарға қатысуына, халықтың толық билікке иеленуіне негізделген басқару жүйесі ғана, заңды күшке ие. Осының негізінде, Руссо өкілдік қағидасын сынаған, өйткені онда азамат өзінің еркін басқа адамға тапсырып, өзінің азаматтық құқығынан айрылады. Руссо «*societe civile*», немесе азаматтық қоғам, және мемлекет мәнін осылайша ұсынған [4].

Орта ғасырдан жаңа заманға өту шағы азаматтық қоғамның мемлекеттік институттардан өзгешеліктері бар екенін түсінуіменен айшықтанды. Осы тұрғыдан сол кездегі орта ғасырлық бытыраңқы мемлекеттердің орнына ұлттық мемлекеттің қажеттігі идеялогиясы саяси ілімдерге елеулі әсер етті. XIV ғасырда Еуропада Гогенштауфендер империясының дағдарысынан бастап ұлттық жеке-даралық түсінігі пайда бола бастады, нәтижесінде ұлттық мемлекет идеясы дүниеге келді. Осы үрдісте, өзінің Бонифаций VIII папасына қарсы күресінде, римдік теократизміне және ұлттық жеке-даралыққа негізделген король билігінің егемендігі қағидасын қарсы қойған Әдемі Филипптің таққа отырған кезеңі өте маңызды болды.

Құқықтық мемлекет теориясының дамуына XVII–XX ғасырлардың ойшылдары қомақты үлес қосты. Г.Гроций, Б.Спиноза, Дж.Локк, Ш.Л.Монтескье, Д.Дидро, Ж.-Ж.Руссо, Т.Гоббс, И.Кант, Г.Гегель және тағы басқа ойшылдар құқықтық мемлекет мәнін, белгілерін тұжырымдады.

Буржуазия өкілдері монарх билігін шектеу мақсатында мемлекеттік билікті заң шығару — парламент, атқару — монарх және сот тармақтарына бөлу қажеттігі туралы пікірлерді негіздейді. XVII ғасырдағы ағылшын ойшылы Джон Локктың көзқарасы бойынша, құқықтың басымдығы идеясы табиғи құқыққа сәйкес келетін және индивидтің ажырағысыз табиғи құқықтары мен бостандықтарын танытын заң жоғарылығы болатын, әрі билік бөлісу жүзеге асырылған мемлекет түрінде көрінеді. Құқық жоғарылығы танылған осындай мемлекетті ол басқа барлық басқару түрлеріне қарсы қояды, оларды деспоттық мемлекеттер ретінде таниды. Локк танымы бойынша, деспотизмге қарсы тұратын арнаулы конституциялық механизм болуы шарт, оның маңызды компоненттері ретінде биліктің жіктелу қағидасы мен заңдылық қарастырылады. Билікті бір қолға шоғырландыруды болдырмау мақсатында Локк заң шығару және атқару биліктерін біріктірмеуді және заңгерлерді өздері қабылдаған, атқару билігімен жүзеге асырылатын заңдардың әрекетіне бағындыруды ұсынады. Аталған ой кейінгі кезеңдері саяси ойлар жүйесі мен практикаға барынша ықпал етіп, құқықтық мемлекеттіліктің негізгі қағидаларының біріне айналды. Джон Локк билікті бөлісу ілімінде мемлекеттік билік қызметтерін жіктеу таза ұйымдастырушылық-техникалық сипатта емес, ол азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау үшін қажет екендігін баса көрсетеді. Заң шығару билігі заңдарды белгілі бір мезгілде қабылдайды, бірақ заңдар тұрақты, үздіксіз әрекет етеді. Атқару билігі үкімет актілерін қабылдайды, үнемі, тұрақты әрекет етеді. Заңдар азаматтармен

жиындарда қабылданады. Атқару билігі тиісті органдар арқылы әрекет етеді. Атқару билігін жүзеге асыратын орган соғыс жариялау, бітім жасасу, басқа мемлекеттермен шарттарға отыру құқығына ие. Өз әрекетінде күшке сүйенеді. Атқару билігінің тағы бір басымдылығы — ол қоғамды және азаматтарды тек заңда көрсетілген жағдайларда ғана емес, сондай-ақ онда көрсетілмеген төтенше оқиғалар барысында да, кейде тіпті заңға қарамастан, қорғау шараларын қабылдауға тиісті. Атқарушы орган заңдық жиынды шақырады және таратады. Заң шығару билігі дербес те, қалғандары бір органмен жүзеге асырылады деп санайды Дж.Локк [5].

Ш.Л.Монтескьенің көзқарасы бойынша, саяси бостандық барлық қатынастар құқықпен реттелетін және заңдар билеушілердің еркінен үстем тұратын мемлекетте ғана мүмкін болмақ. Бостандықтың өлшемі — құқық. Құқықтың үстемдігі биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына жіктелуі арқылы қамтамасыз етіледі, нәтижесінде «әр түрлі билік тармақтары бір-бірін өзара тежеп отырады. Биліктің бөлінуі және өзара тежеу саяси бостандықтарды қамтамасыз етудің басты шарты болып табылады. Заң шығару билігі жалпы тәртіп бойынша барлық халыққа берілуі қажет: бірақ оны үлкен мемлекеттерде жүзеге асыру мүмкін емес, ал кіші мемлекеттерде қиын, сондықтан өкілдік жүйесі енгізілуі керек. Халық өкілдері жалпыға бірдей дауыс беру негізінде округтерден сайланады да, өз жерінің қажеттілігін ескере отырып, бірлескен шешім шығарады. Заң шығару билігі басқа билік тармақтарына кедергі келтірмеу үшін атқару билігінің басшысы *вето қою* құқығына ие болады. Нәтижесінде биліктер бір-біріне бағынбайтын, бірақ өзара тығыз байланыста және келісімде болатын жағдай қалыптасады.

Үш билік тармақтары арасында басымдылығымен сипатталатын біреуінің болуын жоққа шығаратын Монтескье схемасы биліктің бөлінуіне алдымен ұйымдастырушылық-құқықтық көзқарасты бейнеледі, сөйтіп мемлекет пен мемлекеттік биліктің әлеуметтік табиғаты туралы мәселені көтермеген тәрізді болып көрінеді. Шын мәнінде Монтескье қоғамда әр түрлі әлеуметтік топтар арасында билік үшін күрестің үнемі жүретіндігін, оның азаматтардың бостандығы мен қауіпсіздігінің бұзылуына, мемлекет нысанының өзгеруіне, кейде тіпті мемлекеттің жойылуына әкеліп соғатындығын білді. Осындай жағымсыз нәтижелерді болдырмау мақсатында ол әр түрлі әлеуметтік күштер арасында билікті бөлуді ұсынды.

Монтескьенің билікті жіктеу теориясы — мемлекеттегі еңбекті саяси бөлу ғана емес, сондай-ақ қоғамдағы әлеуметтік күштердің арақатынасын реттеу құралы. Оның басты сіңірген еңбегі — билікті бөлуді алғаш рет мемлекет Конституциясымен байланыстырады [6].

Жан-Жак Руссо көзқарастарына байланысты заң шығару билігі барлық азаматтар қатысатын халық жиынына беріледі, бұл кезде басқа билікке орын жоқ. Заңдарды орындау жалпы ережелерді нақты жағдайларға қолдану ретінде үкіметке — атқару билігіне тапсырылады. Үкімет халыққа бағынышты, бірақ оның жеке мүшелеріне билік етеді.

Құқықтық мемлекет теориясының философиялық негізін И.Кант қалыптастырып дамытты. Ол мемлекеттің құқыққа сүйенуі қажеттігін негіздеді. Мемлекет құқықтық заңдарға бағынатын көптеген адамдардың бірлігі, онда халық өзі үшін шеше алмаған мәселені заң шығарушының шешуі мүмкін еместігі қағидасы әрекет етеді. Егер мемлекет осы қағидадан, адам құқықтары мен бостандықтарын сақтаудан бас тартатын болса, заңдарды қорғауды қамтамасыз етпесе, өз азаматтарының құрметі мен сенімінен айырылады. Иммануиль Кант билікті жіктеуді мемлекеттік билік идеясынан логикалық қажеттілікпен шығатын сананың қатаң талабы ретінде қарастырған. Заң шығару, атқару және сот биліктері дербес субъект болса да, жиынтығында бір тұлға — мемлекет құрады.

Феодалдық қоғамды жою үшін ескі тәртіпке қарсы шыққан төңкеріліс, бүкіл сословиелерді, корпорацияларды, цехтарды, артықшылықтарды және мемлекет алдында бағыныштылардың тең құқықтылығы қағидасын бұзатын басқада институттарды жоюға бағытталды. Осылайша, Маркс айтқандай: «Азаматтық қоғамның саяси сипаты жойылды». Ескі тәртіпке қарсы саяси төңкерілісті, Маркс азаматтық қоғамның төңкерілісі деп негізді атаған. Ол жалпыға бірдей және міндетті құқықтық тәртіпті орнатуға тағайындалған. Кезінде Ж.Боден және Т.Гоббс егеменді және біртұтас мемлекет талабын ұсынды, яғни, орта ғасырларға тән болатын, құқықтардың теңсіздігін және әр түрлілігін жою ұсынылды. И.Канттан бұрын болған, құқықтың философиясы қоғамға қатысты екі пікір төңірегінде қалыптасты: біріншісінде — қоғам жеке бостандықтың сыртқы шекарасы ретінде қарастырылды, ал, екіншісіне сәйкес, қоғам — бәрін қамтитын бастау. Біріншісі қатынасты жеке тұлға еркіне бағындырса, екіншісі бұндай ерікті жоққа шығарып, қоғамды бірден-бір және соңғы саты ретінде қарастырған. Канттың бостандық туралы ілімі осындай қайшылықтарды бұзуға бағытталған.

Кант «өнегелі автономия» түсінігін енгізген, оған сәйкес, мемлекеттен тәуелсіз түрде, жеке индивидті жалпымен қабылданған өнегелік нормаларды сақтауға мәжбүрлеу үшін санкцияларға және құралдарға ие қоғам болған жерде ғана, құқықтық тәртіп орнайды. Жанұя, мектеп, шіркеу, көрші-қолаң немесе басқа да қауымдар, түрлі ерікті ұйымдар, одақтар және т.б. тәріздес, азаматтық қоғамның институттары осындай қызметтерді атқаруға бейім болады. Осындай қызметтер мемлекетке жат болады, бірақ азаматтық қоғамның институттары оларды атқаруға дәрменсіз болған жағдайда, оларды мемлекет атқарады.

И.Кант азаматтық қоғамды келесідей қағидаларға негіздеген: а) қоғамның әр мүшесінің бостандығы; ә) оның басқалармен теңдігі; б) қоғамның әрбір мүшесінің, азамат ретіндегі дербестігі. «Саяси бостандық жеке бостандықтың кепілі бола алады, бірақ оны алмастыра алмайды», — деп Б.Констан айтып кеткен. Азаматтық қоғамда адам және азамат құқықтарының бөлінуі негізді болып табылады. К.Маркс жазғандай, адам құқықтары мемлекет азаматының құқықтарынан өзгешеленеді. Осындағы адам — азаматтық қоғамның мүшесі. Осындай аражік саяси мемлекеттің азаматтық қоғамға қатысты қатынасымен, саяси эмансипациясы мәнімен анықталады. Осы тұрғыдан қарастырғанда, азаматтық қоғам адамның құқықтарын қамтамасыз етеді, ал мемлекет азаматтардың құқықтарын қамтамасыз етеді. Екі жағдайда да жеке тұлғаның құқықтары туралы айтылған: біріншісінде — адам баласының өмір сүруге, бостандық, бақытқа ұмтылу және т.б. құқықтары, екінші жағдайда — саяси құқықтары туралы айтылған. Азаматтық қоғамның және құқықтық мемлекеттің өмір сүрулерінің бірден-бір шарты — жеке тұлға, оның өзін-өзі жүзеге асыру құқығы. Ол жеке бостандықты тануға негізделеді. Азаматтық қоғамның өзегі нақты бір тұлға болса, негізін қалыптастырушы тіректер ретінде осы тұлғаның, оның мүдделерінің, мүмкіндіктерінің, мақсаттарының жан-жақты жүзеге асуына атсалысуға бағытталған институттар, ұйымдар, топтар және т.б. қарастырылады. Осы себептен, шынайы азаматтық қоғамның пайда болуының және орнығуының маңызды алғышарты болып экономикалық және саяси биліктің аражігін анықтау табылады [7].

Азаматтық қоғам туралы көзқарастардың қалыптасуына Г.Ф.Гегель зор үлес қосты. Гегель оны жеке мүдде әрекет ететін сала деп анықтады. Осы кеңістікке ол жанұяны, әулеттік қатынастарды, дінді, білім алуды, заңдарды және олардан пайда болатын субъектілердің құқықтық қатынастарын жатқызды. Азаматтық қоғам және мемлекет өзара әрекеттесуші институттар болып табылады. Мемлекетте азаматтардың жалпы еркі білдірілген, азаматтық қоғам — жеке индивидтердің ерекше, жеке мүдделерінің саласы. Гегель француз, англосаксондық және неміс қоғамдық-саяси ілімінің бүкіл мұрасын жүйелеу негізінде келесідей ой қорытындыға келеді: азаматтық қоғам орта ғасырдан жаңа заманға өтудің ұзақ, әрі күрделі тарихи үрдісі кезінде жанұядан мемлекетке қарай диалектикалық қозғалыстың ерекше кезеңі болып табылады. Азаматтық қоғамға тән болатын әлеуметтік өмір, жанұяның болмыс-тіршілігінен және мемлекеттің көпшілік өмір салтынан түбегейлі өзгешеленеді. Азаматтық қоғамға нарықтық экономика, әлеуметтік топтар, корпорациялар, институттар кіреді. Қоғамның өмір сүру қабілеттілігін қамтамасыз ету және азаматтық құқықты жүзеге асыру осылардың міндеті болып табылады. Азаматтық қоғам жеке тұлғалар, таптар, топтар және институттар кешенін құрайды, олардың өзара әрекеттесуі азаматтық құқықпен реттеледі және олар саяси мемлекетке тікелей тәуелді емес. Гегельдің ойынша, жанұя мемлекеттің түп тамыры болып табылады, оның мүшелері бір-бірімен бәсекеге түспейді, жанұя мәнді біртұтас болып келеді. Азаматтық қоғам болса, оның көпсанды құрамдас бөліктері көбінесе бір-біріне сәйкес келмейтін тұрақсыз және кекілжіндерге толы болып келеді. Онда әрдайым, жеке мүдделер басқа бір жеке мүдделермен қақтығысып тұрады. Оған қоса, азаматтық қоғамның бір элементтерінің күрт дамуы, басқа элементтердің басылып қалуына әкеледі. Азаматтық қоғам мемлекет бақылауымен басқарылмаса, ол «азаматтық» болудан алыстайды. Өйткені тек жоғарғы көпшілік билік, яғни, тек конституциялық мемлекет осы қоғамның әділетсіздіктерін жойып, нақты мүдделерді әмбебап саяси қауымдастыққа топтастыра алады. Осы тұрғыдан Гегель табиғи құқық теориясын сынға алады, себебі осы теория мемлекетті өз қоластындағыларының серігі ретінде қарастырып, осы арқылы «мемлекеттің абсолюттік құдайшыл қағидасына» күмән келтіреді.

Гегель азаматтық қоғаммен мемлекет арасындағы бөліністі жоюға қарсы шыққанымен, азаматтық қоғамның мемлекеттен еркіндігі дәрежесін нақты ережелер арқылы нақты бекіту мүмкін емес. Ол айтқандай: «Егер мемлекет пен азаматтық қоғамды араластырса және ол меншікті және жеке бостандықты қорғауға және қамтамасыз етуге бағытталған деп анықталса, демек, осы арқылы нақты адамдардың мүдделерін түпкі мақсат ретінде қабылдайды және де әркім өз бетінше ойына келгенді

істеп, мемлекеттің мүшесі болуға немесе болмауға ерікті екендігі қабылданады». Бірақ мемлекет индивидке қатысты басқа қарым-қатынаста болады, яғни, мемлекет объективті рух болғандықтан, индивид мемлекет мүшесі болғандықтан ғана, ол объективті, шынайы және өнегелі болады. Мемлекет жеке құқық және жеке игілік салаларына, жанұя және азаматтық қоғамға қатысты сыртқы қажеттілік және соған қарасты мақсат болады.

Гегель бойынша, адамдар табиғи, «мәдениетсіз» қалыптан азаматтық қоғамға бірігулері қажет, өйткені тек осында құқықтық қатынастар шынайы болады. Азаматтық қоғам жабайылыққа, өркениетсіздікке қарсы қойылады. Және азаматтық қоғам деп классикалық буржуазиялық қоғам танылады.

Сонымен, Гегельдің идеалды мемлекеті мәңгі соғыстың табиғи жағдайы емес (Гоббс, Спиноза), табиғи қоғамның сақталуының және аяқталуының құралы емес (Локк, Пуфендорф), табиғатпен жаратылған, өзін-өзі реттейтін азаматтық қоғамды әкімшілік басқарудың қарапайым механизмі де емес. Соңғысы, өзі анықталатын біртұтас ретіндегі азаматтық қоғамның элементтерін біріктіретін дербес және егеменді мемлекет үшін жағдайларды талап етіп, оларды қамтамасыз етеді. Азаматтық қоғамды танып және бағынышты жағдайда ұстап тұрған мемлекет ғана, оның бостандығын қамтамасыз ете алады. Азаматтық қоғам, саяси ұйымдасқан, кеңейтілген, күрделенген және жоғары тұратын қауымдастықтың бағынышты аспектісі ретінде сақталып бастан өткеріледі.

Г.В.Ф.Гегель бостандық идеясы билікті тиісті бөлу (заң шығарушы, үкімет, мемлекет басшысы) жағдайында ғана жүзеге асады деп есептеді. Билікті жіктеу көпшілік бостандығының кепілі қызметін атқарады, бассыздыққа, құқықсыздыққа, құқықтан тыс күш қолдануға қарсы тұрады [8].

Бастапқыда еуропалық қоғамдық-саяси ілім өкілдері (Ж.Боден, Т.Гоббс, Б.Спиноза және т.б.) мемлекетті табиғи жағдайдан аттап өтуге бағытталған институт деп түсіндірген. Осы табиғи жағдайды біреулері (Т.Гоббс) бәрінің бәріне қарсы соғыс жағдайы ретінде түсінген, басқалары болса (Ж.-Ж.Руссо) осы жағдайды жоғары үйлесімділік деп түсінген.

Мемлекеттің егемендігі қағидасын енгізген Ж.Боденнің ойынша, мемлекет қоғамның бүкіл мүшелерінің үстінен және оларға тиесілінің бәріне егеменді билігін жүргізеді. Қоғамның бытыраңқы мүшелері үстем билік, яғни егемендік астында жиналғанда мемлекет, пайда болады [9]. Осы дәстүрді жалғастыра отырып, Т.Гоббс келесідей тұжырымдаған: «Мемлекет соғыс қалпынан өту құқығын, мемлекетке дейінгі адамдар қоғамдастығының бүкіл мүшелерінің келісімі нәтижесінде алады». Осы келісімнің нәтижесінде пайда болған азаматтық қоғам мемлекетке және оның заңдарына теңестіріледі. Руссо айтқандай, табиғи бостандығын жоғалтқан адамдар, өздерінің табиғи құқықтарынан айрылудан үрейленіп қоғамдық келісімге бірікті. Осы келісім барлық мүшелердің жеке басын және мүлкін қорғау үшін тағайындалады, осы жерде әрбір мүше басқаларымен бірігеді, дегенмен олар өздеріне ғана бағынады және бұрынғыдай еркін болып қала береді. Руссоның айтуынша, осы ассоциация кезінде «азаматтық қоғам» деп аталған, қазір Республика, немесе Саяси ағза, деп аталады: оның мүшелері осы саяси ағзаны, ол бәсең кезінде Мемлекет деп, белсенді кезінде Егемен (Суверен) деп және оған ұқсайтындармен салыстырғанда Держава деп атайды.

Т.Гоббс, Дж.Локк, Ж.-Ж.Руссо, Монтескье және тағы басқалармен өңделген индивидуализм концепциясы, мемлекеттен тәуелсіз қоғам азаматы ретіндегі тұлғаның еркіндігі мәселесін алға қойды. Нәтижесінде, әсіресе XVIII ғасырдың екінші жартысынан *societas civilis* дәстүрлі концепциясы эрозияға ұшырап қайта қарала бастады.

Осы жағдай Дж. Локк, А.Фергюсон, С.Пуфендорф, И.Кант, физиократтар және тағы басқалармен қалыптастырған ұсыныстарында көрінді. Дж. Локк сенімі бойынша қоғам мемлекеттен бұрын болған, ол «табиғатқа сәйкес» өмір сүреді. Автордың айтуынша, мемлекет «жаңа ағза» болып табылады; осы мемлекет құқықтар кешеніне ие, ал құқықтар осы мемлекетті құрайтын жеке тұлғалардың құқықтарынан басым түседі. Гоббста, саяси биліктен бұрын болған «қоғам» түсінігі болмайды, Локктың тұжырымдауынша, мемлекет табиғи қалыптағы қоғамдық қатынастар негізінде пайда болады. Егер үкімет түрлі себептермен жойылса да, қоғам өзінің табиғи заңдары және құқықтары негізінде өмір сүре береді. Қоғамды құрайтын халық егеменді, осы себептен оның егемендігі мемлекетке өткен күннің өзінде, мемлекет қоғамды толық алмастыра алмайды. Керісінше, мемлекеттің басты мақсаты — осы қоғамды қорғау. Осы ойды ұстанушылардың тұжырымы бойынша, мемлекет қоғамның орнына келмейді, ол оны басқаруға тағайындалған. Мемлекет — қоғамның құралы, сол арқылы өзін айқындайды.

Қалай дегенмен, тым кеңейіп кеткен мемлекет жеке индивидтің еркін білдіруіне және ықтималды мүмкіндіктерін жүзеге асыруына кедергі жасайды деген пікір қалыптаса бастады.

В. фон Гумбольдт азаматтық қоғаммен мемлекет арасындағы қайшылықтарды және өзгешеліктерді нақты мысалдар арқылы көрсетуге тырысты. Азаматтық қоғамға ол келесілерді жатқызды: а) индивидтермен қалыптастыратын ұлттық, қоғамдық мекемелер жүйесі; ә) табиғи және жалпы құқық; б) адам. Мемлекетке келесілер кіреді: а) мемлекеттік институттар жүйесі; ә) мемлекетпен шығарылатын позитивті құқық; б) азамат. Сонымен қатар В. фон Гумбольдт мына ойды айтқан: «Мемлекеттің ықпалы неғұрлым үлкен болса, ықпал етушілер және осы ықпал астындағылар соғұрлым ұқсас болады. Осындай мемлекеттік құрылым көптеген әрекет етуші және қозғаушы күштер емес, әрекет ету және тұтынудың өлі және тірі құралдарының жиынтығына ұқсап қалады». Осылай дами келе, азаматтық қоғаммен мемлекеттің айырмашылығы орнығып қалған жағдайға қарсы тұжырым ретінде қалыптаса бастады, сонымен қатар ол адамдардың әлеуметтік теңдігін азаматтардың бостандықтарын және шектелген конституциялық үкіметті қамтамасыз етуге бағытталған жаңа қоғамдық құрылым идеялары арқылы құнды бола бастайды. «Азаматтық қоғам мемлекетке қарсы» тақырыбы, төңкеріліс сипатындағы мазмұнды иеленіп, Т.Спенс, Т.Ходжскин, Э.Ж.Сизэйс еңбектерінде, әсіресе Ұлы Француз төңкерілісінің бағдарламасы — Адам және азамат құқықтары декларациясы құжаттарында кең қарастырылды.

Азаматтық қоғамның ең радикалды концепциясын «Адам құқықтары» атты атақты памфлеттің авторы Т.Пейн қалыптастырды. Мемлекетке қарсы тұратын азаматтық қоғам мәселесі Т.Пейн еңбектерінде басты тақырып болды. Пейн мемлекетті қажетті зұлымдық деп атады: ол неғұрлым аз болса, соғұрлым қоғамға тиімді болады. Осы себептен мемлекеттің билігі азаматтық қоғам пайдасына шектелген болуы қажет, өйткені әрбір индивид ішінен қоғамға бағытталады. Мемлекеттен бұрын пайда болған осындай әлеуметтілік, ортақ мүддеге және өзара көмек сезіміне негізделген, бәсеке және сабақтастықтың бейбіт қатынастарын қалыптастыруға жағдай жасайды. Азаматтық қоғам неғұрлым кемелденген болса, соғұрлым өз істерін өзі реттеп, үкіметке деген қажеттілігі азаяды.

Ажырамас құқықтарға ие, еркін және тең индивидтер мемлекеттен жоғары тұрады. Сондықтан мемлекетті заңды және «өркениетті» деп тану үшін, ол бүкіл индивидтердің келісімімен құрылған болуы керек. Осы келісім конституциялық түрде рәсімделген және парламентарлы өкілді механизмдер арқылы бекітілген болуы тиіс. Өркениетті басқару жүйелері — еркін және тең индивидтердің белсенді келісімімен билікке ие болатын, конституциялық басқару жүйелері. Бұндай үкіметтер құқықтарға ие болмай, тек өзінің азаматтары алдында міндеттерге ие болады.

Нақты үкіметтер өз белсенділігімен конституцияларды өзгертуге немесе кеңейтуге немесе азаматтардың келісімдерін және сенімдерін бұзуға құқықтары жоқ. Азаматтар табиғи қалыпта ғана, тұрақты егеменділікке ие болады. Осы табиғи қалыпты кез келген бұзушылық және де құқықтың негізі ретіндегі, белсенді келісімге кез келген қарсы тұру талпынысы деспотизм және агрессивті басқару әрекеті болып табылады. Осы тұрғыдан Пейн азаматтық қоғамды мемлекетке қарсы қояды. Оның сенуі бойынша, өзіне сенетін және өзін-өзі басқаратын қоғам саяси механизмдердің минимумын ғана қажет етеді. Мемлекеттің билігін минимумға дейін қысқарту, тәуелсіз ұлттық және бір-бірімен бейбіт араласатын азаматтық қоғамдардың халықаралық конфедерациясын құру мүмкіндігіне жол ашады. Бұл жағдайда ұлттық егеменді мемлекет, сайланатын басқарушыдан және «жалпы бейбітшілік, өркениет және сауда» кепілі болатын, азаматтық қоғамнан тұрады. Қоғам қағидалары негізінде әрекет ететін, осындай ұлттық ассоциация азаматтық қоғам қамтамасыз ете алмайтын қоғамдық қызметтерді қамтамасыз етуге ғана қажетті.

Кейіннен осы дәстүр А.де Токвиль, Дж.С.Милл және тағы басқалардың тарапынан жалғасты. Олар оны келесідей ереже төңірегінде дамытты, яғни мемлекет және азаматтық қоғам арасындағы бөлініс, шынайы демократиялық, әлеуметтік және саяси жүйенің тұрақты сипаты болып табылады. Осы жүйеде өндірістік меншік, шешім қабылдай алу мәртебесі жеке салаға бағынышты емес. XIX ғасырдың ғалымдары мен ойшылдары азаматтық қоғамның аса көп мөлшердегі еркіндігін қоғамның бөлектенуі және кекілжіндердің өршігуіне себеп ретінде қарастырған, сондықтан олар қатал мемлекеттік реттеуді және бақылауды орнатуға шақырды. «Мемлекет азаматтық қоғамға қарсы» мәселесі И.Бентам, Ж.Сисмонди және т.б. еңбектерінде көрінеді.

Марксизмде азаматтық қоғам мәселесіне ерекше ұстаным қалыптасады. Гегельді қайталап, К.Маркс азаматтық қоғамды табиғатпен жаратылған қалып ретінде емес, тарихи дамудың нәтижесі ретіндегі тарихи феномен деп санаған. Мемлекетпен кепілдік етілетін азаматтық қоғам, мәңгі табиғи заңдарға бейімделмейді. Азаматтық қоғамды, өндірістің, таптық күрестің ерекше нысандары және қатынастарымен сипатталатын және де тиісті саяси-құқықтық механизмдермен қорғалатын, тарихи анықталған құрылымдар құрайды. Азаматтық қоғамның өзі өтпелі сипатқа ие, өйткені, ол азаматтық

қоғамды дүниеге әкелген буржуазиялық қоғамды жоятын пролетариатты дүниеге әкеледі. Өз талдауын өндіріс тәсілі негізінде қалыптастырған Маркс үй шаруашылығы, ерікті ассоциациялар, бұқаралық ақпарат құралдары, мектептер, ауруханалар және т.б. сияқты азаматтық қоғамның элементтеріне тиісті назар аударған жоқ. Ол XVIII ғасырдан бастап пайда болған, инженерлердің, дәрігерлердің, заңгерлердің, тағы басқалардың кәсіби одақтарын елемеді. Маркстың теориясында азаматтық қоғам жеке мүддені білдіреді. Азаматтық қоғам материалдық салаға жатады, ал мемлекет болса қондырманы құрайды. «Еврей мәселесіне» деген еңбегінде Маркс: «Аяқталған саяси мемлекет — өзінің мәні бойынша адамның материалдық өміріне қарама-қарсы болатын оның тектік өмірі. Осындай өзімшіл өмірдің алғышарттары мемлекеттік саладан тыс болатын азаматтық қоғамда өз өмір сүруін жалғастырады. Дамыған саяси мемлекетте адам қос өмірде өмір сүреді, яғни, саяси қауымда қоғамдық жан ретінде және азаматтық қоғамда жеке тұлға ретінде әрекет етеді. Азаматтық қоғамда адам шынайы индивид болады. Мемлекетте болса, адам тектік жан ретінде танылып, өзінің шынайы даралығынан айрылған».

Құқықтық мемлекет орнатудың негізгі бағыттары:

- мемлекет билікті үш саласының жұмысын жақсарту, әсіресе заңның, нормативтік актілердің сапасын көтеру;
- нормативтік актілердің дұрыс пайдалануын, орындалуын қамтамасыз ету, халықтың рухани сана-сезімін, мәдениетін жақсартып, көтеру;
- қоғамдағы қатынастарды дұрыс, жақсы реттеу-басқару бағытындағы мемлекеттік, қоғамдық ұйымдардың жұмысын жақсарту;
- бостандықты, теңдікті, әділеттілікті, демократияны дамыту;
- заңдылықты, құқықтық тәртіпті қатаң сақтау.

Қазіргі заманда құқықтық мемлекет туралы пікір жан-жақты дамып, дүние жүзінің ғалымдары бір тұжырымға келіп, ортақ ғылыми көзқарас қалыптасты деуге болады.

Сонымен, құқықтық мемлекет туралы теорияны қорыта келіп, оның негізгі мазмұны — халықтың, адамдардың егемендігі, олардың табиғи бостандығы мен құқықтары. Ол мемлекетті қалыптастырудың негізгі күші — адам, қалың бұқара. Сондықтан мемлекет пен құқық демократияны дамытып, халықты қоғамның барлық саласын басқаруға қатыстыру қажет. Қазақстанда азаматтық қоғам мен құқықтық мемлекет қалыптасу ісіне қазақ ұлтының тарихи ой-санасымен саяси мәдениетінің озық үлгілері қызмет етуі шарт. Қазақ этносының тарихи дамуы кезеңдерінде қоғамдық қатынастарды реттеу және жетілдіру мақсатында түрлі заңдар үнемі қолданылып отырған. Қазақ этносының түрлі ойшылдары елде заң күшінің орнауы қажеттілігі хақысында пайдалы ойлар мен идеяларды айтқан.

Әдебиеттер тізімі

1. *Платон*. Сочинения: В 3-т. — Т. 2. — Ч. 2. — М.: Наука, 1971. — С. 188.
2. *Аристотель*. Саясат. — Алматы: Атамұра, 2001. — 182-б.
3. *Цицерон Марк Туллий*. О законах. — М.: Наука, 1966. — С. 127.
4. *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. — М.: Наука, 1969. — С. 192.
5. *Локк Дж.* Два трактата о правлении: Сочинения в 3 т. — Т. 2. — М.: Наука, 1988. — С. 205.
6. *Монтескье Ш.Л.* Заңдар рухы туралы. — Алматы: Ғылым, 1999. — 298-б.
7. *Кант И.* Метафизика нравов: Сочинения в 5 т. — Т. 4. — Ч. 2. — М.: Наука, 1965. — С. 186.
8. *Гегель Г.* Философия права. — М.: Наука, 1990. — С. 205.
9. *Боден Ж.* Шесть книг о государстве // Антология мировой философии: В 4 т. — Т. 2. — М. 1970. — С. 213.

АЗАМАТТЫҚ ЖӘНЕ АЗАМАТТЫҚ-ПРОЦЕССУАЛДЫҚ ҚҰҚЫҚ ГРАЖДАНСКОЕ И ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 347.6: 576.372

Проблемы определения статуса эмбриона

Муканова М.Ж.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала эмбрионның құқықтық мәртебесін анықтауға арналған. Эмбрион туралы мәселе заң жүзінде Қазақстан Республикасында ғана емес, шет мемлекеттерде де бір мағыналы шешімін таппай отыр. Автор, медицина саласында жоғары технологиялардың дамуына орай, эмбрион құқықтық қатынастардың субъектісі немесе объектісі болып табылады ма, кезінде эмбрионның мәртебесін анықтау бойынша әр түрлі білім саласында қалыптасқан ғалымдардың ғылыми ізденістерін, діни қағидалар бойынша көзқарастарды зерттеуге талпынған.

Present article is devoted the problems of determining the legal status of the foetus. The question of the foetus legislation did not find a clear resolution, not only in Kazakhstan but also in foreign countries. Is the foetus subject or object of the relations, how to regulate the issues related to using the foetus and other issues become more urgent with the development of high technologies in the field of medicine. Author had a shot to investigate the existing scientific research of scientists from various disciplines, the views of religious dogma to determine the status of the foetus in the modern period.

Кто он? Или что он? Ранний эмбрион, состоящий из бластомеров — недифференцированных клеток, обладающих свойством тотипотентности, — это начало жизни или же начало жизни конкретного человека с его уникальной личностью? На каком этапе развития эмбриона можно квалифицировать его как человека, обладающего определенными правами, и прежде всего правом на жизнь? И, соответственно, до какого срока возможно осуществление различных манипуляций над ним с терапевтическими и исследовательскими целями? Что делать с избыточными или отбракованными эмбрионами при проведении экстракорпорального оплодотворения: подвергать их разрушению как не востребовавшиеся, или проводить над ними исследования, в частности о закономерностях их развития, тем более что при естественном оплодотворении такого рода исследования затруднены.

Именно сейчас возрастает интерес мировой общественности к проблемам, связанным с бурным прогрессом биомедицины, распространением новых медицинских технологий, таких как трансплантация органов и тканей человека, репродуктивные технологии, клонирование. Их появление вызвало неожиданные, в том числе и негативные последствия. В этой связи проблемы соблюдения прав человека при применении мер репродуктивных технологий, правового статуса субъектов и объектов гражданско-правовых отношений, возникающих при их использовании, а также договорных отношений их участников приобретают особую остроту и требуют принятия мер законодательного характера. Вспомогательные репродуктивные технологии, входящие в круг вопросов, рассматриваемых новой, возникшей как реакция на развитие биомедицинских технологий междисциплинарной областью знаний — биоэтикой, ставят перед нами два взаимосвязанных вопроса, ответ на любой из которых невозможен без ответа и на другой. Вопрос о «начале жизни» человека логически выводит нас из области «объективного» и ставит нас перед лицом «субъективной» реальности того, кто начал жить. Также и ответ на вопрос, когда эмбрион становится человеческой личностью, опять возвращает нас к «началу жизни» эмбриона, ибо, по общеизвестной аксиоме Аристотеля, нет природы без ипостаси. Право на жизнь — основополагающее естественное право, на котором как на фундаменте зиждутся все остальные права человека. Жизнь — основная предпосылка их реализации и осуществления. Но

когда возникает это право? С момента рождения или раньше? Если раньше, то на каком сроке? Возможно ли использование человеческих эмбрионов при проведении фундаментальных исследований, в терапевтических или же коммерческих целях? Уместно ли вообще говорить о праве эмбриона на жизнь и праве человека на рождение? [1].

В настоящее время правовое положение эмбриона не определяется единообразно ни учеными-правоведами, ни существующим законодательством. Однако вопрос о правовом статусе эмбриона с каждым годом становится все более актуальным. Является ли эмбрион субъектом или объектом в правоотношениях? Это обуславливается, в первую очередь, огромными достижениями в области медицины. Для уяснения данного вопроса необходимо определить, что является эмбрионом в широком понимании. Анализ соответствующей научной литературы показал, что строгой определенности в применении данного термина нет. Под эмбрионом (греч. *embryon*) принято понимать животный организм на ранней стадии развития. Согласно данным биологии и эмбриологии человеческий зародыш проходит в своем внутриутробном развитии три стадии: проэмбрион (14 дней с момента зачатия) представляет «сгусток» клеток; собственно эмбрион (8 недель с момента зачатия); плод (от 8 недель до момента рождения). Таким образом, мы имеем дело со сложным организмом, который в зависимости от стадии развития представляет собой либо кусок человеческих тканей (ранний период эмбриогенеза), либо обособленное существо, способное жить без организма матери (5–9-й месяцы развития). В праве под эмбрионом человека понимается организм с момента оплодотворения до рождения.

Анализ литературы дает возможность выделить два основных подхода к проблеме правового статуса эмбриона:

А. Эмбрион — субъект права, полноправный участник правоотношений, приравненный к человеку.

В. Эмбрион — объект права:

– как часть организма матери, приравненная к органам и тканям человека;

– как вещь, по поводу которой могут возникнуть правоотношения имущественного характера.

Одним из ключевых в определении возраста эмбриона человека как личности является вопрос о том, когда плод человека приобретает способность чувствовать? Первые движения плода зафиксированы на 6-й неделе развития, в это же время плод реагирует на прикосновения, в спинном мозге выявляются синапсы. В нервных волокнах спинного мозга у плода 10-й недели развития определены первые нейромедиаторы и зарегистрирована активность ствола головного мозга. На основании данных электрофизиологических и иммунологистохимических исследований центральной и периферической нервной системы высказано мнение о том, что плод человека начинает чувствовать в возрасте 18–25 недель, но до 30-й недели развития отсутствуют доказательства способности плода перерабатывать полученные ощущения. Ученые рассматривают 30-ю неделю развития нижней границей между плодом и человеческим существом. Поскольку полноценное функционирование мозга (а по каким критериям это определяется, где граница перехода в неполноценную функцию?) наступает у человека после первых 2 лет жизни (определение психиатров), некоторые исследователи считают, что разговор об эмбрионе как личности несостоятелен. Другие предлагают рассматривать плод как личность после 7 месяцев, когда он приобретает способность жить самостоятельно (вернее — изолированно) вне тела матери. К.Гробстейн в качестве критерия определения возраста, с которого эмбрион можно рассматривать как личность, предлагает учитывать его способность реагировать на раздражение или причиняемую ему боль, что проявляется у 6–8-недельного эмбриона. М.Хоран (1977) считает неправомерным принимать за такой критерий реакцию плода на раздражение, так как считает, что бессознательное состояние и нечувствительность к боли не могут служить основанием для отказа в защите прав личности [2; 9].

Проблема определения возраста, с которого эмбрион человека можно рассматривать как личность, обладающую правами (в первую очередь на жизнь) и защищаемую законодательством, возникает в ходе обсуждения вопроса о возможности осуществления различных манипуляций с эмбрионами. Под понятием «манипуляции с эмбрионом человека» подразумевают: культивирование их (*in vitro*) для терапевтических (лечение бесплодия) и исследовательских (улучшение условий культивирования, разработка новых методов диагностики и пр., изучение закономерностей оплодотворения и развития) целей, отработка условий и проведение глубокого замораживания гамет и эмбрионов и хранение их в таком состоянии с последующим их использованием для выполнения практической программы ЭКО или в научных целях. Правомочность выполнения таких манипуляций и степень допустимого воздействия на эмбрионы человека широко обсуждаются в специальной и популярной ли-

тературе и правительствами ряда стран. На сегодняшний момент можно говорить о трех существующих теориях или подходах: абсолютистском, умеренном и либеральном.

Сторонники абсолютистской позиции рассматривают оплодотворенную яйцеклетку, или эмбрион, как человеческое существо, которое обладает безусловной ценностью и правом на жизнь. Именно поэтому запрещается осуществлять какие-либо действия, которые затрудняют или прекращают ее (его) развитие. Если же этому препятствуют какие-то естественные процессы, то следует им противостоять подобно тому, как противостоят заболеваниям, угрожающим жизни человека. Таким образом, в обязанность государства входит обеспечение развития жизни на любой стадии и ее абсолютная защита.

«Тот, кто будет человеком, уже человек», — писал Тертуллиан на рубеже II и III вв. Об этом говорили уже в древности. Стоит ли оспаривать предположения древних ученых, если сейчас такие науки, как генетика, эмбриология да и биология доказывают многочисленными опытами, что человеческая жизнь начинается с момента оплодотворения яйцеклетки. Этот факт подтверждается и тем, что при оплодотворении создается неповторимая генетическая единица, т.е. человеческая личность. Американский доктор Эрнст Хант говорит об этом так: «Оплодотворенная яйцеклетка — не просто клеточная масса без особых своих собственных характеристик. Она на этой стадии не похожа ни на бутон цветка, ни тем более на зародыш животного рода. Это полностью и абсолютно есть жизнь человеческого существа, и она имеет ту же жизнь, какую имеет новорожденный младенец, дитя, подросток и зрелый человек». Соответственно нужно говорить о всех правах, которые распространяются на человека. Многие ученые, придерживающиеся данной точки зрения и доказывая абсолютную ценность эмбриона, приводят следующие аргументы: «С момента зачатия человеческий эмбрион имеет новую, специфическую биологическую сущность со своей программой жизни и развития, обладает внутренним динамизмом, определяемым и управляемым геномом, направленным на постепенное развитие, вплоть до формирования взрослого человека. Он существует в виде независимого организма, то есть организованного биологического существа... является самоконтролируемым в осуществлении своей генетической программы» [2; 9].

Если обратиться к современной философской антропологии, то мы видим, что там сформулирована идея «телесной личности»... то есть нераздельного единства человеческого духа и тела, получается, что «начало телесной сферы человека означает начало самой человеческой сущности».

Психоаналитики считают момент рождения узловым моментом жизни человека, а не ее началом, в этом учении говорится о той сложности, с которой человек преодолевает кризис рождения, полагая его не началом, а продолжением развития и таким образом определяя возникновение личности много раньше родов [1].

Все приведенные выше примеры и мнения — это неопровержимые подтверждения того, что эмбрион представляет собой абсолютную ценность, наделяется правом на жизнь с момента зачатия и должен обеспечиваться защитой со стороны государства на любой стадии развития.

Рассматривая первую точку зрения, следует иметь в виду, что, говоря о человеке как об участнике правоотношений, не стоит забывать единство его биологического и личностного статуса. Человек — существо, обладающее нравственными ценностями и способное самостоятельно выбирать цели, принимать на себя ответственность, иными словами, наличие у него правосубъектности, которой не обладает человеческий эмбрион. Следовательно, зародыш — не человеческая личность, не индивидуум и поэтому не признается правоспособным. Однако против данного утверждения можно привести мнение М.Клопфера и А.Кольбе о том, что в силу аргументов потенциальности и непрерывности вполне можно исходить из того, что с момента своего зарождения плод развивается непрерывно, и это развитие не имеет морально значимых ограничений, следовательно, и еще нерожденный человек, с самого начала в морально-практическом отношении, может считаться личностью. Действительно, можно согласиться с этим утверждением, если считать, что личность может существовать только при полном становлении определенных качеств, как то: наличие умственного развития, самосознания, памяти, осознания своего будущего, наличие чувства самосохранения и иных преимуществ, будет обоснована охрана ее жизни. Тогда жизнь человека до рождения, а также в первые недели после рождения не будет защищена [3].

Исходя из данной точки зрения можно заключить, что речь все же идет о необходимости охраны эмбриона как начала человеческой жизни, а не о признании его субъектом права, физическим лицом.

Есть и две другие теории: и вторая точка зрения — либеральная говорит о том, что на любой стадии развития эмбрион не может быть определен как личность. Это означает, что он имеет незна-

чительную ценность или даже вообще ее лишен, поэтому эмбрион не нуждается в какой-то особой защите и не наделяется правом на жизнь. Представитель данного направления М.Тули отмечает: «Организм обладает правом на жизнь только в случае, если он осознает себя развивающимся субъектом, обладает жизненным опытом и другими умственными способностями». Другие ученые, разделяя подобную теорию, говорят о том, что нельзя уравнивать биологический потенциал родительских клеток и самостоятельных (т.е. рожденных) людей, осознающих себя людьми.

Сторонников либеральной позиции немного, ведь эта теории слишком категорична и с развитием науки и техники все больше подвергаются сомнению ее выводы. Однако надо знать, что ее последователи полагают, что эмбрион не обладает той ценностью, которая достойна государственной защиты, и предлагают решать судьбу плода, в первую очередь матери, а затем и государству.

Приверженцы умеренной позиции считают, что «оплодотворенная яйцеклетка развивается в человеческое существо постепенно, и эмбрион имеет значительную, но не абсолютную ценность».

В рамках данной позиции одни авторы полагают, что эмбрион имеет право на жизнь при достижении определенного уровня развития, другие — при достижении жизнеспособности. Однако единого мнения не существует.

Так, некоторые авторы придерживаются позиции, согласно которой эмбрион достоин абсолютной защиты после четырнадцатого дня развития, так как до этого срока он сформирован клеточными слоями, представляющими собой зародышевые оболочки — материал, не участвующий в дальнейшем построении эмбриона.

Б.Херинг предлагает рассматривать формирование нервной системы на четвертой-шестой неделе беременности в качестве критерия определения уровня развития, с которого эмбрион считается личностью. К.Гробстейн определяет в качестве такового способность эмбриона реагировать на раздражение или причиняемую ему боль, что проявляется у шести-восьминедельного плода. М.Д.Байлес утверждает, что правом на жизнь обладает эмбрион, у которого полностью сформированы мозговые нервные импульсы, что происходит на двадцать восьмой — тридцать второй неделе беременности. Существует также мнение о том, что нижней границей между плодом и человеческим существом следует считать тридцатую неделю развития, когда появляются доказательства способности плода перерабатывать полученные ощущения.

В настоящее время вопрос определения жизнеспособности также не является полностью решенным. Некоторые ученые полагают, что жизнеспособностью следует считать стадию развития эмбриона, если при абортации и дальнейшей общемедицинской помощи он выживет. Получается, что среди последователей умеренной позиции единства в определении этапа, с которого эмбрион имеет конституционное право на жизнь и находится под защитой закона, нет [4].

В каждой теории есть свои особенности и в каждом случае есть естественнонаучные аргументы и доказательства. Международно-правовые акты (ст. 6 Всеобщей декларации прав человека и ст. 16 Международного пакта о гражданских и политических правах в этой части не конкретны. Закрепляется лишь принцип: «Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности», а не положения о праве эмбриона на признание его правосубъектности. Региональные международные документы практически имеют идентичное содержание (Конвенция о защите прав и основных свобод 1950 г., Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г. Исключение составляет Американская конвенция о правах человека, в ст. 4 которой указывается: «Это право (право на жизнь. — прим. авт.) защищается законом, как правило, с момента зачатия». В этом случае применительно к одному из прав человека можно говорить об ином моменте его возникновения, отличающемся от общего порядка. Конституции и основные законы ряда зарубежных стран также не признают человеческий зародыш субъектом права. Так, Конституция Швейцарии в ст. 119 относит эмбрионы к зачаточным и генетическим средствам человека. Судебная практика Европейского суда по правам человека (дело *Raton v. United Kingdom*) также не признает за эмбрионом наличие юридических характеристик, свойственных физическим лицам [2].

Благодаря научным достижениям Всемирная организация здравоохранения выработала понятие живорождения и его критерии, в соответствии с которыми оценивается деятельность государства по обеспечению функционирования системы родовспоможения, корректируются национальные правовые акты.

В юридической науке устоялось мнение о возникновении правосубъектности человеческого эмбриона при условии его живорождения. За основу берется положение статьи гражданского кодекса, в соответствии с которой в число лиц, которые могут призываться к наследованию, включаются граж-

дане, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства. Плод, находящийся в утробе матери, независимо от срока его развития, рассматривается российским законодателем в качестве физиологической части организма, которой женщина вправе распоряжаться по своему усмотрению. Это означает, что законодатель относится к эмбриону как к системе клеток, тканей и органов, составляющих часть женского организма, т.е. прежде всего как к предмету (отсюда вытекает, что его можно продавать, уничтожать и т.д. — что и делается). И это верно, поскольку если бы на законодательном уровне эмбрион признали субъектом правоотношений, были бы запрещены любые манипуляции с ним, начиная с абортот и редукции и заканчивая перенесением в тело суррогатной матери. Таким образом, если признать эмбрион объектом правоотношений, то предметом договоров могут выступать человеческие эмбрионы. Но, очевидно, эмбрионы следует отнести к объектам, ограниченным в обороте.

Подобные примеры можно найти и в документах иных стран (согласно параграфу 1923 (2) Германского гражданского уложения: «лицо, которое не родилось на момент открытия наследства, однако уже было зачато, считается родившимся до открытия наследства»). Однако данные нормативные акты нельзя назвать признающими в полной мере правосубъектность человеческого эмбриона с момента зачатия. Так, М.Н.Малеина отмечает: «Несмотря на то что зачатый ребенок в будущем может стать субъектом права, вряд ли его следует рассматривать в качестве обладателя правоспособности и других прав еще до рождения». Эти правила направлены на будущее. На их основе в дальнейшем, после своего рождения, зачатый ребенок будет полноправным субъектом [5].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что человеческий эмбрион имеет все же неопределенное положение с точки зрения права. А.В.Майфат, например, относит эмбрионы человека к объектам правоотношений, однако поднимает проблему о возможности эмбрионов быть объектами правоотношений имущественного характера. Обратимся к судебной практике США. Наиболее известный случай в этой области — дело Дэвисов, когда человеческий эмбрион оказался предметом спора, связанного с расторжением брака и разделом имущества. 8 декабря 1988 г. в лаборатории было проведено искусственное оплодотворение (вне тела матери) и было получено девять эмбрионов. Два из них были имплантированы Мери Дэвис, однако ожидаемой беременности не произошло. Остальные семь эмбрионов были заморожены с целью возможной дальнейшей имплантации в тело супруги. Однако в скором времени супруги расторгли брак и начали раздел имущества. Единственный спорный вопрос состоял в том, имеет ли кто-нибудь из супругов исключительное право на замороженные эмбрионы либо должен быть создан режим совместного пользования, исключающий возможность распоряжения эмбрионами только одним из бывших супругов. Суд, однако, вынес решение о передаче эмбрионов во временное владение Мери Дэвис в целях имплантации. Кроме того, суд установил, что человеческий эмбрион не является объектом права собственности. Эмбрионы не могут входить в общий объем имущества, принадлежащего супругам, и к ним неприменимы общие правила о разделе имущества.

В одном судебном деле супруги требовали изъять эмбрион из исследовательской лаборатории университета, куда он был передан на исследование. Суд признал за супругами наличие имущественного интереса в отношении эмбриона и потребовал передать эмбрион им, однако не нашел наличие права собственности. Суд также подтвердил, что человеческий эмбрион не является объектом права собственности, так как это уже есть начало человеческого существования — другого человека. Отсюда можно сделать вывод о том, что американская правовая мысль, в принципе, признает возможность признания эмбрионов объектами правоотношений, но вместе с тем отмечает, что это весьма специфичный объект. Суды по общему правилу отказывают в признании права собственности на эмбрионы на основании того, что последние представляют собой начало человеческой жизни [2].

В связи с этим подходом обратимся к Конвенции о правах человека в биомедицине 1997 г., в ст. 21 которой говорится: «Тело человека и его части не должны быть источником финансовой выгоды». Противоречит мнению о том, что эмбрион — объект права собственности, и запрет в законодательстве зарубежных стран дарить человеческие зародыши. Следовательно, считаем неправомерным отождествление эмбриона с вещью, иначе такое отношение привело бы к обесцениванию самой человеческой сущности.

В науке имеется еще одна точка зрения: эмбрион — часть организма матери, орган человека. Ее поддерживает практика Европейского суда по правам человека. Так, по делу *Beggemann and Scheuten v. Germany* суд постановил: «Жизнь эмбриона неразрывно связана с жизнью беременной женщины и не может рассматриваться в отрыве от нее». В этом направлении движется и российское законода-

тельство: неродившийся ребенок, или человеческий эмбрион, с точки зрения закона человеком не является. Согласно положениям Конституции Республики Казахстан права и свободы человека принадлежат ему от рождения. Следовательно, неродившийся человек не является субъектом права, никаких прав, в том числе гарантированного Конституцией права на жизнь, у него нет. Во всех остальных случаях человеческий эмбрион, находящийся в теле матери, является просто частью этого тела. К числу отягчающих вину обстоятельств относится убийство женщины, заведомо для виновного, находящейся в состоянии беременности. Прерывание беременности, как и, например, лишение потерпевшего какого-либо органа, является причинением тяжкого вреда его здоровью. Таким образом, вред, причиненный плоду, считается вредом, причиненным его будущей матери, и обстоятельство, что плод фактически приравнивается к части ее тела, означает, что будущая мать имеет почти полную власть над нерожденным ребенком, такую же, как власть над собственным телом [6].

Указанной точки зрения можно противопоставить мнение профессора Д.В.Попова о том, что это не так по многим причинам. Во-первых, генетически он отличен от матери. Во-вторых, плацента не врастает в стенку матки — существует плацентарный барьер, который не дает большинству заболеваний матери проникать через него, заражение ребенка, как правило, может произойти только с момента родов. Кровь матери не может проникнуть внутрь эмбриона, по ее составу и группе, по генетике каждой клетки своего тела эмбрион отличен от матери. Также в Законе РФ «О трансплантации органов и (или) тканей человека» эмбрионы отнесены в качестве разновидностей органов человека, имеющих отношение к процессу воспроизводства. В статье 2 указанного Закона отмечено, что действие закона не распространяется на такие органы. Тем самым закон выделяет эмбрионы из общего списка органов человека, имея в виду наличие в данном случае специфики их правового статуса [7].

Научно-технический прогресс в области биомедицинских технологий к концу XX века достиг той ступени развития, которая позволяет уже не только оказывать врачебную помощь в преодолении болезней и облегчении страданий, но и непосредственно управлять самой жизнью человека — от начала и до завершения. Пренатальная диагностика дает возможность прогнозировать качественные параметры будущей жизни, а генная терапия и транссексуальная хирургия изменять эти параметры. Репродуктивные технологии позволяют «давать» жизнь не только в тех случаях, где естественным путем она возникнуть не может, но и теми способами, которые человеку, как биологическому виду, не присущи. Реанимационные технологии и трансплантация донорских органов дают возможность отодвигать время смерти.

И поскольку человек измеряется не только жизнью своего тела и этим веком, а вопросы жизни и смерти непосредственно относятся к области Промысла Божия о человеке в перспективе его вечной жизни, постольку становится актуальным и рассмотрение этих вопросов не только с позиций современной науки, но и их богословское осмысление в свете Откровения Божия о человеке и жизни как таковой.

Когда в 2010 г. Нобелевская премия в области физиологии и медицины была присуждена Роберту Эдвардсу за разработку технологии экстракорпорального оплодотворения (ЭКО), Римская Католическая Церковь немедленно выступила с публичным осуждением этого решения Нобелевского комитета. Представитель Папской академии в защиту жизни (Pontifical Academy for Life) Игнасио Карраско де Паула (Ignacio Carrasco de Paula) назвал вручение Нобелевской премии за технологию ЭКО «совершенно неправильным». Такая позиция Ватикана обусловлена тем, что для богословия Католической Церкви ключевым вопросом этики современных вспомогательных репродуктивных технологий является вопрос о статусе эмбриона человека. Официальные документы Ватикана, исходящие из Папского Совета по вопросам семьи (Pontifical Council for the Family) или Папского Совета по вопросам жизни (Pontifical Council for Life), категорически утверждают, что с момента своего зачатия в оплодотворении яйцеклетки — естественного, искусственного или при клонировании — человеческий эмбрион, даже если он состоит из одной оплодотворенной яйцеклетки — зиготы, обладает тем же самым человеческим достоинством, как и любая другая человеческая личность.

В энциклике папы Иоанна Павла II «Евангелие Жизни» (*Evangelium Vitae*) утверждается: «С момента, когда яйцеклетка оплодотворена, начинается жизнь, которая не та, что у отца или матери, но нового человека, который развивается сам по себе. Он никогда не сможет быть человеком, если он не человек с этого момента...» [1].

Президент Папского Совета по вопросам семьи кардинал Альфонсо Лопез Трухилло (Alfonso López Trujillo) в программной статье «Клонирование: исчезновение прямого родительства и отрицание семьи» (*Cloning: the disappearance of direct parenthood and denial of the family*) пишет: «Эмбрион

человека, признанный на основании того, что человеческая личность наделена организмом для самой себя, имеет свое собственное достоинство и поэтому заслуживает уважения. Это «достоинство» не обусловлено какими-то внешними дополнениями, но неотъемлемо от его существования, само по себе и для себя. Если люди отказываются признать, что эмбрион имеет человеческое достоинство под тем предлогом, что он не обладает фактически существующим сознанием, то достоинство людей, которые спят или находятся в коме, также не должно признаваться. Если достоинство эмбриона отвергается, тогда можно также отрицать и достоинство ребенка» [1]. В силу того факта, что современные вспомогательные репродуктивные технологии сопряжены с производством избыточного количества человеческих эмбрионов, подавляющее большинство из которых затем, по тем или иным причинам, подвергается разрушению, Римская Католическая Церковь считает этически неприемлемыми разнообразными методами оплодотворения *in vitro*, клонирования и тому подобные репродуктивные технологии, связанные с производством и гибелью человеческих эмбрионов.

Такая точка зрения отображена и в Основах социальной концепции Русской Православной Церкви: «Нравственно недопустимыми с православной точки зрения являются также все разновидности экстракорпорального (внетелесного) оплодотворения, предполагающие заготовление, консервацию и намеренное разрушение «избыточных» эмбрионов. Именно на признании человеческого достоинства даже за эмбрионом основана моральная оценка аборта, осуждаемого Церковью» [1].

Священный Синод Элладской Православной Церкви на тех же основаниях в специальном заявлении «Клонирование клеток эмбриона» категорически осуждает проведение экспериментов, предусматривающих разрушение эмбрионов. «Точка зрения, согласно которой человеческая личность начинает формироваться на 14-й день после зачатия, не может оправдать британских ученых. Это субъективное и произвольное решение схоластического рода, не основанное на научных данных. Церковь и христианская совесть с самого момента зачатия признают человека личностью, наделенной вечной и бессмертной участью. ...Улучшение жизни других людей не может основываться на разрушении миллионов человеческих существ на эмбриональной стадии развития». Протестантские фундаменталистские церкви, такие как Пятидесятники, Баптисты, определяют начало человеческой жизни с момента зачатия. «Уже с этого момента мы говорим о зародившейся жизни как о человеке, личности, сотворенной Богом, мы не говорим о нем как о ткани, плоти, эмбрионе и так далее», — сказал, в частности, по этому вопросу епископ Российского объединенного Союза христиан веры евангельской (Пятидесятников) Константин Бендас.

Протестантские церкви либеральных традиций, такие как Лютеране, Методисты, Епископальная церковь, считают, что «становление человека не привязано к определенному моменту во времени и физиологическому процессу, а зависит от опыта общения с окружающим миром, от способности воспринимать то, что придает жизни смысл и ценность. Появление личности здесь рассматривается именно как становление, как постепенный процесс, растянутый во времени, протекающий уже после рождения человека на свет. В этом понимании ранний эмбрион не является человеком, и нет ничего предосудительного в использовании его в благородных медицинских целях».

В Иудаизме талмудической традиции момент оплодотворения яйцеклетки не приравнивается к началу жизни человека. Эмбрион приобретает человеческий статус на более поздней стадии своего развития. Более того, «статус плода до 40 дней с момента зачатия далек от статуса живого человека. Для ряда законов Талмуд приравнивает его к «воде»». Кроме того, «за пределами женской утробы у эмбриона вообще нет никакого правового статуса, а значит, эмбрион, полученный в пробирке и не предназначенный для имплантации, может без каких-либо оговорок использоваться в медицинских исследованиях, что соответствует другой важнейшей для иудаизма концепции — сохранения жизни и здоровья человека как первоочередной нравственной задачи».

Буддисты считают, что «сознание не производится мозгом, оно существует всегда, и когда яйцеклетка оплодотворяется сперматозоидом, в этот момент сознание связывается с будущим телом, и уже тогда появляется живое человеческое существо» [1].

Позиция мусульманских богословов по данному вопросу основывается на Священном Коране, в котором свыше 1400 лет назад, задолго до современных достижений медицины и геномной инженерии, Единый Бог дал человеку знание о тайне зарождения человеческой жизни.

Едиственный и Всемогущий Творец всего сущего говорит в Своем Откровении:

«О люди! Если вы испытываете сомнения относительно возможности воскресения после смерти, в конце света, то вспомните, что Мы сотворили вас из земли, потом — из капли семени, потом — из сгустка крови, потом — из кусочка плоти, частично сформированного, частично бесформенного,

чтобы разъяснить вам эту тайну. И, по воле Нашей, то, что угодно Нам, остается во чревах на определенный срок. Затем выводим вас из материнского чрева сформировавшимся младенцем» [8].

«Истинно, Мы сотворили человека Адама из квинтэссенции глины; затем Мы поместили его в виде капли семени в надежное, защищенное место; затем Мы создали из этой капли сгусток крови, потом создали кусочек плоти. Потом Мы сделали этот кусочек плоти костями и облекли их мясом. Затем Мы вырастили его (человека) как новое создание. Благословен Аллах, Наилучший творец».

Пророк Единого Бога, получивший знание от Пославшего его, сказал: «Поистине, каждый из вас формируется во чреве своей матери в течение сорока дней в виде капли семени, затем он столько же времени прибывает там в виде сгустка крови и еще столько же времени — в виде кусочка плоти, а затем Аллах направляет к нему ангела, который вдует в него душу» [8].

Таким образом, по истечении 120 дней с момента зачатия Господь ниспосылает ангела, который вкладывает душу в формирующегося младенца, и человеческий эмбрион обретает душу и жизнь. С этого времени статус эмбриона человека приобретает новое качественное состояние: возникшая человеческая душа делает его полностью сформировавшимся живым существом.

Все исламские богословы едины во мнении (иджма) о том, что по истечении указанного срока уничтожение человеческих эмбрионов категорически запрещено (харам) и является преступлением.

Селекция и уничтожение избыточных, неиспользованных для оплодотворения эмбрионов до этого срока является допустимым, но при условии соблюдения следующих требований:

- изначально необходимо оплодотворять по возможности минимальное количество яйцеклеток, чтобы число эмбрионов, вводимых в полость матки женщины, не было избыточным;
- если жизнеспособных эмбрионов оказалось избыточное количество, то лишние оставляются без медицинского внимания, с расчетом естественной остановки деления клеток и без какого-либо дальнейшего использования;
- использование лишних эмбрионов в качестве донорских для лечения бесплодия других супружеских пар запрещается.

Что касается случаев многоплодной беременности женщин, когда согласно медицинским показаниям необходимо избавиться от одного или нескольких эмбрионов, то, по мнению исламских богословов, до истечения 120-дневного срока аборт допустим в случае крайней необходимости.

В то же время во мнениях богословов разных мазхабов имеются некоторые нюансы. Так, факихи ханафитского и ханбалитского мазхабов считают, что аборт до указанного срока допустим лишь в крайнем случае. По мнению же факихов маликитского мазхаба, аборт нежелателен даже в первые сорок дней после зачатия, если на то обоюдное согласие супругов и предполагаемая операция не скажется отрицательно на способности супруги к деторождению; по истечении сорока дней со времени зачатия аборт категорически запрещен [8].

Анализ существующих позиций дает основание сделать вывод о том, что вопрос о статусе эмбрионов вызывает, и, вероятно, длительное время будет вызывать дискуссии среди ученых всех отраслей науки, среди богословов-теологов и священнослужителей, в человеческом сообществе вообще. Вопрос, связанный с наиболее уникальным таинством зачатия, вынашивания, рождения человека, независимо от того, каким способом это было осуществлено, внушает благоговение и перед Всевышним, и перед гениальностью мысли человека. Однако и это гениальное достижение может быть использовано против человека, как это происходило со многими открытиями, совершившими переворот в развитии человечества. Уровень современной медицины не дает оснований считать эмбрион субъектом права, но предопределить дальнейшие открытия в этой области сложно, и вполне возможно, что и на этот вопрос мы со временем узнаем точный ответ. В данный же период можно заключить, что речь идет о необходимости охраны эмбриона как начала человеческой жизни, а не о признании его субъектом права, физическим лицом.

Список литературы

1. *Протоиерей Игорь Аксенов*. Образ Божий в человеке и современные вспомогательные репродуктивные технологии. <http://www.bogoslov.ru/text/1584651.html>
2. *Федосеева Н.Н., Фролова Е.А.* Проблема определения правового статуса эмбриона в международном и российском праве // *Медицинское право*. — 2008. — № 1. — С. 8–14.
3. *Кольбе А., Клопфер М.* Основы этики [ЭР]. Режим доступа: http://www.i-u.ru/biblio/archive/klopfer_osnovi
4. *Загребина В.А., Торичинов А.М.* Гинекология: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Медицина, 1991. — 348 с.

5. *Малеина М.Н.* О праве на жизнь // Государство и право. — 1992. — N 12. — С. 56–60.
6. *Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э.* Европейское право в области прав человека (Практика и комментарий) / Пер. с англ. — М.; Будапешт, 1997.
7. *Попов Д.В.* Эмбриология о начале человеческой жизни [ЭР]. Режим доступа: <http://www.noabort.net/medic>.
8. *Кути Ахмад* // Новости. — 2003. — 20. мая. // www.islamonline.net

УДК 343.98:343.1

Криминалистическое обеспечение процесса распознавания диапазона и динамики существенных нарушений в уголовном судопроизводстве

Зорин Р.Г.

Гродненский государственный университет им. Янки Купалы, Республика Беларусь

Мақалада қылмыстық сот өндірісіндегі мәнді ақаулықтарды тану мәселелері қарастырылады. Сондай-ақ қылмыстық іс жүргізушілік құқықтық қатынастар саласындағы мәнді ақаулықтары мен олардың теріс жақтарына ықпал ету өрісінің және динамикасының заңдылықтары зерттеледі. Мәнді қылмыстық іс жүргізу ақаулықтарының динамикасының қалыптасуына ықпал ететін себептер мен шарттар, сонымен қатар олардың орнын толтыруға бағытталған шаралар анықталған.

The problems of considerable violations' recognition in criminal proceedings are viewed in the article. The author investigates regularities of the dynamics and range of considerable violations' influence and its law consequences in criminal proceedings. Also are determined the reasons and conditions which contribute to forming of considerable violations', as well as measures directed on removal of them.

Деятельность органа, ведущего уголовный процесс, а также органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора по уголовным делам, направленная на выявление и устранение существенных нарушений в уголовном процессе, должна быть основана на принципах и нормах уголовно-процессуального права и его источников, а также должна носить научно обоснованный характер. Г.А.Василевич четко определил: «Идеальной моделью современного государства является сбалансированная система законодательства, в которой ясно закреплены права и обязанности граждан, юридических лиц, отсутствует неопределенность их правопонимания, четко определены соотношение и юридическая сила нормативных правовых и правопринятельных актов одного и различного уровней, а также актов, принимаемых одними и теми же органами, с учетом времени их принятия, круга лиц, на которых они распространяют свое действие, имеется единый понятийный аппарат, обеспечивается единообразная в рамках государства правоприменительная практика» [1]. Исследование закономерностей диапазона и динамики существенных нарушений позволит глубже понять их внутреннее строение, обозначить наиболее значимые его структурные элементы, определить наиболее эффективные средства и способы их выявления, распознавания и устранения в уголовном судопроизводстве, что, в свою очередь, также будет способствовать повышению эффективности уголовно-процессуальных функций и достижению целей и задач уголовного процесса. Действующее уголовно-процессуальное законодательство Республики Беларусь не определяет пути, средства и способы выявления, распознавания существенных нарушений. Безусловно, исследование закономерностей формирования существенных нарушений является предметом изучения науки криминалистики. Проблема существенных и иных нарушений уголовно-процессуального закона подвергалась исследованию в научных трудах Р.С.Белкина, Г.А.Василевича, Л.А.Воскобитовой, Ю.М.Грошевого, И.В.Данько, Г.А.Ерофеева, В.В.Зажицкого, К.Б.Калиновского, Л.Д.Калинкиной, Н.М.Кипниса, П.А.Лупинской, В.П.Маслова, Т.А.Москвитиной, Т.Г.Морщаковой, Я.О.Мотовиловкера, И.Д.Перлова, И.Л.Петрухина, О.П.Темушкина и других. Однако проблемы диапазона и динамики воздействия существенных уголовно-процессуальных нарушений прежде не рассматривались. «Существенным нарушением уголовно-процессуальной формы признаются только виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), совершаемое в сфере уголовного судопроизводства его субъектами, причинившее или могущее причинить вред правоприменительному процессу в виде недостижения поставленных перед ним

задач, не согласующееся с требованиями Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ, настоящего Кодекса и иных федеральных законов, которые путем лишения или стеснения гарантированных ими прав и законных интересов участников процесса помешали или могли помешать всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело и повлиять или могли повлиять на постановление законного и обоснованного приговора или иного решения. Существенными признаются и те нарушения уголовно-процессуальной формы, которые заключаются в несоблюдении условий начала уголовного процесса, его стадий, для производства следственных или иных процессуальных действий» [2]. *Существенными нарушениями* уголовно-процессуального закона в соответствии со ст. 391 УПК Республики Беларусь признаются такие нарушения, *которые путем лишения или стеснения гарантированных законом прав участников уголовного процесса при судебном рассмотрении уголовного дела или иным путем помешали суду всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства уголовного дела и повлиять или могли повлиять на постановление законного и обоснованного приговора* [3]. Данное определение, как нам представляется, имеет ряд недостатков. Во-первых, нарушения которые могут или могли помешать суду постановить законный и обоснованный приговор, в действительности этим не исчерпываются. Подобные нарушения могут или могли помешать не только суду при постановлении итогового решения (приговора), но и другим компетентным должностным лицам, ведущим уголовный процесс (прокурору, следователю, органу дознания), принимать иные процессуальные решения итогового либо промежуточного характера. Во-вторых, допущение существенных нарушений негативно влияет или может повлиять не только на постановление законного обоснованного приговора, но и на вынесение иных итоговых и промежуточных уголовно-процессуальных решений, таких, например, как постановление о прекращении уголовного дела, отказ в возбуждении уголовного дела.

Перечисленные уголовно-процессуальные решения принимаются на досудебных стадиях, однако их значимость от этого не снижается. К иным значимым уголовно-процессуальным решениям, думается, стоит отнести постановление о приостановлении уголовного дела. Это не итоговое процессуальное решение, но (существенное) нарушение в связи с его принятием повлечет за собой негативные правовые последствия латентного характера. Существенное нарушение подлежит криминалистическому и уголовно-процессуальному анализу в целях своевременного его выявления, установления и устранения. При распознавании существенного нарушения подлежат исследованию присущие ему причинно-следственные связи. Существенное нарушение возникает не только в связи с несоблюдением норм и принципов закона, но и в связи с ненадлежащим использованием тактических приемов, как предусмотренных законом, реализуемых по усмотрению органа уголовного преследования, так и не предусмотренных законом. Поэтому природа происхождения существенного нарушения, как и его содержание, носит уголовно-процессуальный и криминалистический характер. Представляется важным исследовать *закономерности преобразования существенного уголовно-процессуального нарушения* из одного качественного состояния в другое, как в процессе его возникновения, формирования, так и в их последствиях. Необходимым также является установление *момента возникновения обратимости-необратимости наступления негативных правовых последствий в результате совершения существенного уголовно-процессуального нарушения и допущения самой возможности его наступления*» [4].

Распознавание (выявление, установление, правовая оценка) существенных нарушений осуществляется, в первую очередь, компетентными должностными лицами, ведущими уголовный процесс, в силу их прямой обязанности, предусмотренной законом. Однако данного рода деятельность могут (вправе) осуществлять и другие субъекты, чьи законные права и интересы нарушены. Распознавание существенного уголовно-процессуального нарушения требует от субъекта, осуществляющего данную деятельность, соответствующих специальных знаний, опыта, умений и навыков. Это требование исходит, в частности, из необходимости познания закономерностей природы происхождения существенного нарушения, его преобразования, интерпретации, устранения. Не все закономерности, причины и условия возникновения существенных нарушений лежат на поверхности процесса их познания, не все они доступны для их выявления субъектами уголовного процесса, в том числе профессиональными его участниками. Данная проблема нуждается в научном исследовании со стороны процессуалистов и криминалистов, ибо содержание нарушения носит уголовно-процессуальный, криминалистический, организационный, психологический характер. Так, установление необратимости наступления негативных правовых последствий в результате факта совершения существенного уголовно-

процессуального нарушения является одним из условий прогнозной деятельности субъекта доказывания, направленной на устранение подобных неправомерных последствий. Деятельность по распознаванию существенных уголовно-процессуальных нарушений тесно связана и с установлением по уголовному делу негативных обстоятельств, имеющих значение по предмету и пределам доказывания. В этом усматривается латентность происхождения и негативного воздействия существенных нарушений. В целях предупреждения возникновения условий, способствующих допущению существенных нарушений, необходимо установить причинно-следственные и пространственно-временные (внутренние — внешние) связи, как в структуре самого нарушения и его элементов, так и в структуре, закономерностях механизма доказывания по его предмету и пределам.

Существенное нарушение — это упорядоченная система взаимодействующих и взаимозависимых элементов, участвующих в процессе (механизме) ее возникновения, развития, изменения, преобразования, исчезновения, и выступающая в виде действий—бездействий, влекущих наступление негативных правовых последствий (отдаленных—приближенных, вероятностных—неизбежных) путем стеснения или лишения законных прав и интересов личности и государства, в свою очередь негативно влияющих (на ход и исход уголовного процесса) на постановление законного приговора, а также на принятие иных итоговых, в том числе любых промежуточных процессуальных решений в уголовном судопроизводстве. Существенное уголовно-процессуальное нарушение представляет собой уникальное явление в сфере уголовно-процессуальных правоотношений, требующее его научного исследования с точки зрения закономерностей формирования нарушений и их негативных правовых последствий.

Уникальность любого существенного нарушения обусловлена рядом причин и условий, среди которых необходимо выделить:

- заинтересованность недобросовестного субъекта воздействия (отправитель, субъект-инициатор допущения нарушения, недобросовестный адресат воздействия);
- адресат воздействия (абсолютно—определенный, относительно—определенный, неопределенный) субъект уголовного процесса, интересы которого нарушены;
- ситуационный характер складывающихся (индивидуальный характер процессуально-следственных ситуаций) уголовно-процессуальных правоотношений в условиях противодействия, состязательности;
- ситуационный характер возникающих условий, способствующих формированию существенных нарушений;
- ситуационный характер развития, изменения уголовно-процессуальных отношений в результате допущения существенных нарушений и их негативных правовых последствий;
- комплекс причинно-следственных связей, присущих исследуемым нарушениям;
- негативные правовые последствия в результате допущения существенных нарушений;
- ситуативный и скрытый (латентный) характер воздействия, присущий процессу формирования ряда существенных нарушений;
- прогнозируемый—непрогнозируемый характер нарушений и наступления их негативных правовых последствий;
- комплекс негативных правовых воздействий (последствий) в результате допущения нарушений, носящих латентный характер;
- подлежащие либо неподлежащие устранению нарушения и их негативные правовые последствия;
- неопределенность во времени, в пространстве и по адресату воздействия наступления негативных правовых последствий в результате допущения нарушений;
- другие.

Распознавание диапазона и динамики существенных нарушений является необходимым для осуществления их правовой оценки в уголовном процессе. Всякое существенное нарушение носит динамический характер. Ибо каждый случай допущения существенных нарушений представляет собой комплекс проблем, затрагивающих реализацию законных прав и интересов личности и государства в уголовном процессе, реализацию целей и задач уголовного процесса. Всякое нарушение влечет за собой ряд негативных правовых последствий, обладающих индивидуальным характером. Именно поэтому допущение существенных нарушений влечет за собой наступление новых правоотношений, их изменение, прекращение. Не существует тождественных существенных уголовно-процессуальных

нарушений, так как даже один и тот же механизм его возникновения несет собой ряд условий, присущих именно ему и способствующих его (формированию) возникновению, развитию, преобразованию. Диапазон негативного правового воздействия существенных нарушений представляет собой комплекс (механизм), обладающий качественными и количественными характеристиками, а в силу их динамичности имеет свойство подвергаться изменениям, и представляет собой также комплекс взаимосвязанных и взаимозависимых элементов в механизме их формирования и негативного воздействия в сфере уголовно-процессуальных правоотношений. Диапазон существенных нарушений представляет собой комплекс потенциальных угроз, адресованных механизму правового регулирования реализации целей и задач уголовного процесса. Причем данные угрозы носят как явный, так и латентный характер. Поэтому наступление негативных правовых последствий может выступать как оконченное нарушение (выраженное в действии – бездействии) и по наступлению последствий, либо наступление негативных правовых последствий носит гипотетический характер, либо их наступление неизбежно. Поэтому уместно считать, что предвидение компетентными должностными лицами, ведущими уголовный процесс, возможности либо неизбежности наступления негативных правовых последствий в результате допущения существенных нарушений служит их обязательным признаком существенности процессуальных нарушений. При этом следует установить, могло ли либо должно ли было должностное лицо, ведущее уголовный процесс, установить указанные выше обстоятельства. Установление диапазона, динамики воздействия нарушений и их негативных правовых последствий способствует определению средств и способов их выявления, а также разработке мер предупредительного характера в целях обеспечения законности хода уголовного процесса.

Диапазон негативного воздействия существенных нарушений устанавливается:

- по кругу отстаиваемых законных прав и интересов личности и государства в уголовном процессе;
- по кругу принимаемых процессуальных промежуточных и итоговых решений;
- по кругу решаемых задач уголовного процесса;
- по кругу субъектов, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных правоотношений;
- по кругу процессуальных следственных и иных уголовно-процессуальных действий;
- по кругу средств и способов решения процессуальных и криминалистических задач;
- по кругу негативных правовых последствий существенных нарушений по степени интенсивности и устойчивости их воздействия,
- другие.

«Существенное нарушение по способам его выражения целесообразно классифицировать на *преднамеренное–непреднамеренное, выраженное в виде действий–бездействий, явное–латентное, безусловное–условное, устранимое–невосполнимое, выражается устно–письменно*» [5].

Определим факторы, влияющие на диапазон и динамику существенных нарушений:

- заинтересованность со стороны недобросовестных субъектов уголовного процесса, в том числе со стороны должностных лиц, ведущих уголовный процесс;
- некомпетентность должностных лиц, ведущих уголовный процесс;
- несоблюдение требований относимости, допустимости и достоверности полученных доказательств;
- ошибки уголовно-процессуального, криминалистического, организационного характера;
- лжесвидетельство (оговор–самооговор), шантаж и угрозы;
- отсутствие должного контроля за деятельностью органа уголовного преследования со стороны руководства следственных подразделений;
- ненадлежащее осуществление прокурорского надзора;
- противодействие сторон защиты и обвинения, а также иных лиц с противоречащими интересами;
- другие.

Известно, что праву одного субъекта в уголовном процессе соответствует обязанность другого. Допущение существенных нарушений так или иначе дестабилизирует баланс защищаемых и отстаиваемых законных прав и интересов личности и государства в уголовном процессе. Пожалуй, недобросовестные субъекты уголовно-процессуальных правоотношений, и, в частности, недобросовестные представители стороны защиты (подозреваемый, обвиняемый), как никто другой из участников уголовного процесса в отдельных случаях заинтересованы в допущении существенных нарушений в

деятельности их процессуальных оппонентов, для дальнейшего использования ее результатов, если это служит интересам защиты, и следует вопреки реализации задач и функций обвинения. В процессе защиты законных прав и интересов недобросовестных подозреваемого, обвиняемого, совершивших преступное деяние, сторона защиты не преследует цели установления объективной истины по уголовному делу. О содействии стороны защиты процессу установления правосудия можно говорить лишь в тех случаях, когда речь идет о защите интересов именно невиновных подозреваемого, обвиняемого. В этих случаях цель установления объективной истины по уголовному делу объединяет в деятельности по доказыванию обе функции (стороны) защиты и обвинения. Указанные тенденции и закономерности в складывающихся правоотношениях во многом объясняют причины и условия возникновения, формирования и преобразования существенных нарушений. От динамики существенных нарушений и их негативных правовых последствий зависит не только реализация частных и публичных интересов, но также ход и исход уголовного судопроизводства. Динамика существенных нарушений негативно влияет на принятие процессуальных итоговых и промежуточных решений, порождает деструктивный конфликт в деятельности сторон защиты и обвинения, а также иных участвующих (добросовестных–недобросовестных) лиц с противоречащими интересами в уголовном процессе в условиях противодействия, состязательности. Необходимо также отметить, что существенное нарушение имеет внешнее выражение и внутреннее строение, т.е. устную или письменную форму выражения. Однако в конечном счете процессуальное нарушение должно быть облачено в процессуальную форму, установленную действующим национальным уголовно-процессуальным законодательством. Нарушение, не получившее соответствующей процессуальной формы, составит чрезвычайные затруднения для его правовой оценки надлежащими субъектами уголовно-процессуальных правоотношений или вовсе обречено приобрести латентный характер. Таким образом, независимо от первоисточника происхождения существенных уголовно-процессуальных нарушений, они не должны и не могут миновать этап процессуальной формы закрепления в предусмотренном действующим уголовно-процессуальным законом порядке. Допущенные существенные нарушения характеризуют складывающиеся уголовно-процессуальные правоотношения с точки зрения соответствия–несоответствия принципам и нормам действующего национального и международного законодательства. Существенное нарушение представляет собой деструктивный элемент, вовлеченный в сферу упорядоченных уголовно-процессуальных правоотношений. Внутреннее строение существенного уголовно-процессуального нарушения состоит из таких элементов, как субъект и адресат воздействия, субъективная сторона (умысел–неосторожность), объективная сторона (действие–бездействие, время, место, причинно-следственные и пространственно-временные связи), негативные правовые последствия в результате допущения существенных нарушений. Необходимо установить, как и каким образом отразились негативные правовые последствия существенных нарушений на принятии итоговых и промежуточных уголовно-процессуальных решений, как негативные правовые последствия повлияли или могли повлиять на процесс достижения задач уголовного процесса, на эффективность и интенсивность предварительного расследования, своевременность принятия процессуальных, тактических решений.

Динамика (степень интенсивности) существенных нарушений обусловлена следующими факторами:

- скоротечность процессуальных (следственных) действий и их ограничение процессуальными сроками;
- противодействие сторон защиты и обвинения, а также иных лиц с противоречащими интересами;
- противоречие интересов участников уголовного судопроизводства;
- интеллектуальное обеспечение реализации существенного нарушения со стороны заинтересованных лиц;
- по кругу решений и степени интенсивности их реализации;
- по интенсивности деятельности должностных лиц, ведущих уголовный процесс;
- по степени интенсивности наступления негативных правовых последствий и их негативного воздействия;
- по степени возникновения препятствий объективного и субъективного характера в реализации функций и задач уголовного процесса вследствие допущения существенных нарушений и их негативных правовых последствий.

Правовая оценка существенных нарушений и их негативных правовых последствий осуществляется посредством разрешения следующих вопросов:

- установление фактора предвидения компетентными должностными лицами, ведущими уголовный процесс, возможности либо неизбежности наступления негативных правовых последствий в результате допущения нарушений служат обязательным признаком их существенности.
- установление субъекта реализации нарушения (профессиональный–непрофессиональный участник уголовного процесса, заинтересованный–незаинтересованный);
- установление адресата воздействия (в качестве объекта воздействия выступают уголовно-процессуальные решения, законные права и интересы участников уголовного процесса);
- необходимо установить форму вины в деятельности лиц, допустивших существенное нарушение (умысел, неосторожность);
- установление способов (непосредственно–опосредованно) и средств, используемых при допущении нарушения;
- установление процессуального носителя нарушения (процессуальный документ);
- установление причинно-следственных и пространственных временных связей в механизме возникновения, формирования и преобразования существенного нарушения;
- установление характера и размера вреда, причиненного в результате допущения нарушений;
- является ли нарушение подлежащим либо не подлежащим устранению;
- установление факта наступления (вероятностных–неизбежных) негативных правовых последствий существенных уголовно-процессуальных нарушений;
- установление причин и условий, способствующих допущению существенных нарушений и их негативных правовых последствий;
- установление наличия заявлений, жалоб, ходатайств участниками уголовного процесса в связи с допущением существенных уголовно-процессуальных нарушений и законности их рассмотрения должностными лицами;
- акты прокурорского реагирования (представление, постановление, указание) прокурора об устранении существенных нарушений;
- другие.

В связи с этим необходимо сделать следующие выводы:

1. Установление диапазона и динамики существенных нарушений способствует их распознаванию, выявлению, устранению, а также исследованию закономерностей формирования и протекания (негативных воздействий) их негативных правовых последствий. Предвидение компетентными должностными лицами, ведущими уголовный процесс, возможности либо неизбежности наступления негативных правовых последствий в результате допущения нарушений служит обязательным признаком их существенности. При этом следует установить, могло ли либо должно ли было должностное лицо, ведущее уголовный процесс, установить указанные выше обстоятельства.

2. Определение диапазона и динамики существенных нарушений и их негативных правовых последствий позволит придать уголовно-процессуальным правоотношениям более управляемый и прогнозируемый характер, что, в свою очередь, будет также способствовать повышению эффективности реализации принципов, функций и задач уголовного процесса.

3. Следует разработать программу по исследованию (распознаванию) причин и условий, способствующих формированию существенных нарушений в их генезисе (по диапазону и динамике), в том числе их негативных правовых последствий.

4. Исследование закономерностей диапазона и динамики существенных нарушений позволит глубже понять внутреннее строение нарушений, обозначить наиболее значимые его структурные элементы, определить наиболее эффективные средства и способы их распознавания и устранения в уголовном судопроизводстве, что, в свою очередь, также будет способствовать повышению уголовно-процессуальных функций, достижению целей и задач уголовного процесса. Следует дополнить и четко сформулировать определение существенного нарушения в уголовно-процессуальном законе, внести в качестве видов существенных нарушений условные и безусловные. В научно-практическом комментарии к УПК необходимо изложить классификацию существенных нарушений в целях единообразного понимания принципов и норм УПК, а также единообразного правоприменения норм уголовно-процессуального закона в судебно-следственной, адвокатской и прокурорской практике. В

комментарии также необходимо изложить условия, способствующие формированию существенных нарушений. Сформулировать определение ошибки в уголовном процессе. Данное обстоятельство, безусловно, не предоставляет права на ошибку, но юридическая ответственность лиц, допустивших ошибку либо нарушение, не должна носить тождественный характер.

5. Знания закономерностей формирования динамики и диапазона существенных уголовно-процессуальных нарушений будут полезны в их использовании при осуществлении прокурорского надзора по уголовным делам, а также практическим работникам правоохранительных органов, осуществляющим уголовный процесс.

Список литературы

1. *Василевич Г.А.* Юридические ошибки и пути их устранения // Законность и правопорядок. — 2009. — № 1 (9). — С. 3.
2. *Москвитина Т.А.* Существенные нарушения уголовно-процессуального закона и средства их выявления, устранения и предупреждения в уголовном процессе России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ярославль, 1997. — С. 10.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь. Принят Палатой Представителей 24 июня 1999 г.; одобрен Советом Республики 30 июня 1999 г.; текст Кодекса по состоянию на 22 января 2011 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [ЭР]/ ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. — Минск, 2011.
4. *Зорин Р.Г.* Криминалистическое и уголовно-процессуальное обеспечение процесса распознавания существенных нарушений в уголовном судопроизводстве Республики Беларусь // Вестник ГрГУ им. Янки Купалы. Сер. 4. Правоведение. — 2011. — № 2. — С. 75.
5. *Зорин Р.Г.* Распознавание существенных нарушений в уголовном судопроизводстве // Проблемы экспертизы в медицине. — Ижевск, 2010. — № 1, 2. — С. 50.

УДК 343.316.482

Конфликт как объект криминалистического познания

Сембекова Б.Р.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала криминалистикалық міндеттерді шешу үшін қақтығысты тануға арналған. Қақтығыстың қалыптасуы мен дамуының шарттары мен мән-жайларын талдау қылмыс оқиғасының себептік-тергеулік негіздемесін ашуға мүмкіндік береді. Қақтығыс анықтама субъектілері қызметінің іздеу-тану механизмін анықтайтын криминалды жағдайдың шарттары мен мән-жайларын қалыптастыру мен дамытудың қайнар көздері ретінде қарастырылады. Іздеу-тану қызметінің тиімді әдістерін, құралдарын бекіту тұлғалық үстемдік етушіге қатысты қатынастардың көрініс табу жүйесі ретінде қарастырылатын қылмыстық қызмет субъектісінің қақтығыстық өзара әрекетін зерттеу сұрақтарымен тығыз байланысты.

The article is devoted to the knowledge of the conflict to resolve the forensic problems. Analysis of the conditions and circumstances of formation and development of the conflict stipulates the disclosure of the causal — effective conditionality of the crime development. The conflict is seen as a source of formation and development of the conditions and circumstances of the criminal situation, determining the mechanism of the search — cognitive activity of the subjects of evidence. Establishment of effective methods of exploration, means of search — cognitive activity connected to the issues of conflict interaction research of the subject of criminal activity, considered as a system of display of the dominant relations because of personal dominance.

Исследование конфликта является одной из важных задач поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания при раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений. Актуальность исследования конфликта определяется раскрытием содержания, его структуры, выявляющих причинно-следственную обусловленность события преступления, устанавливая факторы объективно-субъективного характера для решения уголовно-правовых и уголовно-процессуальных задач.

Криминалистическое познание конфликта направлено на установление условий и обстоятельств криминальной ситуации путем раскрытия факторов объективно-субъективного характера, определяющих характер преступной деятельности. Преступная деятельность обусловлена конфликтом, так как совершение преступления и есть вступление субъекта в конфликт с обществом и государством в силу проявления ценностно-нормативной и потребностно-мотивационной сферы личности преступника. Ценностно-нормативная и потребностно-мотивационная сфера личности преступника является определяющей основой преступной деятельности, формирующей ее механизм, который проявляет межличностные отношения и отношение личности к объекту, к предмету преступного посягательства, к результату, к последствию, отражаясь в окружающей среде условиями и обстоятельствами события преступления.

Итак, условия и обстоятельства криминальной ситуации, отражая формирование и развитие события преступления межличностными отношениями, отношением личности к процессу, явлению, к предмету преступного посягательства, к результатам, последствиям, проявляются конфликтным взаимодействием субъекта преступной деятельности.

Конфликтное взаимодействие субъекта преступной деятельности обусловлено его личностной активностью, выражающей субъективную направленность. Субъективная направленность определяется личностным отношением субъекта к условиям и обстоятельствам криминальной ситуации, характеризуя устойчивую форму взаимодействия субъекта как носителя индивидуальных свойств, признаков, особенностей с окружающей средой, определяющую механизм преступной деятельности характерными проявлениями субъектно-объектных, субъектно-субъектных отношений в формировании и развитии события преступления определенного вида, группы преступлений. Именно указанные характерные отношения преступной деятельности являются определяющей основой установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, раскрываемые условиями типичной следственной ситуации при раскрытии, расследовании определенного вида, группы преступлений, познание которой способствует поисковой деятельности субъектов доказывания.

Поисково-познавательная деятельность субъектов доказывания обусловлена исследованием конфликта, установлением его условий и обстоятельств формирования и развития, которые определяют причинно-следственную обусловленность события преступления. Условиями формирования конфликта являются ценностно-нормативная структура, потребностно-мотивационная сфера личности преступника, управляющие и регулирующие действия (бездействием) субъектов преступной деятельности. Поэтому системно-структурное исследование личности как субъекта преступной деятельности в ходе поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания способствует применению методов моделирования, диагностирования, прогнозирования, версионного метода в ходе установления причин и условий совершения, сокрытия преступлений при их раскрытии и расследовании.

Итак, личность преступника является определяющей основой формирования и развития конфликта, как внутриличностного, так и межличностного, проявляемого в механизме преступной деятельности условиями и обстоятельствами события преступления. То есть формирование конфликта обусловлено формированием и развитием внутриличностных противоречий, являющихся результатом опыта взаимодействия субъекта с окружающей средой и присвоения характерных форм, способов решения задач, проявляемого способом поведения в межличностной ситуации взаимодействия.

Способ поведения субъекта преступной деятельности выражает характерный тип конфликтного взаимодействия в результате отражения в окружающей среде личностной доминанты, определяющей условия формирования и развития внутренних противоречий, регулирующих действия (бездействие) в механизме межличностных отношений. Таким образом, рассмотрение конфликта как определяющего фактора установления причинно-следственной обусловленности события преступления обусловлено тем, что условия и обстоятельства формирования и развития его отражают и проявляют систему доминирующих отношений субъекта преступной деятельности в ситуации взаимодействия с обстановкой совершения, сокрытия преступлений, характеризуя внутреннюю структуру личности преступника.

Внутренняя структура личности преступника проявляется способом поведения в межличностной ситуации взаимодействия, отражаясь в способах совершения, сокрытия преступлений, в способах оказания противодействия расследованию операциональными механизмами, определяя способности, умения, навыки субъекта преступной деятельности выбором условий и обстоятельств совершения, сокрытия преступления, раскрывая ролевое участие каждого субъекта в совместной деятельности.

Установление ролевого участия каждого субъекта преступной деятельности способствует эффективному решению уголовно-правовых и уголовно-процессуальных задач в ходе раскрытия, расследования и предупреждения преступлений, которое возможно благодаря познанию конфликта, раскрывающего характерные особенности, признаки побудительных механизмов субъектов взаимодействия в конкретной ситуации. Исследование условий и обстоятельств формирования и развития конфликта раскрывает побудительно-регулирующую основу субъекта путем установления интересов, убеждений, взглядов, ценностей, явившихся управляющей основой действиями (бездействием) субъекта в механизме преступной деятельности.

Конфликт является результатом формирования и развития условий и обстоятельств события преступления вследствие противостояния интересов, убеждений, мировоззрений субъекта преступной деятельности, формирования внутренних противоречий как личности, присвоения потребностно-мотивационных регуляторов, определяющих механизм преступной деятельности. Итак, механизм преступной деятельности рассматривается как конфликтное взаимодействие субъекта преступной деятельности с окружающей средой, определяющее условия и обстоятельства причинно-следственной обусловленности события преступления.

Конфликт, являясь объектом криминалистического познания, создает условия для обеспечения информацией об обстоятельствах, подлежащих доказыванию, которыми в первую очередь являются мотив и целевая направленность субъекта преступной деятельности, форма и направленность умысла. Их установление способствует решению задач уголовного судопроизводства в поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания. Поиск доказательственной информации обусловлен исследованием конфликта, причин и условий его формирования, информирующих об обстоятельствах криминогенного характера, явившихся источником формирования конфликта и развития криминального результата. То есть условия и обстоятельства формирования и развития конфликта являются источником формирования криминальной ситуации.

Итак, конфликт как источник формирования и развития криминальной ситуации раскрывается системным обеспечивающим информационным фактором при собирании, исследовании, сохранении и оценке доказательств в ходе поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания. Собирание, исследование доказательственной информации в ходе поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания обусловлены раскрытием конфликта в силу получения информации о характере внутриличностных и межличностных отношений, обеспеченных версионным методом, установлением пространственно-временных факторов, причинно-следственных отношений решать задачи технико-криминалистического, тактико-стратегического и методико-криминалистического характера, направленных на получение достоверной, полной и объективной информации в ходе раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

Условия и обстоятельства формирования и развития конфликта обусловлены информационным содержанием по установлению факторов объективного и субъективного характера при решении как промежуточных, так и конечных задач, столь значимых при установлении объективной истины в уголовном судопроизводстве эффективными криминалистическими средствами, способами установления. Криминалистическими средствами и способами установления объективной истины в уголовном судопроизводстве являются методы обеспечения — версионный, идентификации, установления причинно-следственных отношений и т.д.

Рассматривая причинно-следственные отношения как метод познания объективной действительности, следует выделить конфликт в качестве причины формирования и развития криминальной ситуации, обуславливающей механизм межличностных отношений и после совершения преступления, анализ которых способствует системному собиранию и исследованию доказательств в ходе поисково-познавательной деятельности, определяя способы, средства и направления поиска путем активизации мыслительной деятельности субъектов доказывания.

Активность субъектов доказывания в ходе поисково-познавательной деятельности направлена на определение задач, исходя из сложившейся ситуации, обоснованность, реальность и конкретность которых подтверждается в результате анализа условий и обстоятельств события преступления как результата отражения и проявления конфликтного взаимодействия, раскрывающего рациональные способы воздействия на данную ситуацию. Итак, определение задач в условиях неопределенности при дефиците информации, подход к сложившейся ситуации как ситуации конфликта в результате столкновения интересов субъектов взаимодействия раскрывают условия и обстоятельства для ее оценки при собирании и исследовании доказательств.

Оценка ситуации взаимодействия при собирании и исследовании доказательств как результата формирования и развития конфликтного взаимодействия, основанного на столкновении интересов, потребностей, идеалов и т.д., создает условия для решения задач поискового характера путем целенаправленного установления обстоятельств, подлежащих доказыванию. То есть оценка доказательств обеспечивается целенаправленным, системным собиранием и исследованием фактических данных на основе анализа криминальной ситуации как ситуации конфликта, развития межличностных противоречий, познание которых способствует раскрытию реальных механизмов наступления преступного результата, последствий.

Итак, раскрытие логической последовательности развития криминальной ситуации на основе анализа объективно-субъективных факторов формирования конфликта определяет пути, методы и способы достижения целевой направленности субъектов доказывания, создавая оптимальные условия для оценки доказательств, решая вопросы относимости, допустимости, достоверности доказательств. Оценка доказательств обеспечивается субъектами доказывания формированием убежденности в силу установления причинно-следственной обусловленности конфликта и криминальной ситуации, системное исследование которых создает условия для решения задач организационного, поискового, удостоверительного, коммуникативного характера при раскрытии, расследовании и предупреждении преступлений.

Внутреннее убеждение субъектов доказывания формируется в результате определения задач, сама постановка задачи в условиях неопределенности, при дефиците информации обусловлена исследованием конфликта как способа разрешения противоречий, характерного для субъекта преступной деятельности в силу проявления личностной доминанты при совершении, сокрытии преступлений, при оказании противодействия. Итак, криминалистическое познание конфликта определяется установлением его содержания и структуры, информирующими о побудительно-регулирующих факторах преступной деятельности.

Конфликтное взаимодействие субъектов определяет формирование субъектно-субъектных, субъекто-объектных отношений в механизме преступной деятельности, исследование которых раскрывает причинно-следственную обусловленность события преступления. Таким образом, условием и обстоятельством преступной деятельности является конфликт, механизм которого детерминирован субъективной направленностью — системой доминирующих отношений, направленных на противоправное взаимодействие в результате потребностно-мотивационной сферы личности. Если конфликт является условием и обстоятельством преступной деятельности, то условием и обстоятельством конфликта является личность преступника. Р. С. Белкин определяет конфликт как «столкновение противоположно направленных, несовместимых друг с другом тенденций в сознании отдельного индивида в многочисленных взаимодействиях или отношениях, связанное с острыми эмоциональными переживаниями; сложное социально-психологическое явление, один из крайних способов разрешения значительных противоречий, возникающих в процессе взаимодействия людей» [1].

Как сложное социально-психологическое явление, как один из крайних способов разрешения значительных противоречий конфликт обнаруживается способом поведения субъекта преступной деятельности. В силу этого способ поведения субъекта является определяющим признаком конфликта в механизме преступной деятельности, отображающим формирование и развитие конкретного события преступления. При рассмотрении факта совершения преступления как результата конфликта субъекта нам представляется верным рассматривать конфликт в качестве способа разрешения значимых противоречий посредством осуществления преступной деятельности, являющегося информационно-познавательным средством установления причинно-следственной обусловленности события преступления.

Итак, в способе поведения субъекта преступной деятельности отражаются способ разрешения противоречий, стиль его действия в условиях конфликта, определяющие характерные типы отношений в межличностной ситуации взаимодействия. К характерным типам отношений в межличностной ситуации относят властно-лидирующий, независимо-доминирующий, прямолинейно-агрессивный, сотрудничающе-конвенциальный типы отношений, проявляющие субъективные возможности субъекта преступной деятельности при достижении поставленной цели. Например, властно-лидирующим, независимо-доминирующим, прямолинейно-агрессивным типам отношений свойственна напористость в достижении цели, при решении которой применяются агрессивные, активные действия для решения задач при совершении, сокрытии преступлений, направленность которых определяется ориентированностью только на собственные силы. При сотрудничающе-

конвенциональном типе направленность субъекта ориентирована на других людей, в силу чего они не владеют организаторскими способностями и подвластны обстоятельствам, поэтому их ролевое участие в механизме преступной деятельности обусловлено исполнительской деятельностью. При властно-лидирующем, независимо-доминирующем типах отношений проявляются организаторские способности, характерно выполнение управленческой деятельности в механизме преступной деятельности. «Традиционные стратегии поведения, избранные участниками конфликта, различаются в зависимости от их ориентации на достижение своих собственных целей или ориентации на цели партнера» [2].

В силу проявления индивидуальных свойств, признаков, особенностей субъекта преступной деятельности характерными типами отношений в межличностной ситуации взаимодействия определяются стили действия при конфликте. Выделяются следующие стратегии поведения, избранные участниками конфликта:

- доминирование (конкуренция, соперничество, борьба, напористость);
- уход (избегание, игнорирование);
- уступчивость (иногда обозначается как приспособление);
- сотрудничество (кооперация, интеграция);
- компромисс (многими рассматривается как вариант сотрудничества).

Стратегия поведения в конфликте, по К. Томасу, зависит от ориентации участников ситуации на свои собственные интересы и интересы партнера. В зависимости от ориентации на свои интересы выделяются доминирование, сотрудничество, компромисс, в зависимости от ориентации на интересы участников взаимодействия — уход, уступчивость.

Активно ведутся исследования типов конфликтной личности российскими учеными. Так, В. П. Шейнов различает следующие типы конфликтной личности: «демонстративные, стремящиеся всегда быть в центре внимания, на виду, пользоваться успехом; ригидные, или негибкие (непластичные), отличающиеся честолюбием, завышенной самооценкой, нежеланием и неумением считаться с мнением окружающих; неуправляемые — отличаются агрессивным, вызывающим поведением, импульсивностью, непродуманностью, непредсказуемостью поведения, отсутствием самоконтроля; сверхточные — как скрупулезные, добросовестные работники с завышенными к себе и окружающим требованиями, подвергающие резкой критике всякого, кто этим требованиям не удовлетворяет; чувствительные к оценке окружающих, особенно руководителей; рационалисты — расчетливые люди, готовые к конфликту в любой момент, когда есть реальная возможность достичь через конфликт личных (карьеристских) целей, в данное время они могут играть роль беспрекословного подчиненного, а когда под шефом «закачается кресло», первыми предадут его; безвольные — не имеющие собственных убеждений и принципов, часто имеют репутацию добряков, от них не ждут никакого подвоха, поэтому выступление такого человека в качестве инициатора конфликта воспринимается коллективом так, будто его «устаами гласит истина» [3]. Кроме того, в юридической конфликтологии выделяют типы моделей поведения в конфликте: деструктивный и конформный. Деструктивный — тип субъекта, склонного к развитию конфликта и усилению его, вплоть до физического уничтожения или полного подавления противника. В быту это эгоист, зачинщик ссор и скандалов, в учреждении — кляузник, в толпе — инициатор беспорядков и разрушительных действий. Субъект конформного типа в определенном смысле противоположен предыдущему. Его позиция пассивна и «удачно» дополняет предыдущую. Действуя в конфликте, он склонен скорее уступить, подчиниться, чем продолжать борьбу. Эта модель поведения во многих ситуациях достаточно опасна, потому что объективно способствует и содействует чужим агрессивным проявлениям. В других случаях она может сыграть позитивную роль, особенно если противоречия между субъектами не носят принципиального характера и возникли из-за пустяка. Тогда компромиссная линия поведения — лучший способ остановить конфликт [4].

Таким образом, анализ точек зрения ученых свидетельствует: в конфликтных ситуациях субъекты преступной деятельности используют характерные для них типы отношений в межличностной ситуации взаимодействия, отражаясь в способах совершения, сокрытия преступлений, оказания противодействия поведением в конфликте. Указанные механизмы взаимодействия, отражения и проявления конфликта в преступной деятельности являются определяющей основой применения методов моделирования, прогнозирования.

Применение метода моделирования обусловлено закономерными процессами проявления поведения личностной активностью в способах совершения, сокрытия преступлений, в способах оказания

противодействия расследованию, т.е. в них отражается модель поведения, обуславливающая выбор средств и способов решения задач субъектом преступной деятельности при достижении цели. Итак, модель поведения субъекта преступной деятельности является содержательной основой, информационной базой для прогнозирования способов сокрытия преступлений при совершении преступлений, или, наоборот, способов совершения преступлений при сокрытии преступлений, при оказании противодействия расследованию.

«Одним из основных элементов, отличающим одно преступление от другого, является способ, которым оно осуществляется. Информация о них служит основой для выяснения деталей механизма преступного деяния; установления подозреваемых; выявления факта совершения различных преступлений одним и тем же лицом или группой; определения способствовавших преступлению причин и условий; а также разработки мер и средств, могущих затруднить или вообще исключить совершение преступлений конкретными способами. Первые четыре направления входят в круг задач традиционной криминалистики, пятое — выражает ее прогностическую функцию, заключающуюся в упреждающем воздействии на условия, которые способствуют совершению преступлений. Безусловно, такое криминалистическое воздействие не может ликвидировать преступность, но оно выступает средством её ограничения — через уменьшение реальной возможности совершения преступлений определенных видов и конкретными способами» [5].

Итак, модельная основа поведения, выражающая личностную активность субъекта в механизме преступной деятельности, отражаясь условиями и обстоятельствами совершения, сокрытия преступлений, определяет содержание и структуру действий (бездействия), что помогает предвидеть способы и средства решения дальнейших задач в ходе поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания. Определение задач в ходе поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания выявляется условиями и обстоятельствами не только расследования преступлений, но и предупреждения их путем прогнозирования результатов, последствий конкретного механизма преступной деятельности, обусловленного конфликтным взаимодействием.

На основании изложенного следует вывод: конфликт в поисково-познавательной деятельности субъектов доказывания имеет информационную значимость для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, так как содержание и структура конфликта обусловлены личностной активностью субъекта преступной деятельности, отражающейся в механизме преступной деятельности моделью поведения.

Список литературы

1. *Белкин Р.С.* Криминалистика. Краткая энциклопедия. — М.: Большая Российская энциклопедия, 1993. — С. 37.
2. *Гришина Н.В.* Психология конфликта. — СПб.: Питер, 2001. — С. 217.
3. *Шейнов В.П.* Конфликты в нашей жизни и их разрешение. — Минск: Амалфея, 1997. — С. 39, 40.
4. Юридическая конфликтология / Под ред. В. Н. Кудрявцева. — М.: Юрист, 1995. — С. 60, 61.
5. *Машонин Ю., Карпов Н.* Криминалистическое прогнозирование способов совершения преступлений. <http://liderfoto.ucoz.ru/load/1-1-0-1>

**Қазақстан Республикасы саяси жүйесінің
конституциялық-құқықтық негіздері**

Ботағарин Р.Б.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы политической системы Республики Казахстан. На сегодняшний день развитие Республики Казахстан характеризуется приобретением независимости, расширением и укреплением демократий. Политическая система общества обособляется структурными элементами, функциональными характеристиками и различными взаимосвязями. Отказ от прежней тоталитарной системы управления привел к новым путям организации государственной власти.

In given article it is considered constitutionally-legal bases of political system of Republic Kazakhstan. On today put Republic Kazakhstan development it is characterised by its acquisition of independence, expansion and strengthening of democracies. The political system of a society stands apart building blocks, the functional characteristics and various communication. Refusal of a former totalitarian control system of a society has led to new ways the government organisation.

Қазіргі уақытта мемлекеттанушылар Қазақстандағы нарықтық экономикалық қатынастың дамуындағы шартты байланысқан экономикалық және әлеуметтік қайта құрылулардың терең бағыт алғанын мойындап отыр. Сонымен қатар терең саяси өзгерістер егеменді мемлекетті қалыптастыруда және қазақстандық қоғамдағы саяси жүйе институттарының жетілуіне алып келді.

Бұл отандық саяси жүйенің конституциялық кезеңдік дамуы сұрақтарын зерттеудегі өзектілігі жалпы саяси-құқықтық жүйенің қазіргі таңдағы болмысын танудағы бір бөлік ретінде анықтайды. Ғылыми заңдық және саяси әдебиеттерде саяси институттарға қатысты заңнамалар мен актілерді зерттеу негізгі назарды аударатын бірден бір басты зерттелетін бағыт ретінде қарастырылды. Сонымен қатар аталған мәселені зерттеу маңыздылығы қазіргі жағдайда алдымен Конституция мен саяси жүйеге қатысты сұрақтар, соның ішінде саяси жүйедегі жекелеген құрылымдық элементтердің рөлі мен орны, қоғамдық-саяси институттардың конституциялық құқықтық мәртебесінің мәселелері, олардың қалыптасуы мен жұмыс атқаруын шешуімен байланысты шартталады. Саяси жүйенің жалпы түсінігін жасаудың қиындығы сол уақытта болған қоғамдық жүйелердің екі басты типінің түбірлі қарама-қайшылығымен байланысты болғанын айта кеткен жөн. Биліктің саяси жүйесі көп ретте халық билігінің әлеуметтік тетігі ретінде анықталды.

Отандық құқықтық ғылымда социалистік қоғамда саяси жүйе мен билік тетігін сәйкестендірудің дұрыстығы ешқандай күмән тудырмайды. Антагонистік таптардың болмауы, биліктің еңбекшілердің қолында болуы ішінде антихалықтық, антиәлеуметтік саяси институттарға орын болмайтын жүйенің әлеуметтік бірізділігі мен монолиттігін анықтайды. Мемлекеттік-құқықтық институттар, сол сияқты қоғамдық ұйымдар, еңбек ұжымдары маркс-лениндік партиямен басқарылатыны, билікті жүзеге асыруда қатысады, сонымен қатар саяси жүйенің маңызды құрылымдық элементтерін құрайды.

Мысал ретінде социалистік қоғамда ерекше саяси жүйенің қызмет етуін идеологиялық бекітетін анықтамалардың толық емес тізімін келтірейік.

Белгілі кеңестік конституционалист Б.Н.Топорнин біз қарастырып отырған мәселені келесідей сипаттайды: «Қоғамның саяси жүйесі дегеніміз — бұл халық, жұмысшы тап басшылығымен

қоғамның жұмыстарын басқаратын мемлекеттік және қоғамдық ұйымдардың кешені». «Қоғамның саяси жүйесі — социалистік қоғамды саяси басқару мен басшылық жасауды жүзеге асыру, саяси билікті ұйымдастыру мен қызмет етудің өзара байланысы және өзара әрекеттесетін әдіс-тәсілдердің күрделі кешенін білдіреді», — деп И.П.Ильинский және Н.В.Черноголовкин жазған. «Кеңес қоғамының саяси жүйесін өздерінің арасында қарқынды өзара әрекеттесуші мемлекеттік және қоғамдық мекемелердің ұйымы ретінде анықтауға болады, олар арқылы қоғамның барлық істерін басқару, коммунистік құрылыстың экономикалық, әлеуметтік-саяси және мәдени-тәрбиелік міндеттерін шешу жүзеге асырылады», — деп В.С.Шевченко көрсеткен.

Сонымен, кеңес авторларының көбісі социалистік саяси жүйені, қоғамды басқаратын коммунистік құрылыстың халық алдында тұрған міндеттерді шешетін компоненттер жиыны ретінде түсінді. Компоненттер қатарына елдегі қатынастарыдың субъектілері болатын институттар мен мекемелер жатқызылды.

Максаты капиталистік елдердегі саяси жүйелердің тұрақсыздығын теоретикалық негіздеу болып табылған кеңес-құқықтық ойдың бағытына көңіл бөлу керек. Саяси жүйені социалистік үлгі бойынша ұйымдастырудың перспективтілігін ақтай отырып, буржуазиялық қоғамда саяси жүйені ұйымдастырудың барлық дерлік мәнін сыни бағалады.

Бұл аспектіде кейбір ой-толғаныстарымен қысқаша танысу қызық болар.

Дамыған капиталистік мемлекеттерде мемлекеттік билікті жүзеге асыру монополиясы капиталистер табына тиесілі деп қарастырылған. Бұл өз кезегінде саяси жүйенің таптық мәні мен табиғатын анықтайды. Қазіргі заман буржуазиялық қоғамы екі басты антагонистік таптардан тұрады — жалдамалы жұмысшылар табы мен капиталистік жеке меншік иелері табы, бұл жағдай буржуазиялық-әлеуметтік қарсылық көрсету институтының болуын білдіреді. Мұнда әлеуметтік қарсылық институты монополия диктатурасын жүзеге асыру тетігінің бөлігін құрамайтыны анық.

Бұл жағдайды ескере отырып, кеңестік авторлардың көп бөлігі дамыған капиталистік елдерде екі саяси жүйенің бар екенін көрсетеді. Мысалы, Ю.А.Тихомиров «кең мағынада капиталистік қоғамның саяси ұйымдастырылуы өзіне кіші жүйе ретінде буржуазды саяси жүйені және буржуазды таптардың ұйымын біріктіреді. «Саяси ұйым» түсінігін осы сөздің кең және тар мағынасында қолдану, бірінші жағдайда барлық саяси институттарды, соның ішінде қарсы тұратын саяси институттарды, екінші жағдайда — тек қана билік етіп отырған саяси тап қоғамды мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын саяси институттарды қамтуға мүмкіндік береді», — деп есептейді.

Бүгін біз саяси жүйе туралы марксистік көзқараспен бірге бұл саяси феноменді терең және жан-жақты түсіну үшін үлкен маңызы бар марксистік емес ағымды ойдың болуын мойындаймыз. Марксистік және марксистік емес авторлардың саяси жүйесін талдау әдістермен бағалауда мәнді айырмашылықтарға қарамастан, қалыптасқан қоғамдық сана үшін бұл қаншалықта парадоксалды көрінгенмен, көптеген параметрлер бойынша олардың көзқарастары сәйкес келеді. Басқа позицияны жағдайлы және ауқымды мазмұндауды М.Н.Марченко берді, ол «буржуазды қоғамның саяси ұйымы нақты бір біртұтас құбылыс ретінде объективті түрде өзінің құрылымында үстем тап мен каналушы таптарының әлеуметтік-саяси ұйымдары сияқты бір реттік, бір-бірімен өзара байланысқан құбылыстар, институттар мен мекемелердің болуын қарастырады».

Кеңейтілген талқылауды негіздеуге көптеген дәлелдемелер келтіріледі, бастылары келесілер. Буржуазиялық қоғам антагонистік таптардан тұрады, олардың қарсыласуы буржуаздық қоғамның саяси жүйесінің сипаты мен табиғатын анықтайды. Онда жүретін саяси үрдістер әр түрлі әлеуметтік күштердің мүдделерінің қақтығысуы мен қарсыласуын көрсетеді. Буржуазиялық қоғам тек қана бір билік етуші таптан — буржуазиядан тұруы мүмкін емес. Оның ажырамас компоненті — буржуазия антиподы — жұмысшы тап. Сәйкесінше, бұл қоғамның саяси жүйесі де оның әлеуметтік құрылысын көрсете отырып, өзіне тек үстем таптың ғана емес, сонымен бірге оның қарсылыстарының да институттары мен мекемелерін жатқызады.

Конституция мен Қазақстандағы қазіргі саяси жүйенің өзара әрекеті мен өзара байланысындағы мәселелерді шешкенде қоғамдағы саяси жүйенің рөлі мен әлеуметтік маңызын толығырақ зерттеген дұрыс сияқты.

Бүгінгі күнде Қазақстандағы саяси жүйе құрылысын тарихи қалыптасқан кезеңдерден іздеп, саяси жүйенің құрылымына ғылыми талдау жасау керек. Құқықтық ойлауда отандық саяси жүйенің мазмұндық жағын анықтайтын конституциялық базасын жүйелеу, ішкі жүйелік қызметтік байланыстарын ескеру дұрыс. Және де мемлекеттік пен мемлекеттік емес саяси институттардың өзара қатынасындағы маңызды сұрақтарға назар аудару керек.

Саяси институттардың құрылуы мен қызмет етуі, саяси мінез-құлық, мемлекеттегі бүкіл саяси өмірдің маңызды аспектілері күрделі әрі тармақталған әлеуметтік нормалар жүйесінің көмегімен реттеледі. Бұл нормалар, бір жағынан, институционализациялау деңгейі мен сипаты бойынша, екінші жағынан — олармен реттелетін қоғамдық қатынастардың табиғаты бойынша ерекшеленеді.

Бірінші жағдайда әлеуметтік нормалардың құрылуы мен олардың реттеушілік ерекшеліктері басты мәнге ие. Бұл көзқарас бойынша, мемлекетпен бекітілген әрі санкцияланған құқық нормаларының, адамдардың ар-намыстық түсініктерін көрсететін (ар намыс-мораль) нормалардың, партия мен қоғамдық бірлестіктермен жасалатын ұжымдық нормаларының, әдет-ғұрып норманың және басқа норманың арасындағы айырмашылықтар көрсетіледі.

Екінші жағдайда норманың мазмұнын анықтайтын реттеу пәніне негізгі көңіл беріледі. Яғни құқықтық нормалар да, әдет-ғұрыптар да, басқа да нормалар әр түрлі қоғамдық қатынастардың — саяси, мәдениеттік, еңбек, отбасы, неке және сол сияқты қатынастарды реттеуші ретінде бола алады [1].

Қоғамның саяси жүйесінің табиғаты мен ерекшеліктері оның элементтеріне ең бірінші қоғамдық-саяси қатынастарды реттейтін әлеуметтік нормаларды жатқызуға негіз береді. Заң әдебиетінде «саяси норма» сияқты ұғымды қалыптастыру туралы ой айтылған. Ф.М.Бурлацкийдің ойы бойынша, «саяси норма» адамдардың саяси өмір үрдісіндегі тәртіп ережесін бекітеді. Бұл ұғымға ол саяси қағидалар, құқықтық нормалар, саяси дәстүрлер, саяси тәртіптің эталонын және т.с.с. кіргізеді. Сөз саяси өмірге қатысы бар әлеуметтік нормалардың барлық түрлерін қамтитын жинақтық ұқсастық ұғым туралы болып отыр.

Салыстырмалы дербес жүйе құрайтын саяси, нарықтық, әлеуметтік-саяси нормалар түсінігін ғылыми айналымға енгізу бұл нормалар сипатындағы айырмашылықтарды анықтауға, сонымен қатар оларды біріктіретін ортақтықты — саяси өмірмен тікелей байланысын анықтауға мүмкіндігін береді. Әлеуметтік-саяси нормалар жүйесінде төрт негізгі топты бөліп көрсетуге болады: құқықтық нормалар, әдет-ғұрып нормалары, корпоративті және мораль нормалары.

Саяси салт-дәстүр мен әдет-ғұрыптардың саяси партиялар мен қоғамдық бірлестіктердің нормаларының ролін төмендетпей, қазіргі қазақстандық қоғамда тіршілігінің саяси саласын реттеуде құқықтық нормалардың бірінші ретті маңызы бар екенін айта кетейік. Құқықтық нормалардың бұндай ерекше ролі, ең алдымен, олардың мемлекет тетігінің ұйымдастырылуы мен қызмет етуінің, қоғамның саяси жүйесінің басқа элементтерінің өзара әрекеттесуінің басты реттегіші болып табылатындығымен негізделеді.

Саяси өмірдің саласын реттейтін құқықтық нормалардың ішінде ҚР Конституциясының нормалары үлкен маңызға ие, бұл олардың тек біздің мемлекетіміздің құқық жүйесіндегі формалды-заңдық жоғарғы күшке ие болуында ғана емес, сонымен бірге онда саяси жүйеге тән көптеген жалпы қағидалар бекітілуінде. Басқа заңдар мен заңға тәуелді актілердегі нормалармен салыстырғанда, конституциялық нормалар аса нақты саяси мазмұнға ие. Дегенмен нақты шындыққа сай келе бермейтін формалды әрекет етуші конституциялық нормаларға қарап, саяси жүйе туралы ой түюге болмайтынын айта кеткен жөн. Басқаша айтқанда, заңды конституциядан сол немесе басқа да мемлекетте саяси құрылыстың негізін көрсететін «тірі» конституцияны ажырату керек.

Өкінішке орай, қазіргі кезге дейін конституцияның мәнін анықтауда кластық тәсіл сақталып келеді. Бұл жерде конституция кластық күрес өнімі ретінде және сол немесе басқа класс өзінің саяси үстемдігін бекітетін құрал ретінде қарастырылады. Саяси жүйе, Д.Истонның және оның жақтастарының ойы бойынша, «материалдық және басқа құндылықтарды бөлу бойынша қоғам мүшелерінің көпшілігі үшін тиімді шешімдерді жасаумен байланысты саяси қатынастар субъектілерінің әрекеттерінің, тәрбиенің жалғыз және үзіліссіз ағымы». Саяси жүйенің өкімдік сипатын және оның авторитарлы шешімдерді қабылдау қабілеттілігін айқындауға талпынып, саяси жүйені «шешім шығару машинасы» деп те атайды. Солай бола тұрып, олар батыс саяси-құқықтық ғылымы үшін дәстүрлі «таптық емес» позициясынан мұндай саяси жүйе-машина тек таптық қоғамда ғана емес, сонымен бірге адамдарың ортақ мәселелері бар және (осы мәселелерді шешу үрдісінде) өзара бірлесетін немесе бір-бірімен қақтығысқа түсетін кез келген қоғамда болуы мүмкін.

Басқа белгілі Батыс саясаттанушысы Г.Альмонд қоғамның саяси жүйесінің мазмұнына, бір жағынан, әрекет етуші құқық негізінде пайда болатын және қызмет ететін «құрылымдар: парламент, атқарушы, өкім етуші органдар, бюрократия, соттар, партиялар, ықпал ету топтары және коммуникация құралдары», ал басқа жағынан — «ажырамас» немесе «әрең ажыратылатын құрылымдар», туысқандық, азаматтар мен ұйымдардың, таптық топтардың мәртебесі, қоғамда пайда болатын тәртіпсіздіктер, демонстрациялар және сол сияқтылар жатады. Сол уақытта автор қоғам

саяси жүйесінің ішкі құрылысын қарастыру барысында бірінші орынға «құрылымдарды» емес, олардың арасындағы байланыстарды, олардың өзара әрекеттесуін, қоғамның саяси жүйесінде олардың атқаратын ролін қояды [2].

Д.Истон мен кейбір батыс теоретиктердің қоғамның саяси жүйесі мен оның құрылымы туралы түсініктерінен біршама айырмашылығы болғанымен, жалпы Алмондтың көзқарастары олардың көзқарастарымен сәйкес келеді. Ортақтығы, бір жағынан, теоретиктердің саяси жүйе құрылымында нақты институттарды жете бағаламау болса, басқа жағынан — бір дербес (қоғам саяси жүйесінің құрылымдық құрамында өздігімен өмір сүретін) әр түрлі институттардың арасында пайда болған байланыстар, қатынастар, әрекеттер, өзара әрекеттесу, олар орындайтын формалды рольдер жиынтығы ретінде зерттеудің маңызын негізсіз өзара бағалау.

Қоғам саяси жүйесінде нақты институттардың шынайы ролі мен әлеуметтік маңызын жете бағаламау, негізінен көптеген теоретиктердің саяси жүйе құрылымын қарастыру барысында кейбір жағдайларда ықпал ету топтары, партиялар, саяси орта және т.б. осы сияқты саяси құбылыстар, институттар мен мекемелер арасында саяси жүйенің маңызды құрылымдық элементтерінің бірі ретінде мемлекетті қарастырмауда көрініс табады. Қоғамның саяси жүйесін зерттеу процесінде нақты тарихи әдісті қолданатын конституциялық-құқықтық ғылым әрдайым оның пайда болуы мен қызмет етуін қоғамдағы топтар, қабаттар, таптар мен әр түрлі саяси институттардың қызметінде көрініс табатын мақсаттар мен міндеттер, мемлекеттің, партия мен әр түрлі қоғамдық бірлестіктердің құрылуы мен қызмет етуінің негізін қалаған мүдделермен, идеялармен байланыстырады [3]. Саяси жүйе мен оның жеке элементтерінің табиғатын елемей және саяси жүйені зерттеу барысында мемлекетті қоса институттарды зерттемеу, тек алшақтау түсінілетін қарым-қатынастарды, әрекеттер мен өзара әрекеттесуді ғана қарастыру саясаттану мен құқықтық ғылымда идеализмнің көрінісі болып табылады.

Қазақстан Республикасының Президентінің конституциялық-құқықтық мәртебесінің ерекшелігі мынадай қорытынды жасауға мүмкіндік береді: ол саяси жүйенің орталық тұлғасы болып табылады, сонымен қоса мемлекет басшысы биліктің біртұтатығын сипаттайды. Президенттік басқару формасын енгізу атқарушы билікті күшейтуге, сонымен қатар Қазақстанда конструктивтік әлеуметтік-экономикалық реформаларды тиімді жүргізуге септігін тигізбек.

Алайда ескере кететін жайт, көбіне көпұлтты және поликонфессионалды құрамды тұрғындары бар, күрделендірілген әлеуметтік қатынастар жүйесіне ие, экономикалық инфрақұрылымды мемлекеттерде Президент лауазымы өзінде жауапты саяси ауыртпалықты көтереді. Саяси жүйені тұрақтандыру мәселелерін жедел түрде шешуге қабілетті мемлекет басшысының ойластырылған саясатында қажет түрлі деңгейлер мен кеңістікте ішкі мемлекеттік қарама-қайшылықтар да кездесуі мүмкін.

Кейін Конституцияны зерттегенде қолданылған марксистік методология қазіргі заңды әдебиетте әділ сынға ұшырайды. Конституциямен құрылатын демократияның қоғамда билік механизмі — үнемі келісімге келу, өйткені қоғамдық өмірде билікке әр түрлі саяси күштер қатысады және күреседі. Бұл келісімге келу көбінесе міндетті болса да, әркімнің өз еркі. Сондықтан Конституция — күшті болса да біреудің мүддесіне жұмыс істей алмайды, ол азаматтық келісім мен зорлыққа қарсылықты жүзеге асырады. Авторитарлы және тоталитарлы режимдердің өзінде де билік басындағылар анық антидемократиялық Конституция қабылдауға тәуекелге бармайды. Келісім табуға билік механизмін құрғанда жол беріледі, бірақ Конституцияның бірінші мақсаты, яғни, адамның құқығы мен бостандығын қорғағанда емес.

ҚР-ның саяси жүйесін реттеудегі нормативтік-құқықтық негізін үйрену мемлекеттің Конституциясын жан-жақты зерттеумен тығыз байланысты.

Басқа да демократиялық мемлекеттердегідей, Қазақстан Республикасы Конституциясының ерекшелігі төмендегі белгілерден көрінеді:

Конституция ұлттық құқықтың жалпы және конституциялық құқықтық жеке негізгі қайнар көзі болып табылады, барлық құқықтық жүйе мен ағымдық заңдылықтың негізі, олардың дамуы мен толық жетілуіне көпжақты әсер етеді, біріншіден, мемлекеттік органның заңшығару қызмет бабын орнатады, құқықтық реттеудің басты мақсаттары мен объектілерін анықтайды.

Конституция халық еркінің жүзеге асырылуының ең жоғарғы формасын көрсетеді, өйткені онымен қоғамның және мемлекеттің функционалануының негіз салушы қағидалары қабылданады және орнатылады, мәнін анықтайды, мемлекет формасын, билікті жүзеге асыру механизмі, адам мен азаматтың құқықтыры мен бостандықтарын жүзеге асырады.

Конституцияның нормалары бастапқы болып табылады және құрылтай сипатқа ие, конституциялық құқықтық ғана емес, сонымен қатар басқа да ұлттық құқықтардың маңызды қайнар көзі болып табылады, қоғамдық қатынастарының барлық кешенінің құқықтық реттеу негізі.

Конституцияның тұрақтылығы — заңдылық негізінде барлық құқықтық жүйе мен мемлекеттік билікті функциялануының маңызды шарты.

Тікелей күші — Қазақстан Республикасы Конституциясының саяси және практикалық мәнге ие негізгі қасиеті.

Конституция — қоғамның әр түрлі саяси күштерінің арасындағы келісімге келу деңгейін көрсететін саяси құжат. Оның негізгі нормалары — қоғамдық қатынастардың саяси үрдісінің, оның шекаралары мен дамуының болашақ деңгейінің нәтижесі. Қазақстан Конституциясының саяси қасиеті оның негізгі заңды мазмұнын кішірейтпейді, керісінше, ұлғайтады.

Конституция саяси құжат ретінде бағдарламаға айналмай қоғам мен мемлекет дамуының болашағын анықтайтын қағида, норма-мақсаттан көрініс табатын бағдарламаның маңызды элементтерінен тұрады. Қазақстан Республикасы Конституциясының бағдарламалығы демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекетті құрудан көрінеді (1-б). Конституция бағдарламалығының айқындалуы болып «Қазақстан–2030» бағдарламасы және оны іске асыру табылады.

Конституция — идеологиялық құжат, өйткені қоғамдағы үстемдікке ие көзқарастар мен идеялардың арнайы жүйесін көрсетеді. Оның негізінде мемлекетті функциялау, оның қоғам мен азаматтармен қарым-қатынасы, адамның құқықтары мен бостандықтары, мемлекеттік билікті ұйымдастыру сияқты әр түрлі бағыттағы мәселелер жатыр. Бұл құжаттың қоғам өміріне белгілі бір саяси және құқықтық идея, құндылықтардың таралуына үлкен әсер ететіні белгілі.

Демократиялық мемлекет ретіндегі Қазақстан Республикасы Конституциясының сипаттамасы оның саяси жүйесінің анализінен кейін келесі конституциялық нормалармен анықталады:

Мемлекет билігінің басты қайнар көзі болып халық табылады (3-б.1-т).

Халық билікті тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы жүзеге асырады, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға барады (3-б.2-т).

Республикада мемлекеттік билік біртұтас, ол Конституция мен заңдар негізінде заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөліну, олардың тежемелік әрі тепе-теңдік жүйесін пайдалану арқылы, өзара іс-қимыл жасау принципіне сәйкес жүзеге асырылады (3-б.4-т).

ҚР-да идеологиялық және саяси әр алуандық танылады. Мемлекеттік органдарда партия ұйымдарын құруға жол берілмейді (5-б.1-т).

Қоғамдық бірлестіктер ісіне мемлекеттің және мемлекет ісіне қоғамдық бірлестіктердің заңсыз араласуына жол берілмейді (5-б.2-т).

Қазақстанның саяси жүйесін, осы көрсетілген қағидаларды оқу мынандай қорытындыға әкеледі: Конституция конституциялық құрылымның негізін қалаушы қағидаларын, адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарының жоғарғы құқықтық кепілі, сонымен қоса мемлекет функциясының шеңберін бекітетін мемлекеттің негізгі заңы болып табылады.

Басқа барлық нормативтік-құқықтық актілер осының негізінде және оның қағидалары мен тезистерін орындау үшін қабылданады, ал келіспеушілік болған жағдайда Республика Конституциясының нормалары әрекет етеді. А.Т.Ащеуловтың айтуы бойынша, «Республикада ешбір құқықтық актілер, Азамат кодексті қоса алғанда, Конституциядан тәуелсіз және автономды статуска үміт ете алмайды, әйтпесе құқықтық жүйенің бірлігі мен ішкі келісушілігі бұзылады» [4].

Осылайша, Конституцияның қағидалары мен нормалары құқықтық жүйеде алдыңғы рольде. Конституция мемлекеттің Негізгі Заңы ретінде өзімен бірге барлық заңнаманы біріктіреді, құқық шығармашылығы ядро ретінде болады, негізгі нормативтік-құқықтық актілердің түрлерін орнатады, олардың байланысын, субординациясын, арасында пайда болатын коллизияларды шешу жолын және республиканың саяси жүйесін реттеудің құқықтық ұйымдастыру ісінде басты бағдар ретінде қызмет етеді [5]. Қоғамның саяси жүйесінің табиғаты мен ерекшеліктері оның элементтеріне ең бірінші қоғамдық-саяси қатынастарды реттейтін әлеуметтік нормаларды жатқызуға негіз береді. Заң әдебиетінде «саяси норма» сияқты ұғымды қалыптастыру туралы ой айтылған. Ф.М.Бурлацкийдің ойы бойынша, «саяси норма» адамдардың саяси өмір үрдісіндегі тәртіп ережесін бекітеді. Бұл ұғымға ол саяси қағидалар, құқықтық нормалар, саяси дәстүрлер саяси тәртіптің эталонын және т.с.с. кіргізеді. Сөз, саяси өмірге қатысы бар әлеуметтік нормалардың барлық түрлерін қамтитын жинақтық ұқсастық ұғым туралы болып отыр.

Әдебиеттер тізімі

1. Демидов А.И. Политическая система общества и государство / Политология для юристов. Курс лекций / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько. — М.: Юрист, 2002. — 362 с.
2. Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. — Караганда: Болашақ-Баспа, 1998. — 271 с.
3. Ащеулов А. Этапы становления конституционного законодательства и конституционализма // Мир закона. — 2000. — № 8. — С. 65–72.
4. Қазақстан Республикасының Конституциясы. 1995 жылғы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды. Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 7 қазандағы Заңымен, Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 21 мамырдағы Заңымен, Қазақстан Республикасының 2011 жылғы 2 ақпандағы Заңымен өзгерістер мен толықтырулар енгізілген.
5. Баймаханов М.Т., Аюпова З.К. и др. Становление правового государства и конституционный процесс в Республике Казахстан: Монография. — Алматы: КазГЮА, 2001. — 346 с.

УДК 342.97:334.02(574)

Некоторые теоретико-правовые аспекты государственной национальной политики Республики Казахстан

Рустембекова Д.К.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасы мемлекеттік ұлттық саясатының кейбір теориялық-құқықтық аспектілері қарастырылған. Мемлекеттік ұлттық саясаттың негізгі қағидалары барлық ұлттық және конфессиялық топтардың өкілдері үшін бірдей құқық және барлық конфессияның қызметі үшін қолайлы жағдай жасау болып табылады. Қызметі этникааралық және конфессияаралық келісімді бекітуге бағытталған, полиэтникалық қоғамның қазақстандық үлгісін қалыптастырудағы және дамытудағы Қазақстан халқы Ассамблеясы институтының позитивтік функциясы айқындалған. Қазақстан Халқы Ассамблеясының құрылымы және құқықтық мәртебесі Қазақстанның ел бірлігі доктринасымен байланыста қарастырылған.

In the article some theoretical-legal aspects of the state national policy Republic Kazakhstan is considered. Basic principles of state national policy are equal rights for all national and confessional (religious) groups' representatives and formation of favorable conditions for all confessions' activity. In article positive function of institution Assembly of People of Kazakhstan in establishment and approval of Kazakhstan's model of multi-ethnic society which is aimed to strengthening of interethnic and interfaith consent is shown. The structure and a legal status of Assembly of People of Kazakhstan in context with Doctrine of Kazakhstan National Unity is revealed.

Обеспечение мирного сосуществования различных народов является важнейшим условием сохранения стабильности и безопасности. Недоверие между представителями различных национальностей и вероисповеданий создает почву для формирования и распространения идей национального превосходства и религиозного экстремизма, создает предпосылки для возникновения взаимной вражды и межэтнических конфликтов. Свидетельством тому являются события в Ираке, Судане, Тунисе, Ливии, Египте, тупиковая ситуация в процессе ближневосточного урегулирования.

В этом контексте казахстанская модель межэтнического и межконфессионального согласия вызывает неподдельный интерес во всем мире. Казахстан в течение 20 лет своей Независимости показал мировому сообществу пример просвещенного и толерантного государства, где в мире и согласии живут представители различных национальностей и вероисповеданий. В Казахстане никогда не было конфликтов на религиозной и национальной почве.

В Республике Казахстан изначально уделялось особое внимание выработке оптимальной формы правового регулирования вопросов межэтнических взаимоотношений. Так, в Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 г., вопросам межнационального согласия посвящен целый ряд статей, где подчеркивается, что любые действия, способные нарушить межнациональное согласие, признаются неконституционными и будут преследоваться по всей строгости казахстанского за-

конодательства. Преамбула Конституции начинается со слов: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидая государственность на исконной казахской земле...». Эта торжественная фраза стала своеобразным документальным подтверждением усилий первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Абишевича Назарбаева по отстаиванию новой казахстанской государственности как государства всего многонационального народа Казахстана.

В книге Нурсултана Абишевича Назарбаева «В потоке истории» говорится: «Мы строим полиэтническое государство с равными правами и возможностями для всех». Здесь Президент страны выступает как гарант Конституции, несет ответственность перед всем народом Казахстана, перед всеми 130 национальностями и народностями [1].

Сегодня мы с гордостью говорим о каждом прожитом дне нашего независимого Казахстана. И среди поистине великих достижений нашей страны одно из основных мест занимает межнациональное и межконфессиональное согласие, единение народа Казахстана.

Политическое ноу-хау, не имеющее аналогов, — Ассамблея народа Казахстана (АНК) с первых дней существования вызывает огромный интерес и уважение во всем мире. Это действительно уникальное учреждение, которое занимает ключевое место в демократическом устройстве нашей страны, где межэтническое согласие остается одной из основ конституционной демократии, правопорядка, уважения прав и свобод на национальном уровне.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. была создана Ассамблея народа Казахстана [2]. Как известно, эта идея была выдвинута Главой государства еще в 1992 г. на торжественном собрании, посвященном первой годовщине Независимости страны. Интеграционный потенциал, способность к консолидации интересов этносов, диалогу с властью, межэтнической коммуникации превратили ее в главный инструмент национальной политики в республике. Опираясь на институты гражданского общества в лице этнокультурных центров, Ассамблея народа Казахстана обеспечила возрождение этнического самосознания и культуры, сформировала единое политическое, правовое, культурное поле этнических процессов, способствуя сохранению мира и согласия в стране.

В октябре 2008 г. был принят Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана». Данный Закон определяет статус, порядок формирования и организацию работы Ассамблеи народа Казахстана, направленные на реализацию государственной национальной политики, обеспечение общественно-политической стабильности в Республике Казахстан и повышение эффективности взаимодействия государственных и гражданских институтов общества в сфере межэтнических отношений.

Целью Ассамблеи является обеспечение межэтнического согласия в Республике Казахстан в процессе формирования казахстанской гражданской идентичности и конкурентоспособной нации на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности народа Казахстана при консолидирующей роли казахского народа.

Основными задачами Ассамблеи являются:

- обеспечение эффективного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений, создание благоприятных условий для дальнейшего укрепления межэтнического согласия и толерантности в обществе;
- укрепление единства народа, поддержка и развитие общественного консенсуса по основополагающим ценностям казахстанского общества;
- оказание содействия государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе и стремлениям, направленным на ущемление прав и свобод человека и гражданина;
- формирование политико-правовой культуры граждан, опирающейся на демократические нормы;
- обеспечение интеграции усилий этнокультурных и иных общественных объединений для достижения цели и задач Ассамблеи; возрождение, сохранение и развитие национальных культур, языков и традиций народа Казахстана [3].

Основные направления деятельности АНК в межэтнической сфере:

- укрепление общественной стабильности как основы консолидации общества;
- совершенствование деятельности Ассамблеи народа Казахстана по реализации государственной национальной политики и повышение ее роли в демократизации политической системы;

- формирование гражданской идентичности путем консолидации и единства всех этносов при стержневой роли государственного языка и культуры казахского народа;
- всестороннее развитие культур, языков и традиций всех этносов Казахстана;
- развитие системы воспитания казахстанского патриотизма и работа с молодежью;
- эффективное взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в сфере межэтнических отношений;
- формирование системы упреждающих механизмов по профилактике негативных тенденций в области межэтнических отношений и нейтрализации возможных угроз, недопущение политизации этнического фактора;
- поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в вопросах сохранения и развития родного языка, культуры и традиций;
- расширение интеграционных отношений с международными организациями и институтами гражданского общества зарубежных стран [4].

В современный период Ассамблея народа Казахстана стала действенным механизмом соблюдения баланса различных интересов и укрепления общественного согласия. Она объединяет все национально-культурные центры и представителей этнических меньшинств, населяющих нашу страну, носит высокий статус консультативно-совещательного органа при Президенте Республики Казахстан.

Также Указом Главы государства было утверждено «Положение об Ассамблее народа Казахстана» [5]. Настоящее положение в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан определяет статус и полномочия Ассамблеи народа Казахстана, а также особенности организации ее взаимодействия с государственными органами и общественными объединениями, порядок участия в разработке и реализации государственной политики Республики Казахстан в сфере межэтнических отношений.

Ассамблея народа Казахстана является учреждением без образования юридического лица, образуемым Президентом Республики Казахстан, способствующим разработке и реализации государственной национальной политики.

Для обеспечения реализации возложенных задач Ассамблея осуществляет следующие функции:

- 1) содействует в разработке и реализации государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений;
- 2) участвует в разработке и реализации мер в сфере межэтнической толерантности и общественного согласия, развития государственного языка и других языков народа Казахстана;
- 3) участвует в общественно-политической экспертизе проектов законодательных актов по вопросам государственной политики в сфере межэтнических отношений;
- 4) взаимодействует с государственными органами, организациями и институтами гражданского общества, а также международными организациями по вопросам обеспечения межэтнической толерантности и общественного согласия;
- 5) осуществляет контроль за рассмотрением государственными органами и должностными лицами решений сессий Ассамблеи и ее Совета;
- 6) содействует совершенствованию государственной политики в межэтнической сфере на региональном уровне;
- 7) в рамках своей компетенции оказывает методическую помощь государственным органам, организациям и этнокультурным объединениям;
- 8) пропагандирует модель межэтнической толерантности и общественного согласия в стране и за рубежом;
- 9) осуществляет мониторинг состояния межэтнических отношений;
- 10) вырабатывает рекомендации и реализовывает практические меры по урегулированию разногласий и споров, недопущению конфликтных ситуаций в сфере межэтнических отношений;
- 11) в рамках своей компетенции организует работу по оказанию поддержки казахской диаспоре в зарубежных странах в вопросах сохранения и развития родного языка, культуры и национальных традиций, укрепления ее связей с исторической Родиной, а также содействует развитию связей других этносов Казахстана с их исторической родиной;
- 12) осуществляет издательскую деятельность, по мере необходимости создает средства массовой информации;

13) проводит семинары, конференции и иные мероприятия по вопросам межэтнических отношений;

14) в рамках действующего законодательства Республики Казахстан принимает и оказывает благотворительную и спонсорскую помощь;

15) осуществляет иную деятельность в рамках своей компетенции, не противоречащую законодательству Республики Казахстан.

Первый Президент Республики Казахстан — Лидер Нации — является пожизненным Председателем Ассамблеи. Президент Республики Казахстан образует Ассамблею и определяет основные направления ее деятельности, назначает заместителей Председателя Ассамблеи.

Председатель Ассамблеи возглавляет Ассамблею и осуществляет общее руководство деятельностью Ассамблеи, утверждает ее программные документы, выступает от ее имени.

Высшим руководящим органом Ассамблеи является Сессия Ассамблеи, которая состоит из членов Ассамблеи и созывается в порядке, установленном Законом Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана».

Сессия Ассамблеи вправе принимать решения по вопросам, относящимся к ее компетенции. Решения Сессии Ассамблеи, кроме избрания депутатов в Мажилис Республики Казахстан, могут оформляться в виде обращения Ассамблеи, которое публикуется в республиканских средствах массовой информации. Решения Сессии подлежат обязательному рассмотрению государственными органами и должностными лицами. Работа Сессии Ассамблеи определяется регламентом, утверждаемым Сессией.

В период между сессиями руководство Ассамблеей осуществляет Совет Ассамблеи, который создается в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» и созывается Председателем Ассамблеи или заместителями Председателя по согласованию с Председателем Ассамблеи.

Решение Совета Ассамблеи может быть принято опросным путем, проводимым рабочим органом Ассамблеи, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа его членов. Председатель Ассамблеи имеет трех заместителей, из них два от этнокультурных объединений.

Заместители Председателя Ассамблеи от этнокультурных объединений назначаются в порядке ротации на основании рекомендации Совета распоряжением Президента Республики Казахстан. Период ротации заместителей Председателя определяет Президент Республики Казахстан.

Обеспечение деятельности заместителей Председателя Ассамблеи от этнокультурных объединений осуществляет рабочий орган Ассамблеи.

Рабочим органом Ассамблеи является Секретариат Ассамблеи — структурное подразделение Администрации Президента Республики Казахстан. Секретариат возглавляет заведующий Секретариатом, который одновременно является заместителем Председателя Ассамблеи.

Задачами Секретариата Ассамблеи являются:

- 1) обеспечение деятельности Ассамблеи, ее Председателя и Совета;
- 2) обеспечение реализации полномочий Президента Республики Казахстан в сфере межэтнических отношений.

Полномочия Секретариата по обеспечению реализации полномочий Президента Республики Казахстан в сфере межэтнических отношений, а также Ассамблеи определяются внутренними актами Администрации Президента Республики Казахстан.

Для научного сопровождения деятельности Ассамблеи формируется Научно-экспертный совет.

Основными задачами Научно-экспертного совета являются:

- 1) комплексная экспертная оценка тенденций этнополитического, социально-экономического и конфессионального развития в Республике Казахстан, прогнозирование развития данных процессов в стране и мире;
- 2) научно-экспертное сопровождение деятельности Ассамблеи по актуальным направлениям государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений;
- 3) координация научно-исследовательских работ в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений;
- 4) содействие усилению роли Ассамблеи как политического и гражданского института в развитии демократии, укреплении целостности казахстанского общества, достижении общенационального согласия.

Ассамблея народа Казахстана и Конституция Республики Казахстан отметили 15-летие в 2010 г. Глава государства — Председатель Ассамблеи народа Казахстана Н.А.Назарбаев особо подчеркнул значимость Ассамблеи, которая «стала главным проводником идеалов мира и согласия, уникальной площадкой, в рамках которой мы смогли обеспечить взаимодействие всех этносов и согласование их интересов».

В 2010-м принята Доктрина национального единства — не законодательный и не подзаконный акт, а документ высшего уровня, отражающий и конкурирующий идеи практически всех граждан страны.

Стержневой основой Доктрины национального единства является идея Президента Казахстана — Лидера нации, озвученная в Послании народу Казахстана «Новое десятилетие — новый экономический подъем — новые возможности Казахстана» о том, что главной ценностью Республики Казахстан является ее независимость, созданная на исконной казахской земле. Доктрина развивает духовное состояние народа Казахстана, его устремленность к новым целям и идеям, закрепив основы национального единства, базирующиеся на общечеловеческих ценностях: «Одна страна — одна судьба»; «Разное происхождение — равные возможности»; «Развитие национального духа». На XV сессии Ассамблеи народа Казахстана (Астана, 26 октября 2009 г.) Президент Н.А.Назарбаев подчеркнул, что единство народа Казахстана держится на трех главных столпах: во-первых, это наша общая история; во-вторых, это общие для всех казахстанских этносов ценности. И, наконец, третья опора — это наше общее будущее. Эти методологические положения развиты и углублены в Доктрине национального единства.

На заседании Совета Ассамблеи народа Казахстана 19 апреля 2010 г. была одобрена Доктрина Национального единства Казахстана. На новом этапе развития страны стратегическим приоритетом становится достижение Национального единства, основанного на признании общей для всех граждан системы ценностей и принципов.

Если на этапе становления государства главной задачей была консолидация общества на основе межэтнической толерантности и общественного согласия, то на новом этапе развития страны стратегическим приоритетом становится достижение Национального единства, основанного на признании общей для всех граждан системы ценностей и принципов.

Доктрина Национального единства — основа для осознания народом необходимости сплотиться перед вызовом времени, способ понять, что нас сближает и делает единым целым и импульс к совместному продвижению в будущее [6].

Исходя из этого провозглашаются следующие принципы Национального единства Казахстана:

«Одна страна — одна судьба» — осознание общности судьбы каждого гражданина и его Родины — Республики Казахстан.

«Разное происхождение — равные возможности» — равенство возможностей для всех граждан, независимо от этнического или иного происхождения, вероисповедания и социального положения.

«Развитие национального духа» — укрепление и развитие Духа нации, как объединяющего и укрепляющего начала.

Для подъема нашего Национального духа главными приоритетами должны стать: дух традиций и патриотизма, дух обновления, состязательности и победы.

Доктрина выступает основой для создания целостной системы правовых, социально-экономических, политических, государственно-управленческих мер, направленных на укрепление единства народа, развитие демократии, диалога культур и цивилизаций.

Реализация Доктрины направлена на активизацию и мобилизацию человеческого, интеллектуального потенциала страны в целях ускоренного развития Казахстана, достижения достойного уровня жизни каждого из нас, соблюдение и защиту гарантированных Конституцией Республики прав и свобод граждан.

В соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2020 г. Доктрина станет главным инструментом процесса консолидации казахстанского общества.

Обеспечение национального единства является важным условием создания демократического, светского, правового и социального государства. Экономический рост, социальный прогресс и демократическое развитие страны возможны только при консолидации и сохранении единства общества. Для решения этой задачи у Казахстана, как независимого, суверенного и признанного во всем мире государства, имеется политическая воля и все необходимые экономические и социальные ресурсы.

Сохранение независимости и укрепления государственности, равенство возможностей и защита прав и свобод граждан, создание интеллектуальной нации и развитие национального духа должны стать краеугольным камнем нашего национального единства и жизненными принципами каждого из нас. Все это создаст основу для динамичного развития страны в предстоящие годы.

26 декабря 2011 г. в Астане во Дворце Независимости состоялось заседание Совета Ассамблеи народа Казахстана с участием Государственного секретаря Республики Казахстан Каната Бекмурзаевича Саудабаева.

На заседании Совета Ассамблеи народа Казахстана были рассмотрены вопросы повышения роли Ассамблеи в укреплении Независимости Республики и единства народа Казахстана, подведены итоги опыта деятельности парламентского представительства Ассамблеи народа Казахстана.

В соответствии со ст.87 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и ст.10 Закона Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» состоялось выдвижение кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан, избираемых Ассамблеей.

В соответствии со ст.89 Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан 30 декабря 2011 г. зарегистрировала 9 кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан, выдвинутых Советом Ассамблеи народа Казахстана.

Гарантированное парламентское представительство Ассамблеи народа Казахстана является специальной мерой для представительства интересов и обеспечения прав этнических групп, обеспечивает основу для гармоничного развития межэтнических отношений и условия для реализации интересов казахстанских этносов на всех уровнях политической системы страны. Такой подход заложен в фундамент казахстанской модели межэтнической толерантности и общественного согласия. Избрание девяти депутатов от Ассамблеи полностью отвечает самому духу принципа равенства возможностей всех граждан страны, независимо от их этнической принадлежности.

Таким образом, Ассамблея народа Казахстана — это уникальный институт, демонстрирующий всему миру успешность политики, проводимой республикой в области межэтнических отношений. За обменом опытом в сфере мультикультурализма в нашу страну приезжают представители США, Франции, Германии и других стран, что говорит об особой актуальности вопроса. Ассамблея народа Казахстана выступает с важнейшими инициативами, формирующими повестку дня казахстанского общества.

За 20 лет Независимости на основе выверенной государственной политики, проводимой Президентом Нурсултаном Назарбаевым, благодаря толерантности казахстанского народа создана уникальная модель обеспечения межэтнического и межконфессионального согласия [7].

Список литературы

1. Козина В.В., Елеуханова С.В. Казахстанская модель межнационального согласия // Региональная студенческая газета «Жастар элемі — Мир молодежи». — 2011. — № 13(169). — 17 нояб. — С. 5.
2. Указ Президента Республики Казахстан «Об образовании Ассамблеи народа Казахстана» от 1 марта 1995 года № 2066 (ред. от 03.10.2000 г.) // www.assembly.kz
3. Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 года № 70-IV. // www.zakon.kz
4. http://kazembassy.ru/base/lib/files/kaz_model.pdf
5. Указ Президента Республики Казахстан «Положение об Ассамблее народа Казахстана» от 7 сентября 2011 года № 149. // www.assembly.kz
6. Доктрина Национального единства Казахстана. — Астана, 2010. // www.assembly.kz
7. Уникальная модель толерантности // <http://www.kazpravda.kz/c/1303169918>

**Республиканская научно-практическая конференция
«Независимость — главная ценность демократического государства»**

25–26 ноября 2011 года на базе юридического факультета КарГУ имени академика Е.А.Букетова совместно с Областной прокуратурой, с Областным судом Карагандинской области, Карагандинской региональной научно-производственной лабораторией судебных экспертиз Министерства юстиции РК проведена научно-практическая конференция «Независимость — главная ценность демократического государства», посвященная 20-летию Независимости Республики Казахстан.

На конференции рассматривались следующие направления:

- конституционно-правовые основы обеспечения независимости Республики Казахстан в свете развития глобальных процессов;
- историко-правовые аспекты становления независимости Республики Казахстан в контексте совершенствования политической системы и формы правления;
- развитие уголовного и гражданского судопроизводства в свете современных преобразований.

В работе конференции приняли участие ученые Казахстана, ближнего и дальнего зарубежья, практические работники: Ана Паула Мишук — доктор права, профессор (Бразилия); Р.Г.Зорин — доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики юридического факультета Гродненского государственного университета имени Янки Купалы к.ю.н. (Республика Беларусь); Н.К.Атабекова — доцент кафедры конституционного и муниципального права КГЮА (Киргизия); представители вузов Казахстана — Университета им. Кунаева (Алматы), Каспийского общественного университета г. Алматы, КазГЮУ (Астана), Карагандинского университета «Болашак», Экономико-правового колледжа г. Актобе; помощник Генерального прокурора РК по связям с Парламентом — к.ю.н., профессор Х.А.Абишев; начальник Карагандинской региональной научно-производственной лаборатории судебных экспертиз Министерства юстиции РК — А.К.Амандыков; старший прокурор по организационно-кадровой работе Управления Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан по Карагандинской области — А.Б.Оспанова; ведущий специалист Института законодательства РК — Ж.И.Ибрагимов; начальник Департамента юстиции Карагандинской области — М.С.Абилов; старший помощник прокурора Карагандинской области по кадровой работе — А.К.Мухамеджанова; судьи Карагандинского областного суда.

По результатам работы конференции были подготовлены рекомендации, направленные на обеспечение независимости Республики Казахстан путем регулирования общественных отношений государственно-правовыми средствами, с акцентами на совершенствовании конституционного, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного и уголовно-процессуального законодательства:

1. Обосновывается возможность защиты социальных прав граждан; для обеспечения данной категории прав недостаточно юридических механизмов и процедур предотвращения нарушений этих прав. Необходима разносторонняя созидательная деятельность государства, направленная на осуществление социальной политики на основе развития экономики, повышения материального уровня жизни населения. Правильно выстроенная социальная политика государства и разработка действенного государственно-правового механизма регулирования социальных процессов способствуют развитию государства в целом, поскольку социальные факторы оказывают разностороннее влияние на развитие не только экономики, но и других сфер общественной жизни.

2. Вопросы государственного суверенитета являются важнейшей проблемой не только науки конституционного права, но и центральным звеном понятийно-категориального аппарата отечественного государственоведения, требующим целостного осмысления, а также всемерной практической проработки. Поэтому теоретико-правовое проникновение в содержание и сущность проблем государственного суверенитета имеет не только познавательный или идейный смысл, но и обладает практически-политической значимостью.

3. Опыт мировой истории и современных международных отношений показывает, что Республика Казахстан должна тщательно оберегать свой суверенитет и при вступлении в различные межгосударственные союзы и объединения. Сохранение независимости и укрепление независимости нашего государства должны стать краеугольным камнем динамичного развития нашей Республики, как единственного правового и исторического наследника многовековой государственности казахского народа.

4. Противодействие экстремизму осуществляется по следующим основным направлениям: принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремизма, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих его осуществлению; выявление и пресечение экстремизма; международное сотрудничество в области противодействия экстремизму. В этой связи не вызывает сомнения необходимость выработки адекватной и действенной государственно-правовой политики в области регулирования религиозных процессов, которая обеспечивала бы эффективный контроль за деятельностью различных религиозных объединений и включала комплекс мер по противодействию религиозному экстремизму и обеспечению национальной безопасности страны, не противореча конституционно провозглашенным принципам светского государства и свободы совести и вероисповедания.

5. Под административной юстицией принято понимать рассмотрение и разрешение в судебном порядке споров граждан и юридических лиц с субъектами публичной власти (административными органами) по вопросам их властной деятельности. Можно сказать иначе: административная юстиция — это рассмотрение судами жалоб граждан и юридических лиц на властные деяния субъектов публичной власти. Основное отличие административной юстиции от административного судопроизводства состоит в том, что последнее включает и споры между субъектами публичной власти. Такие споры не могут быть отнесены к административной юстиции. Таким образом, «административное судопроизводство» и «административная юстиция» — это не идентичные, но смежные, параллельно развивающиеся институты административно-правовой науки, которые нуждаются в законодательном закреплении во избежание их различного толкования и необоснованного смешения.

6. Формирование правового государства неотделимо от процесса развития правовой культуры населения. Это, в свою очередь, способствует созданию развитого гражданского общества. В общественном сознании должно утвердиться отношение к праву как к непреходящей социальной ценности на основе социальной справедливости, гуманизма, свободы личности. Состояние правовой культуры граждан является одним из показателей правовой системы государства. Для праворазъяснительной работы среди граждан по вопросам как «не стать жертвой торговли людьми» необходимо системное (а не формальное) проведение государственными органами власти и управления и неправительственными организациями разнообразных мероприятий, таких как: выступления в СМИ, круглые столы, конференции, лекции, семинары, брифинги и оказание бесплатной правовой помощи лицам с низким уровнем доходов. Также целесообразно было бы для информационного обеспечения общества использование новых методов и форм тренингового обучения — деловые и ролевые игры, анализ случаев из практики правоохранительных органов, мини-лекции с использованием слайд-шоу, внутригрупповые и индивидуальные исследования в различных слоях населения, дискуссии по наиболее актуальным вопросам профилактики и борьбы с торговлей людьми, в особенности среди детей и женщин.

7. Намечившиеся процессы интеграции в области таможенного дела и уголовного права в межгосударственных документах позволяют прогнозировать, что в недалеком будущем возникнет потребность определения контрабанды как международного преступления, посягающего на общие экономические интересы государств, закрепленные в международных договорах, а не в национальном законодательстве.

8. Бикамерализм Парламента Республики Казахстан тяготеет, скорее, к конструкции «сильной» верхней палаты и «слабой» нижней палаты. Достаточно большой объем осуществления палатами Парламента РК законодательной деятельности является достаточным основанием для призна-

ния Сената «сильной» палатой. Вместе с тем, в сочетании с важными конституционными полномочиями, присущими нижней палате Парламента, можно говорить лишь об относительной «слабости» Мажилиса. Законодательную деятельность в целом Мажилиса и Сената РК можно определить как совокупность способов, мер и правомочий в процессе законотворчества, выражающуюся в участии на разных стадиях разработки и принятия законов в Республике Казахстан.

9. С целью активизации законотворческого потенциала Сената и Мажилиса можно было бы шире использовать право законодательной инициативы депутатов Парламента, в частности, путем расширения конституционного перечня субъектов права законодательной инициативы за счет комитетов и комиссий Сената и Мажилиса. Для обеспечения участия депутатов Сената в работе над проектами законов на этапе их рассмотрения было бы целесообразно приблизить структуру верхней палаты к функциональной структуре нижней палаты — Мажилиса. Это явилось бы реализацией одного из важных направлений мирового конституционного процесса — развития рационализированного парламентаризма, предполагающего не только специализацию управления государством, но и тщательную проработку проектов предлагаемых законов и решений.

10. Суверенный Казахстан, активно реформируя систему образования, дорожит сложившимися в советский период научными и культурными связями с другими республиками бывшего СССР, прежде всего с Российской Федерацией, что позволяет казахстанским учёным продуктивно развивать традиции научного поиска, сложившиеся в советский период истории.

11. Анализ некоторых исторических аспектов государственности и законодательства Казахстана со всей очевидностью, показывает, что становление и развитие национального права проходило в интенсивном взаимодействии различных правовых систем. При тенденции сближения правовых систем и усиливающимся влиянии международно-правовых норм выделяется приоритет в дальнейшей модернизации законодательства и правовой системы Республики Казахстан.

12. В дальнейшем развитии следует обеспечить последовательную реализацию в законодательстве провозглашенного в Конституции Республики Казахстан курса на строительство демократического, правового, светского и социального государства, основанного на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права, разделения единой государственной власти на ветви и их согласованного функционирования с использованием системы сдержек и противовесов.

13. При подготовке предложений о приведении нормативно-правовых актов в соответствие с новыми законодательными актами должно быть обеспечено участие отраслевых и функциональных подразделений органов исполнительной власти в этой работе, так как именно они обладают необходимой информацией об имеющихся потребностях в установлении либо изменении правового регулирования, и первоначально предложения должны рассматриваться и обобщаться юридическими службами республиканских органов исполнительной власти.

14. В Казахстане выработаны основные направления развития институтов гражданского общества посредством широкомасштабной программы реализации этих положений. Перечень механизмов, перечисленных в Концепции развития гражданского общества, по существу, является перечнем целей и задач в сфере развития правового государства в Республике Казахстан.

15. Гражданское общество следует рассматривать в качестве основополагающего условия функционирования и развития правового государства, при этом основным направлением развития институтов правового государства и гражданского общества следует рассматривать их взаимодействие в осуществлении основных функций правового государства.

16. Договоры в качестве правовой формы бытия межгосударственных отношений, являясь связующим фактором национальных правовых систем, способствуют созданию и развитию международной правовой системы, тем самым занимая свое определенное положение в механизме международного правопорядка. Договорные нормы продолжают жить в составе национальной правовой системы, сохраняя свою международно-правовую природу и содержательную структуру.

17. В соответствии с проектом Закона РК «О нотариате» на сегодняшний день существует проблема, связанная с оплатой за оказываемые услуги частным нотариусам. Поэтому действующее законодательство предусматривает соответствующие размеры, взимаемые частными нотариусами в случаях оказания ими услуг технического и правового характера. Во исполнение данного условия предлагается осуществление строгого контроля со стороны Департамента юстиции и областных нотариальных палат. Предлагаемый проект закона не соответствует сегодняшним реалиям развития института нотариата, в связи с чем требует дальнейшего совершенствования в целях обеспечения гарантий получения населением квалифицированной помощи и правовой защиты. На сегодняшний

день в Республике Казахстан до сих пор не приняты специальные государственные концепции и долгосрочные программы, предусматривающие дальнейшее совершенствование нотариата. С учетом указанных проблем, в первую очередь, необходимо подготовить Концепцию развития системы государственного нотариата, что позволило бы на ее основе в последующем изложить в новой редакции «Закон о нотариате».

18. Внести изменения в Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан в части порядка пересмотра судебных актов в апелляционной и кассационной инстанциях, предлагается коллегиальный состав в количестве 3-х судей в апелляционной инстанции и единоличное рассмотрение жалобы судьей кассационной инстанции.

19. Предпринимательское право как отрасль права носит комплексный характер. Комплексность в данном случае лишь группирует нормы различных отраслей вокруг специального субъекта — предпринимателя, чья деятельность направлена на получение чистого дохода. Для регулирования такой деятельности достаточно существующих в Казахстане кодифицированных актов, на основании которых высказаны мнения о нецелесообразности разработки Предпринимательского кодекса.

20. При осуществлении защиты прав потребителей рекомендуется конкретизировать механизмы государственного контроля, а также пути их совершенствования.

21. Для совершенствования криминалистической методики предлагается дальнейшая разработка оснований для классификации преступлений по криминалистически значимым признакам, эффективным для решения задач раскрытия, расследования и предупреждения.

22. Личностная активность субъекта преступной деятельности рассматривается как определяющая основа механизма преступной деятельности.

Б.Р. Сембекова,
зам. декана по научной работе
к.ю.н., доцент

АВТОРЛАР ТУРАЛЫ МӘЛІМЕТТЕР СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Амандыкова С. К.** — зав. кафедрой конституционного и международного права д.ю.н., профессор, Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Ахметова Н.С.** — мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасының доценті з.ғ.к., Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.
- Базарова Г.С.** — конституциялық және халықаралық құқық кафедрасының аға оқытушысы, Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.
- Байжанова К.Т.** — заң факультетінің магистранты, Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.
- Божжараулы А.** — доцент кафедрасы конституционного и международного права к.ю.н., Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Ботағарин Р.Б.** — конституциялық және халықаралық құқық кафедрасының аға оқытушысы, Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.
- Диль А.В.** — магистрант юридического факультета, Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Зорин Р.Г.** — доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики юридического факультета к.ю.н., Гродненский государственный университет им.Янки Купалы, Республика Беларусь.
- Кожжахметов Г.З.** — декан юридического факультета, профессор теории государства и права д.ю.н., Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Кордас И.А.** — магистрант кафедры теории и истории государства и права, Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Кубеев Е.К.** — ректор д.ю.н., профессор, Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Муканова М.Ж.** — доцент кафедры гражданского и трудового права к.ю.н., Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Мусилимова К.С.** — профессор кафедры конституционного и международного права к.ю.н., Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Рустембекова Д.К.** — магистрант юридического факультета, Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Сембекова Б.Р.** — доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики к.ю.н., Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова.
- Турлаев А.В.** — мемлекет және құқық теориясы және тарихы кафедрасының доценті з.ғ.к., Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.
- Шәкірова А.Б.** — мемлекет және құқық теориясы және тарихы кафедрасының доценті з.ғ.к., Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті.