

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
СОВРЕМЕННОЙ КАЗАХСТАНСКОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

*(из первых рук)*

**Редакционная коллегия:**

**Руководитель: Рогов И.И.**, заместитель Исполнительного директора Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, доктор юридических наук, профессор

**Мами К.А.**, Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук

**Касымбеков М.Б.**, Руководитель Канцелярии Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, доктор политических наук

**Донаков Т.С.**, Председатель Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук

**Малиновский В.А.**, член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук

**Сабикенов С.Н.**, академик Национальной академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор

**Салтыбаев Е.А.**, директор Института мировой экономики и политики (ИМЭП) при Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы

**Нурмуханов Б.М.**, руководитель аппарата Конституционного Совета Республики Казахстан, кандидат юридических наук

*В книге раскрывается основополагающая и стратегическая роль Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаева в становлении и развитии современной казахстанской государственности.*

*Анализируется исторический процесс обретения Казахстаном суверенитета, формирования и дальнейшего совершенствования отдельных институтов, составляющих несущие конструкции независимости.*

*В числе авторов – государственные и общественные деятели, руководители государственных органов, которые непосредственно работали над воплощением идей и поручений Елбасы в жизнь и внесли заметный вклад в создание соответствующих отраслей и институтов современной казахстанской государственности.*

*Книга будет полезна политикам, законодателям, ученым и широкой общественности.*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

История человечества раз за разом доказывает одну простую истину – стратегические и текущие цели, задачи и сферы деятельности у государств в разное время разные. Однако среди них есть те, которые неизменно остаются первостепенными для любого человека, нации, страны. В ряду непоколебимых ценностей – свобода и независимость.

С момента принятия 16 декабря 1991 года Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» наша страна предстала перед мировым сообществом как суверенное молодое государство, на плечах которого лежал тяжелейший груз ответственности за будущее своего народа.

Первому Президенту Казахстана Нурсултану Абишевичу Назарбаеву и возглавляемой им команде выпала историческая миссия взяться за строительство государственности практически с нуля в условиях всеобъемлющего кризиса Казахской ССР и распада Советского Союза.

В выступлении 28 августа 2015 года на международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию принятия Конституции Республики Казахстан, Нурсултан Абишевич дал следующую оценку того времени.

«Сегодня мы можем объективно утверждать, что к началу 1995-го года независимость Казахстана оказалась у пропасти. Вопрос стоял ребром: Быть или не быть государству после развала Советского Союза? В тот момент Казахстан был отчаянно беден и отчаянно ограничен в своих действиях и возможностях. Мы не обладали ни знаниями, ни опытом самоуправления и очень слабо представляли, как функционируют современные государства. Мы знали – если мы не будем действовать быстро и решительно, то вместо нового и независимого государства у нас будет анархия. Мы это наблюдали на опыте других стран».

Как же удалось Казахстану избежать масштабного краха, а затем прочно встать на ноги, осуществить тройную модернизацию, сформировать социальную общность – Народ Казахстана, совершить прорыв в рыночную экономику, создать основы социальной политики, обеспечить устойчивость процесса демократизации и либерализации? И далее – постепенно наращивать положительный потенциал в жизни страны и всех казахстанцев.

В настоящее время Республика Казахстан, получившая благодаря общественному согласию и политической стабильности, достигнутым успехам внутри страны и миролюбивой внешней политике всеобщее международное признание, превратилась в сильное и успешное государство – авторитетного инициативного игрока на мировой арене, развивающееся

по точно определенным направлениям, посредством реализации четко выверенных стратегий.

Что стоит за победами и успехами страны Великой степи?

Ответ на этот вопрос можно найти во включенных в настоящую монографию статьях. В них в сжатом виде представлены мысли и мнения людей, стоявших у истоков формирования и последующего упрочения важнейших опор и несущих конструкций Государственной Независимости Казахстана.

Перед читателем открывается уникальная возможность непосредственно со слов государственных деятелей-первопроходцев увидеть, как создавались важнейшие государственные структуры и общественные институты. Окунуться в истории о тяжелейшем времени и грандиозных планах, уверенности и смелости, действиях по решению проблем и радости от полученных результатов.

По большому счету, эта книга о подвижническом и созидательном труде Первого Президента Казахстана – Елбасы Нурсултана Абишевича Назарбаева и работе его соратников-членов команды, ответственных за конкретные участки единого эпохального дела.

22 автора в 20 главах монографии описывают свое видение событий, предшествовавших превращению Казахстана в страну, преодолевающую невзгоды и уверенно входящую в тридцатку лидеров мирового развития.

Книга охватывает основные этапы создания Конституции Республики Казахстан, становления президентских институтов, законодательной и исполнительной ветвей власти, конституционного контроля, судов, прокуратуры, дипломатической службы, органов по противодействию коррупции и их последующей эволюции. Показано строительство новой столицы Астаны, формирование внешней политики, законодательства и финансов, местного государственного управления и самоуправления, избирательной и партийной систем, разработки и реализации действенной этнополитики и национальной безопасности.

Обратим внимание лишь на некоторые темы, затронутые авторским коллективом.

Особое место уделено Основному Закону – базовой гарантии общественного согласия и политической стабильности, важнейших прав и свобод казахстанцев. В силу исторических условий того времени принятая Верховным Советом 28 января 1993 года первая Конституция, при всей ее значимости, не смогла выполнить своей исторической миссии. В книге подробно освещены объективные и субъективные обстоятельства сложившейся ситуации и особенности конституционного процесса 1990-1993 годов. Принятие второй Конституции 30 августа 1995 года стало

ключевым событием на казахстанском пути, знаковой победой Елбасы. На всенародном референдуме из 8091715 граждан, принявших участие в голосовании, 89,14% отдали голоса «за» новую Конституцию. Таким образом, действующий сегодня Основной Закон – это плод совместного творчества Президента Республики, разработавшего документ, и народа, своей волей придавшего ему наивысшую легитимность. В этом состоит одна из основ эффективности Конституции, «работающей» на протяжении без малого четверти века. Другая – связана с обеспечением ее стабильности и восприимчивости к переменам посредством внесения в текст требуемых изменений и дополнений. Раскрываются особенности проведенных трех конституционных реформ (в 1998, 2007 и 2017 годах).

В монографии показано как рождалась, выросла и обрела реальный статус новая столица Казахстана. «Главным архитектором» Астаны в качестве первопрестольного города независимого Казахстана по праву считается Нурсултан Абишевич Назарбаев. Начиная от идеи переноса столицы и получения ее одобрения Верховным Советом Республики, включая образование Архитектурного совета и руководство его деятельностью, приглашение зодчих с мировыми именами, разработку генерального плана и детальной планировки, возведение уникальных зданий и жилых комплексов, строительство рекреационных зон, постоянный, с выездом на места, личный контроль за исполнением запланированного – вот далеко неполный перечень используемых Елбасы методов. Благодаря яркому примеру Астаны были запущены положительные тренды в экономике и общественном развитии всей страны. И вполне закономерно сегодня столица носит имя Первого Президента Казахстана – Нур-Султан.

Еще одним безусловным и чрезвычайно важным компонентом фундамента Государственной Независимости Казахстана, освещенным в книге, выступает эксклюзивная президентская модель межэтнического и межконфессионального единства и согласия. В ее основу были заложены общие ценности казахстанской идентичности, консолидирующее общенациональное историческое сознание. Уникальным авторитетным государственно-общественным институтом, органически занявшим прочное место в политической системе, стала Ассамблея народа Казахстана. Благодаря максимально выверенной государственной этнополитике, деятельности Ассамблеи во главе с ее Председателем Елбасы, в период с 1996 по 2010 годы были полностью сняты опасения граждан по поводу обострения межэтнических отношений, а в настоящее время казахстанский народ движется в направлении все большего его единения.

Освоение молодым государством новых функций и неизвестных ранее видов деятельности, учреждение и эволюция каждого государственного

и государственно-общественного института происходили разными методами. Но между ними есть и общее. Красной нитью они все связаны с установленными Конституцией основополагающими принципами деятельности Республики.

Книга рассказывает о том, как в рамках реализации государственных программ, при постоянной поддержке казахстанского народа и мудрым руководством Елбасы, к сегодняшнему дню государство и общество добились небывалых успехов. А также о том, какие задачи и вызовы ныне стоят перед страной, определяя возможности последующего ее поступательного развития.

Настоящий сборник предоставляет читателю возможность не только пополнить знания ранее неизвестной информацией, но и взглянуть на события недавней истории глазами их непосредственных участников, прочувствовать их переживания, вместе порадоваться достигнутому успехам. И вновь убедиться в том, что каким бы сложным ни было прошлое, всегда есть шанс изменить к лучшему будущее.

Каждая книга живет своей жизнью, которую нередко невозможно отделить от событий, происходящих в реальной действительности. Когда работа авторского коллектива была завершена и настал момент направить сверстанное издание в типографию, в стране произошли эпохальные события.

Президент Республики Н.А. Назарбаев, согласно собственному волеизъявлению, сложил с себя полномочия. В должность Главы государства вступил К.К. Токаев. Внесено изменение в Основной Закон и столица Казахстана получила имя Нур-Султан. В стране объявлены досрочные выборы Главы государства и началась избирательная кампания. Трансформация верховной власти проходит в строгом соответствии с Конституцией.

Все это еще больше повышает значимость приведенного в книге материала. Ведь ключевым фактором текущей и долгосрочной повестки для общества и государства является сохранение преемственности избранного страной курса, реализация определенных Елбасы стратегий по росту экономики, повышению благосостояния граждан, упрочению мира и стабильности, преумножению достижений Казахстана.

**Игорь РОГОВ**

*заместитель Исполнительного директора  
Фонда Первого Президента  
Республики Казахстан – Елбасы,  
доктор юридических наук, профессор*

## **У ИСТОКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ**

Во второй половине восьмидесятых и начале девяностых годов XX века на авансцену мирового геополитического пространства выдвинулись обостренные противоречия между двумя системами – капиталистическим и социалистическим путями развития. «Холодная война», проводимая между ними, и гонка вооружений так же доходили до предела. Плановая социалистическая экономика и командно-административная система партийного руководства Коммунистической партии Советского Союза и Союза ССР, в составе которого находилась и наша Республика, не выдерживала конкуренцию в мировом развитии. Устаревшие методы партийного руководства экономикой не только «пробуксовывали», но и явно отставали как технологически, так и организационно. Годами накопившиеся проблемы не находили своего решения, уровень и качество жизни бесповоротно падали. Центральный Комитет КПСС, по-прежнему уповая на излишнюю централизацию власти, как в партии, так и в сложной экономической системе, пытался все вопросы решать силой власти. Все эти проблемы за годы после развала КПСС и Союза проанализированы «вдоль и поперек» всесторонне тысячами государственными и общественными деятелями, политиками, учеными, экспертами, дипломатами, журналистами и др. Большинство из них в качестве главных причин развала партии и Союза ССР назвали излишнюю централизацию управления экономикой, ограничение самостоятельности союзных республик, а также игнорирование интересов роста национального самосознания в национальных республиках, что, естественно, не могло не вызывать недовольство многих союзных республик, национальностей и этносов.

Эти противоречивые процессы углубились с приходом на пост Генерального Секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в 1984 году. Предложенные и начатые им реформы всей системы экономики и политики под названием «перестройка», обнадежив в начале, вскоре «захлебнулись» в бесконечных и бесцельных дискуссиях и новых «жестких требованиях» и «указаниях» Центрального Комитета КПСС. Естественно, подобные «результаты» усиливали противоречия между Центром и союзными республиками, регионами. К сожалению, Москва по-прежнему твердо верила в силу «Центра», что активизировало протестное настроение на местах, в регионах.

Одновременно наблюдалась тенденция снижения влияния и авторитета СССР на международной арене. Социалистический лагерь во главе с СССР, куда входили страны Восточной Европы, постепенно терял прежнюю монолитность. И вскоре, в 1989 году, вслед за «падением» Берлинской стены, образовалась новая геополитическая ситуация во всей Европе.

Развязка внутри СССР наступила в августовские дни 1991 года появлением так называемого ГКЧП (Государственный комитет по чрезвычайному положению). Он продержался около двух суток и закончился тем, что Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, несмотря на умоляющую просьбу Генерального Секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева, на глазах у мирового сообщества (все транслировалось по Центральному телевидению) подписал указ о роспуске КПСС, которая была 74 года правящей партией в Советском Союзе.

\* \* \*

...После краха ГКЧП в августе 1991 года, общественно-политическая ситуация развивалась с непредвиденной стремительностью.

Главными событиями 1991 года стали роспуск КПСС и денонсация Союзного Договора 1922 года.

После роспуска КПСС Президент РК Н.А. Назарбаев в срочном порядке созвал внеочередной съезд коммунистов Казахстана, на основании решения Москвы принял решение распустить партию в Казахстане и объявил о создании социалистической партии.

До этой ситуации Нурсултан Назарбаев уже поднимал вопросы о необходимости реформирования партии и Союза ССР, принимал активное участие в подготовке нового союзного соглашения. Московские руководители центра, хотя и были внутренне согласны с убедительными предложениями Н.А. Назарбаева, но принять политическое решение не торопились.

Нурсултан Назарбаев 19 августа 1991 года сообщил в ЦК, что действия ГКЧП противоречат законам и Конституции, и поручения этой «организации» выполнить не может. После этого стало ясно одно: будут перемены, и политическая ситуация сложится совсем другим образом.

Президент Казахстана в срочном порядке в короткие сроки подписал Указ о новой организации государственного управления, о мобилизации государственных структур. Был образован Совет Безопасности Республики. Работа закипела, все государственные структуры и организации, подчиненные Союзу, были переданы под руководство Правительства Казахстана, принимались решения по вопросам об имуществе КПСС,

о внешней самостоятельной экономической деятельности Республики. Также было необходимо основать государственный оборонный комитет, Министерство иностранных дел, изменить название Казахской ССР на Республику Казахстан и решать многие другие жизненно важные вопросы.

Самым смелым решением Президента Республики, которое встрянуло общественность и создало впечатление освобождения от тяжелых душевных сомнений и груза, был Указ, подписанный 29 августа 1991 года, «О закрытии Семипалатинского ядерного испытательного полигона». Этот Указ, поддержанный народом Казахстана, вызвал недовольство центральной власти, так как, несмотря на роспуск КПСС, Союзное Правительство продолжало существовать и командовать. Особенно влиятельные руководители военно-промышленного комплекса, сильно осудив действия Президента Казахстана в своевольном принятии решения без их согласия, старались обвинить его в ослаблении обороноспособности государства. Известие о закрытии Семипалатинского ядерного полигона вызвало интерес и на международном уровне. Мировые ядерные державы, такие как США, Англия, Франция, заговорили о необходимости новых договоров с руководством Казахстана, явно выражая обеспокоенность будущим полигона.

В книге «На пороге XXI века» Н.А. Назарбаев, анализируя противоречивые процессы того времени, вспоминает: «Проработка» началась еще во время существования Советского Союза. 16 марта 1991 года госсекретарь Джеймс Бейкер пригласил меня в посольство США в Москве. Далеко за полночь состоялась наша встреча. Дж. Бейкер интересовался общей ситуацией в стране, но сейчас мне кажется, что уже тогда на Западе искали подходы к решению проблемы ядерного оружия. Этот вопрос был напрямую поставлен во время нашей встречи в Алма-Ате 16 сентября 1991 года».<sup>1</sup> В этой книге Президент Республики широко и полностью описывает трудности договоров относительно ядерного полигона и резюмирует ниже, каких результатов достигли благодаря этим переговорам: «Во время Будапештского совещания СБСЕ 5 декабря 1994 года состоялось событие поистине исторического значения. Был подписан Меморандум о гарантиях безопасности Казахстану со стороны депозитариев Договора о нераспространении ядерного оружия – Российской Федерации, США и Великобритании, которые в соответствии с принципами СБСЕ подтвердили свое уважение к независимости, суве-

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. На пороге XXI века. – Алматы, 1996 г. – С. 64.

ренитету и незыблемости существующих границ Казахстана. В Меморандуме содержатся важные обязательства о неприменении силы против территориальной целостности и политической независимости Казахстана, об отказе от экономического принуждения. Мы считаем эти гарантии адекватным ответом на ответственную политику Казахстана в области разоружения. Впоследствии прислали свои гарантии правительства КНР и Франции».<sup>2</sup>

Необходимо отметить, что закрытие ядерного полигона в свое время и до сих пор не получило в мировом сообществе и в международных организациях своей заслуженной оценки. Во-первых, в общих вопросах по разоружению и нераспространению ядерного оружия до решения Н.А. Назарбаева и после него ни один глава государства не решился на подобный риск. Во-вторых, для всего человеческого сообщества не уменьшились угрозы войны ядерного и техногенного характера. В-третьих, минимизировать эту опасность, найти оптимальное, общее согласие, решение – не стремятся ни главы государств, ни группы мировых передовых технологий.

Некоторые политические группы в средствах массовой информации в целях критики главы государства прибегают к сомнениям типа: «напрасно мы отказались от ядерного оружия». На данное сомнение у Президента Казахстана есть такие слова: «Что такое ядерное оружие, каково его влияние на все живое, мы знаем по своему опыту, и к такому курсу нас, конечно, подталкивали проблема Семипалатинского полигона и широкомасштабные антиядерные настроения. Думаю, мы правильно поступили, объявив безъядерный статус Казахстана. И дело не в том, что для содержания ядерного оружия необходимы громадные средства и специалисты высочайшей квалификации, чего у нас нет. Дело в том, что иметь ядерное оружие – это значит сидеть на двух пороховых бочках. Во-первых, средства массового уничтожения представляли реальную угрозу нашей безопасности в условиях нестабильного постсоветского пространства. Во-вторых, ядерные государства держали Казахстан под своим прицелом из-за ракет, размещенных на нашей территории. И мне становилось не по себе, когда некоторые люди вели агитацию за сохранение смертоносного оружия на казахстанской земле. Эти политиканы не видели истерзанной земли Семей, не знали о многих калеках и рано умерших от раковых заболеваний. Кое-кто подвергает сомнению наше

---

<sup>2</sup> Назарбаев Н.А. Указ. соч. – С. 76-77.

решение и поныне в основном в поисках дешевых политических дивидендов.

...Наша земля постепенно выздоравливает от совершенного над ней насилия... ...на полигоне было произведено 459 ядерных взрывов, в том числе 113 – в атмосфере. Они не повторятся никогда».<sup>3</sup> В это время уже начали объявлять о выходе из СССР и строить свою государственную независимость Прибалтийские и Закавказские республики.

У нас же была несколько другая ситуация. Она была несравнима с другими союзными республиками. Различий много, но отмечу в этом смысле несколько наиболее характерных аспектов.

Во-первых, 93 процента базовых отраслей промышленного производства, таких как горнорудная, металлургическая, химическая, цветного металла, нефтегазовая, оборонные предприятия и другие, находились в прямом подчинении Москвы со всеми вытекающими обстоятельствами, включая финансовые процессы и кадры. После развала СССР прежняя сеть заказов и закупок продукции, естественно, перестала действовать, и на этих предприятиях тысячи людей остались в короткий период без работы, часть из которых, не видя для себя перспективы, быстро засобиралась и выезжала за пределы Казахстана.

Во-вторых, такие гигантские военно-промышленные комплексы, как космодром «Байконур», Семипалатинский атомный полигон, ракетные комплексы в Центральном и Западном Казахстане и другие, находились под контролем Москвы. Достаточно сказать, что САВО (Среднеазиатский военный округ), в составе которого более полумиллиона человек, базировался в Казахстане. Естественно, люди, годами проработавшие по отлаженной элитной системе, не могли радоваться развалу бывшего Союза ССР. Неоднозначное восприятие происходящих политических событий было в обществе в целом.

\* \* \*

После распада Коммунистической партии Советского Союза в обществе имелись разные настроения. Отношение людей к данной ситуации было также различным. Экономический и духовный кризис обострились вместе.

В этой ситуации первому лицу государства необходимо было обладать необыкновенным чутьем, политической прозорливостью и колоссальной волей.

---

<sup>3</sup> Назарбаев Н.А. Указ. соч. – С. 77-78.

Президент Республики срочно представляет в Верховный Совет проект Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан».

15-16 декабря 1991 года Верховный Совет в течение двух дней рассматривал проект Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан». В заседании Верховного Совета XII созыва приняли участие Президент Н.А. Назарбаев, 360 народных депутатов, полный состав Правительства. Тщательно обсуждалась каждая статья законопроекта, национальные интересы казахского народа, особенно вопросы языка, межнациональные и международные отношения, высказывались противоположные мнения, предложения и суждения. В ходе обсуждения законопроекта, несколько раз выступая с аргументированными предложениями, существенный вклад в принятие качественного закона внес сам Президент Республики.

Запомнились аргументированные выступления известных юристов, ученых, представителей культуры, искусства, литературы, общественных деятелей. В их числе были депутаты того созыва: Салык Зиманов, Жабайхан Абдильдин, Ануар Алимжанов, Омирбек Жолдасбеков, Шерхан Муртаза, Абиш Кекилбаев, Зинаида Федотова, Султан Сартаев, Мурат Ауэзов, Нурлан Оразалин, Александр Княгинин и другие. Вечером закон был принят, Президент Республики поздравил участников заседания, а через депутатов – и весь народ Казахстана с обретением Государственной Независимости. Прозвучал старый гимн. Исполнилась многовековая мечта наших предков, осознание суверенного государства наполняло нас радостью, волновало, трогало до слез. Мы ликовали.

По поручению Президента были отправлены срочные телеграммы во все страны, в ООН и международные организации. (После путча в Москве 31 августа я был назначен Министром печати и средств массовой информации в составе вновь образованного первого правительства независимого Казахстана). Всю ночь работали Аппарат Президента Республики и Управление делами Кабинета Министров, министерства, средства массовой информации, редакторы и редакции так же полностью все были на работе. После 23 часов ночи позвонил Нурсултан Абишевич и с нотой радости в голосе сказал, что поступила телеграмма от Президента Турции Тургута Озала с поздравлениями и признанием нашей Государственной Независимости. Я с огромной радостью поздравил Президента Республики и поблагодарил его за звонок. Турция была первой страной, признавшей нашу независимость. На следующий день поступили поздравления с признанием нашей Государственной Независимости из США и других государств...

Началась новая жизнь... Новая эпоха для казахов и всех казахстанцев. Мы были окрылены, наши мысли наполнялись энтузиазмом. Первое совещание правительства вел сам Президент. Министрам были даны новые задания. Каждый день приравнивался к месяцу, а месяц – к году, мы работали споро, с особенным воодушевлением, с чувством самостоятельности. В обществе много проблем, противоречий. Экономическая система Союза ССР больше не функционировала, производство продукции остановилось, крупные заводы, фабрики тоже не работали, росла безработица. Тормозилась финансовая система, местные и республиканские бюджеты исчерпались, инфляция набирала силу. Полки магазинов опустели, не было товаров народного потребления. Народ томился, пенсионеры своевременно не получали пенсию, учителя и врачи – зарплату, студенты – стипендию. Не успевали принимать законы, а если и успевали, то их выполнение тормозили механизмы, которые изжили себя в союзное время, но к новым условиям еще не приспособленные. Стало привычным явлением, что в любой организации, на предприятиях, даже в высших учебных заведениях, на улицах, на площадях инициативные группы запросто могли организовать митинг. Ввиду того, что и двери были открыты, и телефоны доступны, представителей Правительства и должностных лиц каждый день приглашали на данные собрания. Проблемы экономики и социально-политические сложности нарастали, превращаясь в груды. Иногда члены Правительства, руководители министерств, должностные лица целые дни теряли на таких собраниях и митингах, отвечали на вопросы, разъясняли ситуации, выслушивали проблемы, а вечерами до глубокой ночи продолжали работать над законами.

Деятельность Президента страны непрерывна, организация, поручения и контроль – системны. В то время окружение Н.А. Назарбаева составляли в основном должностные лица помладше его возрастом, вроде и опыт работы имели за плечами, о жизни и ситуациях знали не понаслышке. Но удивлялись мощному потенциалу и неиссякаемой энергичности Главы государства. Мы едва успевали за его темпом, он всегда неизменно опережал во всем.

При Президенте страны и его Аппарате образовались комиссии по реформированию правовых, финансово-экономических, социально-политических основ. В состав этих комиссий входили не только представители Правительства или власти, привлекались ученые из разных сфер, специалисты, эксперты, аналитики. Тем самым создавались условия для применения их возможностей. Изучая достижения самых развитых стран мира, Президент Республики придавал значение положительному,

близкому нашему сознанию и духу опыту. Научил нас смотреть на вещи с разных сторон и сам не уставал учиться, встречался со многими иностранными специалистами, которые приезжали в нашу страну. Среди них были квалифицированные финансисты, экономисты, политики. Он изучал их опыт, использовал их предложения и советы в стратегии и тактике становления нашего государства. Приглашал к себе на Родину разных специалистов-казахстанцев, работавших в других государствах, особенно из России, в целях рационального использования их знаний. При этом решал вопросы их быта, мобилизовал их силы на становление нашего государства.

После обретения независимости в течение короткого времени, буквально за несколько месяцев, более ста государств, признав нашу государственную независимость, установили дипломатические отношения с Казахстаном.

Президент Республики в скором времени провозгласил Концепцию внешней политики Казахстана и огласил Военную доктрину. Массовые реформы внутри государства, связанные с неотложными вопросами построения, не останавливались и не откладывались ни на минуту. Наряду с этим решались задачи членства в международном сообществе, с зарубежными партнерами устанавливались дружественные взаимовыгодные отношения. Не оглядываясь по сторонам, он ездил по миру, искал и находил друзей и доброжелателей. Короли и президенты, которые раньше и не слышали слова «казах», теперь видели перед собой незаурядную личность, обладающую необыкновенным чувством общения, убедительной речью и обаянием. Когда рядом с нашим Президентом развевается наш голубой флаг, звучит гимн – действительно чувствуешь гордость!

Каждая командировка Президента Казахстана в другую страну – это важное событие, смысл которого можно изложить не в одной, а в нескольких статьях. Главной целью зарубежных визитов было вывести страну на мировую арену. В нас поверили, и благодаря этому в кратчайшие сроки в нашу экономику начали поступать иностранные инвестиции, что было убедительным показателем доверия к нам.

Мы много раз были свидетелями прозорливости Нурсултана Абишевича во внутренней и внешней политике. Одним из примеров является его выступление в 1992 году на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В нем Елбасы предложил организовать Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА). Не было секретом, что в первое время, особенно иностранные коллеги, не совсем серьезно отнеслись к этому предложению. Благодаря неустанному труду, без сомнений

и колебаний проведенной в течение 10 лет дипломатической работе, в 2002 году в Алматы главы 17 республик из стран Азии стали членами, а 5 государств – наблюдателями, этого уникального Совещания на Азиатском континенте. Это была первая встреча на международном уровне среди стран Азии по мерам доверия.

В данное время системно работают и на своем уровне достигли признания и доверия такие организации, как СНГ, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Таможенный союз, Евразийский экономический союз. Все они были организованы по инициативе нашего Президента. Цель этих организаций – работать во благо мирного сосуществования.

Огромным достижением сотрудничества Казахстана с международным сообществом стало председательство Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, которое стало признанием европейским сообществом проводимых в стране политических, экономических реформ, богатого интеллектуального потенциала казахстанцев. На международном уровне высокую оценку получает интенсивная работа Казахстана по привлечению иностранных инвестиций в экономику страны, модернизация производства, внедрение новых технологий, направленные на повышение качества жизни населения. Мировая общественность, главы многих государств отмечают активную деятельность Президента Казахстана и с уважением воспринимают его конкретные предложения во имя мира, согласия и благополучия народов.

\* \* \*

Лидер Казахстана отличается тонким пониманием самых противоречивых процессов и умением находить правильные решения. Он достаточно оптимист, в меру осторожен, также и решителен. Умен. Смел. Находчив. Порой, в самых трудных ситуациях, он может предложить неожиданные решения. Достаточно вспомнить Послание Главы государства народу Казахстана в 1997 году, в котором он озвучил Стратегию развития Казахстана до 2030 года. В обществе и в высказываниях некоторых аналитиков звучала фраза: «Как можно говорить о процветающем Казахстане, когда мы не можем обеспечить людей зарплатой и пенсией?»

Потенциал государства стал мощнее, качество жизни улучшается.

В первые годы Независимости кризис коснулся не только экономики, но и затронул социально-политическую, духовную, гуманитарную сферы жизни человека. Казахстанский народ хоть и страдал от кризиса, но жил с верой в завтрашний день, в будущее Независимого государства. В то же время отдельные люди других национальностей не могли смириться с тем, что Союз ССР распался и, «не желая становиться казахами», переезжали.

Президент страны по своей инициативе встречался с общественностью, откровенно беседуя о том, что в новом Казахстане будут соблюдены все права человека независимо от национальной принадлежности, и, не уставая, разъяснял уравновешенную политику, направленную на межнациональное согласие. На проведение такой же работы он направлял усилия Правительства, местных исполнительных органов. Эти позиции были заложены в Конституциях, принятых в 1993 и 1995 годах. В целях реализации данных принципов была образована Ассамблея народа Казахстана. Ее полномочия определены специальным законом. Вопросы внутреннего мира, политической стабильности, общественного согласия в стране для Президента Республики никогда не оставались в тени.

Более того, Глава государства связывает внутренний порядок и взаимопонимание в стране, в первую очередь, с дружбой и согласием с соседними государствами. Особенно заинтересован постоянно поддерживать дружественные проекты с пограничными государствами: Россией, Китаем, Узбекистаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном. Интеграционные политические проекты Президента Республики исходят из свободной воли казахского народа.

Архиаktуальной задачей было не допустить раскола в обществе ни по какому принципу: ни по происхождению, ни по этническому составу, ни по религиозным убеждениям, ни по языку, ни по другим социальным признакам. В самые трудные первые годы становления нашей государственности мы не допустили принятия ни одного официального, правительственного решения, которое могло бы послужить поводом для недовольства как общества, так и отдельных групп людей. Как неоднократно справедливо отмечал Глава нашего государства, именно эта сторона работы имела базовое значение с учетом многоэтничности и многоконфессиональности нашего общества. Эту чувствительную сторону должен был понимать каждый из нас. Потому и особенно ценно для казахстанцев сохранение стабильности, толерантности, взаимно уважительного отношения между людьми. Новому правительству нового самостоятельного государства с первых дней пришлось проводить грамотную, профессиональную организационную и разъяснительную работу среди населения о целях и задачах государственности в новую эпоху. Безусловно, во всем этом конкретную решающую роль сыграл сам Первый Президент Республики, личным примером показывая высокий уровень профессионализма в деле государственного строительства. Он сам постоянно встречался с народом, разъясняя особенности реформ, которые развернул во имя преодоления кризиса и становления новой

государственности. Требовал от членов Кабинета Министров такую же интенсивную работу.

В первые же дни после развала КПСС и Советского Союза, несмотря на деидеологизацию, в обществе было немало вопросов, примерно таких как: «Какую мы теперь будем проводить идеологию?» или «Что делать с портретами, памятниками деятелям социализма?» и так далее. Снос на митинге в Москве грандиозного памятника руководителю ЧК Ф.Э. Дзержинскому стал не самым лучшим примером. В республике, на местах было немало желаний «горячих» голов развернуть борьбу с ценностями социализма, «охоту на ведьм». Нетрудно было представить в какой хаос вверглись бы мы все, пытаясь выявлять «белых и красных», вновь скатываясь на те же идеологические, политические ошибки большевиков. В свое время, придя к власти, большевики старались уничтожить все, что было до них, начать историю только с себя. Тем самым они не просто допустили ошибку, а совершили преступление перед человеческой цивилизацией.

Нурсултан Абишевич в эту добела накаленную эмоциональную пору ориентировал и народ, и власти не идти на поводу горячих лозунгов, не допускать никакую кампанийщину, а заботиться о будущем нашего общества и государства. Не следует тратить время на «борьбу» с прошлым. Оно само отойдет в Небытие. Президент Республики предложил народу новые реформы, реализация которых позволит в ближайшие годы преодолеть экономический и политический кризис, создаст основы экономического развития на длительную перспективу. Президенту и Правительству удалось убедить население в реальности новых реформ. Но новые реформы потребуют немало сил и энергии и, конечно же, во имя их реализации, в первую очередь – консолидацию общества.

Исключительно важно было осознать Государственную Независимость населением. Вопрос изменения сознания людей стал так же остро, как и сейчас. Уже не было прежней власти партийной системы «сверху донизу», новые партии, хоть и «прытко» создавались с определенными амбициями, дальше нескольких громких заявлений и митингов двигались весьма незаметно. Большинство из них себя считали оппозиционными партиями и больше сосредоточивались на критике прошлой партийной системы, а также нового правительства.

Будучи Министром печати и средств массовой информации РК, а позже – вице-премьером, курирующим социальную, идеологическую сферу в первом Правительстве при Премьере С.А. Терещенко, нам приходилось заниматься практически всеми вопросами населения, решать

генеральную задачу Президента Н.А. Назарбаева по обеспечению стабильности, толерантности и согласия в обществе. Соответственно, мы постарались провести структурные преобразования в Аппарате Президента и Кабинета Министров, областных, городских, районных акиматах. Создали отделы внутренней политики. Позже они несколько раз переживут переименования и преобразования. Но убедились в одном. Хотя мы и отказались от диктата правящей партии, тем не менее, в системе государственного аппарата должны быть ответственные органы, подразделения и профессиональные работники – компетентные государственные служащие, способные квалифицированно работать, разговаривать с людьми, проводить государственную политику.

Когда люди обращались с вопросом: «Какая у нас теперь будет идеология?», мы уверенно отвечали: «Реформы, государство для людей. Сохранение и укрепление нашей Государственной Независимости во имя экономического благополучия. Реформы и государственность могут быть успешными при всенародном согласии и стабильности общества».

Президент поддержал наше предложение о разработке и принятии концепции о консолидации общества, о чем он вспоминает в фундаментальном энциклопедическом труде «Эра независимости».

В разделе книги «Мы сберегли главное – мир» Нурсултан Абишевич подчеркивает: «...В декабре 1992 года на Форуме народов Казахстана я заявил, что не одно поколение казахстанцев создавало наше главное достояние – дружбу народов. И мы не вправе растрачивать это богатство. Именно тогда я впервые выступил со стратегической инициативой создания Ассамблеи народов Казахстана, как ключевой диалоговой площадки и гаранта эффективности межэтнического диалога. 11 мая 1993 года я выступил на республиканском совещании с программным докладом «Идейная консолидация общества – как условие прогресса Казахстана», где постарался дать свое видение общенациональных задач, которые страна должна была решить в переходный период.

В своем выступлении я отметил, что достижение реальной независимости требует не только социально-экономических реформ, но и политической, интеллектуальной, духовной поддержки. И здесь не обойтись без создания общественной атмосферы, консолидирующей общество, а для этого необходимо идейное осмысление нашей стратегии, рассчитанной как на ближайшую, так и более отдаленную перспективу».<sup>4</sup> Благо-

---

<sup>4</sup> Назарбаев Н.А. Эра независимости. Астана. – Астана, 2017. – С. 74.

даря Государственной Независимости у нас впервые появилась возможность обратиться к нашим истокам, к истории нашего народа, государственному строительству.

Мы также смогли убедить общество в том, что нет смысла бороться с «призраками коммунизма», и вообще слово «бороться» – наследство прошлой эпохи.

Гораздо более полезно будет заняться восстановлением исторической правды нашей государственности, незаслуженно репрессированными, забытыми именами достойных личностей нашей истории. Нам не следовало бы «бороться» с историческим прошлым нашего народа. Иными словами, не прибегать к разрушительным методам большевиков, когда устраивались массовые гонения на религиозных деятелей, уничтожались мечети и церкви, другие религиозные ценности и объекты предыдущих периодов. Строя новую государственность для молодого поколения, важно было знать подлинную историю. Именно такой подход нашел широкую поддержку и понимание в обществе. На местах по инициативе народа проводились Асы, другие массовые мероприятия, посвящённые памяти Абылай хана, Жангир хана, Абулхаир хана, народных мудрецов Толе Би, Каз дауысты Казбек Би, Айтеке Би. Люди с особым почтением отнеслись к именам героев, чьи подвиги в целях защиты казахских земель сохранились в памяти поколений. С массовым и активным участием населения отмечались юбилеи и другие памятные даты, связанные с известными историческими именами батыров – Богенбая, Кабанбая, Наурызбая, Карасая, Агынтая, Есета, Сырыма, Шакшак Жанибека, Райымбека, Отегена, Исатая, Махамбета и других.

Первые годы нашей Государственной Независимости также совпали с юбилеями известных государственных и политических общественных деятелей, ставших жертвами политических репрессий: Ахмет Байтурсынов, Миржакип Дулатов, Алихан Бокейханов, Мухаметжан Тынышбаев, Магжан Жумабаев, Турар Рыскулов, Султанбек Кожанов, Сакен Сейфуллин, Беймбет Майлин, Ильяс Жансугуров, Мустафа Шокай и других. Мы поощряли инициативы ученых, общественных деятелей по проведению знаковых мероприятий, посвященных выдающимся деятелям нашей истории, государства, культуры.

В целях пропаганды духовных и патриотических ценностей нашего народа по достижению мира и согласия в мае 1993 года в Ордабасинском районе Южно-Казахстанской (ныне – Туркестанской) области состоялась встреча глав трех государств – Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Здесь в 1726 году прошел великий совет трех биев – Толе Би, Каз дауыс-

ты Казбек Би, Айтеке Би, посвященный объединению всех трех жузов, на котором был избран Главнокомандующий казахских войск против нашествия джунгар. Мы придали значение слову «Бірлік» – «Единство», опираясь на исторические события нашей государственности. Нурсултан Абишевич на эту всенародную встречу пригласил президентов Узбекистана и Кыргызстана, что символизировало дружбу и единство соседних народов и государств. Кстати, в то время еще не было строгих пограничных режимов, что позволило свободно участвовать желающим гражданам этих стран на Ордабасинском празднике «Единство». В течение дня на нем побывало более 150 тысяч человек из близлежащих пограничных районов трех республик.

В июле того же 1993 года по решению Кабинета Министров РК мы провели историко-патриотическую акцию, посвященную 350-летию Орбулакской битвы. После научно-исторической конференции в Алматы в горах «Белжайлау» Панфиловского района Алматинской области (Талдыкорганской) состоялось большое собрание общественности, на котором на тему «Поклон подвигу предков» выступил народный писатель Казахстана, в то время занимавший пост Государственного советника РК, Абиш Кекилбаев. В акции участвовали Премьер-министр РК, его заместители, министры, ученые, деятели культуры и науки, писатели, работники СМИ, широкая общественность.

\* \* \*

С момента обретения нашей государственности Казахстан избрал президентскую форму правления. И система на деле доказала свою жизнеспособность. Конечно, государственный институт не может работать сам по себе. Деятельность института олицетворяется действием конкретной личности.

Истоки истории государства новой эпохи, наших современных достижений берут начало от Государственной Независимости. Государственная Независимость – фундаментальная основа всей нашей жизни.

Все достижения нынешней жизни – развитие, прогресс и возрождение нации в новое время, духовная и экономическая свобода, признание мирового сообщества, равноправное и взаимовыгодное партнерское сотрудничество с развитыми странами мира – все это мы имеем лишь благодаря Независимости. Независимость – главная ценность нашего народа и государства. Поэтому каждый из нас должен понять и оценить этот бесценный дар судьбы, беречь ее, как зеницу ока.

Период становления независимого, суверенного государства уходит уже в историю. За более чем четверть века в жизни людей, в их мировоззрении произошли коренные изменения. Новое поколение, которое родилось в канун независимости, взрослеет, включается в общественную жизнь. Молодежь может независимость воспринимать как само собой разумеющийся и закономерный процесс. Поэтому долг старшего поколения – донести до их сознания подлинные процессы и значение Государственной Независимости.

Построение независимого государства и деятельность Президента Республики, как близнецы, – неразделимые понятия. Период становления независимого государства отмечен особым духовным настроением общества, ибо для наших предков независимость была несбыточной мечтой, сокровенным желанием. Это великое счастье выпало на долю современного поколения. Главная задача состоит в том, чтобы сохранить это бесценное достижение.

Провозглашенная независимость может обрести реальное содержание лишь путем строительства дееспособного государства. Государственное строительство – многогранный, сложный процесс, требующий от его участников глубоких знаний теории и практики. В этом смысле мы можем говорить о нашей стране как о состоявшемся государстве, для которого важное значение имели множество компонентов и факторов. Среди них на первый план выдвигается организация деятельности государственных структур и компетентное, профессиональное управление государством.

За короткое время страна вышла из кризиса, который разразился после распада бывшего Советского Союза. Была внедрена национальная валюта, установились новые экономические отношения. Осуществляется интенсивная модернизация производства, внедряются новые технологии, реализуется новая система подготовки кадров.

Выросла новая столица – Астана, ставшая локомотивом новых реформ, символом возрождения казахской государственности, гордостью всех казахстанцев. Проводятся реформы в системе образования, науки, культуры и здравоохранения. В целях укрепления их материальной базы строятся новые школы, университеты, больницы и поликлиники, в которых устанавливается самое передовое оборудование. Казахстан стал узнаваем в мире, из года в год растет его международный авторитет.

С момента провозглашения независимого государства все наши достижения и благополучие, стремление к процветанию суверенного государства напрямую связаны с именем Первого Президента Казахстана Нурсултана Абишевича Назарбаева – с его активной, творческой и

многогранной деятельностью. Президент олицетворяет собой пример служения своему народу.

Нурсултан Назарбаев указал трудный и достойный путь казахстанцев в Новую Эпоху, основал Новую Государственность, направил усилия народа на возрождение духовности нации, цивилизации, смело включился в мировой процесс развития, конкурентоспособности. Возрождается духовная свобода народа, которая была подавлена под гнетом колониальной и тоталитарной системы. Конституция 1995 года провозгласила строительство демократического, правового, светского и социального государства, свободного гражданского общества. Впервые реализуются многочисленные мероприятия и государственные целевые программы для повышения уровня жизни населения и утверждения процветающего государства.

Глава государства во многих случаях сумел предвидеть самые противоречивые процессы, происходящие как в стране, так и за ее пределами, и предпринять необходимые конкретные действия для восприятия либо предотвращения их влияния. Благодаря толерантности и мудрости народа, а также разумной, сбалансированной и справедливой политике Главы государства в Казахстане закрепились атмосфера согласия и стабильности.

За годы независимости достигнуто многое, о чем можно говорить с достоинством и гордостью.

К сожалению, эйфория первых лет независимости вскоре, столкнувшись с правилами свободной экономики и жесткой конкуренцией, породила определенные негативные тенденции. Изменилась ценностная ориентация. Особенно пострадала духовность. Для многих во что бы то ни стало быть богатым оказалось единственной целью. Как правило, такие не гнушались ничем, для них честность и искренность превратились в пустые слова. Отдельные недобросовестные люди, оказавшись во власти, «прихватили» основные фонды производства, оборудование, технику, недвижимость и другое имущество. Они же стали проводниками социального неравенства. «Дикий капитализм» стал детищем порой неразумной приватизационной кампании в первые годы становления нашей государственности. Спустя 10-12 лет Правительство вновь начало возвращать в государственную собственность здания детских, дошкольных учреждений и другие социальные объекты, некогда отданные за «смешные цены».

Через четверть века после обретения Государственной Независимости Нурсултан Абишевич в своей знаменитой статье «Взгляд в будущее:

духовное обновление» предложил обществу новые подходы. В ней рассматриваются проблемы изменений общественного сознания в новую эпоху мирового развития.

\* \* \*

Символом независимого государства является государственная граница. Самым ценным для наших предков, большим богатством, которое они берегли как зеницу ока и оставили нам в наследство, является земля казахского народа. Казахская земля исконно принадлежала нашим предкам, имела свою границу, но до современной независимости юридически не была оформлена в соответствии с признанием и соглашением с соседними государствами, международными организациями.

Нурсултан Абишевич эту проблему поставил наряду с главными первостепенными задачами государства и взялся за ее реализацию.

11 мая 1995 года в 17.00 часов я был приглашен на прием к Президенту страны. Он принял меня тепло, интересовался новой, только что организованной «Партией народного единства». Говорили о разном. Вдруг, как обычно пристально взглядываясь, сказал: «Я хочу сказать о предложении, которое тебе даже в голову не приходило», и через небольшую паузу продолжил:

– Сам знаешь, сколько новых действий приходится совершать, которых раньше и не представляли. Государство создаем. Вместе идем. Вместе переживаем.

Посмотри сколько за последние годы сделано. Разве могли мы с тобой мечтать об этом при СССР? У нас открывают свои посольства государства, которые не знали о нашем существовании, мы сами сколько посольств открыли. Подумай сам, когда Россия, Китай, Германия, Франция, Америка с нами говорили на равных?

– Да, это правда. Правду говорите, – произнес я, пользуясь тем, что Нурсултан Абишевич задумался, – Вы и сами ездите по миру, представляете казахов.

Президент тему разговора развил глубже.

– Из истории знаешь, что наши предки издревле придавали немалое значение взаимоотношениям с Востоком и Севером. Предок Абылай хан тоже поддерживал с ними дружественные отношения, тем самым сохранил наши земли. Сейчас новое время, новые ситуации. Китай сильно развивается. С Председателем Цзян Цзэмином встречался в Москве на праздновании 50-летия Великой Победы. Хорошо поговорили. Сказал, что хочет видеть Послом в Китае близкого и известного человека, работавшего на высоких государственных должностях.

Теперь только я понял суть разговора, внутренне напрягся, но виду не подал, молчу.

Президент:

– Долго думал, считаю тебя соответствующим этой работе, – сказал он и вопросительно посмотрел взглядом, требующим ответа на вопрос: «Что скажешь?».

– Нурсултан Абишевич, я и предположить не мог этот разговор, да я к тому же не специалист Китая, не знаю языка, не учил.

– Если согласишься, начнется совсем новая другая жизнь. Не думай, что эта должность ниже тех, которые ты занимал раньше. Это не ниже заместителя Премьер-министра. Но это не ультиматум. Работай с желанием. Знаю, что языком не владеешь. Официально у посла будет переводчик. Мы вынуждены направлять в такую страну, как Китай, проявивших себя на государственной службе политиков, которые смогут вести равный диалог с правительством этого государства. Такая практика есть. В свое время члены Политбюро ЦК КПСС Полянский и Толстиков были послами, один – в Японии, другой – в Китае. Знай, если поедешь в Китай, будешь участвовать в трех крупных проектах в интересах страны. Первое: наша задача добиться подписания соглашения о государственной границе между Казахстаном и Китаем. Второе: в Китае 1,5 миллиона наших соотечественников. Нас должно интересовать их правовое положение, при их желании следует создавать условия для их возвращения на Родину. Третье: подписать соглашение о рациональном использовании трансграничных рек.

Мне показалось, он выкладывает свое самое сокровенное, говорит искренне. Через некоторое время продолжил:

– Расширится объем торгово-экономического сотрудничества, в будущем придет время говорить с Китаем о нефти, – подытожил он разговор.

Какие еще колебания и раздумья могут быть после слов Президента страны об интересах нации? Конечно, я дал согласие!

Вспоминая эту встречу с Президентом Республики, хотелось показать, во-первых, его способность смотреть в корень любой проблемы, во-вторых, его искусство говорить с человеком, в-третьих, подчеркнуть его историческую заслугу в оформлении государственной границы нашей страны.

Нурсултану Назарбаеву выпала честь юридически оформить государственную границу Казахстана с соседними государствами. Все это произошло не само по себе. Подписанию предшествовала большая, кропотливая работа, изнурительные переговоры пограничников, диплома-

тов и других специалистов. Китайское государство и его народ в целом очень уважают законы, подписанные договоры, документы. В традиционном понимании – это законопослушный, уважающий законы народ. Китай с древних времен ни с одним из 15-ти государств, с которыми граничит сегодня, не имел интереса подписывать договоры о государственной границе. Даже во времена Советского Союза переговоры о государственной границе заходили в тупик со ссылкой на «спорные участки».

Эту «мерзлоту» в отношениях смог «растопить» Нурсултан Назарбаев во время встречи с Председателем Цзян Цзэминем в период официального визита в Китай. «Спорные участки» договорились обсудить, не затрагивая национальные интересы сторон. Главы двух соседних государств договорились общую границу превратить в границу дружбы. После неоднократных их встреч и бесед Председатель КНР, посещая нашу страну, сказал: «Господин Президент, государственная граница – важный, чувствительный вопрос. Вы его правильно и своевременно поднимаете. Надо решить этот вопрос, не оставляя наши проблемы будущему поколению».

В Алматы в сентябре 1997 года было подписано первое дополнительное соглашение (количество 1300 страниц), в июле 1998 года в Алматы – второе дополнительное соглашение и, наконец, в ноябре 1999 года в Пекине подписано Коммюнике о полном урегулировании пограничных вопросов между Казахстаном и Китаем. Веками не находившая решения проблема государственной границы, протяженностью 1768 км, была решена и узаконена. Это получило юридическое оформление в Соглашениях, подписанных Президентом РК Нурсултаном Назарбаевым, Председателем КНР Цзян Цзэминем, Премьером Госсовета КНР Ли Пэном, ратифицированных в парламентах обеих стран и одобренных ООН.

Казахстан стал первым из 15 государств, граничащих с Китаем, подписавшим полное Соглашение о госгранице.

После этого в 2005, 2006 гг. были законодательно оформлены 7,5 тысяч километров границы с Россией. Если вспомнить некоторые провокационные заявления отдельных политиков относительно границ, то этот исторический документ также имеет огромную значимость для нас.

Думаю, нет необходимости доказывать историческое значение установленных границ с соседними государствами – Узбекистаном, Кыргызстаном и Туркменией.

Таким образом, государственные границы нашей страны, признанные соседними граничащими государствами, впервые приобрели юридический характер. И это является исторической заслугой Первого Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева.

\* \* \*

Великая мечта многих поколений наших предков стала реальностью лишь в современную эпоху. Новая эра Казахстана, возглавляемая Елбасы, Первым Президентом Казахстана Нурсултаном Назарбаевым, насыщена как судьбоносными событиями, так и непредсказуемыми вызовами. Это тоже испытание. Достижение поставленных Президентом Республики стратегических целей по вхождению до 2050 года Казахстана в число 30 развитых стран позволит нам стать конкурентоспособным, развитым государством в мировом сообществе и превратить нашу землю в Вечную страну.

Это – Великая цель страны Великой степи.

*Махмуд КАСЫМБЕКОВ*

## **ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ – ДВИЖУЩАЯ СИЛА ФОРСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА**

За короткий по историческим масштабам период, едва превышающий четверть века, Казахстану удалось добиться ощутимых результатов в своем развитии – перевести экономику на рыночные рельсы, существенно поднять уровень экономического и социального благосостояния народа, выстроить действенную модель политической системы, обеспечивающей основные стандарты демократического государства, закрепитесь в международном сообществе в качестве равноправного и авторитетного участника.

Сегодня благодаря последовательным реформам Казахстан переходит из группы стран «догоняющего развития» в разряд «состоявшихся государств». И главным фактором успеха во многом является институт президентства.

Н.А. Назарбаев «сумел... использовать возможности сильной президентской вертикали в интересах ускоренной модернизации страны. Институт президентства сыграл огромную роль в ускоренном осуществлении политической модернизации, внедрив за короткий срок основные институты демократии».<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Касымбеков М.Б., Темирболат Б.Б., Шаймергенов Т.Т. Модель Назарбаева. Известная история в новом прочтении. – Астана, 2016. – С. 63.

По своим характеристикам казахстанский институт президентства несет в себе черты различных моделей президентства.

По обширности полномочий и независимости Президента в своих действиях от Парламента у казахстанской модели много общего с американской системой.

С французской моделью президентства ее сближает то, что в Казахстане так же, как и в V Республике Президент находится над всеми ветвями власти, выполняя арбитражную функцию.

На постсоветском пространстве наиболее близка российская модель, согласно которой Президент РФ избирается непосредственно населением по двухтуровой мажоритарной системе. Он назначает (с согласия нижней палаты Парламента) председателя Правительства, а также – уже самостоятельно – всех остальных министров и может в любой момент отправить Правительство в отставку.<sup>6</sup>

Среди отечественных ученых в настоящее время существует разброс мнений по вопросам идентификации президентской формы правления.

В частности, А.К. Котов считает, что Казахстан является президентской республикой.<sup>7</sup> Анализируя Конституцию Республики Казахстан, академик Г.С. Сапаргалиев приходит к выводу о том, что: «общие черты президентской республики нашли в ней отражение с некоторой модификацией».<sup>8</sup> Согласно мнению казахстанского ученого В.А. Малиновского, «оформленная Конституцией Республики Казахстан 1995 года весьма гибкая конструкция позволяет модернизировать конституционный принцип единства и разделенности государственной власти и механизм сдержек и противовесов таким образом, чтобы, оставаясь республикой с «президентской формой правления», не быть обязанной следовать главным требованиям классической «президентской республики».<sup>9</sup>

В целом учреждение поста Президента открыло новый этап в развитии казахстанской государственности. Вместе с тем, в современной политической и правовой науке четко разделяют понятия «президент» и «институт президентства».

Президент определяется как выборный глава государства, видовыми признаками которого являются выборность и срочность полномочий.

---

<sup>6</sup> Сейлеханов Е.Т. Политическая система Республики Казахстан: опыт развития и перспективы: Монография. – Алматы. – С. 77.

<sup>7</sup> Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. – Алматы, 2000. – С. 149.

<sup>8</sup> Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: учебник. – Алматы, 1998. – С. 194.

<sup>9</sup> Малиновский В.А. Лидер: Президентская власть в Казахстане на рубеже эпох. – Астана, 2012. – С. 107-108.

Институт президентства же является институтом власти, концентрирующим в себе властные полномочия в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от содержания политической деятельности самого Президента. Следовательно, понятие института президентства включает не только Президента как высшее должностное лицо в государстве, но и конституционные нормы, регулирующие функции президентской власти; реальный объем полномочий, сложившийся в ходе политической практики.

Создание института президентства – это длительный исторический процесс. В Казахстане институт президентства прошел в своем развитии несколько этапов.

**Первый этап** – этап становления – охватывает период 1990-1995 годы, когда происходил транзит от парламентской формы правления к смешанной, а затем – президентской.

Исторически судьба президентской власти, ее истоки и дальнейшее развитие теснейшим образом связаны с Законом Казахской ССР от 24 апреля 1990 года «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон Казахской ССР)».

Учреждение поста Президента Казахской ССР стало важнейшим событием, оказавшим решающее влияние на становление политической системы независимого государства, обеспечило преемственность государственной власти.<sup>10</sup>

В Личном архиве Президента, находящемся в Библиотеке Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, имеется документ, содержащий выступление Н.А. Назарбаева на I сессии Верховного Совета республики, в котором он отметил: «Введение института президентства – это отнюдь не слепое копирование общесоюзных структур. Сама логика жизни требует консолидирующего начала исполнительной власти, обеспечения сбалансированной и эффективной деятельности всего современного государственного механизма. Предметом особой заботы президентской власти станет принятие мер по укреплению национальной государственности, политического суверенитета Казахской ССР».<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Касымбеков М.Б. Институт президентства как инструмент политической модернизации. – Астана, 2002. – С.139.

<sup>11</sup> Выступление Президента Казахской ССР Н.А. Назарбаева на первой сессии Верховного Совета республики при вступлении на этот пост. – 24.04.1990. – Личный архив Президента Республики Казахстан. – Опись № 3. – Д. 133. – 23 л.

Введение должности Президента было обусловлено несколькими причинами: внутренней борьбой в ЦК КПСС между «реформаторами» и «консерваторами»; падением авторитета КПСС и связанной с этим дезорганизацией государственного управления со всеми вытекающими последствиями для экономики и социальной жизни; поиском новой формы государственного устройства в условиях распада советской системы власти.<sup>12</sup>

Однако на начальном этапе президентская власть была ограниченной, что являлось закономерным результатом ее существования в условиях сохраняющейся советской государственной системы. По сути, как утверждает М.С. Ашимбаев, созданная форма государственного устройства являлась парламентской (квазипарламентской) республикой, в которой Президент являлся номинальным Главой государства, но не обладал реальной властью.<sup>13</sup>

При этом имелась объективная потребность в сильной власти, способной вывести страну из кризиса, направив ее по пути устойчивого развития. На повестке дня стояли задачи строительства государственных институтов в условиях независимости; переход от социалистической парадигмы развития к либеральной, реформирования социально-экономических отношений, укрепления национальной безопасности, вхождения в мировое сообщество. В сложившихся условиях в наибольшей степени только президентская ветвь власти могла реально выполнить такие задачи.

К сожалению, не смогла решить этих задач и принятая в 1993 году Конституция. В итоге политической реальностью стал самороспуск Верховного Совета в конце 1993 года и делегирование законодательных полномочий Президенту. С этого момента он сосредоточил в своих руках практически всю полноту власти в стране.

Юридическое оформление сложившейся президентской формы правления произошло в рамках Конституции 1995 года. В Указе Президента РК от 6 сентября 1995 года «О Конституции Республики Казахстан» закреплено следующее: «Президент Республики Казахстан предложил, а народ Казахстана на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. принял новую Конституцию Республики Казахстан». В связи с официальным опубликованием итогов республиканского референдума и вступ-

---

<sup>12</sup> Сейлеханов Е.Т. Политическая система Республики Казахстан: опыт развития и перспективы: Монография. – Алматы, 2009. – С. 78.

<sup>13</sup> Ашимбаев М.С. Политический транзит: от глобального к национальному измерению. – <http://www.kisi.kz/Parts/booksIO-23-02.Ashimbaev.html>.

лением в силу Конституции с 5 сентября 1995 года Глава государства постановил опубликовать Конституцию Республики Казахстан.<sup>14</sup>

С ее принятием Президент Республики сосредоточился на выполнении функций гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Основного Закона, прав и свобод граждан, консолидации общества и обеспечению политической стабильности.

**Второй этап** – этап трансформации президентской власти в суперпрезидентскую – охватывает период 1995-2007 годов. За это время, в рамках Стратегии «Казахстан-2030», был реализован комплекс мер по переходу от плановой экономики к рыночной, формированию институционально-правовой базы рыночных отношений, либерализации экономики. Очень важно, что экономические реформы были социально ориентированы. Это позволило Казахстану избежать политических кризисов и противостояний различных социальных групп и слоев населения, обеспечить поддержку складывающимся институтам государственной власти, сохранить стабильность в обществе.

**Третий этап** – этап либерализации 2007-2016 годы – связан с конституционной реформой 2007 года и характеризуется повышением роли Парламента. Так, в Конституции 2007 года были закреплены меры по дальнейшему перераспределению полномочий от Президента к Парламенту путем предоставления новых механизмов контроля в отношении Правительства и расширения его представительских и законодательных функций. Часть полномочий была перераспределена в пользу местных представительных органов – маслихатов.

Важным следствием конституционной реформы 2007 года также стало укрепление партийной основы института президентства. В частности, из Конституционного закона РК от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» была исключена норма, предусматривавшая приостановление Главой государства своей деятельности в политической партии на период осуществления президентских полномочий. В результате Н.А. Назарбаев был избран Президентом и председателем партии «Нур Отан».

**Четвертый этап** связан с конституционной реформой 2017 года, основным лейтмотивом которой является переход к президентско-парламентской системе.

25 января 2017 года Глава государства выступил с Обращением к народу Казахстана по вопросам перераспределения полномочий между

---

<sup>14</sup> О Конституции Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан. – 06.09.1995. – Личный архив Президента Республики Казахстан. – Док. 428. – 1 л.

ветвями власти. В нем Н.А. Назарбаев подчеркнул важность усиления роли Парламента в формировании Правительства, повышения ответственности Кабинета министров перед депутатским корпусом, участия победившей на парламентских выборах партии в формировании Правительства.<sup>15</sup>

«Сильная президентская вертикаль была нужна в ходе преодоления огромных трудностей становления государства. Она себя в то время оправдала. Все наши достижения были реализованы именно при этой системе. Эта же реформа нацелена на повышение эффективности системы управления» – резюмируя, заявил Президент.<sup>16</sup>

По предложению Н.А. Назарбаева проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» был вынесен на всенародное обсуждение и по его итогам принят 10 марта 2017 года.

Выступая на церемонии подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», Президент отметил, что «изменения и дополнения в Конституцию открывают новый этап нашей суверенной политической истории».<sup>17</sup>

В итоге было внесено 26 поправок в 19 статей Основного Закона, которые охватывают следующие блоки вопросов.

## **1. Полномочия Президента Республики**

Приоритетами для Главы государства стали стратегические функции: роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти, внешняя политика, защита Конституции, вопросы национальной безопасности и обороноспособности страны.

Согласно Конституции, Президент Республики по представлению Премьер-министра определяет структуру Правительства, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства, назначает на должности и освобождает членов Правительства, а также назначает министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции. Значительная часть установленных законом полномочий Президента в социально-экономической сфере передана Правительству. Так, по результатам конституционной реформы 2017 года Глава государства не утверждает единую систему финансирования и

---

<sup>15</sup> Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. – [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-ветвями-власти](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-ветвями-власти). – 25 января 2017.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». – [www.Zakon.kz](http://www.Zakon.kz).

оплаты труда работников бюджетной сферы. Эта функция передана Правительству.

Утверждение государственных программ также больше не закреплено лично за Президентом. Теперь принимает и обеспечивает их исполнение Правительство, хотя и по согласованию с Главой государства. Однако отныне не будут издаваться президентские указы, имеющие силу закона, а председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам Глава государства теперь будет только «при необходимости».

Президент может прекратить полномочия любого маслихата досрочно только после консультаций с Премьер-министром и Председателями палат Парламента.

Что касается акимов областей, городов республиканского значения и столицы, то если раньше они назначались на должность Президентом по представлению Премьер-министра, теперь Глава государства осуществляет эту функцию с согласия маслихатов соответствующих областей, городов республиканского значения и столицы.

Повышение требований к кандидатам в Президенты Республики Казахстан, в частности введение требования о наличии высшего образования (п. 5 ст. 1 Закона), является обоснованным. В нормативном постановлении Конституционного Совета от 9 апреля 2004 года разъяснено, что требования Конституции к гражданам страны, осуществляющим пассивное избирательное право, значительно выше, чем к остальному большинству избирателей, поскольку им предстоит нести бремя законодательной работы и государственных решений.<sup>18</sup>

## **2. Полномочия Парламента**

Поправки, внесенные в Конституцию, призваны усилить роль Парламента.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 49 закреплена норма о том, что Парламент осуществляет законодательную власть (ранее – законодательные функции). Данное принципиальное положение подкреплено исключением из компетенции Главы государства полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 61 Конституции, подпункт 3) ст. 44 Конституции).

---

<sup>18</sup> Рогов И.И. Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны. – <http://www.kazpravda.kz/articles/view/konstitutsionnaya-reforma-osnova-dalneishego-postupatel'nogo-razvitiya-strani/>

В то же время за Президентом сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, означающее, что они должны быть приняты Парламентом в первоочередном порядке в течение двух месяцев (п. 2 ст. 61 Конституции).

Расширена роль Мажилиса Парламента при формировании Правительства. Премьер-министр после консультаций с Мажилисом Парламента вносит Главе государства представление о кандидатурах членов Правительства. Исключение предусмотрено для министров иностранных дел, обороны, внутренних дел и юстиции, которые назначаются и освобождаются Президентом самостоятельно (новая редакция подпункта 3) ст. 44 Конституции).

Существенно усилены контрольные полномочия Парламента и его палат за деятельностью Правительства и его членов. Премьер-министр теперь обязан докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и его важнейших решениях не только Президенту, но и Парламенту. При этом палаты Парламента наделены правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов принимать обращение к Президенту об освобождении от должности министра в случае неисполнения им законов.

Принципиальным нововведением является норма, устанавливающая сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента (изменение в п. 1 ст. 70 Конституции), что вполне логично, когда Правительство формируется при активном участии политических партий, представленных в Мажилисе.

В ст. 86 Конституции введено новое требование, согласно которому полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом после консультаций с Премьер-министром и Председателями палат Парламента. Это означает, что такие решения принимаются на коллегиальной основе, которая призвана обеспечить их законность и обоснованность.

### **3. Полномочия Правительства**

Согласно нововведениям Правительству переданы полномочия Главы государства по утверждению государственных программ, право разрабатывать основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организации их осуществления.

Правительство также вправе образовывать, упразднять и реорганизовывать центральные исполнительные органы, не входящие в его состав, назначать на должность и освобождать от должности их руководителей.

В то же время упразднено право Президента отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра, что повышает самостоятельность и одновременно ответственность Правительства.

#### **4. Судебная система**

Усовершенствована деятельность правоохранительной и судебной систем, что позволяет укрепить конституционные основы системы сдержек и противовесов в политической системе Казахстана.

Так, новая редакция ст. 81 Основного Закона предполагает уточнение функций Верховного Суда. Вместо положения об осуществлении надзора за деятельностью местных и других судов определено, что Верховный Суд рассматривает только в предусмотренных законом случаях отнесенные к его подсудности судебные дела.

Согласно утвержденной редакции п. 1 ст. 83 Конституции прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности в установленных законом пределах и формах, а также прямо указано, что она представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Таким образом, в данном пункте более четко очерчены контуры прокурорского надзора, пределы которого будут определяться законом. По существу, эта норма дает возможность регулировать объем полномочий прокуратуры без внесения каждый раз поправок в Конституцию.

#### **5. Вопросы гражданства**

В целях защиты конституционных прав граждан на безопасность была введена норма, допускающая лишение гражданства Казахстана по решению суда за совершение террористических преступлений, а также «за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам страны» (п. 2 ст. 10).

Данная норма согласуется с конституционными критериями и основаниями ограничения прав и свобод человека и гражданина (п. 1 и новая редакция п. 3 ст. 39 Конституции), а также международными актами, принятыми в рамках ООН. Так, в Конвенции о сокращении без гражданства от 30 августа 1961 года указано, что государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства по основаниям, предусматриваемым национальным законом, в частности, если оно ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого государства (ст. 8).

## **6. Конституционные ценности и статус Первого Президента Республики Казахстан**

Расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности республики, заложенные основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными» (п. 2 ст. 91 Конституции). Тем самым конституционно подтверждается историческая миссия Лидера нации, внесшего благодаря своему конституционному статусу и личным качествам решающий вклад в становление и развитие суверенного Казахстана.<sup>19</sup>

## **7. Независимость, унитарность и территориальная целостность**

Усилены конституционные положения, касающиеся независимости, унитарности и территориальной целостности государства. П. 2 ст. 91 гласит: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность республики, форма её правления, а также основополагающие принципы деятельности республики, заложенные основателем независимого Казахстана, первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными».

## **8. Правозащитный потенциал государства**

Поправками существенно усилен правозащитный потенциал государства. Наделение Президента правом направления обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции связывается с интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, что вытекает из конституционно-правового статуса Главы государства, закрепленного в ст. 40 Конституции.<sup>20</sup>

Кроме того, по инициативе Главы государства был исключен п. 4 ст. 73 Конституции, предусматривавший право Президента вносить возражения на решение Конституционного Совета.

---

<sup>19</sup> Рогов И.И. Указ. соч.

<sup>20</sup> Рогов И.И. Указ. соч.

## 9. Вопросы межнационального и межконфессионального согласия

В соответствии с новеллами к неконституционным действиям наряду с действиями, способными нарушить межнациональное согласие, также отнесены действия, направленные и против межконфессионального согласия.<sup>21</sup>

Таким образом, конституционная реформа 2017 года нацелена на формирование триединства – сильный Президент, ответственное Правительство и авторитетный Парламент. Перераспределение полномочий между политическими институтами является очередным этапом форсированного развития казахстанского общества.

Мировая общественность, политические и общественные деятели, ученые и эксперты называют конституционную реформу в Казахстане свидетельством очевидного прогресса на пути к демократии.

«Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) на ее 110-й пленарной сессии принято заключение, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. По мнению комиссии, повышение роли Парламента в целом и палат Парламента, в частности, передача ряда функций Президента Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту являются позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах».<sup>22</sup>

В целом проведенный анализ позволяет сделать некоторые выводы и прогнозные оценки.

Во-первых, если конституционная реформа 2007 года проходила под девизом демократизации, поставив во главу угла усиление полномочий законодательной ветви власти и совершенствование партийно-политического поля, то преобразования 2017 года носят, скорее, институциональный характер, благодаря чему конституционно упорядочиваются полномочия всех ветвей власти и соответственно задействуются новые резервы повышения эффективности деятельности государственного аппарата.<sup>23</sup>

Если в 2007 году Президенту были предоставлены 10 прямых и опосредованных полномочий, в этот раз он не получил новых полномо-

<sup>21</sup> Как выглядят поправки в Конституцию РК в окончательной редакции. – <https://informburo.kz/cards/kak-vyglyadyat-popravki-v-konstituciyu-rk-v-okonchatelnoy-redakcii.html> 27 марта 2017.

<sup>22</sup> Рогов И.И. Указ. соч.

<sup>23</sup> Салтыбаев Е.А. Конституционные преобразования 2017 года – инструмент модернизации и повышения эффективности государственных институтов. – <http://iwep.kz/ru/kommentariy-eksperta/2017-03-10/konstitucionnye-preobrazovaniya-2017-goda-instrument-modernizacii-i-povysheniya-effektivnosti-gosudarstvennyh>.

чий. Более того, Глава государства отказался от законодательных функций и возможности их получения, права отмены или приостановления действия актов Правительства и Премьер-министра и т.д., что говорит о значительном продвижении в направлении децентрализации политической системы.

Во-вторых, конституционная реформа не подвергла ревизии базовые основы института президентства в Казахстане, и это полностью оправданно, поскольку именно сильная президентская власть является гарантом политической стабильности и бесперебойного функционирования государственного аппарата.

Сохранение сильного института президентства на данном этапе обусловлено тем, что Казахстан еще не преодолел зону рискованного развития: актуальна задача диверсификации экономики; возрастают угрозы социально-политической дестабилизации в условиях политического транзита; ввиду незрелости гражданского общества и его институтов имеются высокие риски свертывания процессов либерализации и демократизации; сохраняются проблемы в социальной сфере; нарастают факторы неблагоприятного внешнего воздействия (региональная нестабильность, угроза внешнего вмешательства во внутренние дела государства и др.).

В-третьих, можно утверждать, что президентская власть позволила Казахстану добиться значительных успехов на международной арене, успешно влившись в мировое сообщество, как государство, для которого модернизация является основой стратегического развития.

Современный Казахстан органично интегрирован в международные процессы, вступил в основные финансово-экономические институты, является признанным локомотивом региональной интеграции, привлек многомиллиардные иностранные инвестиции. Проведение Международной специализированной выставки «ЭКСПО-2017», I Саммита ОИС по науке и технологиям, других крупных форумов свидетельствует об активной международной деятельности республики.

Казахстан председательствовал в таких авторитетных международных организациях, как ОБСЕ, ОИС, ЕАЭС, ШОС, СНГ, ОДКБ, СВМДА, Тюркский совет и Совет Безопасности ООН.

Казахстан явился инициатором регулярного проведения съезда лидеров мировых и традиционных религий, вступил в ВТО, эффективно посредничает в разрешении конфликтных ситуаций, инициировал принятие Генеральной Ассамблеей ООН Всеобщей декларации построения мира, свободного от ядерного оружия, обрел непостоянное членство в Совете Безопасности ООН на 2017-2018 годы и др.

В-четвертых, для Казахстана основополагающей ценностью с момента обретения независимости является внутривластная стабильность при поступательном социально-экономическом развитии. Этим и обуславливается взвешенный и последовательный подход Главы государства к вопросу реформирования политической системы.

В-пятых, благодаря инициативам и активной деятельности института президентской власти Республика Казахстан успешно проводит выбранный курс на индустриализацию и уход от сырьевой зависимости. В Казахстане полным ходом реализуется вторая пятилетка программы индустриально-инновационного развития, оказывая значительное влияние на структуру экономики страны. В ее рамках качественно обновился облик промышленности.

В-шестых, логично предположить, что по мере укрепления институтов демократии в стране роль президентской власти будет трансформироваться в сторону усиления роли Парламента и Правительства. За Президентом сохраняются функции стратегического характера, определяющие дальнейшее развитие государства.

**19 марта 2019 года в Казахстане начался новый этап эволюции президентской формы правления, обусловленный трансформацией верховной власти.**

Президент Республики Н.А. Назарбаев добровольно заявил о своей отставке. Согласно Конституции полномочия Главы государства на оставшийся срок перешли к Председателю Сената Парламента. К.К. Токаев принес присягу народу Казахстана и вступил в должность Президента Республики Казахстан.

Указом К.К. Токаева на 9 июня назначены внеочередные выборы Президента Республики Казахстан, в стране началась избирательная кампания.

Первый Президент Республики – Елбасы Н.А. Назарбаев обладает особым личным конституционно-правовым статусом, возглавляет Совет Безопасности страны и Ассамблею народа Казахстана, является Председателем партии «Nur Otan», членом Конституционного Совета. Лидер Нации на высшем уровне гарантирует конституционную безопасность государства и общества. Он включен в разработку и осуществление важнейших государственных решений (инициирует, одобряет, согласовывает, принимает, координирует и контролирует исполнителей), а также их реализацию через Канцелярию Первого Президента Республики – Елбасы, государственные и общественные институты.

Действующий Глава государства осуществляет предусмотренные Конституцией и законами функции и полномочия в тесном взаимодействии

вии с Елбасы, опираясь на его непоколебимый авторитет, неисчерпаемую мудрость и колоссальный опыт. Он включен в принцип разделения властей и механизм сдержек и противовесов.

Законодательно закреплены «стыки» полномочий действующего Президента Республики и Лидера Нации, организационных форм их осуществления, что исключает конкурентность этих двух институтов.

Тем самым на данном, весьма ответственном, историческом промежутке времени еще плотнее обеспечен монолит президентской формы правления, народного и государственного суверенитетов на высшем уровне социального и государственного управления, преемственность ценностей и стратегий Государственной Независимости, совместная взаимодополняемая работа на важнейших направлениях жизни общества и государства на общее благо народа и будущего страны Великой степи.

Все это подтверждает, что эволюция президентской власти является движущей силой форсированного развития Казахстана. Логика ее трансформации на каждом этапе была объективно необходима и позволила преодолеть вызовы и угрозы для молодого независимого государства.

Таким образом, казахстанский путь учреждения, функционирования и реформирования института президентства не только обеспечил форсированное развитие Казахстана, но и внес ценный вклад в мировую сокровищницу политической и социально-экономической практики в целом.

*Нуртай АБЫКАЕВ*

## **КООРДИНИРУЮЩАЯ РОЛЬ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ В ПРОВЕДЕНИИ МАСШТАБНЫХ РЕФОРМ**

Одним из определяющих факторов успешного продвижения Казахстана по пути строительства и укрепления независимости стало создание системы государственного управления, органов власти, как в центре, так и на местах. Во многом именно становление дееспособной и эффективной власти обеспечило достаточно безболезненный выход из глубокого кризиса после развала советского строя, развитие национальной экономики на рыночных принципах, переход молодого государства к новой общественно-политической формации, формирование многовекторной внешней политики.

Следует отметить, что общественно-политический запрос на реформирование системы государственной власти в Казахстане зрел давно. Поэтому Нурсултан Абишевич Назарбаев сразу после избрания в июне 1989 года на пост Первого секретаря ЦК Компартии Казахстана включил данный вопрос в повестку дня в качестве одного из первоочередных. Ещё будучи руководителем Совета Министров Казахской ССР, он неоднократно актуализировал необходимость изменения взаимоотношений центра и союзных республик, об исправлении дисбалансов в управлении и грубых ошибок в существующем планово-распределительном механизме, о потребности менять не только формы и методы, но и саму систему власти внутри республики.

Между тем политическая ситуация в Казахстане менялась с каждым днем. В апреле 1990 года Верховный Совет тогда ещё Казахской ССР учредил пост Президента республики. В тот же день, 24 апреля, на эту должность был избран Н.А. Назарбаев. А 1 декабря 1991 года он одержал убедительную победу на первых всенародных выборах Президента Казахстана.

Как известно, в Беловежской пуще в Беларуси главы трёх республик – России, Украины и Беларуси – объявили о роспуске Советского Союза. А 10 декабря вновь избранный Президент, понимая, что советская держава рухнула, подписал Закон о переименовании Казахской ССР в Республику Казахстан. 16 декабря 1991 года была провозглашена Государственная Независимость Республики Казахстан.

В то же время, понимая, к каким катастрофическим последствиям может привести стремительный развал единой страны, Нурсултан Абишевич, преодолевая ошибки и сопротивление «беловежских сидельцев», в кратчайшие сроки провел консультации с главами всех союзных республик, с действующим ещё московским центральным руководством, с руководителями, экспертами и политическими деятелями Казахстана. Как результат, 21 декабря 1991 года в Алма-Ате состоялось историческое событие – главами 11 бывших союзных республик была подписана Декларация, провозгласившая создание Содружества Независимых Государств (СНГ).

Новая историческая реальность со всей остротой поставила вопрос о необходимости формирования новой системы государственного управления. В этих целях 28 июня 1991 года взамен Аппарата Президента Республики был создан объединенный Аппарат Президента и Кабинета Министров Казахской ССР (позже – Республики Казахстан).

Перед новой структурой была поставлена задача по выстраиванию системы государственного управления, адаптации законодательной базы,

разработке краткосрочных и долгосрочных планов развития молодого государства.

В результате в короткие сроки был проведён ряд основополагающих структурных преобразований, которые позволили реализовать на практике один из основополагающих принципов государственного строительства – разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви на основе системы сдержек и противовесов.

В период 1991-1994 годов также была полностью демонтирована прежняя планово-распределительная система.

Так, была начата широкомасштабная приватизация. В 1991-1992 годах было приватизировано более 5 тысяч объектов. Причём первым и главным её направлением была приватизация жилья, что было чётко сопряжено с основательной реформой жилищно-коммунального комплекса. Позже приватизация охватила объекты малого и среднего бизнеса, а затем и крупные предприятия, большинство которых было на грани развала и остановки.

В апреле 1992 года была объявлена либерализация цен. Цены практически на все виды продукции стали свободными. Был открыт простор частному предпринимательству.

В 1993 году был создан Национальный банк, в ноябре того же года была введена национальная валюта – тенге, благодаря чему в 1994-1995 годах удалось обуздать гиперинфляцию и урегулировать денежный оборот.

В тот же период была проведена реформа пенсионной системы, жилищно-коммунального хозяйства. Был подготовлен и принят ряд важных законов, направленных на формирование качественно новых общественных отношений и продвижение реформ. В жизнь вошли Гражданский, Гражданско-процессуальный, Налоговый, Таможенный, Земельный, Бюджетный кодексы, многие законы по экономическому блоку.

Все эти важнейшие мероприятия были реализованы в рамках «Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства» на 1992-1994 годы.

В складывавшихся условиях как воздух нужен был новый Основной Закон, который соответствовал бы избранному курсу, поставленным целям и обеспечивал проведение преобразований.

Казалось бы, опыт создания конституций у нас был немалый. Достаточно вспомнить, что в Казахстане принимались конституции в 1926, 1937, 1978 годах. Но все прежние конституции отражали лишь очередной рубеж «на пути к коммунизму».

По этому поводу Нурсултан Абишевич однажды заметил: «Даже программа правительства «Алаш», действовавшего в 1917-1919 годах

в Казахстане, несла в себе больше конструктивности, чем все конституции советской модификации. В ней было записано, что Россия должна стать демократической федеративной республикой, где каждое отдельное государство автономно и наделено точно такими же правами, что и Россия, и остальные субъекты Федерации».

Еще в декабре 1990 года Президентом Республики была инициирована разработка и принятие первой Конституции Независимого Казахстана. Но Верховный Совет, психологически не готовый к этому, под разными надуманными предлогами задерживал рассмотрение проекта.

Феномен Верховного Совета заключался в том, что он представлял собой сложную смесь старой номенклатуры и людей, впервые ступивших на стезю публичной политики. Как и в советские времена, сессии Верховного Совета проводились лишь два раза в год. Таким образом, он по-прежнему в значительной мере оставался лишь механизмом голосования, придания легитимности разработанным не им законам.

Многие проекты, которые под давлением общественности депутаты принимали к рассмотрению, ко времени своего выхода безнадежно устаревали. О профессионализме говорить и не приходилось. А ведь новая Конституция должна была утверждаться именно ими.

Тем не менее, после продолжительных споров и бурных дискуссий с депутатскими партийными фракциями и группами 28 января 1993 года Конституция была, наконец, принята. Правда, не обошлось без купюр, существенных изменений и даже искажений текста.

Работа над Конституцией со всей очевидностью продемонстрировала несостоятельность Верховного Совета в новых условиях. Однако поскольку в соответствии с тогдашним законодательством очередные выборы в Верховный Совет должны были состояться лишь в июне 1994 года, единственным выходом из создавшегося положения было досрочное сложение депутатами своих полномочий. К счастью, у большинства из них хватило здравого смысла адекватно оценить обстановку, и в декабре 1993 года они проголосовали за самороспуск.

Выборы Верховного Совета были назначены на 7 марта 1994 года и прошли в срок. Однако чуть ли не сразу наметилась конфронтация депутатского корпуса и исполнительной власти, базирующаяся на неприятии депутатами мер, крайне необходимых для движения вперед, но непопулярных в народе. За короткий срок своей работы этот состав сумел принять лишь считанное число законов. А в это самое время экономическая реформа буквально задыхалась из-за отсутствия гражданского и налогового кодексов, законов о банкротстве, иностранных пред-

приятнях и многих других. Словом, налицо была полная оторванность народных избранников от жизни.

Вместе с тем, после выборов 1994 года один из кандидатов в депутаты, не набравший достаточного количества голосов по своему избирательному округу, обратился с жалобой в Конституционный суд РК и Аппарат Президента Республики, сообщив о нарушениях закона при проведении избирательной кампании. В ходе разбирательства выяснилось, что аналогичные нарушения имели место и в ряде других округов. В начале марта 1995 года, накануне первой годовщины выборов, был объявлен вердикт. Констатируя, что ответственные за подготовку выборов лица не сумели провести их в строгом соответствии с законом, Конституционный суд признал ряд актов Центризбиркома РК противоречащими Конституции. Такое решение в соответствии с действующим законодательством влекло за собой объявление нелегитимным всего парламента. В результате Верховный Совет прекратил свои полномочия.

Во весь рост встал вопрос: кто в отсутствие парламента должен инициировать и принимать законодательные акты? Ответ содержался в том же решении Конституционного суда: законотворчеством обязан заниматься Глава государства, которого закон наделяет дополнительными полномочиями. Не уклоняясь от этой ответственности, Президент получил тогда дополнительные полномочия на срок до формирования нового парламента. Соответствующие поручения получили тогда и все структурные подразделения президентского Аппарата.

Именно тогда за небывало короткое время было издано в общей сложности 136 указов, направленных на продвижение реформ, прежде всего, в экономической сфере. Впоследствии все они были приняты новым двухпалатным Парламентом и получили статус законов Республики Казахстан.

В то время также нельзя было допустить, чтобы нарушилась существовавшая политическая стабильность, чтобы экономический и интеллектуальный потенциал Казахстана тратился впустую, на выяснение отношений по национальным, религиозным или каким-либо иным мотивам. Именно поэтому в тот же период была поддержана инициатива Ассоциации национальных культурных центров республики о создании Ассамблеи народов Казахстана. Являясь консультативным выборным органом при Главе государства, Ассамблея объединила самых влиятельных и авторитетных представителей различных национальностей.

А 5 и 9 декабря 1995 года состоялись выборы в новый двухпалатный профессиональный Парламент (соответственно, в Сенат и Мажилис),

завершившие третий этап конституционной реформы. Собственно, именно с него и началась законотворческая деятельность, которую уже можно было квалифицировать как профессиональную. Постепенно эта работа, как и деятельность Правительства, Администрации Президента, структур власти на местах, входила в конструктивное русло и начала проходить действительно в полноценном правовом поле, в котором уже можно было нормально жить и работать.

Но, возвращаясь несколько назад, нужно отметить, что с начала 1995 года шла кропотливая работа над проектом новой, второй за историю суверенного Казахстана, Конституции. В ней были задействованы сотрудники государственно-правового подразделения президентской администрации, лучшие казахстанские юристы, а позже также эксперты из России, Великобритании, США, других зарубежных стран. Следует особо отметить, что не просто над каждой статьёй, но и над каждой формулой, фразой и термином проекта трудился лично и сам Нурсултан Абишевич.

Вскоре он ощутил, что работа движется успешно и после проведения народного обсуждения документа объявил, что общенародный референдум по принятию новой Конституции Казахстана состоится в августе. Чтобы каждый казахстанец мог почувствовать свою личную причастность и ответственность за конституцию и ее воплощение в жизнь.

Новая Конституция наилучшим образом разрешила вопрос о природе нашей государственности. Напомню, что в Основном Законе 1993 года было записано: Республика Казахстан «как форма государственности самоопределившейся казахской нации обеспечивает права всем своим гражданам». В ней устанавливается, что «Казахстан есть государство, созданное на исконной казахской земле его народом». И ключевыми принципами деятельности государства являются «общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа...». Оставаясь государством, системообразующим началом которого является казахский этнос, Республика Казахстан выражает теперь интересы всего населения, независимо от этнической принадлежности. Эта новая сущность государства как раз и закреплена в конституции 1995 года. И, самое главное, нужно всегда помнить: «Мы – народ Казахстана». Так зафиксировано в Конституции Республики Казахстан. Президентская администрация может в полной мере считать себя участником сложнейшего процесса создания Основного Закона страны.

Особо следует отметить и введение в Казахстане национальной валюты – тенге. Собственно говоря, именно с этого и началось полномасштабное реформирование экономики страны.

С российским рублём, образно говоря, ещё до развала Союза ССР начали происходить драматические катаклизмы. Как показывали проводимые администрацией и финансовыми институтами анализы, он в буквальном смысле на глазах обесценивался, никак не отражал действительную стоимость производимых товаров и услуг, добываемого сырья или затраченного труда.

В начале января 1992 года, без всяких предварительных консультаций с соседями или хотя бы их оповещения, Россия «отпустила» цены. Это был фрагмент так называемой шоковой терапии, что посеяло в самой России панику и ажиотажный покупательский спрос. В результате цены начали взлетать вверх прямо-таки немыслимыми темпами. На некоторые виды товаров они в течение недели повышались в десятки раз.

Ничего не подозревавший Казахстан держал фиксированные цены, поэтому сразу же понес огромный экономический урон. Предприимчивые дельцы из соседних российских областей буквально опустошали наши северные области, скупая в магазинах все товары и продукты.

Сейчас уже не секрет, что Нурсултан Абишевич предусматривал подобный вариант развития ситуации и предпринимал упреждающие меры, продолжая вести политико-дипломатические манёвры с российским руководством. Когда состоялся рублёвый обвал цен, он уже знал, в том числе из российских источников, что Россия намерена провести денежную реформу, которая сделала бы рубль чисто национальной российской валютой.

Он решил для себя: коль этому суждено быть, то необходимо добиться гарантий, что Казахстан войдет в рублевую зону. Если же этого не получится, мы хотя бы должны быть своевременно оповещены российской стороной о планируемых ею шагах – тогда Казахстану можно вводить собственную валюту с минимальными для экономики страны потерями. Поэтому он настойчиво требовал у руководства России, чтобы оно держало нас в курсе дела. В ответ неизменно звучало одно и то же: Казахстан и Россия обязательно «сверят свои часы».

Но, получая подобные обещания, Нурсултан Абишевич был почти уверен, что выполнять их никто не будет. Поэтому в начале 1992 года он издал секретный указ о подготовке собственной национальной валюты. К середине 1992 года разработка валюты, получившей название тенге, была закончена. Был заключён договор с британской компанией «Томас Де Ля Ру», оказавшейся надежным и добросовестным партнером. Когда образцы новых купюр разного достоинства были готовы и утверждены Президентом Республики, он попросил компанию напечатать четверть

от общего количества требуемых банкнот и хранить их в Лондоне до того момента, когда они понадобятся.

Опасения нашего Президента оказались не напрасными. Вскоре после заявления Центробанка России об обмене национальной валюты, начался рублёвый беспредел. Миллионы советских рублей, прекративших хождение в России, лавиной хлынули в Казахстан, подчистую вычищая магазинные прилавки и жестоко подрывая нашу экономику.

Совершенно справедливо по этому поводу высказался спустя некоторое время Нурсултан Абишевич: «Россия обошлась с Казахстаном совершенно некорректно. Конечно, при любом раскладе мы ввели бы национальную валюту – без нее невозможно строить свою государственность, полномасштабно реформировать экономику. Но я понимал, что для этого нужен определенный переходный период, и до конца надеялся, что две наши страны будут создавать свои денежные системы согласованно, как это принято между добрыми друзьями. Тем более, что уже тогда существовала острая необходимость урегулирования и наращивания казахстанско-российских экономических связей. Как показало будущее, Казахстан в качестве экономического партнера был нужен России в такой же мере, как и Россия – Казахстану. Жаль, что это понимание пришло к российскому руководству очень уж поздно. Мы вместе понесли не поддающиеся счету утраты».

После этого, собственно, и началась форсированная операция по вводу тенге. В середине октября 1993 года четыре транспортных самолета Ил-76 вне всякого расписания вылетели из Алматы и взяли курс на Лондон. Находившимся в них людям было поручено задание особой важности – вывезти из Англии несколько десятков тонн изготовленной там казахстанской валюты.

Новые деньги должны были вводиться в Казахстане с 15 ноября, чтобы заменить окончательно дискредитировавший себя рубль. О намерении ввести тенге Н.А. Назарбаев накануне честно, но конфиденциально предупредил руководителей соседних государств – Ислама Каримова, Аскара Акаева и Сапармурада Ниязова. А 10 ноября он вместе с Каримовым провел в Алматы пресс-конференцию, на которой они объявили, что отказываются от рубля и будут вводить собственные валюты.

На следующий день Президент Казахстана обратился по телевидению к народу и назвал дату введения тенге – 15 ноября. По взаимной договоренности в этот же день и час было объявлено о вводе новой валюты в Узбекистане. Там тогда не успевали изготовить необходимый тираж полноценных денежных знаков – сумов, поэтому запустили сначала переходную валюту – сум-купоны.

В мае 1995 года мы, совместно с нашими британскими партнерами, ввели в строй новую фабрику, позволяющую выпускать собственные банкноты и монеты непосредственно в Казахстане. Тем самым была достигнута полная денежная независимость нашего государства, и было устранено одно из сложнейших препятствий на пути кардинальных реформ и в экономике, и в социальной сфере, и, по сути, во всех сферах жизнедеятельности молодого государства.

Один из ярких примеров деятельности администрации Президента – это всестороннее информационное, организационное и правовое обеспечение продвижения одной из важнейших инициатив Нурсултана Абишевича, касающееся евразийской интеграции. Причём речь сразу же шла о принципиально новом типе интеграции – экономическом сотрудничестве равноправных партнеров, основанном на рыночных принципах. Это было особенно важно изначально и имело огромный практический смысл, особенно на фоне достаточно низкой эффективности СНГ. Тогда завтрашний день Содружества тревожил всех – рабочих и бизнесменов, пенсионеров и домохозяек. Каждый день, читая адресованные ему письма, Президент снова и снова убеждался: не меньше, чем поисками хлеба насущного, люди обеспокоены углубляющимся межгосударственным размежеванием. Причём письма шли не только из городов и сел Казахстана, но и из ближнего зарубежья – самых разных уголков бывшего Союза.

Нам всем из массы почты очень хорошо запомнилось одно, о многом говорящее послание из Минска, которое было даже опубликовано. Ветераны партизанского движения просили Нурсултана Абишевича, и даже требовали: сделайте все для сближения наших стран и народов! «Вы известны как последовательный интегратор, – писали они, – поэтому именно от вас мы ждем реальной и взвешенной программы интеграции. Если молчит Москва, молчат Минск и Киев, пусть свое слово скажет Алматы».

Ветераны излагали то, что лежало на сердце у самого Елбасы. Мир стремится к интеграции, сопряжению усилий, разумному регулированию своих отношений с ближними и дальними соседями. Перед нами – опыт Европейского союза, Лиги арабских государств, межгосударственных объединений в Латинской Америке и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Все эти структуры создаются для углубления и наращивания взаимоотношений, поиска взаимоприемлемого решения политических и экономических проблем.

И тогда Н.А. Назарбаев принял на себя добровольное обязательство и миссию – попытаться создать некий достаточно действенный

интеграционный проект. Эта работа заняла у него достаточно много времени и потребовала анализа совокупности современных политических, общественных и экономических процессов в странах СНГ. Он изучил массу документов, главным образом – законодательных и нормативно-распорядительных актов, принятых в постсоветских государствах, а также соглашений, заключенных на уровне глав государств и правительств Содружества. И только потом непосредственно приступил к разработке своей инициативы и обоснованию программы укрепления стабильности и безопасности на всем постсоветском пространстве, социально-экономической модернизации новых государств на качественно новой интеграционной платформе. Так родился проект создания Евразийского союза.

По замыслу его основу должны были составить бывшие советские республики или, на первых порах, какая-то их часть. Это вполне достижимо, полагал он, поскольку они имеют сформированный столетиями мощный объединительный потенциал, а евразийство, можно сказать, всегда было неотъемлемой частью бытия их народов. Проект предусматривал, что обязательными условиями членства в ЕАС являются соблюдение принятых межгосударственных соглашений, взаимное признание государственно-политических институтов стран-участниц, их территориальной целостности и нерушимости границ, отказ от каких-либо форм давления в межгосударственных отношениях, а также прекращение военных действий между собой.

Сравнительно быстрому и согласованному переходу наших государств на рельсы рыночных отношений, по его мнению, во многом могло бы способствовать общее экономическое пространство, если бы таковое существовало. Это, так сказать, аксиома, которую вряд ли кто-нибудь мог оспаривать. Но разговоры о его создании так и останутся разговорами, если не будут сформированы соответствующие механизмы. Поэтому в проект ЕАС были заложены такие структуры, как комиссии по экономике, сырьевым ресурсам, межгосударственным финансово-промышленным группам и совместным предприятиям, фонд по делам экономического и технического сотрудничества и межгосударственный арбитраж. Должен был бы активно задействован мощный потенциал науки, культуры и образования, который создавался всеми, но оказался поделенным между суверенными государствами и в немалой степени утратил свои функции двигателя общественного прогресса.

Более детально проект формирования ЕАС был изложен 29 марта 1994 года – на этот раз профессорско-преподавательскому составу Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Большинство собравшихся сразу поддержало проект. Но было немало и оппонентов. Вскоре после МГУ некоторые газеты стран Содружества подняли шум. Были заявления о том, что углубление интеграции грозит утратой суверенитета новым государствам, а Назарбаев занимается ничем иным, как реставрацией империи.

Тем не менее, 10 октября 2000 года в Астане был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества, который вступил в силу 30 мая 2001 года. В него вошли Беларусь, Казахстан, Россия, Таджикистан и Кыргызстан. В мае 2002 года по просьбе руководства Молдавии и Украины этим государствам был предоставлен статус наблюдателя при ЕврАзЭС. Позже в него вошёл и Узбекистан.

В 2006 году было принято решение о создании Таможенного союза трёх государств, готовых к этому – Беларуси, России и Казахстана. После его образования, в декабре 2010 года на саммите ЕврАзЭС были достигнуты договорённости о создании Евразийского экономического союза на базе Единого экономического пространства в составе Беларуси, Казахстана и России.

А уже 10 октября 2014 года главы России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в Минске подписали документы о ликвидации Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в связи с началом функционирования Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с января 2015 года. Сейчас в этом объединении идёт активная работа по укреплению и упорядочению экономических связей, выработке приемлемых решений по всем возникающим проблемам. Его основу сегодня составляют Россия, Казахстан, Беларусь, Армения и Кыргызстан. По существу, продолжается объективный и исторически неизбежный процесс – поэтапной реализации выстраданного Н.А. Назарбаевым Евразийского проекта.

Можно вспомнить и многие другие глобальные, исторически, политически и социально значимые инициативы и проекты Президента Казахстана, возникшие ещё в первые годы Независимости. До настоящего времени продолжается работа по всеобщему ядерному разоружению, начатая указом нашего Президента от 29 августа 1991 года о закрытии Семипалатинского ядерного полигона и отказа страны от ядерного оружия.

Невозможно не вспомнить как об уже свершившейся великой победе Главы государства, Лидера нации Нурсултана Абишевича Назарбаева – передислокации столицы Казахстана из Алматы в Астану. За прошедшие годы она не только полностью освоила все столичные функции, но и превратилась в красивейший город страны, в признанный центр

евразийства, получила широкую известность, где проводятся многие мероприятия мирового масштаба. Таким, например, стала Международная специализированная выставка «ЭКСПО-2017», главной темой которой была «Энергия будущего». Астана стала международной миротворческой площадкой по урегулированию сирийского кризиса. Сюда привлекается все больше иностранных инвестиций. Главное детище Главы государства приятно удивляет уникальностью архитектуры и монументальностью построек. Замысел Президента создать город будущего сбылся, и Астана продолжает поражать воображение жителей и гостей. В 2018 году казахстанская столица отметила своё 20-летие. А с 2019 года столица по праву носит в честь Елбасы имя Нур-Султан.

Можно было бы говорить ещё о множестве реализованных идей, инициатив и конкретных дел Президента, которые продолжают по сей день, и в которых обеспечение его деятельности в соответствии с полномочиями и миссией осуществляет его административная структура.

В октябре 1995 года Указом Президента в соответствии с новой Конституцией был учреждён государственный орган Администрация Президента Республики Казахстан (полное название: «Государственное учреждение «Администрация Президента Республики Казахстан»). Ушёл в историю Аппарат Президента и Кабинета Министров Республики Казахстан (Аппарат Президента Республики Казахстан). В Правительстве создана Канцелярия Премьер-министра РК, которая исполняет свойственные ей функции.

Как и раньше, миссией Администрации остаётся качественное и своевременное информационно-аналитическое, правовое, протоколно-организационное, документационное и иное обеспечение деятельности Президента Республики. Также на Администрацию возлагается обеспечение деятельности Государственного секретаря Республики Казахстан, Ассамблеи народа Казахстана и консультативно-совещательных органов при Президенте. Администрация призвана решать и иные задачи, установленные законодательством и (или) определяемые Президентом.

Тем не менее, периодически положение об Администрации претерпевает некоторые изменения, в её кадровый состав, направления и методы работы вносятся те или иные коррективы. Суть в том, что по определению административная реформа не может носить завершённого характера. Государственная управленческая машина и должна находиться в состоянии перманентного совершенствования и модернизации в соответствии с требованиями реальной ситуации, которая, как правило, динамично меняется, не всегда благоприятна, всегда требует постоян-

ного анализа ожидаемых тенденций её развития, прогноза будущего и, конечно, с выверенных стратегий и тактик.

Это особенно важно для Администрации Президента Республики, поскольку она всегда должна оставаться ключевым звеном в системе государственной власти. Сама кардинально меняющаяся геополитическая ситуация в мире, стремительно меняющаяся финансово-экономическая архитектура мира поставили страну перед иными вызовами, резко отличающимися от вызовов периода становления независимости. Чтобы с ними справиться, необходимо постоянно перестраивать работу не только Администрации, но и всей системы государственной службы, обновлять управленческие элиты в экономике, во внутривластной сфере и в самом административном аппарате.

Настало время чётко разделять периоды борьбы за выживание, преодоления кризисов, восстановления и перевода экономики на рыночные рельсы и наступающего времени перехода на принципиально новый этап развития. Это продиктовано тем, что неизбежно грядут новый миропорядок, новые экономические отношения, новый уровень взаимодействия стран мирового сообщества. Следовательно, нужны новые требования и условия и для внутренней политики, иные подходы к адаптации граждан, их подготовки к будущему. И объявленная Президентом страны модернизация должна начаться с президентского штаба.

Нужно отметить, что Администрация Президента в своей работе чётко учитывает особенности меняющегося мира. Она смело входит в период, о котором однажды Нурсултан Абишевич образно сказал в ответ на рассуждения некоторых скептиков: «Мир не рушится, мир меняется. И мы живем не в эпоху перемен, а переживаем смену эпох».

Действительно, наша страна уверенно вступила в исторический процесс третьей модернизации в своём развитии. Объявляя об этом в своём Послании народу, Глава государства особо отметил, что «эта модернизация – не план борьбы с текущими глобальными вызовами, а надежный мост в будущее, навстречу целям Стратегии «Казахстан-2050».

Уместно вспомнить, что Казахстан стал одним из первых государств на постсоветском пространстве, которое перешло к модели долгосрочного стратегического планирования. Ещё в 1997 году Глава государства разработал и предложил Стратегию развития страны до 2030 года. Отвечая тогда на вопрос, каким ему представляется Казахстан через 33 года, он говорил следующее: «Наше молодое государство вырастет и возмужает, вместе с ним вырастут наши дети и внуки. Они будут людьми ответственными, энергичными представителями своего поколения, здоровыми, хорошо образованными людьми. Они будут готовы работать в

условиях современной рыночной экономики, одинаково хорошо владеть казахским, русским и английским языками. Они будут патриотами своей мирной, процветающей, быстро развивающейся страны, известной и уважаемой во всем мире».

И можно сегодня ещё раз убедиться в гениальной прозорливости Лидера нации, нашего Президента. Учитывая, что по абсолютному большинству параметров Стратегия «Казахстан-2030» выполнена, а перед страной встали новые вызовы, принята новая Стратегия «Казахстан-2050».

В качестве конкретной составляющей данной стратегии Президент предложил мощный интеллектуальный мега-проект: План нации «100 конкретных шагов дальнейшего государственного строительства», в рамках которого реализовываются пять народных реформ. Это невиданная ранее политическая инновация, автором которой является наш Президент и Лидер нации Н.А. Назарбаев, отразивший тем самым уникальный управленческий стиль политика и стратега.

Пять системных стратегических реформ включают в себя такие как создание современного государства для всех; обеспечение верховенства закона; индустриализация и экономический рост; формирование нации единого будущего; создание транспарентного подотчётного государства.

Послание Главы государства народу Казахстана (январь 2018 г.) по своей глубине ясно обозначило значимый этап вступления страны в новую эру развития в реалиях четвёртой промышленной революции. Этот стратегический документ не только даёт точный, откровенный анализ современной экономической, социальной и политической ситуации в стране и мире, понимание существующих вызовов и угроз, указывает на глобальные тренды мирового развития, но и предлагает обоснованные системные меры по обеспечению качественно более мощному движению, по сути, скоростному прорыву в будущее.

Совершенно очевидно, что это огромное поле деятельности всего казахстанского общества, всех структур власти и, прежде всего, самой президентской администрации. Ориентирами для этого определены десять основных задач, которые могут быть квалифицированы как сверхзадачи, поскольку охватывают огромный спектр экономических, социальных и, можно сказать, культурно-цивилизационных проблем развития современного общества и государства. Это и решение проблем новой индустрии и агропромышленного комплекса, ресурсного потенциала, совершенствование транспортно-логистической сферы, строительства и коммунального хозяйства. Это и «перезагрузка» финансового сектора, формирование эффективного государственного управления, обеспечение верховенства закона и борьба с коррупцией, реализация

интеллектуальных программ создания «умных» предприятий, фирм, корпораций и городов. Как основу модернизации Президент обозначил задачу всемерного увеличения и повышения качества человеческого капитала во всех его проявлениях – здравоохранение, образование, культура. А в итоге, и во главе всего – повышение качества жизни и благосостояния народа, конкурентоспособности страны и каждого её гражданина.

Прямо и недвусмысленно в этом документе указано на то, что этот путь возможен только в том случае, если мы поставим своей целью работу по интеграции в каждое из указанных направлений передовых цифровых технологий и инноваций. Цифровая трансформация – глобальная задача не только для секторов информатизации, индустрии, сельского хозяйства, но и всех сфер управления, услуг, жизнедеятельности государства и населения.

В комплексе решения этих задач своё место должны найти практически все государственные, предпринимательские, общественные структуры, научно-инженерное сообщество страны. В этой работе найдут отражение и системные реформы, обозначенные в Стратегическом плане развития Казахстана до 2025 года.

Организационное и научно-технологическое подкрепление и обоснование предстоит обеспечить и в отношении всех пяти важнейших и особо общественно значимых социальных инициатив, предложенных Президентом в его Обращении, озвученном 5 марта 2018 года на пленарном заседании палат нашего Парламента.

В повестку сегодняшнего дня, прежде всего, выдвигаются вопросы уточнения корпуса целей, задач и функций административного аппарата, объективной оценки качества человеческого, интеллектуального потенциала государственной службы, его профессионализма, квалификации, правосознания и культуры, а также реализация выверенного механизма привлечения, закрепления и продвижения нового поколения кадров в системе управления, воспитание ответственности, развитие государственного мышления.

Особенно важно это сейчас, когда началась объявленная Президентом Республики реформа по перераспределению полномочий между ветвями государственной власти, которая нацелена на повышение эффективности системы управления в стране. Основная суть в том, что президент отдает ряд своих полномочий парламенту и правительству. Как Елбасы сам отметил: «сильная президентская вертикаль нужна была нам в ходе преодоления огромных трудностей становления государства. Она себя в то время оправдала. Все наши достижения были реализованы именно при этой системе. Эта реформа нацелена на повышение эффективности системы управления». Он также подчеркнул, что мир сегодня меняется

на глазах, а скорость и сложность общественных процессов нарастает и в Казахстане.

Для Президента Казахстана в новых условиях приоритетами становятся стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти. Глава государства сконцентрируется также на внешней политике, национальной безопасности и обороноспособности страны. Данная работа будет проводиться по двум ключевым направлениям. Во-первых, значительная часть установленных законом полномочий президента по регулированию социально-экономических процессов будет передана правительству и другим исполнительным органам.

Более сложной задачей является обеспечение сбалансированности отношений между ветвями власти на конституционном уровне. Особенно важно усилить роль Парламента в формировании Правительства, повысить ответственность кабинета министров перед депутатским корпусом. Правительству передано право утверждения государственных программ, за которые оно будет нести всю полноту ответственности. Также оно само теперь вправе образовывать и упразднять центральные исполнительные органы, не входящие в его состав.

Усилена роль Парламента в отношении местной исполнительной власти. Кроме того, приняты меры по совершенствованию деятельности Конституционного Совета, судебной системы и прокуратуры. При всём этом безусловны гарантии неизменности конституционного строя.

Также в ходе этой реформы от Правительства центральным исполнительным органам предлагается передать 1 598 функций из существующих 2 442. Данное разграничение будет способствовать разгрузке правительства с усилением полномочий и ответственности центральных государственных органов в курируемых ими сферах.

Стратегические инициативы, с которыми выступил Президент Республики, легли в основу видения модернизации современного казахстанского общества и укрепления государственности нашей страны в условиях нового мира. Сама смена исторических задач, стоящих сейчас перед Казахстаном, как и перед всем миром, диктует необходимость переосмысления миссии власти, всего государственного аппарата и, прежде всего, высших её эшелонов, в первую очередь Администрации Президента. Она обязана освоить и смело применять новые технологии управления, основанные на современных информационно-коммуникативных возможностях.

Основное сейчас – приближение деятельности Администрации Президента Республики к современным реалиям, укрепление её организационно-политической составляющей, усиление влияния на все направления прогресса Казахстана, активизацию социально-экономического

развития, процессов становления в стране гражданского общества, углубления демократических реформ.

Одним из приоритетов в ходе проводимой модернизации является подготовка квалифицированного политического класса управленцев, соответствующего современным требованиям. Поставлена цель формирования качественно новой генерации государственных менеджеров, способных эффективно решать задачи форсированного индустриально-инновационного развития и социальной модернизации. Работа с кадрами должна быть выстроена совершенно по-иному и в целом, и в самой Администрации. Нужно не только создать мощный интеллектуальный потенциал, но и заложить прочную базу для его развития на перспективу.

Для этого, как известно, Администрация ведёт активную работу по поиску и воспитанию молодого поколения государственных служащих из числа перспективной молодежи: отличников учебы, победителей научных и творческих конкурсов, олимпиад, среди стипендиатов программы «Болашак». Развёртывается программа, которую назвали «пул талантов». В качестве одного из важных условий для обеспечения преемственности на государственной службе предлагается установить обязательное требование по наличию стажа работы на каждой ступени.

На предстоящем этапе будет как никогда важным, чтобы все, прежде всего государственные служащие, усвоили: Администрация Президента – это конституционный государственный орган, организационно-правовой и социальный институт, цельный и единый механизм, призванный решать, в первую очередь, глобальные и чрезвычайно сложные проблемы, отвечать на самые серьёзные вызовы современности, уделяя при этом должное внимание оперативным и текущим делам.

Делать это по-современному профессионально и результативно можно только консолидировав усилия, интеллектуальный потенциал всей Администрации и связанных с ней структур. Главное на нынешнем этапе – это создание условий для убедительной демонстрации политической воли Главы государства по реализуемой в усилении курса модернизации в соответствии со стратегическими приоритетами. Она должна пронизывать все сферы – экономическую, социальную, культурно-гуманитарную, международную, а также вопросы национальной безопасности.

Сегодня, в условиях трансформации верховной власти принципиально важным представляется наладить деловые взаимоотношения между Администрацией Президента Республики и Канцелярией Первого Президента Республики – Елбасы. Государственные служащие обоих госучреждений должны четко понимать, что они делают одно дело и должны максимально содействовать друг другу в достижении общих целей.

## **ПЕРВАЯ КОНСТИТУЦИЯ КАЗАХСТАНА 1993 ГОДА: НА ПЕРЕПУТЬЕ ЭПОХ**

За годы Независимости Казахстаном накоплен собственный опыт осуществления конституционного строительства и формирования казахстанской конституционной идентичности. Он уникален и во многом поучителен для стран, пребывающих в состоянии общественной модернизации.

На протяжении 1990-1995 годов для Первого Президента Республики – Елбасы Н.А. Назарбаева деятельность по оформлению базовых конструкций государственности представляла собой одно из магистральных направлений. Таковой она остается и на всех последующих этапах эволюции страны.

В выступлении 28 августа 2015 года на международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию действующей Конституции, Глава государства следующим образом охарактеризовал тяжелейший для страны период заключительного десятилетия прошлого века.

«Сегодня мы можем объективно утверждать, что к началу 1995-го года независимость Казахстана оказалась у пропасти. Вопрос стоял ребром: Быть или не быть государству после развала Советского Союза?

...Моё видение и предложения по выходу из сложной ситуации наталкивались на стену непонимания в тогдашнем парламенте. Такие сценарии, сопровождаемые конфликтами и гражданскими войнами, на наших глазах уже переживали многие страны СНГ. Для нашего молодого и многоэтничного государства это было недопустимо и равносильно катастрофе. Мы видели, что строительство новой государственности во многих странах оказалось трагичным и кровопролитным. На этом фоне новейшая история Казахстана может преподать важный урок многим новым государствам».<sup>24</sup>

В приведенной объективной и точной оценке Нурсултаном Абишевичем отражена квинтэссенция общественно-политических условий, в которых был открыт конституционный процесс, начали создаваться и укрепляться методология и методика конституционного реформирования общества и государства. Многие их составляющие на

---

<sup>24</sup> Выступление Президента Республики Н.А. Назарбаева на международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию принятия Конституции, 28 августа 2015 года, г. Астана. – Материалы международной научно-практической конференции «Конституция: единство, стабильность, процветание», посвященной 20-летию Конституции Республики Казахстан. 28-29 августа 2015 года. – Астана. – С. 14.

сегодня совершенно заслуженно могут быть внесены в мировую копилку конституционализма и приведены в качестве поучительных примеров в учебниках по конституционному праву.

Обратимся к хронике создания первой Конституции Республики Казахстан.

Со дня принятия 25 октября 1990 года Верховным Советом двенадцатого созыва Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР остро обсуждался вопрос о путях конституционного правотворчества. К концу осени 1990 года, после долгих консультаций со специалистами и политическими деятелями, было принято принципиальное политическое решение приступить к разработке проекта первой Конституции независимого Казахстана.

Постановлением Верховного Совета под руководством его председателя была образована Конституционная комиссия в составе 35 членов. Костяк Комиссии составляли депутаты Верховного Совета двенадцатого созыва (все члены Президиума Верховного Совета, председатели всех его комитетов, некоторые рядовые депутаты), а также отдельные ученые-юристы, представители общественных объединений и средств массовой информации.

Практически весь 1991 год был затрачен на определение концептуальных положений будущего Основного Закона.

В качестве своеобразной «предконституции» или «малой конституции» 16 декабря 1991 года Верховным Советом был принят исторический Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан». По своему содержанию (им были закреплены традиционно конституционные отношения) и юридической силе (все иные законы, включая Конституцию 1978 года с дополнениями и изменениями, действовали, поскольку не противоречили Конституционному закону) он де-юре заменил устаревавшую Конституцию Казахской ССР 1978 года.

1 декабря 1991 года состоялись первые прямые президентские выборы. Волею народа Н.А. Назарбаев получил право определять политику и проводить ее от имени всех казахстанцев. Соответственно, постановлением Верховного Совета от 15 декабря 1991 года председателем Конституционной комиссии был назначен всенародно избранный Президентом страны Н.А. Назарбаев.

По указанию Главы государства для подготовки Основного Закона была создана рабочая группа, в которую были включены известные казахстанские юристы. Общее руководство рабочей группой осуществляла З.Л. Федотова, работавшая тогда заместителем Председателя Верхов-

ного Совета. Научная составляющая возложена на члена-корреспондента Академии наук Казахстана, видного государственоведа Г.С. Сапаргалиева.<sup>25</sup> Перед рабочей группой поставлена конкретная задача: подготовить проект Основного Закона, который затем можно было бы вынести на рассмотрение Конституционной комиссии. Позже была образована еще одна группа – по проведению правовой экспертизы проекта Конституции РК во главе с мэтром юриспруденции академиком Академии наук Казахстана С.З. Зимановым.

На объявленный рабочей группой конкурс было представлено около двадцати выполненных коллективно и индивидуально проектов.

В своих выступлениях Н.А. Назарбаев неоднократно подчеркивал, что создается Конституция, в центре которой должен быть человек, независимо от его национальной принадлежности; она должна объединять народы, а не разъединять их. При этом последнее слово должно быть не за политиками, а за конкретным человеком, живущим в многонациональном Казахстане. Только в этом случае Конституция станет подлинно народной.

После обсуждения всех вариантов, Конституционной комиссией был одобрен наиболее приемлемый документ.

«Вскоре первый вариант проекта Конституции был готов, и началось его обсуждение на заседаниях Конституционной комиссии, которые проходили довольно напряженно. ...Они [члены комиссии – депутаты – В.М.] не были готовы к откровенному диалогу и обсуждению альтернативных предложений. Стало ясно, что дальнейшее движение вперед осложнится».<sup>26</sup>

6 января, 3 марта и 14 апреля 1992 года прошли заседания Конституционной комиссии. На них очень напряженно обсуждались концептуальные вопросы и детальные формулировки правовых положений.

В книге «Эра независимости» Елбасы пишет: «Чтобы не допустить опасного крена, нам порой приходилось отстаивать практически каждую статью проекта Конституции. Иногда я горько шутил, что весь рабочий день провожу в Верховном Совете и только ночью приезжаю к себе на работу, чтобы заниматься не менее важными текущими делами страны, которые требовали безотлагательных решений».<sup>27</sup>

И это при условии, что тогда одновременно с интенсивным трудом на законодательном уровне Президенту Республики требовалось постоянно и повсеместно «тушить пожары» всеобъемлющего кризиса!

---

<sup>25</sup> В составе рабочей группы Конституционной комиссии автор настоящей статьи принимал участие практически на всех этапах конституционного процесса.

<sup>26</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – Караганда, 2006. – С. 55.

<sup>27</sup> Назарбаев Н.А. Эра независимости. – Астана, 2017. – С. 42.

Именно в тот период Н.А. Назарбаевым была решена одна из принципиальных и непростых задач восстановления управляемости страной – сформирована вертикаль исполнительной ветви власти.

Законом от 13 января 1992 года «О внесении на переходный период изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» введен пост главы местной администрации (предшественник современного акима) с назначением на эту должность Президентом Республики в порядке подчинения подотчетных Главе государства и подконтрольных соответствующим Советам народных депутатов глав местных администраций. Впервые исполнительные органы общей компетенции на местах были выведены из подотчетности местных представительных органов.<sup>28</sup>

Итогом процесса консолидации всей исполнительной власти под руководством Главы государства явился Указ Президента от 7 февраля 1992 года «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления Республики Казахстан в условиях экономической реформы». В нем впервые была учреждена единая система исполнительно-распорядительных органов от Президента Республики до глав местной администрации и ее органов, а также закреплены функциональные обязанности и полномочия органов и должностных лиц (вице-президента, государственного советника), перечень министерств, госкомитетов и ведомств, обязанность Кабинета Министров по оперативному руководству деятельностью глав местной администрации и некоторые другие ключевые вопросы.

29 мая 1992 года на VIII сессии Верховного Совета двенадцатого созыва с докладом «О проекте Конституции Республики Казахстан» выступил Глава государства. После тщательного публичного обсуждения депута-

---

<sup>28</sup> В первых числах декабря 1991 года мне довелось участвовать во встрече в Алматинской высшей партийной школе при ЦК Компартии Казахстана более чем со ста председателями районных и городских Советов. Модерировал мероприятие Председатель Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления Верховного Совета Ю.А. Клочков. Как только мы заняли свои места, из зала председательствующему в резком тоне был задан вопрос о предполагаемых новациях в организации власти на местах. Юрий Алексеевич парировал, что на него лучше ответит старший референт Государственно-правового отдела Аппарата Президента и Правительства В.А. Малиновский. Я вкратце рассказал о концепции законопроектов. Но вскоре был остановлен буквально цунами реплик. Самые доброжелательные звучали так: «А Президент знает, что творит его аппарат?», «Какое у Вас, господин Малиновский, образование?». А буквально через несколько дней после этой встречи, 10 декабря 1991 года состоялась торжественная церемония вступления в должность всенародно избранного Президента страны. В своей инаугурационной речи Нурсултан Абишевич четко обозначил линию на укрепление и персонафикацию исполнительной власти в регионах и на местах посредством учреждения должности главы местной администрации. В кулуарах Дворца Республики ко мне подошла одна из наиболее активных участниц недавней встречи в ВПШ и извинилась, мол, простите, погорячились, теперь все понятно. И это был лишь один малозаметный эпизод, довольно точно иллюстрирующий бурное время эпохальных перемен, несомненно, включающих конституционный процесс.

тами (с телевизионной трансляцией на всю страну) 2 июня документ был утвержден в первом чтении и через неделю опубликован в республиканских и областных газетах для всенародного обсуждения.

28 октября 1992 года на очередном заседании Конституционной комиссии были подведены итоги всенародного обсуждения, в котором приняло участие свыше 3 млн. человек. З.Л. Федотова доложила о предлагаемых поправках, подчеркнув, что, дорабатывая проект Конституции, рабочая группа, конечно же, учитывала факт его принятия Верховным Советом в первом чтении. «Это главное, чем мы руководствовались. Вместе с тем мы стремились, не выходя по принципиальным вопросам далеко за рамки первого чтения, улучшить проект».<sup>29</sup>

Завершая заседание, Н.А. Назарбаев особо выделил ряд принципиальных моментов, связанных с организацией государственной власти в центре и на местах, отдельных составляющих институтов Президента Республики, Верховного Совета, судов, а также статуса языков.

5-6 ноября доработанный проект Конституции был рассмотрен Президиумом Верховного Совета, одобрен им с учетом высказанных мнений и внесен на X сессию Верховного Совета.

Между тем, в обществе продолжалось острое обсуждение документа.

10 ноября Президент Республики выступил с докладом о проекте Конституции на республиканском совещании глав администраций и председателей Советов народных депутатов районов, городов и областей. Н.А. Назарбаев, в частности, сказал, что в своей работе Конституционная комиссия руководствовалась не только желанием создать истинно демократическую Конституцию, соответствующую нормам международного права, но и необходимостью иметь Конституцию, объединяющую людей.

«Ни один пункт Конституции не должен вызвать распрей, накалять ситуацию в обществе, провоцировать противостояние. Необходимо открыто обсудить любые острые вопросы и найти по ним такие решения, которые будут соответствовать нашей принципиальной политике, предусматривающей обеспечение равенства всех людей в многонациональном государстве. Основа всех наших успехов в преобразовании общества – это единство всех казахстанцев, согласие и мир».<sup>30</sup>

Глава государства определил круг позиций, по которым в Комиссии так и не было найдено согласованных решений.

<sup>29</sup> Стенограмма заседания Конституционной комиссии. 28 октября 1992 года. – Архив Президента РК.

<sup>30</sup> Стенограмма выступления Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на республиканском совещании глав администраций и председателей местных Советов народных депутатов по проекту новой Конституции. – Архив Президента РК.

Вскоре, 10 декабря 1992 года, Президент Республики представил проект Конституции с итогами его обсуждения на IX сессии Верховного Совета двенадцатого созыва и в течение всех следующих дней также вместе с депутатами участвовал в дискуссии.

7 января 1993 года Председатель Конституционной комиссии провел ее завершающее заседание. Был представлен выносимый на окончательное принятие Верховным Советом проект Основного Закона страны, в котором нашли отражение поправки, предложенные согласительной комиссией и рабочей группой.

18 января на IX сессии Верховного Совета Н.А. Назарбаев предупредил, что реформа погибнет, если сверху донизу не будет обеспечено уважение к Конституции, неукоснительное следование Основному Закону. «Только конституционность может противостоять главному врагу реформ – политическому и правовому хаосу, местничеству».<sup>31</sup>

25-28 января Н.А. Назарбаев присутствовал на сессии при окончательном обсуждении и принятии Конституции.

28 января 1993 года Верховный Совет поимённым голосованием почти единогласно (из 312 депутатов за Конституцию проголосовало 309, воздержался – 1, против – 2) принял первую Конституцию суверенного Казахстана.

«Когда на электронном табло в зале заседания Верховного Совета появились результаты голосования, зал взорвался аплодисментами, – вспоминает Нурсултан Абишевич. – В зале слышались восторженные возгласы: «Да здравствует Казахстан!», «Да здравствует Конституция!». На глазах некоторых депутатов я заметил слёзы радости.

Это было действительно историческое событие в жизни казахстанского народа, вставшего на путь самостоятельного развития. Принятая в условиях 1993 года Конституция явилась компромиссом между той частью общества, которая противилась проведению социально-экономических и политических реформ, и другой ее частью, понимавшей необходимость и неизбежность трансформации Казахской ССР в демократическое цивилизованное государство. Она позволила предпринять первые, такие необходимые тогда шаги на пути реформирования», – пишет Елбасы.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Стенограмма IX сессии Верховного Совета Республики Казахстан. Утреннее заседание. 18 января 1993 года. – Архив Президента РК.

<sup>32</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – С. 61-62.

В своем выступлении на сессии Президент Республики, поздравив всех казахстанцев с принятием первой Конституции Республики Казахстан, подчеркнул, что тем самым положено начало созданию правовой базы для становления государственности, перехода на качественно новый этап обеспечения национальной независимости, реальных гарантий гражданских прав и свобод, практического осуществления перспективных замыслов в построении демократического общества и правового государства.

Конституция состоит из 131 основных и 13 переходных статей.

Ее структура включает преамбулу, «Основы конституционного строя», четыре раздела: I «Гражданин, его права и обязанности», II «Общество, основы его устройства», III «Государство, его органы и институты», IV «Гарантии соблюдения Конституции», а также «Переходные положения».

Президент Республики рассматривал Конституцию в качестве стабилизирующего фактора, о чем 28 января 1993 года упомянул в выступлении по случаю ее принятия. Вместе с тем он осознал, что в обществе переходного периода Основной Закон не может быть долговечным.

Его отдельные положения продолжали вызывать несогласие Елбасы. К ним относятся: характер государственности, статус языков, равенство граждан независимо от национальной принадлежности, собственность на землю, последовательное проведение принципа разделения властей.

Позже, 30 июня 1995 года, на II сессии Ассамблеи народов Казахстана Н.А. Назарбаев отметил следующее: «Казахстан – это результат государственного самоопределения... представителей всех национальностей, населяющих нашу страну».<sup>33</sup>

Совершенно правильным и справедливым было придание казахскому языку конституционного статуса государственного. А вот положение русского языка, как языка межнационального общения (восьмое положение основ конституционного строя), оставалось юридически недостаточно определенным.

Первое положение основ конституционного строя вызывало сомнение, так как в нем Республика Казахстан определена как «демократическое, светское и унитарное государство». Во-первых, к провозглашенным двум характеристикам необходимо добавить еще правовую и социальную. А, во-вторых, Конституция 1993 года, получается, исходила из факта наличия государства как достигшего уровня демократического, хотя ему еще предстоял непростой путь самоутверждения в качестве такового.

---

<sup>33</sup> Назарбаев Н.А. Пять лет независимости. – Алматы, 1996.

В статье 45 Конституции обоснованно провозглашался революционный для того времени принцип: «Экономика Республики Казахстан основывается на многообразных формах собственности. Государство обеспечивает равенство перед законом всех субъектов собственности». Частная собственность объявлялась неприкосновенной, государством гарантировались свобода частной предпринимательской деятельности и обеспечение ее защиты и поддержки (статьи 47 и 48). Однако при отсутствии таких же конституционных гарантий для государственной собственности, равная защита для нее оставалась лишь благим пожеланием.

Земля, наряду с недрами, водами, растительным и животным миром, другими природными ресурсами, являлась объектом исключительно государственной собственности (статья 46).

Не было обеспечено верховенство Конституции по отношению к международно-правовым актам (статья 3).

Ценой за провозглашение некоторых положений в Основном Законе (или, наоборот, отсутствие в тексте ряда насущных идей) стала растущая настороженность в обществе за свое будущее граждан некоренной национальности, усиливающееся недоверие иностранных инвесторов, торможение рыночных преобразований.

Серьезные противоречия возникли, в целом, в организации государственной власти и, в частности, формы правления, статуса высших госорганов.

В Конституции оказалось заложено двоевластие. Его фундаментом стало четвертое положение основ конституционного строя о том, что «право выступать от имени всего народа Казахстана принадлежит только Верховному Совету и Президенту Республики в пределах их конституционных полномочий». Шестое положение гласило: «Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с ним государственные органы в рамках своих полномочий самостоятельны, взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов».

Отсутствие сущностного консолидирующего начала государства порождало наличие двух институциональных центров, во взаимоотношениях между которыми не были выстроены рациональные балансы.

«Разрешение горящих, жизненно важных проблем общественного развития страны сдерживалось и перманентно подменялось перетягиванием Верховным Советом и местными Советами народных депутатов одеяла

власти на себя при тотальной критике депутатами исполнительных органов».<sup>34</sup>

Только за Верховным Советом закреплены полномочия по принятию Конституции, внесению в нее изменений и дополнений (статьи 64, 72 и 129).

Президент Республики обращается с посланиями к народу Республики Казахстан и ее Верховному Совету, представляет Верховному Совету ежегодные доклады о положении республики и периодически информирует его о наиболее важных вопросах внутривластной и внешнеполитической деятельности Республики Казахстан (подпункт 10) статьи 78).

Двойственность присутствовала и в части назначения всенародного голосования. Согласно подпункту 7) статьи 64 Верховный Совет принимает решение о проведении референдума, тогда как, исходя из подпункта 7) статьи 78, Президент Республики «после консультаций с Верховным Советом принимает решение о проведении референдума».

В мою память врезалось, как на одном из заседаний Конституционной комиссии весной 1992 г. было предложено ввести в Казахстане двухпалатный Парламент, а также институты досрочного прекращения полномочий Парламента и импичмента Президента. Реакция многих депутатов Верховного Совета оказалась молниеносно-негативной. Были высказаны контраргументы, начиная с вопроса «а как же быть без единого председателя парламента?», включая замечание «Казахстан был всегда полигоном для проведения экспериментов. Семипалатинск, Арал. А тут еще двухпалатный Парламент...» и кончая утверждением «о невозможности избрания в Казахстане плохих президента, депутатов и неприемлемости превращения Конституции в Уголовный кодекс против Президента».

Подобные им, чисто политические возражения, лишили Конституцию механизмов выхода из кризисов в высшем эшелоне власти. В числе других они преследовали и цель любыми способами, возможно, вплоть до блокирования принятия Основного Закона, сохранить от переизбрания Верховный Совет двенадцатого созыва. Что, в свою очередь, ставило под сомнение объективность принятия Конституции депутатским корпусом.

Стратегически при всей своей повышенной политической значимости в качестве заметной вехи на пути казахстанского конституционного строительства, Конституция 1993 г. оказалась противоречивой.

---

<sup>34</sup> Данная тенденция в то время перманентно подтверждалась и на уровне обычных законов. Так в законы «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР», «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан», «О Контрольной Палате Верховного Совета Республики Казахстан», «О прокуратуре Республики Казахстан» и некоторые другие в 1991-1993 годах включались нормы, значительно расширяющие полномочия Президиума Верховного Совета вплоть до подмены им самого депутатского корпуса и превращения в руководящий орган над ветвями власти.

«Пробелы и неувязки, вынужденные компромиссы, на которые пришлось пойти в Конституции 1993 года, впоследствии поставили страну в ряде случаев в правовой и политической тупик... Застряв на полпути между социалистическим прошлым и рыночным будущим, она неизбежно стала эклектическим сочетанием разнородных и несовместимых положений, что лишило ее последовательности и единства».<sup>35</sup>

Отмеченные Президентом Республики ключевые проблемы содержания Конституции 1993 года, думается, в своей основе имели, с одной стороны, объективные причины, порожденные бурным временем, и, с другой, особенно субъективные причины, коренящиеся в формате разработки проекта и принятия Конституции «социалистическим парламентом».

Действовавшая в то время Конституция Казахской ССР 1978 года предусматривала принятие новой Конституции исключительно парламентским путем.

«Поэтому Верховный Совет сохранял значительную часть своих решающих властных полномочий, тогда как президентская власть в тот период была все еще на стадии становления. В этих условиях приходилось идти на компромиссы во имя недопущения раскола в обществе и государстве, сохранения мира и стабильности в еще нарождающемся государстве и полиэтничном обществе. В конечном итоге необходимость сохранения внутривластной стабильности взяла верх над задачей принципиального и бесповоротного решения ключевых для страны проблем.

...Получилось так, что не народ принял Конституцию, а сформированный по советским законам Верховный Совет и чиновничество даровало её себе и заодно народу», – считает Глава государства.<sup>36</sup>

В целом конституционный процесс характеризовался длительным, практически двухлетним, периодом и внешней демократичностью. При этом он был отягощен значительной политизированностью, столкновением позиций различных госорганов, топтанием на месте по многим принципиальным началам.

Ситуацию обострило и то, что на завершающем этапе, когда центр принятия решений переместился в кабинеты Верховного Совета и его Президиума, с проектом Конституции стали происходить некие странности, наверняка повлиявшие на его содержание.

---

<sup>35</sup> Выступление Н.А. Назарбаева на II сессии Ассамблеи народов Казахстана. – г. Алматы, 30 июня 1995 года.

<sup>36</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – С. 61-62.

Несколько общественных движений и политических партий Казахстана решительно выступили против проекта и призвали отправить его на доработку. Кроме того, они отказали сформированному еще в советское время Верховному Совету, треть депутатов которого была избрана от уже не существовавших к 1993 году общественных организаций, в моральном праве принимать Конституцию нового суверенного государства.

Необходимо отметить, что далеко не все депутаты Верховного Совета двенадцатого созыва соглашались с деструктивными действиями части руководства Верховного Совета и его Президиума, осознавая, чем они чреватые на самом деле.

В январе 1993 года в газете «Казахстанская правда» были опубликованы депутатский запрос и ответ на него Председателя Конституционного суда М.Т. Баймаханова.<sup>37</sup>

Народные депутаты Д.Е. Абдрахимова, С.А. Абдрахманов, С.В. Дрожжин, С.К. Муқанов, В.В. Чернышев, В.Ю. Роменский и В.А. Федорякин в обращении в Конституционный суд подняли вопрос о делах, связанных с ущемлением прав депутатов, нарушением установленной Конституцией компетенции Президиумом и подменой им Верховного Совета. «Достоинством широкой общественности стало и то, что отдельные члены Президиума блокировали выполнение Конституционным судом его функций по проверке конституционности внесения на рассмотрение нынешней сессии проекта Конституции». Депутаты считали необходимым заслушать ответ на свой запрос до принятия Конституции Республики Казахстан.

В ответе Председателя Конституционного суда М.Т. Баймаханова на депутатский запрос содержится следующая информация.

«По ходатайству совета Демократического комитета по правам человека Конституционный суд в ноябре 1992 года приступил к проверке соблюдения требований Конституции и законодательства в ходе подготовки проекта новой Конституции. Возможными нарушениями законодательного процесса, по мнению обратившейся с ходатайством стороны, могли быть изменения утвержденных Верховным Советом в первом чтении основных положений проекта; внесение в текст документа под видом учета итогов народного обсуждения идей, отсутствовавших в высказанных гражданами предложениях и замечаниях; принятие постановления Президиумом Верховного Совета 5 ноября с нарушением уста-

---

<sup>37</sup> Конституционный суд признал грубые нарушения законов руководством парламента. – Казахстанская правда, 1993, 29 января. См. также: Страсти вокруг Основного Закона. Какой же проект Конституции будут обсуждать депутаты. Интервью члена рабочей группы, представителя Конституционного суда республики, кандидата юридических наук В.А. Малиновского. – Казахстанская правда, 1993, 9 января.

новленных форм и порядка работы; внесение изменений и дополнений в рекомендованный 5 ноября текст проекта, изменение текста проекта должностными лицами и органами, не уполномоченными на то Верховным Советом и Конституционной комиссией. Однако Президиум Верховного Совета, обсудив запрос Конституционного суда, в нарушение Закона «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и статьи 111 Конституции не представил Конституционному суду затребованные им документы».

Поднятые общественниками и депутатами вопросы остались без ответа, а Конституция – принята со многими сомнениями.<sup>38</sup>

По большому счету, проявленная в ходе всенародного обсуждения воля казахстанцев была искажена материализованными в итоговом документе представлениями депутатского большинства. Вполне естественным следствием стало непонимание и непринятие Конституции отдельными слоями казахстанского общества и зарубежными партнерами.

«Настоящее не в состоянии изменить прошлого, но может извлечь из него уроки, – подчеркнул Елбасы, представляя проект новой Конституции 30 июня 1995 года на II сессии Ассамблеи народов Казахстана.

Из истории разработки и принятия Конституции 1993 года были сделаны важные выводы. С полной уверенностью их можно определить в качестве казахстанских принципов конституционализма, в тот период заложенных основателем Независимой Государственности Н.А. Назарбаевым. Вновь обратимся к прямой речи Елбасы, его многочисленным выступлениям, в том числе и более позднего времени, в которых дается оценка Конституции 1993 года.

О высочайшей значимости Конституции в жизни казахстанского общества и необходимости относиться к ней с максимальным уважением, вниманием и ответственностью.

«Мы создаем новую Конституцию, мы ответственность перед нашим народом берем за это на будущее» (на заседании Конституционной комиссии 28 октября 1992 года).

«Мы приступили к важнейшему документу, который будет определять жизнь 17-миллионного населения нашего молодого независимого государства. ...Вы извините, надо быть очень ответственным. Я просто вас призываю отойти от того тона полемики, который обычно присутствует в Парламенте, когда мы принимаем какие-то законы, даже бюджет.

---

<sup>38</sup> Данная тема была поднята и другими средствами массовой информации. См. напр.: Конституционный суд не вправе вести следствие, чтобы отыскать виновных в фальсификации законов. Этим должен заняться Верховный Совет, но кому захочется стать «унтер-офицерской вдовой»? – Экспресс, 1993, 29 мая.

Здесь нужно хладнокровие, спокойствие и прежде всего ум, и все время чувствовать, что за нами 17 миллионов. Я прошу вас слушать друг друга внимательно, взвешивать каждое слово, не возбуждаться, не поддаваться эмоциям. Именно этот документ надо рассматривать спокойнейшим образом. Этого требует от нас ответственность перед нашим государством, перед будущим нашего государства и перед нашим народом. Спасибо!» (на сессии Верховного Совета 25 января 1993 года).

Разработка Конституции должна закладывать основы казахстанского конституционного патриотизма, создаваться при безусловном соблюдении интересов, исторических и социокультурных характеристик Казахстана.

В Конституции 1993 года «не были определены цели и приоритеты в общественном развитии, в нее не удалось заложить прочный правовой фундамент системных преобразований, не были легитимированы конституционные средства и инструменты, позволяющие осуществить достижение поставленных целей» (на торжественном заседании, посвященном первой годовщине принятия новой Конституции Республики Казахстан 29 августа 1996 года).

«Нельзя никогда не учитывать, что есть особенности Казахстана. Только что мы после многодесятилетнего тоталитаризма пришли к этому обществу, только что маленький запах демократии почувствовали, только что начинаем шаги в сторону рыночной экономики... Давайте сделаем, чтобы в Казахстане порядок был. Какой у нас менталитет, какой народ, в каком обществе мы живем? Почему все время за кем-то ходим и по следу наступаем след в след, скажите?» (на заседании Конституционной комиссии 28 октября 1992 года).

Неоднократно Елбасы напоминал: «Не стоит сегодня стремиться создать Конституцию, рассчитанную на века. Не в этом задача. Новая Конституция должна стать твердой основой нашего движения вперед в условиях трудного и болезненного переходного периода, надежным ориентиром в последовательном созидании подлинного суверенного, стабильного и благоденствующего Казахстана» (на IX сессии Верховного Совета двенадцатого созыва 9 декабря 1992 года).

«Почти сразу же после вступления Конституции в силу обнаружилось, что она полностью оторвана от реальности и не может служить правовой основой государственного строительства. Верховный Совет, отдавший голоса за эту Конституцию, еще раз продемонстрировал фатальный разлад с новой эпохой» (в книге «Эра независимости»).

«Коллективный труд Конституционной комиссии завершен, у вас на руках представленный проект. Но, как мне известно из состоявшихся накануне бесед со многими депутатами, сомнений остается еще немало.

Есть они и у меня. В этой связи считаю своим долгом поделиться ими с вами. Поймите меня правильно, доложив мнение только Конституционной комиссии и не высказав своего видения некоторых проблем, я был бы не прав и не вполне искренен не только по отношению к вам, но и ко всем казахстанцам. Исхожу при этом из того, что как всенародно избранный Президент, я персонально несу ответственность перед всем населением республики за ее судьбу, за воплощение в жизнь избранного курса, принципов президентской платформы, которую поддержали избиратели. Есть у меня и свое видение того, в какой последовательности, используя какие механизмы, нужно это делать. И это видение ни для кого не секрет, я постоянно излагаю его во всех своих выступлениях, претворяю в практической деятельности» (на IX сессии Верховного Совета двенадцатого созыва 9 декабря 1992 года).

«При разработке Конституции 1993 года лоббистского давления избежать не удалось. Тогда каждый, кто принимал участие в ее разработке, пытался сделать будущий Основной Закон удобным для себя, исходя из той должности, которую занимал: депутаты стремились предусмотреть больше полномочий для законодательной власти, правительственные чиновники – для исполнительной власти и т.д. Единицы думали о том, что нужно делать документ не для себя, а для страны» (в книге «Казахстанский путь»).

«Всегда, например, ссылаемся на старые понятия, понимаете, потому, что мы никогда демократически не жили. Мы всегда жили при Генеральном секретаре, жили при хане, при царе и при генерал-губернаторе. Поэтому у людей часто возникает ассоциация в этом отношении» (на заседании Конституционной комиссии 28 октября 1992 года).

Многочисленные и острейшие дискуссии развернулись по вопросам конструкции государства. Президент страны многократно убеждал, что Конституция должна заложить основу для демократически организованной и эффективной государственной власти.

«Чтобы создать институты демократии, нужна власть... Нужна власть для того, чтобы демократические институты были, нужна власть, чтобы гласность и свобода печати были. Кто их делает? Так вы хотите развала постепенно под словом демократия? Или мы хотим построить демократию?» (на заседании Конституционной комиссии 28 октября 1992 года).

«Вопрос о власти... Я за любые перетяжки, как хотите называйте, пуговицы, там, что хотите пришивайте. Но давайте сделаем так, чтобы представительная власть имела четкие конституционные ограничения и исполнительная власть имела четкое название своих полномочий и

одна власть на другую на залезала. Но никто не отрицает контролирующую роль парламента над исполнительной властью.

Ну поймите, я только за то, чтобы исполнительная власть работала. Если исполнительная власть, которая должна выполнять законы, указы и т.д., будет валяться на дороге, не будет ничего – ни представительной власти, ни судебной власти, и вот придут преступники и разгонят просто...» (на заседании Конституционной комиссии 28 октября 1992 года).

Все перечисленные и другие ключевые позиции Н.А. Назарбаевым не просто озвучивались перед аудиториями по заранее написанным текстам. Они вынашивались, обдумывались, заявлялись на всевозможных форумах и отстаивались при малейших возможностях, начиная с первого заседания Конституционной комиссии вплоть до дней постатейного голосования в Верховном Совете 25-28 января 1993 года.

Остается только сожалеть, что слова Президента Республики не были услышаны, осмыслены и приняты всеми теми, кто решающим образом определял действия Верховного Совета двенадцатого созыва и его Президиума.

Как опытный стратег, Первый Президент Республики – Елбасы прекрасно понимал, что некоторые жесткие формулировки, а также вопросы, снятые с обсуждения в интересах сохранения стабильности в обществе и высших эшелонах власти, сориентированные на будущие предложения, будут дискутироваться в стране и рано или поздно потребуют доработки Конституции 1993 года.

Отголоски негативных социальных настроений выплеснулись уже на I сессии избранного в апреле 1994 года Верховного Совета тринадцатого созыва. Ряд депутатов инициировали возобновление конституционного процесса. На то у них были и объективные предпосылки.

Высказанные в ходе подготовки проекта и принятия Конституции прогнозы и опасения получили свое реальное подтверждение. Оправдались предупреждения Н.А. Назарбаева.

Осенью 1993 года произошел распад системы местных Советов народных депутатов, закончившийся досрочным прекращением полномочий Верховного Совета двенадцатого созыва 10 декабря.

В начале лета 1994 года возникли острые разногласия между вновь избранным Верховным Советом тринадцатого созыва и действовавшим Кабинетом Министров. По инициативе Главы государства в целях выхода из кризиса 20 сентября 1994 года был подготовлен проект Соглашения об обеспечении взаимодействия и согласованной работы между законодательной и исполнительной властями. По итогам встречи Президента РК

с депутатами Верховного Совета это Соглашение было подписано Главой государства и Председателем Верховного Совета.<sup>39</sup>

Данное Соглашение (в Верховном Совете его метко окрестили «договором о ненападении») отдельными депутатами критиковалось с правовых позиций. Однако в условиях искусственно созданного при разработке проекта Основного Закона отсутствия конституционного механизма разрешения разногласий между высшими государственными органами, требовать от них конструктивных политических решений в рамках жестко-формального соответствия не только духу, но и букве Конституции вряд ли было обоснованно. В противном случае непринятие нетрадиционного акта могло бы повлечь глобальные нарушения Конституции.

«Конституция образца 1993 года стала правовым препятствием на пути совершенствования государственного устройства, дальнейшего развития социально-экономических и политических реформ. Ежедневно сталкиваясь с подобными многочисленными «белыми пятнами» в законодательстве, мы понимали, что Конституция образца 1993 года не годится в качестве правовой основы для строительства суверенного Казахстана. ...Необходимость создания более четкой и последовательной конструкции власти, решения на конституционном уровне вопросов фундаментального экономического характера и большого общественно-политического значения были очевидны».<sup>40</sup>

Уже 14 июля 1994 года распоряжением Президента РК для подготовки проекта Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» была создана рабочая группа. Ее руководителем был назначен Министр юстиции Н.А. Шайкенов. В состав также включены Государственный советник Республики Казахстан К.Ш. Сулейменов, Первый заместитель Управляющего делами Кабинета Министров Ю.И. Обрядин, Первый заместитель Генерального прокурора А.В. Константинов, заместитель Заведующего Отделом законодательных инициатив и правовой экспертизы Аппарата Президента Республики А.Н. Котлов, Личный представитель Президента в Верховном Совете М.К. Раев, двое судей Конституционного суда, ряд депутатов Верховного Совета и председатели профильных комитетов Верховного Совета.

В одном из вариантов рассмотренного проекта Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики

---

<sup>39</sup> Казахстанская правда, 1994, 21 сентября.

<sup>40</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – С. 62.

Казахстан» предлагалось внести 41 поправку, включая изменение наименования и содержания целой главы 12 «ЖАРҒЫ МӘЖІЛІС – ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ».

И вновь произошли острые споры, столкновение подчас полярных мнений. Впоследствии эту ситуацию разъяснил сам Нурсултан Абишевич.

Непрекращающаяся дискуссия о путях реформирования Конституции 1993 года стала набирать обороты и выплеснулась в средства массовой информации.

Так, в ноябре 1994 года в газете «Панорама» на одной полосе были помещены интервью ректора Государственного юридического института Е.К. Нурпеисова и статья депутата Верховного Совета М.Н. Головкина.

В первом материале кандидат юридических наук, бывший директор Института государства и права Национальной академии наук, член Конституционной комиссии, известный специалист в области теории государства и права, говорит, что не всякие темы этой дисциплины ему удаются на одинаковом уровне, а за курс конституционного права он не берется.

Во втором – инженер-физик, бывший заведующий кафедрой электротехники Усть-Каменогорского строительного-дорожного института, показывает свое, как он говорит, умение читать Конституцию Республики между строк. Широко представлены и выводы М.Н. Головкина, полученные в результате подобного междустрочного анализа. Они крайне неутешительны: в Казахстане не было и нет опыта подготовки Конституции, совершенно не учтен мировой опыт, Основной Закон полон противоречий. Вывод: естественно, Конституцию 1993 года нужно полностью переписывать.<sup>41</sup>

Окончательная точка в этом непростом теоретическом и архизначимом практическом вопросе была поставлена Президентом Республики.

«Многие знают, что первоначально вынашивался вариант ограничиться внесением в действующую Конституцию пусть многочисленных, но все же только поправок. Но затем выяснилось, что нужно менять всю структуру Основного Закона, вносить изменения в очень принципиальные положения, порождающие поправки многих других статей, а все вместе невозможно собрать в целостный и взаимоувязанный документ».<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Панорама, 1994, 12 ноября. См. также: Малиновский В. Судья Конституционного суда РК. Пересмотр Конституции будет оправдан лишь тогда, когда она полностью исчерпает свой демократический потенциал. – Панорама, 1994, 18 декабря и Голенко В. Депутат Верховного Совета РК. Вместе с конституционным потенциалом может быть исчерпано само государство. – Панорама, 1994, 25 декабря.

<sup>42</sup> Выступление Н.А. Назарбаева на II сессии Ассамблеи народов Казахстана, г. Алматы, 30 июня 1995 года.

Катализатором событий, ускорившим конституционный процесс, стали полные напряжения события марта 1995 года. Постановлением Конституционного суда от 6 марта был признан не соответствующим Конституции ряд актов Центральной избирательной комиссии. Правовым следствием явилось прекращение деятельности Верховного Совета и действия принятых им в течение года законов и иных актов. Президенту Республики пришлось вновь принять ответственность на себя и использовать нетрадиционные меры по спасению от коллапса всей правовой системы страны, реформировать Правительство и другие государственные органы. Теперь уже глобально в масштабах страны обнажилась вся слабость конституционных конструкций.

«В эти драматические дни, – отметил Н.А. Назарбаев в выступлении на торжественном заседании, посвященном первой годовщине принятия новой Конституции Республики Казахстан, – пришло окончательное осознание того, что медлить с конституционной реформой – просто опасно для судеб казахстанского общества и будущего независимого государства... Я не случайно напоминаю тот период. Ибо отдавал себе отчет, что промедление чревато дальнейшей пробуксовкой экономических реформ, топтанием на месте в вопросах политических преобразований».<sup>43</sup>

Уверен, что в тот момент Н.А. Назарбаев в очередной раз однозначно подтвердил свою решительность и твердость в защите интересов Казахстана и его будущего. Сломав «конституционную классику» советского периода и вызвав огонь критики на себя, Елбасы избрал стратегию прямого и откровенного разговора с народом, честно объяснив ситуацию и предложив свой вариант Конституции. И вновь выиграл!

Как видим, исходя из первейшей значимости Конституции в жизни казахстанского общества и государства, Президент Республики лично руководил конституционным процессом. «Это мое железное правило с юности: за любое дело браться основательно, не допускать верхоглядства. Тем более когда речь идет о деле воистину великой важности», – пишет Елбасы.<sup>44</sup>

Во время заседаний Конституционной комиссии и рабочей группы, встреч с отдельными учеными и сотрудниками своего аппарата, Н.А. Назарбаев запрашивал информацию о зарубежных аналогах, высказывал мнение не только по содержанию, но и формулировкам тех или иных норм. Спорил, доказывая свою правоту. Иногда, выслушав аргу-

---

<sup>43</sup> Назарбаев Н.А. Пять лет независимости. – Алматы, 1996. – С. 545.

<sup>44</sup> Назарбаев Н.А. Эра независимости. – С. 44.

менты оппонента, соглашался с ними. Полностью владел конституционной материей на макро- и микроуровнях. Оказывал влияние на формирование концептуальных конструкций и текста, вплоть до корректировки изложения отдельных норм. К слову, на одном из сохранившихся в моем архиве вариантов проекта Конституции имеется 22 правки, сделанные Нурсултаном Абишевичем собственноручно.

Многие подходы, продемонстрированные Н.А. Назарбаевым в 90-х годах XX века, являются не просто конструктивными. Они вносят вклад в развитие теории конституционного права, сравнительного правоведения, политологии и других областей гуманитарных знаний, а также в практику конституционного строительства.

Таковыми выступают идеи об очередности демократических реформ в системе мер по преодолению рисков политического транзита («сначала экономика, потом – политика»); о безусловном учете общих интересов казахстанцев; о предназначении Конституции не только как цели, но и как действенного средства в глубоких преобразованиях общества; о предмете Основного Закона (о его первейших началах, консолидирующих весь народ); о верховенстве Конституции по отношению к актам международного права; о народном, государственном и национальном суверенитетах; о характере государственности и статусе языков; о безусловном равенстве граждан в полиэтничном обществе; о собственности на землю; о необходимости закрепления точного баланса единства и разделенности государственной власти и эффективно работающего государственного механизма; о написании Конституции понятным для всех граждан языком и многие другие.

Основанное на прочной убежденности системообразующее видение Президента Республики Н.А. Назарбаева очень скоро нашло свое максимальное воплощение в президентском формате разработки и принятия второго поистине казахстанского народного Основного Закона. Именно твердая позиция Елбасы в единстве с волей народа Казахстана решающим образом определила идеологию, содержание, стиль изложения положений и норм Конституции Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. Благодаря именно этому нерушимому единству обеспечены гражданский мир, стабильное, уверенное и поступательное развитие страны, ее уважение в мировом сообществе, а также успешное функционирование Конституции на протяжении без малого 25-ти лет и ее последовательная модернизация.

## **НУР-СУЛТАН (АСТАНА) – СИМВОЛ НЕЗАВИСИМОСТИ КАЗАХСТАНА**

6 июля 1994 года Президент Республики Казахстан Нурсултан Абишевич Назарбаев на пленарном заседании Верховного Совета – прежнего парламента страны – выступил с неожиданным предложением.

«...Выношу на ваше рассмотрение очень важный для жизни республики, особенно на перспективу, вопрос о переносе столицы. Алматы уже не отвечает требованиям столицы независимого государства, – говорил тогда Глава государства, – ...по моему поручению проведено обстоятельное изучение всей территории республики с целью определения оптимального месторасположения новой столицы. Проведенный по 32 параметрам анализ показал, что из всех вариантов наиболее предпочтительным является Акмола».

В тот момент мало кто мог объективно оценить идею переноса столицы. Для этого нужен был политический опыт, глубокое понимание процессов, происходящих в стране, четкое видение будущего, наконец, смелость, присущая выдающимся государственным деятелям.

Для большинства инициатива Президента была непонятна. В экономике кризис, инфляция. Кругом разруха, остановка предприятий, задержки зарплат, пенсий. Как в такой момент можно говорить о переносе столицы?! По силам ли нам такая задача?!

Депутаты Верховного Совета после жаркой дискуссии поддержали предложение Президента, но и они были уверены, что на переезд потребуется 30-40 лет. Однако Глава государства ждать не собирался. Время требовало решительных действий.

Сейчас, через десятилетия, правильность принятого тогда решения кажется очевидной. Но в 1994 году Президент шёл на огромный риск. Фактически, он связал свое политическое будущее с успехом новой столицы. Кстати, это сразу же почувствовали различные политики, которые изо всех сил старались заработать очки, критикуя перенос столицы. Чем они только не пугали: и крахом экономики из-за неизбежных огромных расходов, и лютыми зимними морозами в Акмоле, и гигантскими комарами.

Много лет спустя я спросил у Президента республики, как он решился на перенос столицы, где брал силы, уверенность, чтобы продолжать идти вперед, несмотря на критику, непонимание и даже сопротивление?

Нурсултан Абишевич ответил: «Делал, потому что должен был, потому что отвечал за страну. Ну а что касается критики... Не будешь ничего делать – будут критиковать. Будешь что-то делать – тоже будут критиковать. Поэтому лучше что-то делать. Ведь больше всего в жизни человек жалеет о том, чего не сделал».

Только благодаря решительности Главы государства, смелым президентским реформам и, в том числе, благодаря переносу столицы мы преодолели кризис, вышли на уверенный курс развития. Новая столица стала одним из рычагов, который запустил реальные положительные сдвиги в экономике. Начался подъем строительной отрасли, а за ней по цепочке по всей стране заработали другие производства. Создавались тысячи новых рабочих мест. Но самое важное – столица вдохнула в наш народ веру в свои силы, стала символом обновления страны, реальным воплощением нового независимого Казахстана.

Не каждому выпадает удача стать непосредственным участником исторических событий. И я бесконечно благодарен Нурсултану Абишевичу за доверие и предоставленную возможность внести вклад в строительство столицы нашей республики.

В 1994 году я жил в Акмоле, занимался бизнесом. Здесь я вырос, это родной для меня город. Новость о переносе столицы мои земляки восприняли с большой радостью и надеждой. Все ждали, что со столичным статусом в Акмолу придет новая жизнь. Но в тот момент я, конечно, не мог представить, насколько решение Главы государства изменит мою судьбу. Да и всю страну, судьбу всех казахстанцев...

Через некоторое время, как представитель первого поколения казахстанских предпринимателей, я был избран депутатом Сената. В Парламенте активно работал над законодательным обеспечением рыночных реформ. Вдруг, в один из дней октября 1996 года получаю приглашение в Администрацию Президента. В Акмолинской области вводилась должность первого заместителя акима, который будет отвечать за экономику и строительство новой столицы. Предложили попробовать себя в роли государственного служащего.

После недолгих раздумий, конечно же, согласился. Было ясное понимание, что это возможность стать участником великого дела. Такой шанс выпадает раз в жизни.

В работу пришлось включаться с ходу, без раскачки. Срок передислокации столицы был четко установлен – конец 1997 года. В Акмоле началось масштабное строительство ключевых объектов. Решалась задача по размещению государственных органов, нужно было строить жильё.

Много вопросов было по городской инфраструктуре. Дороги, коммуникации, энергетика – все это находилось в очень плохом состоянии.

Глава государства регулярно бывал в Акмоле, непосредственно руководил строительством, вникал в каждую деталь. Для меня работа рядом с Президентом Республики стала огромной профессиональной, жизненной школой. Нурсултан Абишевич задавал темп, а мы изо всех сил старались от него не отстать.

Препятствия и трудности, конечно, были на каждом шагу. Причем преодолевать их нужно было в кратчайшие сроки – надежное энергообеспечение старых и новых, вводимых объектов, их телефонизация, прокладка коммуникаций, масса других задач. Сильно мешали бюрократы, не желающие брать на себя никакой ответственности, архаичность, косность мышления. Даже природа испытывала нас на прочность. Зима 1996-1997 годов оказалась особенно суровой. Но, несмотря на морозы, работа продолжалась полным ходом.

Вспоминается такой эпизод. Температура далеко за минус 30, да ещё с сильным ветром. Стоим все у строящегося жилого дома, ёжмся от ветра. Подъехал Нурсултан Абишевич, посмотрел вокруг и говорит: «Ну и дует-то как!» Все: «Да, хуже некуда». А он, как бы не слыша реплик, продолжает: «Нормально, в этих местах всегда ветер, поэтому и воздух чистый». От этих слов все как будто мгновенно согрелись, тут же голоса, мол, да, пусть дует, всё хорошо.

Когда Президенту кто-нибудь жаловался на суровый акмолинский климат, он нередко отвечал: «Это климат нашей Родины, наши предки испокон веков жили в этих краях, защищали эту землю и на погоду не жаловались».

Нурсултан Абишевич заряжал всех своей энергией, энтузиазмом, уверенностью в успехе. Он всегда находил слова, которые вдохновляли, воодушевляли людей.

Новая столица объединила, сплотила наш народ. Казахстанцы строили свою столицу вместе, всей страной. На акмолинских стройках трудились сотни подрядных организаций из Караганды, Аркалыка, Степногорска, Алматы, Павлодара, Кокшетау, Тараза, Капшагая, Костаная и других мест. Кстати, в то время многие предприятия подолгу сидели без заказов. Благодаря новой столице впервые за много месяцев люди начали получать зарплату. Так что, несмотря на трудности, все работали с воодушевлением, что называется, самоотверженно. Ключевые объекты были сданы в срок.

Основная часть переселенцев начала прибывать в Акмолу осенью 1997 года. Провожали и встречали их торжественно, с митингами, музыкой.

Первоначально люди заселялись в общежития. Переезжали без семей, жили по-спартански. Акмола тех лет новоселам, конечно, казалась захолустьем. Тем не менее, трудности встречали с энтузиазмом, жили весело, сдружились, настроение было приподнятое, оптимистичное. Тем более, город менялся буквально на глазах. Уже скоро госслужащие начали получать ключи от новых квартир.

Многие, кто переехал в столицу в конце 1990-х – начале 2000-х, теперь говорят, что это было самое счастливое время – годы больших надежд, успехов и исторических свершений.

Были, конечно, и скептики, которые не верили в будущее столицы. К счастью, такие были в меньшинстве и все достаточно быстро уехали. Даже в этом проявилась огромная польза переноса столицы. Состав государственных служащих обновился, остались действительно лучшие.

Кстати, большинство центральных государственных органов в новой столице также разместились в гораздо более комфортных условиях, в более просторных офисах, чем в Алматы. Они въезжали в хорошо оборудованные, по-современному отремонтированные здания. Как тогда говорили – после «евроремонта». В соответствии с установками Главы государства, все делалось добротнo и качественно, но без каких-либо излишеств. Такой деловой функциональный подход в последующем использовался и при строительстве новых зданий для госорганов на левом берегу.

20 октября 1997 года Президент Республики подписал исторический Указ «Об объявлении города Акмолы столицей Республики Казахстан».

8 ноября 1997 года в Акмолу были торжественно доставлены Государственный Флаг, Герб и Штандарт Президента. Это была важная веха в жизни будущей столицы, город стал хранителем эталонов государственных символов.

Я хорошо помню, день был хмурый, пасмурный. Возможно, поэтому по дороге в аэропорт, где предстояло встречать государственные символы, мне казалось, что город обретает какую-то строгость, официальность. Акмола впервые примеряла столичный мундир.

Но в аэропорту об осенней погоде уже никто не думал, всех захлестнули радостные эмоции, ощущение праздника. Акмолинцы в тот день приветствовали Главу государства с огромным воодушевлением. Прямо у трапа самолета в честь Главы государства исполняется «арнау» – посвящение поэтичное и вдохновенное, затем проходит древний обряд «аластау». Испокон веков казахи считали, что «очищение огнем» поможет всякому, кто отправляется в долгий и трудный путь. А чтобы путь был

счастливым, перед Президентом Республики выслан «ак жол» – белая дорога.

На центральной площади города состоялся митинг. Под звуки Гимна и артиллерийский салют государственные флаги были торжественно подняты над Резиденцией Президента и Домом Правительства.

А уже через месяц наступила одна из важнейших дат в истории нашей страны – 10 декабря 1997 года. В этот день в новой Резиденции Главы государства состоялось совместное заседание Президента Республики, членов Правительства и депутатов Парламента.

В память врезались слова, сказанные тогда Главой государства: «Отныне и навеки здесь, в центре огромной страны, будут приниматься решения, судьбоносные для народа. Здесь теперь бьется сердце нашей Родины. Отсюда Казахстан будет определять свою историческую судьбу».

Для меня тот день стал не только праздничным, но и рубежным, – Президент подписал Указ о моем назначении акимом столицы.

Накануне у Главы государства, как всегда, был очень напряженный график. Кроме, собственно, президентских обязанностей, совещаний, был ещё объезд города, строящихся и реконструируемых объектов и так далее – работа заканчивалась далеко за полночь.

Около часа ночи меня пригласили в Резиденцию. Президент был краток: работу городского акимата необходимо поднимать на новый уровень, это значит не просто руководить строительством, а сразу же браться за решение стратегических задач. «Строительство столицы – это для меня то же самое, что и строительство государства», – сказал тогда Нурсултан Абишевич.

Сейчас, перебирая в памяти события тех лет, я думаю, что это был один из самых напряженных и одновременно наиболее ярких периодов моей жизни. По сути, все было новое: работа, коллектив, задачи. Объем и важность этих задач были грандиозными. Ну и самое главное, вдохновляла возможность работать рядом с Главой государства – был железобетонный оптимизм и вера в успех.

Не успели ещё завершиться торжественные мероприятия, связанные с передислокацией столицы, уже началась подготовка к международной презентации Акмолы.

Столица – не только административный центр. Это – лицо страны. Презентация новой столицы должна была предъявить миру новый Казахстан – устремленное в будущее, молодое, независимое, современное государство.

Но перед этим произошло ещё одно важное событие. Буквально за месяц до презентации столица получила своё имя.

Историческое название – Акмола – подчеркивало сакральное значение, святость этой местности. Однако люди, мало знакомые с нашей историей, а может намеренно выискивающие любой повод для критики новой столицы, придумывали различные негативные трактовки её наименования. В обществе, на страницах газет развернулась горячая дискуссия по этому поводу. Об этом, естественно, знал и Глава государства, всегда очень внимательно прислушивающийся к общественному мнению.

У Нурсултана Абишевича есть правило – каждую минуту использовать с пользой для дела. Очень часто обсуждение рабочих вопросов начиналось в аэропорту, где мы встречали Главу государства, затем продолжалось по дороге в город. Нередко по пути заезжали на какой-либо строящийся объект.

В один из дней мы встречали Президента Республики из поездки по стране. Прямо в аэропорту он посадил нас с Премьер-Министром Н.У. Балгимбаевым в свою машину. «Вопрос с переименованием столицы действительно назрел», – сразу же начал разговор Глава государства. – «В ходе встреч в регионах многие люди говорили об этом, задавали вопросы». Президент немного помолчал, а потом полувопросительно сказал: «Как вам название «Астана»? В своем роде крылатое слово, оно стало бы символом устремленности в будущее».

Как это нередко бывало, вопрос Главы государства застал нас врасплох. Президент дал нам время, что называется, на размышление. Однако очень скоро разговор продолжился.

Нурсултан Абишевич приводил убедительные аргументы за «Астану»: слово имеет четко фиксированный смысл и буквально означает – столица; во-вторых, оно не имеет негативных политических или исторических интерпретаций; в-третьих, оно благозвучно как на казахском, так и на всех других языках. Наконец, новое название, представленное на международной презентации, станет символом обновления страны. Столица Казахстана войдет в мировой список главных городов уже с новым именем.

Нурсултан Абишевич сразу же отметил, что по закону решение о переименовании города может быть принято только с учетом мнения маслихата и попросил меня встретиться с депутатами.

6 мая 1998 года собралась сессия столичного маслихата. Депутаты горячо поддержали предложение Главы государства. Многие говорили, что это очень правильное и своевременное решение. Столица получила новое имя – Астана.

Накануне международной презентации строительство и обустройство столицы развернулось с новой силой. Фактически, требовалась полно-

масштабная реконструкция города. Начали в центре, потом двинулись к окраинам.

Везде следовало заменить коммуникации, установить новое освещение, благоустроить, озеленить территорию. Большой проблемой было состояние дорожного покрытия. В некоторых районах асфальтированных дорог вообще никогда не было, не говоря уже о тротуарах. Каждую весну и осень, чтобы перебраться через грязь и лужи, целиноградцы привычно надевали высокие резиновые сапоги.

Когда мы начинали ремонт и прокладку дорог, у нас было всего три асфальтовых завода. Через два-три месяца их стало уже 18. Работали они круглосуточно. За день укладывали по 4-5 тысяч тонн асфальта. В прежнем Целинограде столько делали за месяц.

подавляющее большинство зданий нуждались в капитальном ремонте. Фасады обветшали, подвалы затоплены. Много было очень старых домов, покосившихся и по пояс вросших в землю. Такие нужно было сносить – они не только уродовали вид столицы, существовала реальная опасность для людей, которых следовало переселить в новые квартиры. Теперь это стало возможно, по всему городу развернулось строительство жилья.

С самого начала Нурсултан Абишевич пригласил в Акмолу иностранные строительные компании. Они значительно подняли общую планку качества работ, привезли новое оборудование, новые технологии. Для наших строителей стало открытием используемое иностранцами оборудование, например, сборные леса и многое другое. Это же касается новых материалов.

Иностранцы, в свою очередь, осваивали наши ударные темпы. Поначалу их откровенно пугали жесткие сроки. Но ничего, привыкли, подкорректировали свои графики. Научились строить и красиво, и быстро.

В числе ключевых объектов, которые требовалось завершить к презентации, был пятизвездочный отель «Интерконтиненталь». Его как раз строила турецкая компания. На презентацию там планировалось разместить глав государств. Инициатива строительства отеля принадлежит Нурсултану Абишевичу. Он лично заложил первый камень в фундамент здания. В то время гостиничные комплексы такого класса имелись не во всех столицах СНГ.

Другой, не менее важной задачей, была модернизация аэропорта. Воздушная гавань столицы должна принимать любые авиалайнеры. Полным ходом шла реконструкция центрального стадиона, на котором в день презентации пройдет праздничный гала-концерт.

В городе трудилась в буквальном смысле армия строителей – 14 тысяч человек. Сроки были предельно жесткими. Работа велась круглосу-

точно. Кто-то потом метко назвал это «временем астанинских белых ночей» – свет прожекторов, сварки сливался в единое зарево, по ночам было светло, как днем.

В один из очередных объездов города, это было в марте, за два месяца до презентации, Глава государства осмотрел строящийся жилой комплекс «Самал», а затем вышел на берег Есиля. Там Нурсултан Абишевич остановился, какое-то время смотрел на реку, а потом поделился своей мыслью. «Не каждому городу выпадает счастливый случай расположиться на берегах реки, надо этим воспользоваться. Давайте сделаем красивую набережную. Это же будет украшение столицы!».

Мы молчали, обдумывая президентские слова. А Нурсултан Абишевич уже твердым голосом, видно, приняв решение, подытожил: «Сделать набережную надо к презентации».

Быстро подготовили проект, согласовали с Президентом и развернули круглосуточную работу. К сроку успели. Более того, как и говорил Глава государства, набережная стала любимым местом отдыха горожан, одной из визитных карточек Астаны.

Сейчас, 20 лет спустя, вспоминая авральный, буквально бешеный ритм тех лет, спрашиваю себя, а могли ли мы работать по-другому? Наверное, нет. Был общий настрой, энтузиазм, люди понимали, что мы строим не просто дома и дороги, мы строили свою столицу, свою собственную страну, свое будущее!

Наконец, настало 10 июня 1998 года – день презентации молодой казахстанской столицы. Это было первое крупное международное мероприятие в Астане с участием глав иностранных государств, множества зарубежных гостей.

В последующие годы наша столица будет легко справляться с ролью гостеприимной хозяйки для множества других, в том числе более масштабных международных мероприятий. К нам приезжали первые лица ведущих мировых держав. В 2001 году Астану посетил Папа Римский Иоанн Павел II. Начиная с 2003 года, по инициативе нашего Президента в казахстанской столице регулярно проходят съезды лидеров мировых и традиционных религий. На Астанинский экономический форум ежегодно собираются ведущие эксперты, руководители крупнейших компаний, политики. Мы принимали саммиты ОБСЕ, ШОС, ОИС, конгресс УЕФА, выставку ЭКСПО-2017 ...Всего не перечислить. Однако первой в этом ряду все-таки была международная презентация Астаны.

Казахстан, успешно решивший задачу переноса столицы, привлек к себе внимание всей планеты. Расчет Главы государства, как всегда, был

точен. Об Астане и о Казахстане заговорили во всех мировых столицах. В тот момент для многих наша республика, в некотором смысле, впервые появилась на карте, казахский народ вышел из вековой тени забвения.

Как потом метко сказал легендарный американский телеведущий Ларри Кинг: «Многие лидеры, чтобы войти в историю, захватывали города, а Президент Назарбаев строит».

Нередко, подчеркивая созидательную деятельность Первого Президента Казахстана, его называют архитектором нашей государственности, казахстанской модели межэтнического согласия, или архитектором евразийской экономической интеграции, архитектором безъядерного мира. Есть много образных эпитетов. Но вот что касается слов «главный архитектор новой столицы» – их можно понимать буквально.

Первые несколько лет после переноса столицы главное внимание было направлено на реконструкцию и развитие старых районов. Но у Президента изначально был замысел строительства нового города на свободном левом берегу Есиля.

В один из дней мы на вертолете вылетели на левый берег. На машине не проехать, дорог нет. Стоим посреди степи, кругом дикие заросли, камыш, а Глава государства рассказывает: «Здесь пройдут проспекты, будут новые, самые современные офисные здания, жилые районы, парки».

Так в итоге и получилось. На месте того пустыря на левом берегу очень скоро вырос новый центр Астаны, с небоскребами, фонтанами, цветами. Столица строилась быстро. Казавшиеся фантастическими макеты современных, небывалых зданий на наших глазах воплощались в камне, поднимались ввысь новые районы.

Интересно, что первый генеральный план столицы, разработанный коллективом казахстанских архитекторов еще в 1997 году, исходил из того, что численность населения города к 2005 году составит всего 350 тысяч человек. Однако Астана перешагнула этот показатель уже в 1999 году.

Для разработки нового генерального плана Глава государства предложил провести международный конкурс. В нем приняли участие лучшие зодчие со всего мира. Победила концепция Кисе Курокавы – одного из известнейших японских архитекторов. Он пропагандировал философию градостроительства, которую называл «симбиотической архитектурой». Город рассматривался как живой организм, который должен жить в гармонии с природной средой.

Эта концепция перекликалась с идеями Главы государства. Нурсултан Абишевич изначально видел казахстанскую столицу зеленым, очень

экологичным городом, со своим уникальным евразийским стилем, гармонично сочетающим культурные традиции Востока и Запада.

Однако план Кисе Курокавы также скоро пришлось дорабатывать. Кстати, по той же причине, что и предыдущей – столица росла гораздо быстрее самых оптимистичных прогнозов.

Сейчас планировочная схема развития города постоянно развивается. Этим занимается специализированная проектная организация – Астана-генплан. Глава государства непосредственно участвует в этой работе, определяет стратегические задачи, рассматривает и утверждает предложения архитекторов.

Я всегда поражался широте кругозора, огромному багажу знаний Главы государства. Если Нурсултан Абишевич о чем-то говорит, можно быть абсолютно уверенным, он глубоко разбирается в теме и хорошо подготовлен к разговору. Президент много читает. Он находит время, чтобы лично общаться с лучшими специалистами в интересующих его областях, в том числе с архитекторами, строителями, глубоко изучает вопросы развития крупных мегаполисов.

Идея строительства самых известных зданий Астаны принадлежит Главе государства. Эскизы многих из них Нурсултан Абишевич сделал собственноручно. Сейчас они хранятся в музее Первого Президента.

Такие уникальные архитектурные сооружения, как пирамида «Дворца мира и согласия», «Хан Шатыр», «Астана опера», сфера «Нур Алем», крупнейшая в Центральной Азии мечеть «Хазрет Султан» и многие другие объекты – это воплощенные в реальность идеи Первого Президента.

Одно из наиболее известных сооружений, построенных по эскизу Главы государства, – визитная карточка казахстанской столицы комплекс «Байтерек». Являющийся символическим воплощением древней легенды, он отождествляет единство и преемственность многовековой истории нашего народа, современного Казахстана и Астаны.

Надо сказать, что Нурсултан Абишевич очень хорошо знает историю, легенды и древние сказания, очень бережно хранит нашу культуру и традиции.

По замыслу Первого Президента, Астана, построенная в самом сердце великой степи, превращается в цветущий оазис. В городе разбиты десятки парков и скверов. Ещё в 1997 году Глава государства предложил создать вокруг столицы большую зеленую зону – «зеленый пояс». Нурсултан Абишевич работал с учеными, которые подбирали наиболее приспособленные для местных условий сорта деревьев и кустарников, лично участвовал в посадке саженцев. Сейчас площадь зеленых насаж-

дений Астаны составляет порядка 80 тыс. гектаров. Вокруг города поднялся настоящий лес. Он очищает воздух, защищает столицу от пыли, положительно влияет на климат.

Астана – одна из наиболее быстро развивающихся столиц мира. За 20 лет город неузнаваемо изменился, как и вся наша страна. С каждым годом он становится комфортнее для жизни, красивее.

Столица всегда была на острие, лидером в реализации президентских реформ. И на рубеже девяностых-двухтысячных годов, когда требовалось на практике внедрять рыночные принципы, и сейчас, на этапе институциональных реформ, направленных на модернизацию всех сфер жизни нашего общества. Взятый на старте мощный темп развития столицы сохранялся все последующие годы.

С 1997 года валовой региональный продукт Астаны вырос в 190 раз. Промышленность выросла в 30 раз, инвестиции – в 50 раз, причем подавляющую их часть составляют частные вложения. Что касается инвестированных в столицу государственных средств – Астана их давно вернула. Город стал донором республиканского бюджета. В виде налогов столица перечислила уже более 6 триллионов тенге. Это почти в три раза больше, чем на неё потрачено государством.

Число жителей столицы за два десятилетия увеличилось более чем в три раза. Астана стала миллионным мегаполисом. За это же время было построено порядка 1300 жилых многоквартирных домов в общей сложности на 180 тысяч квартир. Площадь города увеличилась на 500 квадратных километров.

Но самое главное достижение, главная ценность Астаны, наверное, не в материальных вещах. Её нельзя измерить в квадратных метрах жилья, в объеме инвестиций или показателями экономического роста.

Сложно найти человека, который не знает крылатую фразу древнегреческого философа Архимеда: «Дайте мне точку опоры и я переверну мир». Для Нурсултана Абишевича Назарбаева такой точкой стала Астана, опираясь на которую наш Президент развернул ход истории.

Новая столица стала концентрированным выражением могучей воли, энергии, целеустремленности Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Это мечта нашего народа, воплощенная в реальность. Это символ Независимости и успеха нашего молодого государства.

И сегодня по праву она носит имя ее основателя – Нур-Султан.

**КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
1995 ГОДА: ПРЕЗИДЕНТ ПРЕДЛОЖИЛ,  
А НАРОД НА РЕФЕРЕНДУМЕ ПРИНЯЛ**

На путь подлинного конституционализма Республика Казахстан, как новое независимое государство, вступила в середине 90-х годов XX века.

И весь этот исторически важный путь конституционного строительства неразрывно связан с именем Основателя казахстанской государственности, творца независимого Казахстана, Первого Президента Республики – Елбасы Нурсултана Абишевича Назарбаева.

Конституционно-правовые процессы, особенно сопряженные с первоначальным этапом государственного строительства, сложны как никогда. Казахстан в целом успешно прошел через эти сложные процессы, хотя и в нашей стране этот путь не был «усыпан розами».

Известно, что в самом начале этого непростого пути была недолго просуществовавшая Конституция 1993 года. Будучи плодом половинчатых решений тогдашнего, консервативно настроенного Верховного Совета, тот документ не смог стать политико-правовой основой суверенного Казахстана, превратившись в тормоз на пути системных, реформаторских преобразований в стране.

Именно поэтому Глава государства, прозорливо оценив сложившуюся ситуацию, принял глубоко продуманное историческое решение о разработке принципиально новой, соответствующей мировым стандартам Конституции, которую бы принял на общегосударственном референдуме непосредственно народ Казахстана.

При таком принципиальном подходе обеспечивалось устойчивое и прогрессивное конституционное устройство Казахстана, придавалась нужная динамика процессам государственного строительства и глубоким рыночным преобразованиям.

Обращаясь к событиям более чем 20-летней давности, напомним, что постановлением Президента РК от 22 мая 1995 года в целях анализа и независимой экспертизы проекта Конституции был создан Экспертно-консультативный совет, в который вошли известные ученые и эксперты Ю.Г. Басин, В.А. Ким, К.А. Колпаков, А.К. Котов, Б.А. Мухамеджанов, Е.К. Нурпеисов, Г.С. Сапаргалиев, М.К. Сулейменов, Н.А. Шайкенов, а также иностранные эксперты С.С. Алексеев (председатель Научного совета исследовательского центра Российской Федерации), Жак Аттали

(советник Государственного совета Франции) и Роллан Дюма (председатель Конституционного Совета Франции).

Члены рабочей группы были временно освобождены Главой государства от исполнения своих текущих обязанностей и разместились в санатории «Алатау» под Алматы. При этом сам Президент активно участвовал в разработке текста новой Конституции. «В тот же период я ушел в двухнедельный отпуск, во время которого прочитал и, как я уже говорил, лично законспектировал некоторые положения конституций 20 стран».<sup>45</sup>

В результате, в конце июня 1995 года проект Конституции, подготовленный непосредственно под руководством Главы государства и при участии отечественных и международных экспертов, был опубликован для всенародного обсуждения.

Всего в обсуждении проекта новой Конституции приняли участие свыше 3 миллионов 345 тысяч казахстанцев, внесших 31 886 предложений и замечаний, в результате чего в проект было предложено 1100 поправок, приведших к коррекции 55 из 98 статей проекта, вынесенного на обсуждение, а также к появлению в Конституции нового раздела и ряда новых статей.

В ходе работы над проектом с учётом поступавших предложений было подготовлено в общей сложности 18 вариантов текста Конституции.

После всенародного обсуждения и подведения его итогов Глава государства 28 июля 1995 года издал исторический Указ «О проведении 30 августа 1995 года республиканского референдума». Текст проекта Конституции, выносимый на референдум, был опубликован в средствах массовой информации.

30 августа 1995 года в ходе всенародного референдума голосование прошло на 10253 избирательных участках. На референдум был вынесен один вопрос: «Принимаете ли Вы новую Конституцию Республики Казахстан, проект которой был опубликован в печати 1 августа 1995 года?»

В голосовании приняло участие 8 миллионов 91 тысяча 715 граждан, или 90,58% от общего числа лиц, внесенных в списки. Из них за новую Конституцию отдали свои голоса 7 миллионов 122 тысячи 773 человека, что составило 89,14% голосовавших.

На следующий после референдума день, 31 августа 1995 года, Нурсултан Абишевич Назарбаев провел пресс-конференцию для отечественных и иностранных СМИ. Глава государства поблагодарил всех

---

<sup>45</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – С. 75.

граждан, принявших участие в голосовании, всех тех, кто обеспечивал проведение референдума, а также средства массовой информации за проявленную гражданскую позицию и поддержку курса Президента.

Таким образом, принятая на референдуме новая Конституция страны вступила в силу 5 сентября 1995 года после официального опубликования итогов республиканского референдума.

И уже 6 сентября 1995 года Главой государства был издан Указ «О Конституции Республики Казахстан», которым поручалось опубликовать уже вступившую в силу Конституцию Республики.

Именно с этого времени Казахстан почти четверть века живет и развивается на условиях действующей и поныне Конституции и принятого на ее основе национального законодательства.

Конституция 1995 года является качественно иным по содержанию документом, в отличие от прежних конституционных актов.

Прежде всего, Казахстан на основополагающем, конституционном уровне утверждает себя демократическим, светским и правовым государством. Высшими ценностями в нашей стране являются человек, его жизнь, права и свободы.

В Конституции впервые были предусмотрены нормы, касающиеся не только прав гражданина, но и человека, принадлежащих каждому от рождения, признаваемых абсолютными и неотчуждаемыми (право на жизнь, на свободу совести и др.).

Также благодаря этой Конституции в Казахстане впервые появилась система государственной власти, основанная на президентской форме правления и разделении властей с реальной системой сдержек и противовесов.

В итоге, Конституция страны 1995 года стала вершиной процесса конституционного строительства в условиях независимого государства, начатого с принятием 16 декабря 1991 года Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан».

На основе и в реализацию Конституции был сформирован весь массив многоотраслевого национального законодательства, соответствующего стандартам современного независимого государства.

При этом вначале был сформирован пакет конституционного законодательства. Во исполнение Конституции были приняты в 1995 году указы, имеющие силу конституционных законов, впоследствии приобретшие статус конституционных законов.

Одновременно разрабатывалась и принималась вся гамма законодательных и подзаконных актов, необходимых для реализации новой Конституции страны.

Темпы и масштабы нормотворческой работы в тот период были просто ошеломляющие. Шел реальный и очень напряженный процесс государственно-правового строительства под мудрым руководством Елбасы.

### **Изменения, внесенные в Конституцию в 1998 году.**

Как известно, любая действующая Конституция – это политико-правовой документ, который при стабильности своих фундаментальных основ должен чутко реагировать на принципиальные изменения в общественном и государственном развитии.

Этот тезис в полной мере относится и к Основному Закону Казахстана, который в ходе конституционной эволюции страны претерпевал соответствующие изменения.

Следует также иметь в виду, что в современную динамичную эпоху процессы государственного строительства и общественно-политические процессы нередко развиваются стремительно. Такой динамизм отражается и на конституционных процессах.

Итак, первые поправки в Конституцию РК были внесены осенью 1998 года, когда 30 сентября Глава нашего государства впервые использовал свое конституционное право, выступив с инициативой внесения изменений и дополнений в Конституцию на совместном заседании Палат Парламента.

Речь при этом шла о совершенствовании властных институтов, повышении роли Парламента в жизни государства, усилении ответственности Правительства и коррекции в судебной-правовой системе.

Конкретные предложения на этот счет были сформулированы в проекте Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», внесенном Главой государства на рассмотрение Парламента. Проект касался положений 13 из 98 статей Конституции.

Обсуждение проекта Закона началось на отдельных заседаниях Палат Парламента и в парламентских комитетах. Одним из важных итогов этого обсуждения явилось обращение группы депутатов к Президенту Республики с предложением целого ряда дополнительных изменений норм Конституции.

Оценив ситуацию, и с учетом мнения Парламента, Глава государства пошел на создание согласительной комиссии, в которую были включены представители от Президента и от Парламента.

В результате, на совместном заседании Палат Парламента, состоявшемся 7 октября 1998 года, после всестороннего обсуждения был принят,

а затем Президентом страны подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

О чем же был этот важный Закон? Внесенные в октябре 1998 года изменения в Конституцию предусматривали:

1) исключение на конституционном уровне возрастного ценза для государственных служащих, который составлял 60 лет, а в исключительных случаях – 65 лет;

2) увеличение срока полномочий Главы государства с 5 до 7 лет. Наряду с этим изменены требования, предъявляемые к кандидатам в Президенты: повышен возрастной ценз с 35-ти до 40 лет, а также исключено ограничение по возрасту для Президента страны, ранее составлявшее 65 лет;

3) исключен институт внеочередных выборов Президента Республики Казахстан. В этой связи регламентирован порядок перехода полномочий Главы государства;

4) исключен порог явки на выборах Президента, при котором выборы Главы государства считались состоявшимися, если в голосовании приняло участие более 50-ти процентов избирателей;

5) изменен порядок формирования Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Так предусмотрено, что Глава государства назначает на должность Председателя и двух членов Счетного комитета. Кроме того, каждая из Палат Парламента самостоятельно без участия другой Палаты назначает на должность по два члена Счетного комитета;

6) установлены отдельные сроки полномочий депутатов Палат Парламента, которые составили для Сената 6 лет, а для Мажилиса – 5 лет. Соответственно скорректированы сроки проведения выборов половины депутатов Сената Парламента. В связи с чем также установлено, что 7 депутатов Сената назначаются Главой государства на срок полномочий Сената, а не на срок полномочий Парламента, как это было предусмотрено ранее, когда срок полномочий Парламента составлял 4 года;

7) с 67 депутатов до 77 депутатов увеличена численность депутатов Мажилиса. При этом осуществлен переход к смешанной избирательной системе при выборах депутатов Мажилиса, при которой 10 его депутатов избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа, а 67 депутатов – по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учетом административно-территориального деления страны и с примерно равной численностью

избирателей. При этом избирательный порог для прохождения в Мажилис по партийным спискам установлен в размере 7%;

8) исключена норма о том, что депутату Парламента при досрочном прекращении или по истечении его полномочий не гарантируется сохранение прежней работы или предоставление равноценной работы или должности;

9) урегулирована процедура повторного обращения депутатов к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов Республики;

10) установлена персональная ответственность членов Правительства перед Премьер-Министром за работу подчиненных им органов. Ранее предусматривалось, что члены Правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые Правительством, даже если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии;

11) введено судопроизводство с участием присяжных заседателей;

12) изменен порядок формирования Высшего Судебного Совета, который ранее возглавлял Глава государства. Вместо этого предусмотрено, что ВСС возглавляет Председатель, назначаемый Президентом Республики;

13) установлено полномочие Главы государства определять порядок назначения или избрания на должность акимов иных (кроме акимов областей, городов республиканского значения и столицы) административно-территориальных единиц;

14) определен порядок принятия изменений в Конституцию в случае отклонения Президентом предложения Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию;

15) установлена правовая возможность сокращения срока полномочий Президента страны, установленное решением, принятым на республиканском референдуме 29 апреля 1995 года (то есть до 1 декабря 2000 года).

Таким образом очевидно, что многие нормы конституционных преобразований 1998 года были также связаны с корректировкой отдельных компонентов государственно-властного механизма, что вполне закономерно для начальных этапов развития казахстанской государственности.

### **Изменения, внесенные в Конституцию в 2007 году.**

С учетом внесенных в 1998 году изменений действующая Конституция успешно проработала до мая 2007 года, когда в Казахстане наступил новый этап конституционной реформы. Он был связан с тем, что в развитии

страны стали происходить существенные системные изменения, ставшие предпосылкой для нового этапа конституционной модернизации.

И на этом общественно-политическом фоне 16 мая 2007 года Нурсултан Абишевич Назарбаев на совместном заседании обеих Палат Парламента вновь обнародовал и предложил Парламенту целый пакет поправок к действующей Конституции Республики.

В отличие от конституционных изменений 1998 года, данная реформа была гораздо более масштабной. Хотя при этом вектор ее был в целом концептуально таким же – дальнейшая поэтапная демократизация общественного и государственного устройства, в том числе за счет расширения полномочий и повышения роли Парламента, усиления самостоятельности и ответственности Правительства.

В организационном плане, конституционная реформа была проведена на базе рекомендаций созданной Елбасы Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ, аккумулированных впоследствии рабочей группой из числа авторитетных казахстанских юристов по разработке изменений и дополнений в Основной Закон.

Таким образом, после всестороннего и тщательного обсуждения 18 мая 2007 года Парламентом в итоге был принят, а 21 мая 2007 года – уже после подписи Президента вступил в силу Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

В рамках данной конституционной реформы изменения коснулись в общей сложности 40 статей Конституции страны, которые сводились в том числе к следующему:

- 1) определен статус Астаны, как столицы Казахстана;
- 2) исключен запрет на слияние общественных и государственных институтов, а также на государственное финансирование общественных объединений;
- 3) установлены пределы применения смертной казни, которая может быть назначена только за совершение террористических преступлений, сопряженных с гибелью людей, а также за особо тяжкие преступления, совершенные в военное время;
- 4) полномочия по санкционированию ареста и содержания под стражей переданы от прокуратуры суду. При этом без санкции суда лицо может быть задержано на срок не более семидесяти двух часов;
- 5) срок полномочий Президента сокращен с 7 до 5 лет. В этой связи в новой статье 94-1 Конституции урегулирован вопрос исчисления срока полномочий действующего Президента;

6) скорректированы некоторые требования, предъявляемые к Президенту Республики;

7) исключено ограничение (более 2-х раз подряд) на право баллотироваться в Президенты для Первого Президента Казахстана;

8) введен ценз оседлости для кандидатов в депутаты Парламента, который составил 10 лет;

9) исключена норма, ограничивающая право Президента на деятельность в политической партии в период осуществления президентских полномочий;

10) с 15-ти рабочих дней до одного месяца увеличен срок подписания Главой государства принятого Парламентом закона;

11) изменен порядок назначения Премьер-Министра (согласие на назначение дается теперь Мажилисом Парламента и после консультаций с фракциями политических партий, а не всем Парламентом) и членов Правительства (Глава государства самостоятельно, без представления Премьер-Министра, назначает министров иностранных дел, обороны, внутренних дел и юстиции). При этом установлено, что перед вновь избранным Мажилисом Парламента Правительство ставит вопрос о доверии;

12) установлено, что Председатель Национального Банка назначается на должность с согласия Сената, а не всего Парламента, как это было ранее;

13) изменен порядок формирования Конституционного Совета и Центризбиркома, при котором Председатель и два члена этих двух структур назначаются Главой государства, а по два их члена – назначаются Палатами Парламента;

14) закреплён конституционный статус Ассамблеи народа Казахстана;

15) установлено, что статус и полномочия Первого Президента Казахстана определяются Конституцией и конституционным законом;

16) с 7 до 15 увеличено число назначаемых Главой государства депутатов Сената. Такое назначение производится с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества;

17) изменен порядок формирования Мажилиса (98 депутатов избираются по партийным спискам, а 9 депутатов избираются Ассамблеей народа Казахстана) и увеличена численность его депутатов (с 77 до 107). При этом установлено, что порядок избрания депутатов Мажилиса определяется конституционным законом;

18) в связи с переходом на пропорциональную систему выборов исключена норма о том, что депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом;

19) скорректированы основания прекращения полномочий депутатов Парламента;

20) изменен порядок принятия конституционных законов и утверждения республиканского бюджета, рассмотрения возражений Президента по законам или отдельным их статьям, а также проявления инициативы о назначении референдума – то есть в отдельном заседании Палат Парламента путем последовательного рассмотрения сначала в Мажилисе, а затем в Сенате, а не на совместном заседании Парламента – как было ранее;

21) установлено право Президента досрочно прекратить полномочия мажилиса с исключением такого права у Сената Парламента;

22) установлено, что Сенат выполняет функции Парламента по принятию законов в период временного отсутствия Мажилиса;

23) в прежней (до 2007 года) редакции Конституции вотум недоверия мог быть выражен большинством не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента, если Парламент: повторно отклонял Правительства; если имелась инициатива не менее чем 1/5 от общего числа депутатов Парламента, а также при постановке Премьер-Министром вопроса о доверии Правительству в связи с неприятием Парламентом внесенного Правительством законопроекта. Теперь же неутверждение Парламентом отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета означает вотум недоверия Правительству. Также предусмотрено, что вотум недоверия Правительству может выражаться не только всем Парламентом, но и Мажилисом самостоятельно;

24) Президент наделен правом законодательной инициативы, а также правом роспуска Мажилиса, а не только всего Парламента;

25) установлено, что Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом, а в случаях, предусмотренных Конституцией, – перед Мажилисом Парламента и Парламентом;

26) к ведению Конституционного Совета отнесено рассмотрение на соответствие Конституции Республики принятых Парламентом и его Палатами постановлений;

27) скорректированы нормы, регламентирующие деятельность судебной системы. Так, Высшему Судебному Совету переданы функции упраздненной квалификационной коллегии юстиции. Этот же орган наделен полномочием на конкурсной основе осуществлять отбор на должности судей. Изменен порядок назначения председателей коллегий

Верховного Суда, которые теперь наделяются соответствующими полномочиями согласно конституционному закону;

28) исключена статья, на основании которой дознание и предварительное следствие были отделены от суда и прокуратуры;

29) с 4-х до 5-ти лет увеличен срок полномочий маслихатов;

30) установлено, что акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются Президентом с согласия соответствующего маслихата. Кроме того, маслихаты вправе выразить вотум недоверия акиму;

31) установлено, что маслихаты являются, в том числе, органами местного самоуправления. Таким образом, маслихаты стали основой местного самоуправления, которым, в соответствии со специальным законом, может быть делегировано осуществление государственных функций;

32) установлено, что изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, не менее чем в двух третях областей, городов республиканского значения и столицы.

После внесения данных изменений в Конституцию был принят пакет поправок в соответствующие конституционные законы, в том числе «О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан».

Конституционная реформа, осуществленная по инициативе Главы государства в 2007 году, уточнила ряд важных параметров президентской формы правления в Казахстане, усовершенствовала порядок формирования отдельных государственных институтов, уточнила механизмы взаимодействия ветвей власти (особенно Парламента и Правительства), значительно укрепила роль политических партий в формировании институтов государственной власти, в целом повысила эффективность государственного механизма.

В таком виде, почти без изменений, конституционное устройство страны просуществовало более 10 лет.

### **Изменения, внесенные в Конституцию в 2011 году.**

Конституционные изменения 2011 года с технико-юридической точки зрения были минимальны.

Но эти точечные, по сути, дополнения, внесенные в статью 41 Конституции Республики, вновь сделали юридически возможным проведение внеочередных президентских выборов в Казахстане.

### **Изменения, внесенные в Конституцию в 2017 году.**

Конституционная реформа, осуществленная в 2017 году в Казахстане, в целом завершила поэтапный, исторически достаточно длительный процесс перераспределения полномочий между ветвями государственной власти в условиях президентской республики, который начался еще с конституционных поправок 1998 года.

В результате этой реформы в Казахстане сформировалась достаточно сбалансированная система власти, при которой есть авторитетный и достаточно влиятельный Парламент, ответственное и самостоятельное Правительство, независимая и сильная судебная власть.

При этом над ветвями власти возвышается всенародно избираемый Глава государства, который наделен арбитражными функциями, обеспечивает ответственность власти перед народом и решает стратегические вопросы внутренней и внешней политики.

Если обратиться к недавней истории, то в организационном плане все началось с издания Президентом страны Распоряжения от 11 января 2017 года, которым была создана Рабочая группа по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти.

По поручению Главы государства Рабочей группой были подготовлены предложения по перераспределению полномочий между ветвями власти, которые предусматривали как собственно проект конституционной реформы, так и предложения по перераспределению ряда законодательно установленных полномочий Главы государства сугубо текущего, управленческого характера.

В январе 2017 года подготовленный Рабочей группой проект конституционной реформы по инициативе Главы государства был вынесен на всенародное обсуждение.

В течение месяца со дня вынесения проекта на всенародное обсуждение в Рабочую группу поступило около 2 тысяч обращений граждан с предложениями по законопроекту, которыми было внесено более 6 тысяч предложений по 63 статьям Конституции. При этом гражданами был в целом поддержан предложенный проект конституционной реформы. Вместе с тем, внесенные гражданами предложения не ограничивались только вынесенным на всенародное обсуждение проектом.

Положительное заключение по конституционному законопроекту было также дано авторитетной Венецианской комиссией Совета Европы.

Доработанный с учетом общественного мнения важнейший для страны проект Закона был передан Главой государства на рассмотрение Парламенту.

В свою очередь Парламент Казахстана, после всестороннего обсуждения и рассмотрения, в результате принял предложенный Президентом страны вариант конституционной реформы.

При этом в окончательном варианте Закона было учтено и мнение депутатского корпуса по отдельным положениям предложенного документа, в том числе в части необходимости отражения в тексте Конституции исторической роли и значения Первого Президента Казахстана – Елбасы как основателя и творца казахстанской государственности.

До подписания Главой государства принятого Закона его соответствие базовым положениям Конституции Республики, посвященным основам конституционного строя, было подтверждено Конституционным Советом, куда Президент адресовал соответствующее обращение.

Итак, содержание казахстанской конституционной реформы образца 2017 года кратко сводится к следующим принципиальным моментам.

Прежде всего, возросла роль Парламента в государственных делах, в том числе в отношениях с Правительством.

Повышена роль и самостоятельность самого Правительства, которому передана вся полнота ответственности за решение вопросов социально-экономического характера.

Кроме того, модернизирована конституционная основа деятельности правоохранительной и судебной систем, усовершенствована система конституционного контроля.

На конституционном уровне укреплены гарантии неизменности статуса Казахстана как независимого государства.

Внесенными в Конституцию изменениями укреплены основы народовластия, выстроена сбалансированная, гибкая и устойчивая система государственного управления, в рамках которой ветви власти будут самостоятельно выполнять возложенные на них функции и нести ответственность за свои действия.

В этих условиях Президент страны концентрируется на стратегических вопросах, дистанцируясь от выполнения чисто исполнительских функций, которые передаются правительству. Выполняя роль арбитра в отношениях между ветвями власти, Президент Республики как гарант единства народа и власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, решает стратегические вопросы внешней политики, обороны, обеспечения национальной безопасности, законности и правопорядка.

Более детально казахстанские конституционные новеллы периода 2017 года состоят в следующем.

**Первое.** Изменения в разделах «Общие положения» и «Человек и гражданин».

В целях обеспечения деятельности Международного финансового центра предусмотрено, что в пределах города Астаны (ныне – Нур-Султан) в соответствии с конституционным законом может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере.

Норма Конституции о непосредственном применении международных договоров заменена нормой о том, что порядок и условия действия в Казахстане международных договоров определяются законодательством Республики.

За совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Казахстана предусмотрена возможность лишения гражданства по решению суда.

Установлено, что признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие.

**Второе.** Меры по повышению требований к кандидатам в Президенты.

Наряду с действующими требованиями к кандидатам в Президенты Республики, введено новое требование – наличие высшего образования у такого кандидата. Кроме того, определено, что конституционным законом к кандидатам в Президенты могут быть установлены дополнительные требования.

**Третье.** Меры по повышению роли Парламента.

Уточнен конституционный статус Парламента как высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

Усиливается влияние Парламента на Правительство.

Правительство будет слагать свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом Парламента.

Усиливаются механизмы подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его Палатам. В этих целях установлено, что Правительство в своей деятельности ответственно как перед Президентом, так и перед Парламентом.

Кроме того, Премьер-Министр обязан докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и его важнейших решениях не только Президенту страны, но и Парламенту.

Каждая Палата Парламента наделяется правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства не менее чем 2/3 голосов от общего числа депутатов Палаты принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов.

В таком случае Глава государства освобождает от должности члена Правительства.

Сенат наделен полномочием избирать по представлению Президента Республики на должность сроком на пять лет Уполномоченного по правам человека.

**Четвертое.** Меры по усилению самостоятельности и ответственности Правительства.

В компетенцию Правительства переданы полномочия по утверждению государственных программ и единой системы финансирования и оплаты труда работников всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета. Эти задачи будут решаться Правительством по согласованию с Главой государства.

Законом предусмотрено, что Глава государства отныне не будет отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-Министра. Тем самым, всю полноту ответственности за свои акты будет нести само Правительство.

Вместе с тем, Президент Республики в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства наделен правом обращаться в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции.

Центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства, как институт упразднены. Это обеспечивает формирование компактного Правительства.

Также Парламент и Правительство более самостоятельны в законотворческой деятельности, поскольку Президент Республики отныне не будет:

- давать поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис;
- издавать законы или указы, имеющие силу законов, а также осуществлять законодательные полномочия в случае делегирования их ему Парламентом;
- объявлять рассмотрение законопроекта Парламентом срочным.

Но при этом у Главы государства сохраняются существенные рычаги влияния на законотворческий процесс. Так, у Президента Республики остается право законодательной инициативы, а также право определять приоритетность рассмотрения Парламентом законопроектов, что означает необходимость их принятия в течение двух месяцев. Есть и иные рычаги влияния, вплоть до президентского вето на принятые законы.

**Пятое.** Уточнение конституционных основ судебной системы и прокуратуры.

Учитывая, что детальное изложение требований к судьям в Конституции не согласуется с современными реалиями и потребностями практики,

установлено, что требования к судьям судов Республики определяются конституционным законом.

Вместо нормы об осуществлении Верховным Судом надзора за деятельностью местных и других судов установлено, что Верховный Суд в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела.

В Конституции, в отличие от прежней детальной регламентации, предусмотрены базовые основы деятельности прокуратуры, а именно – проведение высшего надзора за соблюдением законности, представление интересов государства в суде и осуществление уголовного преследования.

**Шестое.** Совершенствование организации и деятельности органов местного государственного управления и самоуправления.

С учетом повышения роли и ответственности Парламента и Правительства, а также демократизации процесса принятия решений предусмотрено, что решение о роспуске маслихата может быть принято Президентом Республики после консультаций с Премьер-министром и председателями Палат Парламента.

Кроме того, установлено, что порядок назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов, за исключением акимов областей, городов Астана и Алматы, будет определяться законом, а не актом Главы государства, как это было ранее.

**Седьмое.** Усиление механизмов защиты основ конституционного строя и системы конституционного контроля.

На конституционном уровне укреплены гарантии неизменности статуса Казахстана как независимого государства.

В этой связи в Конституции прямо установлено, что наряду с унитарностью, территориальной целостностью Республики и формой правления, ни в каких случаях, даже путем пересмотра Основного Закона, не может быть изменена независимость государства, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус.

Для обеспечения незыблемости данных конституционных положений установлено, что поправки в Конституцию могут быть вынесены на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента только при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии отмеченным требованиям. Субъектом обращения по данному вопросу является Глава государства.

Кроме того, в рамках процесса перераспределения полномочий между ветвями и уровнями государственной власти были перераспределены

на нижестоящие уровни 35 законодательно установленных функций Президента, не связанных с конституционным статусом Главы государства и касающихся вопросов текущего управления в различных сферах деятельности, в основном в хозяйственной. На этот счет были приняты и вступили в силу соответствующие законодательные акты.

Самые последние изменения в Конституцию – точечные, но очень важные, были внесены в Основной Закон в марте 2019 года. Они связаны с переименованием столицы Казахстана в город Нур-Султан. Это историческое решение было принято Парламентом по инициативе Президента Казахстана К. Токаева, учитывая исторические заслуги Елбасы – творца и основателя современного Казахстана и его новой столицы.

Таким образом, по прошествии почти четверти века со дня принятия действующей Конституции, можно констатировать, что современное конституционное устройство страны, автором и создателем которого является Основатель независимого Казахстана, Первый Президент Республики – Елбасы Нурсултан Абишевич Назарбаев, стало надежным политико-правовым фундаментом успешного и динамичного развития нашей Родины – Республики Казахстан.

*Марат БЕКЕТАЕВ*

## **ФОРМИРОВАНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА**

### **1. Формирование права (1991-1997 годы) – 1 модернизация**

Правовая система современного Казахстана, как явление динамичное, имеет свою эволюцию, состояние которой определяется различными внутренними и внешними факторами. На первоначальном этапе своего становления правовая система Казахстана практически находилась в состоянии правового вакуума. Она начала свое формирование с момента распада СССР, когда перед молодым государством встал целый ряд новых задач, связанных с реконструированием социально-экономической и политической систем общества.

Появление в стране яркого, харизматичного Лидера – Н.А. Назарбаева, избранного Верховным Советом Президентом Казахской ССР, сыграло огромную историческую роль в становлении новой казахстанской государственности, ее политико-правовых и экономических основ. Именно Президент стал инициатором проведения базовых социально-экономических и политических преобразований, заложивших прочный правовой фундамент суверенной казахстанской государственности.

Первыми документами, принятыми по инициативе Президента, стали Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР»<sup>46</sup> и Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан», которые провозглашали суверенитет Казахстана, его право самостоятельно определять внутреннюю и внешнюю политику, целостность, неделимость и неприкосновенность его территории, принцип разделения власти, многообразие и равенство форм собственности, государственные символы и многие другие важные положения конституционного строя.<sup>47</sup>

В этот период казахстанское общество стояло перед необходимостью формирования качественной новой политической и социально-экономической системы, выбора наиболее оптимальной модели дальнейшего развития страны.

1 декабря 1991 года состоялись прямые всенародные выборы Президента Казахской ССР. Они стали важным шагом преобразования власти от республики советов к президентской республике. Одновременно предстояло трансформировать законодательную и исполнительную ветви власти и создать независимую судебную систему. Формирование последней началось с учреждения в 1992 году Конституционного суда РК, который имел статус высшего судебного органа по защите Конституции.<sup>48</sup> Именно Президент стал инициатором введения нового института власти.

В этот период в стране шел сложный поиск формы государства, которая бы учитывала не только национальные особенности, но и лучшие республиканские модели. Выбор между различными формами правления, территориального устройства, а также реформированные институты власти нашли свое закрепление в первой Конституции РК, принятой 28 января 1993 года.

Конституция закрепила суверенитет народа как единственного источника власти, предоставила право выступать от его имени только Верховному Совету и Президенту Республики в пределах их конституционных полномочий. Верховный Совет провозглашался «единственным законодательным и высшим представительным органом Республики Казахстан» (часть 1 статьи 62 Конституции) и формировался на профессиональной основе.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1990, № 44. – Ст. 408.

<sup>47</sup> Конституционный закон РК от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан». – Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» (далее – ИПС Әділет).

<sup>48</sup> Закон РК от 5 июня 1992 года «О Конституционном Суде Республики Казахстан». – Ведомости Верховного Совета РК, 1992, № 10. – Ст. 266.

<sup>49</sup> Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года. – ИПС Әділет.

Президент получил статус главы государства и главы единой системы исполнительной власти, был наделен полномочиями в области кадровой, внутренней и внешней политики, обороны и безопасности и т.д. Но большинство из своих организационно-кадровых полномочий он осуществлял путем согласования с Верховным Советом.

Несмотря на закрепление в Основном Законе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, с использованием системы сдержек и противовесов, реальные «сдержки» и «противовесы» на конституционном уровне отсутствовали.

Не нашли адекватного решения в Основном Законе земельный вопрос, а также статус русского языка. Земля по-прежнему оставалась исключительной собственностью государства, а русский язык получил статус языка межнационального общения, что вызывало опасения о возможной дискриминации граждан по языковому принципу. Декларативный характер носили отдельные нормы Конституции о правах граждан (право на жилище, на бесплатную медицинскую помощь, на бесплатное среднее, средне-специальное и высшее образование и др.).

В итоге недостатки Конституции 1993 года сказались на затяжном политическом кризисе 1993-1995 годов, закономерным итогом которого стало противостояние Верховного Совета и Правительства, а на местах – местных Советов и их исполкомов, массовом самороспуске местных Советов и Верховного Совета XII созыва. Немногим позже, в марте 1995 года, прекратил свое существование Верховный Совет XIII созыва после принятия Конституционным судом РК постановления о несоответствии Конституции нескольких актов Центральной избирательной комиссии.

В условиях возникшего политического кризиса, Президент временно получил законодательные полномочия.<sup>50</sup> «Взяв на себя всю ответственность, Глава государства в течение короткого времени провел конституционную реформу, социально-экономические преобразования, включая введение частной собственности на землю».<sup>51</sup>

За период 1995-1996 годов Президентом было издано 147 указов, имеющих силу закона или конституционного закона. Среди них можно отметить указы, имеющие силу конституционного закона, от 28 сентября 1995 года «О выборах в Республике Казахстан», от 16 октября 1995 года

<sup>50</sup> Закон РК от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий». – Ведомости Верховного Совета РК, 1993, № 23-24. – Ст. 513.

<sup>51</sup> Сафарова Т.С. Президент и законодательная власть: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Алматы, 1996. – С. 25.

«О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», от 2 ноября 1995 года «О республиканском референдуме», от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», от 20 декабря 1995 года «О судах и статусе судей Республики Казахстан», от 26 декабря 1995 года «О Президенте Республики Казахстан» от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан».<sup>52</sup> Данные акты развили и детализировали положения Конституции, определяющие статус и полномочия высших органов власти, судебной системы.

Ряд указов Президента, имеющих силу закона, касались реализации конституционных прав и свобод личности, среди которых стоит выделить: «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»; «О правовом положении иностранцев» (название дается в действующей редакции); «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Законодательные акты Главы государства также затронули социальные и культурные отношения, банковский и градостроительный сектор, сферы землепользования, недр, охраны окружающей среды и иные отрасли и сферы.

Стоит отметить, что многие из перечисленных актов, в измененной форме, продолжают сохранять свою юридическую силу и сегодня. Некоторые президентские акты делегированного законодательства уже прекратили действие в связи с принятием высшим представительным органом новых законов.

Важнейшим документом для формирования правовой системы Казахстана стала утвержденная Президентом Республики Государственная программа правовой реформы 1994 года.<sup>53</sup> Правовая реформа была нацелена на модернизацию всей системы национального законодательства, соответствующей принципам гуманизма и социальной справедливости, демократическим принципам и требованиям рыночной экономики.

Программа ставила задачу обогатить законотворческую работу идеями и ценностями естественных прав человека и на этой основе утвердить конституционность всей системы законодательства.

В плане перестройки законодательной и исполнительной власти предусматривалось создание профессионального парламента с четко определенными обязанностями и полномочиями, повышение роли и ответ-

---

<sup>52</sup> Ведомости Верховного Совета РК, 1995, № 17-18. – Ст. 114; № 21. – Ст. 124; № 22. – Ст. 131; № 23. – Ст. 145, Ст. 147; № 24. – Ст. 172, Ст. 173.

<sup>53</sup> Постановление Президента РК от 12 февраля 1994 года «О Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан». – ИПС Эділет.

ственности исполнительной власти, укрепление управленческой вертикали и формирование сильного президентского правления. Предполагалось законодательно разделить полномочия республиканских государственных и местных органов исполнительной и представительной властей с тем, чтобы исключить дублирование деятельности, сосредоточить внимание центральных структур на стратегических направлениях политического, экономического и социального развития. Одновременно особое внимание в Программе было уделено повышению правовой культуры государственных служащих.<sup>54</sup>

По инициативе Президента в 1995 году был разработан проект новой Конституции, который после всенародного обсуждения был принят на республиканском референдуме 30 августа 1995 года.

Разработанная под непосредственным руководством Главы государства Конституция 1995 года дала новый импульс для проведения административной реформы, основной задачей которой стало создание эффективной и компактной системы государственного управления.

После принятия Конституции 1995 года Президентом РК 19 октября 1995 года был издан Указ «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов Республики Казахстан»,<sup>55</sup> который направлен на повышение эффективности механизмов взаимодействия между органами власти.

Конституцией 1995 года в пункте 4 статьи 33 было провозглашено равное право граждан на доступ к государственной службе, а также оговорено, что «требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом». В целях реализации данного положения Конституции 26 декабря 1995 года Президентом РК издан Указ, имеющий силу Закона «О государственной службе»,<sup>56</sup> который стал началом институционализации системы государственной службы в Казахстане. В нем определялась классификация должностей, регламентированы вопросы поступления, прохождения, прекращения государственной службы, установлены меры социальной защиты государственных служащих.

Практика применения его положений показала, что для государственной службы того времени были характерны: неустойчивость кадрового

---

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> САПП РК, 1995, № 33. – Ст. 409.

<sup>56</sup> Ведомости Верховного Совета РК. 1995, № 24. – Ст. 379.

состава; отток значительной части квалифицированных государственных служащих в частный сектор экономики; «закрытость» деятельности государственных органов; минимальная заработная плата, влекущая за собой рост коррупции, взяточничества и злоупотребления; слабая социальная защищенность государственных служащих; высокий возрастной ценз (средний возраст государственного служащего составлял 50 лет); неразделение политических и административных должностей; отсутствие центров по переподготовке кадров государственной службы.

Таким образом, на первом этапе административной реформы главное внимание было сосредоточено на создании и реорганизации центральных исполнительных органов. Одновременно закладывались основы для формирования новой модели государственной службы.

Подводя итоги первого этапа формирования национального права, можно отметить, что он проходил в сложных условиях обретения суверенитета, перехода к рыночной модели экономики и слома старой политической системы. Вместе с тем, становление государственности и поиск наиболее оптимальной системы управления осуществлялись при непосредственном участии Президента страны, который выступил инициатором и организатором проводимых реформ.

## **2. Развитие права (1997-2012 годы) – 2 модернизация**

Начало второму этапу развития национального права положило Послание Президента народу Казахстана 10 октября 1997 года «Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», в котором Глава государства определил долгосрочные приоритетные цели развития страны на период до 2030 года и стратегии их реализации.<sup>57</sup>

В Послании седьмым приоритетом обозначалось профессиональное государство. Поставлена цель – создать эффективный и современный корпус государственных служащих Казахстана, преданных делу и способных выступать представителями народа в достижении общих приоритетных целей. Достижение данной цели, – по мнению Президента, – должно базироваться на следующих принципах:

Компактное и профессиональное Правительство, сконцентрированное на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций.

Работа по программам действий на основе стратегий.

Четко налаженная межведомственная координация.

---

<sup>57</sup> Послание Президента народу Казахстана 10 октября 1997 года «Казахстан-2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

Повышение полномочий и ответственности министров, их подотчетность и стратегический контроль за их деятельностью.

Децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор.

Решительная и беспощадная борьба с коррупцией.

Улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров.<sup>58</sup>

Для реализации данных положений Стратегии необходимо было реформирование системы государственной службы, построенной на принципах меритократии, создания корпуса профессиональных государственных служащих.

23 июля 1999 года был принят новый Закон РК «О государственной службе»,<sup>59</sup> который заложил правовую основу для оптимизации и повышения качества государственного управления на принципах меритократии. На его основе был издан целый ряд нормативных указов Президента и приняты постановления Правительства.

Следующим шагом в этом направлении стало создание Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. Указом Президента от 3 декабря 1999 года № 280 «Вопросы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы» были утверждены Положение об Агентстве и его структура.<sup>60</sup>

В Указе Президента РК от 18 сентября 1998 года «О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих» предусмотрены меры по реформированию организационной структуры учебных заведений, обеспечивающих подготовку и повышение квалификации управленческих кадров.

С этой целью была образована Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан и Институт переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве Республики Казахстан.<sup>61</sup>

Такие меры упорядочили решение вопросов учебно-методического и научного обеспечения профессиональной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

7 октября 1998 года были внесены изменения и дополнения в 19 статей Конституции.

---

<sup>58</sup> Казахстанская правда, 1997, 11 октября.

<sup>59</sup> Ведомости Парламента РК, 1999, № 21. – Ст. 773.

<sup>60</sup> САПП РК, 1999, № 54. – Ст. 532.

<sup>61</sup> Распоряжение Президента РК от 12 ноября 1998 года «Вопросы Академии государственной службы при Президенте Республики Казахстан». – ИПС Әділет.

Новый импульс в развитии национальной правовой системы придала Концепция правовой политики Республики Казахстан, одобренная Указом Президента РК от 20 сентября 2002 года.<sup>62</sup>

Документ стал логическим продолжением Государственной программы правовой реформы 1994 года и определил основные направления развития национальной правовой системы на следующий период. При этом особое внимание обращалось на необходимость «обеспечить согласованность правовой политики с реформами в социально-экономической и политической областях».<sup>63</sup>

Концепция также предусматривала поэтапное формирование институтов местного самоуправления, учреждение института уполномоченного по правам человека (омбудсмена), дальнейшее совершенствование законодательства в области развития рынка средств массовой информации. Перспективы развития конституционного права связаны с совершенствованием действующих конституционных законов, определяющих устройство государства, единство государственной власти, механизмов функционирования ее ветвей и их взаимодействия между собой под стратегическим руководством, контролем и арбитражем со стороны всенародно избранного Президента Республики Казахстан.

Одним из важных механизмов обеспечения режима конституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики стало повышение эффективности деятельности Конституционного Совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства.

В Концепции также указывалось на необходимость совершенствования законодательства о Правительстве с целью повышения эффективности его деятельности и ответственности за принимаемые решения.

Для реализации Концепции правовой политики в период с 2002 года по 2009 год в конституционное и административное законодательство вносились многочисленные изменения и дополнения и принимались новые законодательные и подзаконные акты.

Например, в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» за это время пять раз вносились поправки, регулирующие вопросы регистрации кандидатов в Президенты, депутаты Парламента и

---

<sup>62</sup> САПП РК, 2002, № 31. – Ст. 336.

<sup>63</sup> Указ Президента РК от 24 августа 2009 года «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». – ИПС Эділет.

маслихатов, порядка формирования избирательных комиссий, которые стали избираться маслихатами по предложениям политических партий и расширения их полномочий, организации их деятельности, статуса членов избиркомов и т.д.

Указом Президента РК от 19 сентября 2002 года учреждена должность Уполномоченного по правам человека, утверждено Положение о нем. Указ определил Уполномоченного как «должностное лицо, осуществляющее наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, наделенное в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина».<sup>64</sup> Регламентировался порядок назначения Уполномоченного и срок его полномочий, принципы деятельности, основания и порядок освобождения от должности, а также его компетенции, права и обязанности, порядок рассмотрения вынесенных им рекомендаций.<sup>65</sup>

В целях информационно-аналитического, организационно-правового и иного обеспечения деятельности казахстанского омбудсмена Указом Президента РК от 10 декабря 2002 года был создан Национальный центр по правам человека, утверждено Положение о нем.<sup>66</sup>

Большое внимание в этот период уделялось также формированию и развитию в стране институтов гражданского общества. 15 июля 2002 года Президент подписал новый Закон «О политических партиях»,<sup>67</sup> который привел к дальнейшим качественным структурным изменениям в партийной системе страны.

16 января 2001 года был принят Закон «О некоммерческих организациях».<sup>68</sup> 17 марта 2003 года постановлением Правительства № 253 была утверждена Программа государственной поддержки неправительственных организаций на 2003-2005 годы,<sup>69</sup> в соответствии с которой были разработаны областные (городские) программы.

Указом Президента от 25 июля 2006 года одобрена Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы.<sup>70</sup> Основной целью данного правового акта было становление полноценного гражданского общества и дальнейшее развитие демократии.

---

<sup>64</sup> Указ Президента РК от 19 сентября 2002 года «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека». – ИПС Әділет.

<sup>65</sup> САПП РК, 2002, № 30. – Ст. 328.

<sup>66</sup> САПП РК, 2002, № 45. – Ст. 445.

<sup>67</sup> Ведомости Парламента РК, 2002, № 6. – Ст. 153.

<sup>68</sup> Ведомости Парламента РК, 2001, № 1. – Ст. 8.

<sup>69</sup> САПП РК, 2003, № 11. – Ст. 126.

<sup>70</sup> Указ Президента РК от 25 июля 2006 года «О Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006-2011 годы». – ИПС Әділет.

Концепция определила 5 основных задач:

- построение демократического, светского, правового и социального государства, где человек, его права и свободы являются главными ценностями;
- создание системы гармоничных, равноправных и партнерских отношений между неправительственными организациями, бизнес-сектором и государством;
- разработка экономических стимулов для участия бизнес-сектора в проектах НПО, развитие благотворительности и меценатства;
- формирование благоприятной правовой базы для развития всех институтов гражданского общества;
- достижение высоких стандартов качества жизни, гармонизация трудовых отношений, сокращение разницы между уровнями доходов богатых и бедных слоев населения.<sup>71</sup>

Одновременно продолжались реформы в области административного права.

В целях выполнения мероприятий, изложенных в Послании Президента Республики 2005 года,<sup>72</sup> направленных на противодействие коррупционным проявлениям и повышение ответственности должностных лиц государственных органов за соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией, Президентом РК 14 апреля 2005 года был издан Указ «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, укреплению дисциплины и порядка в деятельности государственных органов и должностных лиц», который предусматривал образование дисциплинарных советов Агентства по делам государственной службы в областях, городах Астане и Алматы, выведя их из подчинения акиматов.<sup>73</sup>

1 сентября 2006 года Президент Республики выступил на пленарном заседании Палат Парламента, «заявив о необходимости модернизации государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу».<sup>74</sup>

Н.А. Назарбаев определил конкретные подходы и меры в данной области. Распоряжением Главы государства от 11 сентября 2006 года утвержден План мероприятий по реализации мер, направленных на

---

<sup>71</sup> САПП РК, 2006, № 26. – Ст. 270.

<sup>72</sup> Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

<sup>73</sup> САПП РК, 2005, № 15. – Ст. 169.

<sup>74</sup> Казахстанская правда, 2006, 2 сентября.

совершенствование системы государственного управления.<sup>75</sup> Он предусматривал совершенствование структуры государственных органов, в том числе сокращение иерархии должностей на всех уровнях власти, обеспечение комплексности в работе государственных органов при принятии управленческих решений.

Правительству поручалось проводить регулярный функциональный анализ с целью исключения дублирования функций между центральными государственными органами, подведомственными территориальными подразделениями и местными исполнительными органами. Отмечалась необходимость определения статуса и полномочий агентств, не входящих в состав Правительства, их роли в системе государственного управления.<sup>76</sup>

В этот период также вносились изменения и дополнения в законодательные акты, направленные на децентрализацию государственного управления.

Дальнейшее развитие конституционного и административного законодательства на данном этапе было обусловлено поправками, внесенными в Конституцию РК Законом от 21 мая 2007 года.<sup>77</sup>

11 февраля 2011 года статья 41 Конституции была дополнена пунктом 3-1, устанавливающим право Президента назначать внеочередные президентские выборы,<sup>78</sup> что оказало свое положительное влияние на развитие электорального законодательства и обеспечение непрерывности конституционного процесса.

Таким образом, на данном этапе правового развития Республики Казахстан происходило дальнейшее укрепление конституционных основ государственности. В законодательстве получили отражение качественные изменения, связанные с модернизацией институтов власти, заложены инновационные технологии в правовой системе и гарантировано дальнейшее устойчивое развитие казахстанского права на принципах демократии и справедливости.

### **3. Новые задачи (2012 год – по настоящее время) – 3 модернизация**

Данный этап развития государственности показал, что огромную роль в дальнейшем совершенствовании правовой системы по-прежнему играют политические инициативы Президента, в которых обозначаются

---

<sup>75</sup> Распоряжение Президента РК от 11 октября 2006 года «О Плана мероприятий по реализации мер, направленных на совершенствование системы государственного управления». – ИПС Эділет.

<sup>76</sup> Казахстанская правда, 2006, 13 сентября.

<sup>77</sup> Ведомости Парламента РК, 2007, № 10. – Ст. 68.

<sup>78</sup> Ведомости Парламента РК, 2011, № 3. – Ст. 29.

будущие контуры права, на основе которых разрабатываются новые или совершенствуются действующие правовые акты. Таким образом, политическое значение долгосрочных посланий стало определяющим фактором развития правовой системы и модернизации ее институтов.

Одним из важнейших документов в этом направлении стала «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», озвученная Президентом 14 декабря 2012 года и положившая начало третьему этапу модернизации права.<sup>79</sup>

С момента принятия «Стратегии-2030» в Казахстане произошли глубокие системные преобразования, была создана устойчивая и эффективная властно-институциональная система, сформирована демократическая модель правления с конституционно закрепленной системой сдержек и противовесов. Казахстан признан международным сообществом как самостоятельное, суверенное и сильное государство, которое способно обеспечить национальные интересы и гарантировать социально-экономическое развитие. «Сильное государство, – отмечает Глава государства, – занимается не политикой выживания, а политикой планирования, долгосрочного развития и экономического роста. Иными словами, «на данном этапе развития правовой системы усилия Президента и других органов власти были направлены на построение сильного правового демократического государства».<sup>80</sup>

В целях обеспечения дальнейшего устойчивого развития общественного строя и демократизации ее институтов Президент в «Стратегии-2050» обозначил ряд новых стратегических задач по вхождению нашей республики в состав тридцати наиболее развитых стран мира.

Среди первостепенных задач были обозначены:

- дальнейшее укрепление государственности и совершенствование управленческого ресурса;
- переход на новые принципы экономической политики и всесторонняя поддержка предпринимательства;
- формирование новой социальной модели и создание современных и эффективных систем образования и здравоохранения;

---

<sup>79</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

<sup>80</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

- повышение ответственности, эффективности и функциональности государственного аппарата и выстраивание адекватной новым вызовам международной и оборонной политики.<sup>81</sup>

Дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии, усиление ответственности органов власти за принимаемые решения стали приоритетными направлениями развития конституционного и административного права. По мнению Н.А. Назарбаева, краеугольным камнем процесса демократизации должна стать «децентрализация государственного управления, суть которой заключается в предоставлении прав и необходимых ресурсов для принятия решений от центра к региональным органам власти».<sup>82</sup>

Весьма своевременной стала инициатива Президента Республики о необходимости проведения дальнейшей административной реформы, важным направлением которой стал процесс формирования профессионального государственного аппарата и усиление антикоррупционных мер, повышение прозрачности отбора госслужащих и формирование принципиально нового класса профессиональных управленцев и их деление на корпус «А» и корпус «В».

Решение обозначенных задач было бы невозможно без эффективного законодательства, отвечающего современным вызовам и потребностям динамичного общества. Именно поэтому на основе Послания Президента страны уже в 2013 году был начат очередной этап модернизации национальной правовой системы.

Парламентом РК был принят ряд новых правовых актов, либо внесены изменения и дополнения в действующие законы, среди которых следует назвать законы «О государственных услугах», «Кодекс об административных правонарушениях», «О местном государственном управлении и самоуправлении», «О противодействии коррупции» и др.

Главой государства были изданы также указы «О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса «А», «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих» и др., направленные на формирование профессионального и эффективного корпуса государственных служащих.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

<sup>82</sup> Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

<sup>83</sup> Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года «О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса «А»». – ИПС Әділет.

Последовали конкретные меры по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами, усилены местные исполнительные органы, инициированы и проведены выборы акимов сельских округов, поселков, а также акимов городов районного значения.

Данные меры заложили основу для становления системы местного самоуправления, дальнейшего формирования правовой культуры и правового сознания населения местного сообщества.

Огромная роль в становлении и развитии правовой системы Казахстана на современном этапе отводится новой Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента<sup>84</sup> и определившая основные направления развития национального права. Согласно Концепции правовой политики фундаментом национальной правовой системы является конституционное право, поступательное развитие которого должно строиться на принципах и нормах действующей Конституции.

Правовая ценность Концепции заключается в том, что идеи и принципы, заложенные в Основном Законе страны, на долгосрочную перспективу определяют важные направления и механизмы развития национальной правовой системы, в том числе конституционного права.

Примечательно также, что в Концепции были заложены перспективы совершенствования действующих конституционных законов, определяющих устройство государства, единство государственной власти, механизмов функционирования ее ветвей и их взаимодействия между собой.

Заметное место в формировании правовой системы занимают инициативы Главы государства по обеспечению верховенства права в деятельности государственных органов, которые оказывают существенное влияние на совершенствование системы и механизмов государственной власти. Так, в программе «100 конкретных шагов» были определены 5 институциональных реформ Президента Республики, направленные на формирование современного государственного аппарата и обеспечение верховенства закона.

«100 конкретных шагов» Президента – это ответ Казахстана на глобальные проблемы, вызванные кризисом в современном мире и одновременно выверенный стратегический План нации по вхождению нашей страны в тридцатку наиболее развитых государств мира.<sup>85</sup> По своему

---

<sup>84</sup> Указ Президента РК от 24 августа 2009 года «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». – ИПС Эділет.

<sup>85</sup> Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов». – ИПС Эділет.

содержанию и направленности План закладывает основу для проведения глубоких структурных преобразований в обществе и государстве, в целях обеспечения интересов личности и повышения качества оказываемых государственных услуг.

Прежде всего, Президент подчеркнул необходимость модернизации процедуры поступления на государственную службу, внедрение трехступенчатой системы отбора и дальнейшее карьерное продвижение на основе компетентного подхода. Особое внимание было уделено вопросам усиления роли Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, повышению оплаты труда государственных служащих в зависимости от результатов деятельности и др.

Важным моментом в совершенствовании государственной службы было обозначено проведение комплексной аттестации действующих государственных служащих, усиление квалификационных требований и внедрение новой системы оплаты труда. Предложенные Президентом новые шаги по реформированию института государственной службы нашли свое отражение в новом Законе.<sup>86</sup>

Принципиальное значение для правоохранительной системы имеет Государственная программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы на 2014-2020 годы, утвержденная указом Президента РК, цель которой состоит в повышении их имиджа и уровня доверия, а также обеспечения эффективной защиты личности.<sup>87</sup>

Новым горизонтом совершенствования и дальнейшего развития судебной системы стала инициатива Президента страны по оптимизации инстанций судебной системы. В целях повышения доверия к судам и исключения коррупционных проявлений была упрощена процедура доступа граждан к правосудию, усилены квалификационные требования и механизмы отбора кандидатов на судебские должности.

Обозначенные инициативы Главы государства оказали серьезное влияние на процесс дальнейшего совершенствования национального законодательства и рост конкурентоспособности казахстанской правовой системы.

Важным этапом развития национальной правовой системы стала инициативированная Главой государства конституционная реформа 2017 года. В целях углубления процессов демократизации политической системы

---

<sup>86</sup> Закон РК от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». – ИПС Эділет.

<sup>87</sup> Указ Президента РК от 31 декабря 2013 года «О мерах по дальнейшему развитию правоохранительной системы Республики Казахстан». – ИПС Эділет.

и дальнейшей децентрализации государственного управления и формирования институтов гражданского общества 10 марта 2017 года Президент подписал Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».<sup>88</sup>

Инициированная Лидером Нации конституционная реформа призвана совершенствовать правовую систему Казахстана, гарантировать базовые основы конституционного строя, обеспечить стремление к обновлению всех сторон общественной жизни и формированию сильного правового государства.

#### **4. Модернизация общественного сознания и новые задачи правовой системы**

Огромное значение в дальнейшем формировании правовой системы государства имеет Программная статья Главы государства Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», в которой были четко обозначены новые задачи, связанные с сохранением национальной идентичности, культуры, языка и собственного национального кода. По своей цели и задачам Программа закладывает новые возможности совершенствования правовой системы, направленные на «создание Нации сильных и ответственных людей»,<sup>89</sup> модернизацию общественного сознания, укрепление патриотизма и духовного возрождения казахстанского общества. В этом направлении предстоит большая законодательная работа поэтапного перехода казахского языка на латиницу, обеспечение правовых основ сохранения культурного наследия народов, проживающих в Казахстане.

Идеи Президента, заложенные в Программе, потребуют серьезных интеллектуальных усилий. Огромная ответственность возлагается не только на Парламент и Правительство, но и на созданную Национальную комиссию по реализации программы модернизации общественного сознания, главной целью которой должна стать глубокая переоценка идеологических ценностей, дальнейшее духовное и интеллектуальное возрождение общества, а также формирование новой гражданской идентичности, отвечающей новым вызовам времени.

Значительный правовой потенциал содержится и в Послании Президента «Новые возможности развития в условиях четвертой промышлен-

---

<sup>88</sup> Закон РК от 10 марта 2017 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». – ИПС Әділет.

<sup>89</sup> Статья Главы государства «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания». – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

ной революции»,<sup>90</sup> в котором обозначены четкие задачи по обеспечению верховенства права, политической стабильности и общественного консенсуса.

Для этого в феврале 2018 года был подписан Указ «Об утверждении Стратегического плана развития Казахстана до 2025 года», который направлен на реализацию стратегических инициатив Главы государства на пути вхождения страны в 30-ку наиболее развитых стран мира.<sup>91</sup> Обозначенные в названных документах Президента Республики новые задачи в ближайшее время активизируют законотворческую деятельность Правительства и Парламента, обогащая правовую систему качественно новым содержанием, отвечающим современным вызовам.

Таким образом, в заключении можно отметить, что процесс формирования правовой системы в Казахстане проходил динамично, учитывая влияние норм международного права, национальные особенности становления суверенной государственности, а также политические и социально-экономические процессы, происходящие в Казахстане и мировой экономике.

Практика показывает, что процессы глобализации приводят к трансформации правовой системы в направлении большей открытости и прозрачности. Сближение правовых систем и их взаимодействие, вхождение Казахстана в международные организации и союзы корректирует законодательство, из правовой системы исчезают одни и появляются другие нормы и институты. Согласование международного и внутреннего права станут индикаторами дальнейшего развития отраслевого законодательства.

С ростом правового и политического сознания законодателем больше внимания будет уделяться проблемам парламентского и муниципального права, совершенствованию конституционной и административной юстиции как важных составляющих сильного государства и защиты интересов личности от произвола власти. Повышение эффективности судебной власти и обеспечение справедливого правосудия как гаранта защиты прав и свобод граждан по-прежнему будут приоритетными направлениями в законодательной деятельности Парламента.

---

<sup>90</sup> Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (Астана, 10 января 2018 года). – Официальный сайт Президента Республики Казахстан.

<sup>91</sup> Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан». – ИПС Әділет.

Конституционная диагностика станет составной частью законотворческого процесса, охватив своим содержанием процесс оценки конституционности принимаемых решений, что позволит выявить угрозы и риски правового развития на различных этапах прохождения законопроекта.

Цифровизация всех сфер экономики приведет к упрощению различных процедур, способствуя росту экономики и принятию ряда новых законов. Модернизация административного и судебного процесса и перевод их в электронный формат также будут способствовать совершенствованию законодательства в этой сфере.

Таким образом, в условиях четвертой промышленной революции возможности развития национальной правовой системы и ее основные тенденции будут, по-прежнему, связаны с новыми инициативами Президента Республики – Елбасы, стимулирующими не только законотворческую активность Парламента и Правительства, но и способствующие внедрению новых электронных технологий в процесс правотворчества.

*Маулен АШИМБАЕВ*

### **«НҰР ОТАН» – ПАРТИЯ ЕЛБАСЫ**

Политическая партия «Нұр Отан» – это добровольное объединение более одного миллиона граждан Республики Казахстан, определивших своей целью обеспечение достойной жизни нынешнему и будущим поколениям казахстанцев. С момента создания партия ведет целенаправленную и последовательную работу по консолидации общества вокруг политики Первого Президента Казахстана Нурсултана Абишевича Назарбаева как ключевого условия укрепления независимости страны и ее государственности.

В своей деятельности «Нұр Отан», опираясь на историческое наследие нашего народа, последовательно претворяет в жизнь курс Президента страны на экономические реформы и политическую модернизацию.

Опыт многих успешных стран демонстрирует, что многопартийная система с лидирующей одной партией – это оптимальная модель управления в периоды переломных политических и экономических преобразований.

Весьма символично, что история нашей партии начинается на рубеже двух столетий. К этому времени страна оправилась от жесточайшего кризиса, вызванного развалом прежних неэффективных политической

и экономической систем. Начался процесс адаптации к новым внешним и внутренним условиям.

Выдвинув незадолго до этого долгосрочную Стратегию развития Казахстана до 2030 года, Глава государства предложил народу четкую программу социально-экономических и политических реформ на предстоящие годы.

Реализация беспрецедентных по своему масштабу реформ требовала консолидации усилий всех конструктивных сил общества. Между тем существовавшие в стране на тот момент политические партии были неспособны выдвинуть и реализовать повестку, отвечающую конкретным запросам и ожиданиям казахстанцев, и не имели широкой поддержки населения.

Поэтому создание новой действенной политической силы – партии Президента страны – было объективно обусловлено общественно-политической ситуацией и ожиданиями народа. В этот критический период для Казахстана и была создана наша политическая партия. В своем развитии она прошла несколько этапов, каждый из которых стал важной вехой в деятельности нашей политической организации.

### **Становление партии Лидера Нации**

Образованию партии предшествовала масштабная работа Республиканского штаба по поддержке кандидатуры Нурсултана Абишевича Назарбаева на досрочных президентских выборах, состоявшихся в январе 1999 года. 21 октября 1998 года в Республике Казахстан было зарегистрировано Общественное движение «Общественный штаб в поддержку кандидата в Президенты РК Н.А. Назарбаева».

Это движение объединило широкий круг людей, поддерживающих политику Главы государства на проведение социально-экономических и политических преобразований. Штаб активно работал в период выборной кампании, сотрудничал с различными политическими партиями и движениями, в частности, Партией народного единства Казахстана, Демократической партией Казахстана, Либеральным движением и другими конструктивными силами. Эта работа активно осуществлялась как на центральном уровне, так и в регионах.

В Штаб вошли известные государственные, политические и общественные деятели – С.А. Терещенко, Г.И. Дунаев, Х.Ш. Такуов, К.С. Султанов, М. Джолдасбеков и другие. За короткий срок была создана разветвленная структура по всей стране, оказавшая значительную идейно-организационную поддержку политике Главы государства в ходе электоральной кампании.

В результате в предвыборный период был накоплен большой опыт организационно-политической и идеологической работы. К моменту завершения выборов, на которых подавляющее большинство казахстанцев поддержали Нурсултана Абишевича Назарбаева, возник вопрос об использовании потенциала десятков тысяч людей, которые объединились вокруг Президента страны.

В целях использования этого ресурса для развития страны возникла идея преобразовать Общественный штаб в новую прогрессивную политическую партию. В итоге 19 января 1999 года было принято решение о преобразовании штаба в Республиканскую политическую партию «Отан».

Уже 12 февраля партия была официально зарегистрирована в соответствии с законодательством страны. 22 февраля того же года Президент страны Нурсултан Абишевич Назарбаев написал заявление о вступлении в ряды вновь созданной политической организации.

1 марта 1999 года состоялся I-й съезд Республиканской политической партии «Отан», на котором присутствовало 385 делегатов от всех областей, городов и районов страны и 117 приглашенных гостей.

Глава государства выступил на съезде с яркой программной речью, в которой изложил значение и своевременность рождения новой политической организации, обозначил главные идейно-организационные принципы ее деятельности. При этом он определил «Отан» партией нового типа, стоящей на позициях центризма и выражающей интересы всего казахстанского народа. На съезде Президент страны поставил перед партией ряд задач и наметил ключевые стратегические ориентиры.

Ниже приведены выдержки из выступления Главы государства, наглядно демонстрирующие его подходы к созданию новой партии, ее организации и функционированию.

«Прошедшие выборы свидетельствуют не только об убедительной поддержке проводимого курса преобразований, но главное – о желании нашего народа активно участвовать в них. Это стремление выразилось и в том, что сегодня основные реформаторские силы общества объединяются в партию «Отан», найдя общие точки соприкосновения во взглядах на то, какое Отечество нам нужно.

...Главное то, что партия создается снизу, по инициативе тех тысяч добровольцев, которые по всем населенным пунктам нашей страны поддерживали мою кандидатуру в Президенты.

...«Отан» должна быть партией всех наших соотечественников, независимо от национальной принадлежности, веры и так далее. «Отан», представляя мозаику этнических, социально-политических, экономичес-

ких, духовных интересов, должна стать партией граждан нашей Родины. Граждан, приверженных казахстанским ценностям, суть которых – в идеалах безопасности, благополучия, мощи и процветания всех наших соотечественников».

Делегаты съезда единогласно приняли Постановление об избрании Председателем партии «Отан» Президента страны Нурсултана Абишевича Назарбаева. Делегаты также утвердили Устав Общественного объединения «Республиканская политическая партия «Отан» (Отчизна)».

Съезд принял историческую по своей важности Резолюцию об объединении Республиканской политической партии «Отан» (Отчизна), Партии народного единства Казахстана, Демократической партии Казахстана, Либерального движения Казахстана и Движения «За Казахстан-2030». На съезде был избран Политический совет партии, в который вошли видные общественно-политические деятели страны.

В становлении и развитии партии важную роль сыграли и все последующие съезды, на которых рассматривалась актуальная повестка как для партии, так и для казахстанского общества в целом. По сути, съезды партии стали своеобразными историческими вехами и этапами становления и развития нашей независимой страны.

Анализируя основные вопросы повестки дня съездов партии тех лет, можно увидеть важную тенденцию. По мере укрепления позиций партии в политической системе страны, возрастал уровень и масштаб обсуждаемых проблем. По инициативе Президента Казахстана поднимались судьбоносные вопросы и ставились задачи общенационального масштаба. Сказанное относится и к расширенным заседаниям Политического совета партии, на которых Президент Казахстана часто выдвигал важные идеи и политические инициативы.

Это является наглядным подтверждением институционализации партии как правящей, берущей на себя ответственность за решение как текущих проблем, так и за постановку и реализацию стратегических задач развития Казахстана.

Особенность казахстанской модернизации заключается в том, что, начав с экономических реформ и добившись в этом значительных успехов, страна, по замыслу Главы государства, должна постепенно двигаться в направлении политического развития.

В этом контексте в период с 1999 по 2007 годы партией «Отан» особое внимание уделялось использованию возможностей, обусловленных политическими преобразованиями. В частности, укреплению позиций партий способствовало введение в избирательную систему страны элементов

пропорционального представительства. Этот шаг способствовал формированию партии «Отан» в качестве политической партии парламентского типа.

В этот период избирательные кампании по выборам Президента Казахстана и депутатов Мажилиса Парламента стали ключевыми событиями в становлении партии. Партия брала на себя роль консолидирующей силы для различных групп населения. Так было в 2005 году, когда партия стала ядром предвыборного блока «Народная коалиция Казахстана».

Партия успешно участвовала в выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан, местные представительные органы страны, обеспечив убедительную победу своих кандидатов. «Отан» стала партией парламентского большинства, участвовала в формировании Правительства страны, оказывала через законотворческую деятельность непосредственное влияние на жизнь казахстанского общества.

Но при этом непререкаемый общественный авторитет и всенародная поддержка Первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Абишевича Назарбаева и проводимого им курса реформ являлись, бесспорно, ключевым фактором электоральных успехов партии.

Располагая сильной фракцией в Мажилисе Парламента, партия обеспечивала полную законодательную поддержку политике Главы государства. При этом она расширила свою работу среди населения и обеспечила устойчивую поддержку со стороны различных слоев общества.

Так, партия «Отан» активно включилась в работу по реализации программы возрождения аула. Она стала единственной политической партией, имеющей свои первичные организации в каждом сельском районе Казахстана. Когда одни политические силы стали претендовать на то, чтобы быть рупором тех или иных социальных групп, партия «Отан» смогла стать партией всего народа Казахстана.

Именно в этот период в числе главных идеологических принципов партии утвердились государственность, патриотизм, идеи построения социальной демократии. Выражая народные интересы и способствуя развитию гражданского общества, партия смогла консолидировать общество на решение задач Стратегии «Казахстан-2030».

Таким образом, партия «Отан» сформировалась как партия общенационального Лидера и самая массовая и влиятельная политическая сила страны.

Своеобразным закреплением итогов развития партии в рассматриваемый период стало ее объединение с партией «Асар», Гражданской пар-

тией и Аграрной партией 22 декабря 2006 года на X съезде партии. В этот же период наша политическая организация была переименована в Народно-демократическую партию «Нур Отан». Тем самым был подчеркнут ее объединяющий характер и нацеленность на новый этап партийного строительства в стране.

### **Стратегия на лидерство**

2007-2011 годы стали важнейшим этапом в дальнейшей политической и социально-экономической модернизации Казахстана и одновременно важным рубежом в развитии Народно-демократической партии «Нур Отан» как ведущей политической силы страны.

Старт был дан в 2007 году с объявления конституционной реформы. Именно она стала главным движущим механизмом, давшим импульс всему процессу политической трансформации. 16 мая Глава государства на совместном заседании Палат Парламента внес на рассмотрение проект закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан.

Следом был принят пакет конституционных законов – «О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан», ставших правовым фундаментом изменений в общественно-политической системе страны.

Главным результатом конституционной реформы стала возросшая роль политических партий в формировании законодательной ветви власти, которая, в свою очередь, получала возможность влиять на формирование Правительства через институт согласования с Парламентом кандидатуры Премьер-Министра страны. Важным новшеством для всех политических партий стало введение пропорциональной системы выборов в Мажилис Парламента страны. Это открыло новые возможности для развития как партийной системы Казахстана, так и парламентской деятельности.

Фактически с введением выборов на пропорциональной основе был сделан шаг в сторону трансформации политической системы в президентско-парламентскую. Парламент, а значит и партии, победившие в выборах, получили возможность участвовать в формировании и контроле деятельности Правительства, утверждать две трети состава Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Кроме того, Президент страны теперь мог непосредственно принимать участие в деятельности партии.

Таким образом, партийная конкуренция была теперь ориентирована, как и во всем мире, на электорат, а политические партии имели шанс стать реальной движущей силой социально-экономических процессов. В итоге реализации конституционной реформы было обеспечено более широкое участие партий в управленческих процессах и сделан важнейший шаг в сторону реальной демократизации Казахстана.

В этих условиях обновленная НДП «Нур Отан», усилившаяся после объединения с другими крупными партиями, заявила о себе как об общенациональной силе.

4 июля 2007 года состоялся XI внеочередной съезд, имевший важное историческое значение не только для партии, но и для дальнейшего развития всей страны. Во время съезда были рассмотрены вопросы политических реформ, а также непосредственно связанные с ними выборы в Мажилис и маслихаты.

Председатель партии, Президент страны Нурсултан Абишевич Назарбаев обозначил ключевую роль партии в политической системе страны. Им было отмечено, что «внеочередной съезд Народно-демократической партии «Нур Отан» проходит в принципиально новых политических условиях. Это касается и общеполитической ситуации в стране, и важных изменений, которые переживает сама партия «Нур Отан». Наша партия укрепила свои ряды за счет интегрирования трех союзнических с нами политических партий и сегодня является общенациональной силой. Это поистине народная партия, которая благодаря своему политическому весу и масштабу деятельности превратилась в самостоятельную опору политической системы, стабилизирующий фактор политического процесса в Казахстане».

Президент страны призвал все партии к открытой, честной и конкурентной борьбе: «Я, как Глава государства и гарант Конституции, сделаю все, чтобы выборы были свободными и справедливыми, и в Парламент прошли те партии, которые обладают реальной поддержкой народа».

Платформа партии «Нур Отан», принятая на съезде, стала отражением ее общенационального статуса. Партийная платформа провозгласила цель создания процветающего государства с прочными социальными гарантиями для каждого гражданина. Населению были представлены конкретные шаги по улучшению жизни в стране в течение предстоящих пяти лет, охватывающие социальные программы в сфере образования, доступного жилья, здравоохранения, экологии, обеспечения чистой питьевой водой, развития инфраструктуры во всех регионах страны.

Было предусмотрено увеличение среднего размера пенсий в 2,5 раза и доведение размера государственной базовой пенсии до уровня 50%

от прожиточного минимума. Предлагалось повысить не менее чем в два раза должностной оклад учителей, врачей и других работников бюджетной сферы, повысить размер пособия по уходу за ребенком до одного года не менее чем в 2,5 раза, построить не менее 200 детских садов, 250 школ, 50 профессионально-технических учебных заведений, 150 новых многопрофильных больниц и поликлиник, не менее 300 типовых врачебных амбулаторий на селе.

Предвыборной программой партии предусматривалось введение не менее 50 миллионов квадратных метров жилья в течение пяти лет и обеспечение новым жильем более 2,5 миллионов казахстанцев.

«Рост экономики должен ощутить каждый казахстанец! Вся деятельность партии должна быть направлена исключительно на реализацию интересов нашего многонационального народа! Все члены нашей партии должны помнить, что наш главный политический ресурс – это доверие граждан. И все наши усилия должны быть направлены на то, чтобы оправдать его», – подчеркнул Председатель партии на съезде.

В августе 2007 года на выборах в Мажилис «Нур Отан» одержал абсолютную победу, набрав 88,41% голосов избирателей. Таким образом, заручившись общенародной поддержкой, партия стала реальной общенациональной силой с мощными рычагами продвижения своей политической платформы.

Немаловажно, что объединение населения вокруг главной политической силы страны произошло накануне разгара мирового финансового кризиса 2007-2010 годов. Социально-экономическая программа партии, предусматривавшая создание новых рабочих мест и другие инструменты социальной поддержки, помогла существенно снизить последствия кризисных и посткризисных явлений.

Таким образом, в самые сложные годы, когда мир входил в эпоху глобальной экономической и геополитической нестабильности, партия «Нур Отан» во главе со своим Лидером оказалась движущей силой стабилизации и роста.

Это продемонстрировал также XII съезд партии «Нур Отан», состоявшийся 15 мая 2009 года и посвященный ее десятилетнему юбилею. Председатель партии, Президент страны Нурсултан Абишевич Назарбаев представил план посткризисного прорыва экономики Казахстана, а также определил для нуротановцев главные задачи, включающие содействие инновационному развитию, повышение уровня жизни казахстанцев и сохранение стабильности в обществе.

«Сегодняшний межэлекторальный период для партии совпал с небывалым мировым финансовым кризисом. Нам пришлось направить все

силы на преодоление трудностей, временно отвлекаясь от разработанной программы развития. Поэтому двенадцатый съезд партии проходит в непростое время. Основной вопрос повестки дня – роль партии «Нур Отан» в преодолении последствий мирового кризиса и обновлении Казахстана», – отметил Глава государства.

Новый план Елбасы предусматривал семь основных направлений, на которых необходимо было сосредоточиться Правительству. Во главу угла развития страны Президент Казахстана поставил ключевые несырьевые отрасли – агропромышленный комплекс и строительную индустрию.

Среди других базовых направлений плана посткризисного прорыва экономики, представленного на съезде партии, были развитие нефтепереработки, металлургии, а также химической, фармацевтической и оборонной промышленности, энергетики и транспортной инфраструктуры.

Важным событием съезда стало принятие новой Стратегии развития НДП «Нур Отан» на 2009-2012 годы. Председатель партии Нурсултан Абишевич Назарбаев объявил о старте с 1 января 2010 года пятилетки форсированного индустриально-инновационного развития. Она была призвана стать общенародной идеей.

Кроме того, Глава государства поручил разработать новую программу партии, рассчитанную до 2020 года, в которую будут включены все установки по долгосрочному развитию страны. Председатель партии отметил, что «инновационное развитие, повышение уровня жизни, стабильность в обществе – вот триединая задача и главный лозунг партии!».

Помимо решения стратегических социально-экономических вопросов, лидер партии остановился и на идеологической повестке. Он подчеркнул, что эпоха экономического кризиса неразрывно влечет за собой кризис духовный, подтачивая систему ценностей общества. Легкие деньги, дешевые кредиты привели к росту расточительства. Поэтому в обществе необходимо культивировать такие ценности, как трудолюбие, стремление к профессиональному росту и нравственному совершенствованию. «Нур Отан» было поручено активно участвовать в идеологической работе по формированию и укоренению новой системы духовно-нравственных ценностей в обществе. В последующие годы «Нур Отан» осуществлена большая работа по реализации этих поручений Председателя партии.

Важный этап политического лидерства партии начался 11 февраля 2011 года, когда на XIII съезде было предложено выдвинуть Нурсултана Абишевича Назарбаева кандидатом от партии «Нур Отан» на внеочередных президентских выборах. Тем самым было реализовано право политической партии на выдвижение из своих рядов кандидата в президенты страны.

Одним из важных решений съезда было утверждение новой Программы партии до 2020 года, которая была разработана по поручению Главы государства. Ее особенностью стало то, что она, как и полагается программе общенациональной партии, разрабатывалась с учетом основных направлений Стратегического плана развития Казахстана до 2020 года. В подготовке этого важного документа принимали участие видные политики, ученые и эксперты страны.

Новая Программа получила название народной, поскольку в ней были учтены предложения и пожелания более чем двух миллионов казахстанцев, принявших участие в республиканской акции «Отандастар».

В новой Программе партии особое внимание было уделено совершенствованию многоуровневой системы социального обеспечения, ускоренной индустриализации страны, усилению контроля за ходом исполнения программ развития регионов, созданию системы эффективного взаимодействия науки и экономики. Основой стратегической программы партии «Нур Отан» на ближайшие десять лет была объявлена реализация инновационных проектов.

Основой идеологии партии «Нур Отан» были признаны ценности, которые являются определяющими для всего Казахстана с первых дней Независимости. Это – стабильность, демократическое развитие политической системы, единство народа Казахстана, дальнейшее развитие условий для самореализации граждан страны, развитие системы здравоохранения и образования, активная поддержка малого и среднего бизнеса.

Президентские выборы, состоявшиеся в апреле 2011 года, показали, что политика Елбасы получила поистине всенародную поддержку. 5 апреля ЦИК РК объявила окончательные итоги выборов, согласно которым Нурсултан Абишевич Назарбаев набрал 95,55% голосов избирателей. Это была победа Лидера Нации, победа народа Казахстана, победа партии «Нур Отан».

Важно подчеркнуть, что в Казахстане на президентских выборах решался вопрос не просто о победе того или иного кандидата, а о единстве казахстанского народа. Эту задачу озвучил сам Елбасы в ходе предвыборной кампании, отметив: «Партия «Нур Отан» и все мы должны четко следить за тем, чтобы сохранить единство нашего общества и стабильность в Казахстане. Трудно это все завоевывается, годами. Легко это все можно потерять».

Партией «Нур Отан» было сделано все необходимое, чтобы выполнить эту важную задачу, поставленную Елбасы.

## **Ведущая политическая сила страны**

В преддверии второго десятилетия XXI века весь мир переживал кардинальные изменения. Как отмечал Глава государства, «в этой подвижной и неустойчивой общемировой среде шансы на победу давали только стратегия опережающего развития и рывок страны в новое национальное время».

В это время роль партии «Нұр Отан», как доминирующей политической силы, способной сплотить нацию, была как никогда важна. Новые задачи требовали новых шагов и новых подходов.

К концу 2011 года страна, как и весь мир, ожидала вторую волну мирового кризиса. В этих условиях депутаты Мажилиса Парламента выступили с инициативой роспуска Мажилиса IV созыва и маслихатов и проведения досрочных выборов уже к началу следующего года. Таким образом, законодательный орган был бы готов встретить возможные экономические потрясения в новом составе, не отвлекаясь на предвыборную борьбу. Помимо этого, по мнению депутатов, пришло время для формирования многопартийного парламента, состоящего, как минимум, из двух политических партий.

Президент страны поддержал инициативу депутатов, подписав 16 ноября 2011 года Указ «О роспуске Мажилиса Парламента Республики Казахстан четвертого созыва и назначении внеочередных выборов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан». Выборы депутатов Мажилиса по пропорциональной системе были назначены на 15 января, а депутатов, избираемых от Ассамблеи народа Казахстана, на 16 января 2012 года.

25 ноября 2011 года состоялся XIV съезд Народно-демократической партии «Нұр Отан», на котором была одобрена предвыборная платформа «Казахстан. Цели-2017. Национальный план действий».

На съезде, проходившем накануне празднования 20-летия независимости Казахстана, партия подвела итоги деятельности и поставила новые задачи, отвечающие требованиям вступления в эпоху масштабной модернизации.

Подводя итоги съезда, Нурсултан Абишевич Назарбаев подчеркнул, что народная платформа, с которой партия «Нур Отан» шла на выборы 2007 года, выполнена досрочно. За неполные пять лет объем казахстанской экономики увеличился в 2 раза. Казахстан вошел в лидирующую 20-ку стран мира, которые привлекли наибольший объем иностранных инвестиций. Уровень безработицы снизился с 7 до 5,4 процента. Страна вошла в число 50-ти первых государств мира в глобальном рейтинге

благополучия населения. Международные эксперты включили Казахстан в тройку самых быстрорастущих экономик мира.

«Все сказанное – это прямой результат практического выполнения партийной платформы, объявленной нами 5 лет назад. Таким образом, партия «Нұр Отан» была и остается партией единства народа, несгибаемой воли и решимости вести страну только вперед – к новым победам и свершениям!» – подчеркнул Елбасы.

Выборы в Мажилис 2012 года стали важным шагом модернизации политической системы. Впервые был сформирован Мажилис Парламента на многопартийной основе. В выборах приняли участие семь политических партий, три из которых преодолели семипроцентный барьер и прошли в Мажилис: Народно-демократическая партия «Нұр Отан» (80,99%), Демократическая партия Казахстана «Ақ жол» (7,47%) и Коммунистическая народная партия Казахстана (7,19%).

Таким образом, партия «Нұр Отан» еще раз подтвердила свой общенациональный статус и заняла лидирующие позиции в уже трехпартийном Парламенте. Обновленный законодательный орган был готов к решению новых задач.

В декабре 2012 года в преддверии празднования 20-летия независимости Республики Казахстан Елбасы выступил с Посланием народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства».

Перед партией «Нұр Отан» была поставлена задача по сплочению казахстанцев и направлению их энергии на реализацию Стратегии. Этому был посвящен состоявшийся 18 октября 2013 года XV съезд партии, на котором была принята политическая доктрина партии – «Нұр Отан. Создавая будущее»: Комплексная программа лидерства партии «Нұр Отан».

В своем выступлении на съезде Председатель партии подчеркнул, что «Стратегия «Казахстан-2050» – это основа нашей партийной программы. У меня нет никаких сомнений в том, что ее выполнение возможно только в условиях политического лидерства «Нұр Отана».

Принятая политическая Доктрина партии закрепила ее идеалы, ценности и принципы. При этом миссия партии была определена как обеспечение эволюционного развития и построение демократического, процветающего, конкурентоспособного и социально ориентированного государства, где каждый целеустремленный, законопослушный и трудолюбивый гражданин будет приносить пользу себе и обществу.

Ключевыми элементами миссии партии были обозначены построение высокоразвитого государства и создание условий для самореализации

всех граждан. При этом при сохранении активной роли государства упор сделан на повышение ответственности самих граждан за собственную судьбу. Эта установка связана с идеей Главы государства об Обществе Всеобщего Труда, в первооснове функционирования которого лежат снижение уровня патерналистских настроений, принципы активного участия трудоспособных граждан в построении процветающего государства.

Также в рамках XV съезда партии были внесены изменения и дополнения в Устав партии, Народно-демократическая партия «Нур Отан» была переименована в партию «Нур Отан».

11 ноября 2014 года в Астане под председательством Главы государства, Лидера партии Нурсултана Абишевича Назарбаева прошло расширенное заседание Политического совета партии, на котором было озвучено ежегодное Послание «Нұрлы жол – путь в будущее». Понимая историческую значимость предстоящих перемен и необходимость привлечения к их реализации всего народа, Елбасы избрал именно такой способ доведения содержания Послания до населения и запуска масштабного созидательного проекта.

Следуя установкам своего Председателя, партия «Нур Отан» приняла активное участие в реализации и мониторинге программы «Нұрлы жол». Основные идеи Стратегии «Казахстан-2050», Послания «Нұрлы жол – путь в будущее» и меры по их дальнейшей конкретизации были включены в главные документы того периода – предвыборные платформы Нурсултана Абишевича Назарбаева как кандидата в Президенты Республики Казахстан на выборах 2015 года, так и самой партии на парламентских выборах 2016 года. Эти документы явились предметом обсуждения двух съездов партии – XVI и XVII.

На XVI съезде партии «Нур Отан» была заявлена стратегическая программа на новый президентский срок. Ее основу составили Пять институциональных реформ Главы государства, охвативших такие направления, как формирование современного государственного аппарата, обеспечение верховенства закона, продолжение индустриализации и экономического роста, построение нации единого будущего и развитие транспарентного подотчетного государства.

Партия приняла активное участие в разработке и реализации институциональных реформ в рамках Плана нации, состоявший из 100 конкретных шагов и сопоставимых по своим масштабам со структурными реформами, осуществленными Казахстаном в 1990-е годы. Эти преобразования прокладывают магистральный путь к решению комплекса исторических задач, которые изменят Казахстан, его экономику и политическую систему.

В предложенном Плате нации основное внимание уделено вопросам экономического развития: 50 шагов из 100 заявленных связаны с экономикой и направлены на ее кардинальную модернизацию с целью повышения конкурентоспособности. Предусматривались меры по повышению инвестиционной привлекательности Казахстана, развитию человеческого капитала, переходу на международные стандарты в сферах недропользования, энергетики, строительства и транспорта.

Логическим продолжением президентских модернизационных инициатив стала предвыборная программа «Казахстан-2021: Единство. Стабильность. Созидание», принятая на XVII съезде партии «Нұр Отан» в январе 2016 года. В ней партия четко зафиксировала свою позицию: «Объявленные Президентом Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым реформы не имеют альтернативы. Это единственный возможный путь победы над мировыми вызовами. Это единственный достойный путь нации к безопасному будущему сквозь мировой шторм».

В программе подчеркивалось, что для обеспечения долгосрочного и устойчивого роста предстоит провести структурные реформы практически во всех сферах социально-экономического развития страны.

Результаты и президентских, и парламентских выборов наглядно продемонстрировали полную поддержку народом политического курса Главы государства на модернизацию экономики страны и дальнейшее повышение благосостояния населения.

### **Движущая сила модернизации**

В 2017 году начался новый этап развития страны. В своем Послании народу Глава государства дал старт Третьей модернизации Казахстана, которая охватила все ключевые сферы жизнедеятельности общества.

Елбасы была предложена и осуществлена конституционная реформа с перераспределением целого ряда президентских полномочий в пользу Парламента и Правительства. В идеологической сфере Лидером нации инициирован масштабный процесс модернизации общественного сознания в рамках программы «Рухани жаңғыру». В экономике Президент страны инициировал цифровизацию всех отраслей в рамках Государственной программы «Цифровой Казахстан». Была также обнародована программа по системной модернизации социального блока – Пять президентских инициатив.

Именно эти направления составляют основу комплексной модернизации Казахстана на современном этапе. В этой работе «Нұр Отану» отведена особая роль. Как ведущая политическая сила страны, партия

должна стать главной движущей силой общенациональной модернизации. Она должна задавать направление и темпы проводимых в стране преобразований, служить надежной опорой Главы государства и быть носителем ценностей модернизации. На этой идеологической основе строится вся наша партийная деятельность на данном историческом этапе.

Все это предполагает, что и сама наша организация не должна стоять на месте. В современных условиях открытого информационного общества изменились роль и значение партий как политических институтов. Изменившиеся формат и каналы взаимодействия населения с государством требуют от партии перехода к качественно новым подходам в работе.

На расширенном заседании Политического совета партии «Нұр Отан» 3 ноября 2017 года Елбасы объявил о старте масштабной партийной модернизации.

Более детально этот вопрос был рассмотрен 1 июня 2018 года на следующем заседании Политического совета, на котором были обнародованы конкретные направления работы по модернизации партии.

В целях выполнения поручений Председателя партии актуализируется идеологическая повестка нашей политической организации. «Нұр Отан», как ведущая политическая сила страны, утверждается в роли главного носителя ценностей, которые лежат в основе политики Главы государства. «Нұр Отан» выступает ключевым локомотивом модернизации страны, объединяя все конструктивные общественно-политические движения вокруг этой политики.

На эту цель работают Общенациональная коалиция демократических сил, а также созданные Общественный совет по контролю за реализацией Пяти социальных инициатив и Совет по взаимодействию с НПО и общественными организациями.

Наряду с этим модернизируются формат и методы работы партии. Как отмечено Главой государства, «Нұр Отан» – не министерство, партия – не исполнительная, а стратегическая сила, определяющая национальную повестку дня и действующая с учетом перспектив будущего».

Осуществляются целенаправленные меры по усилению роли «Нұр Отана» как идеологического, политического, аналитического центра Главы государства, работающего на реализацию стратегических целей страны.

В этой связи партия в своей деятельности перешла на формат проектного управления. Вместо обобщенной работы акцент сделан на конкретных проектах по приоритетным направлениям, определенным Председателем партии. В частности, «Нұр Отан» на данном этапе активно

занимается такими проектами, как открытие одной тысячи бесплатных IT-классов для школьников и двадцати IT-центров для подготовки квалифицированных специалистов в сфере информационных технологий, создание Единого национального геоинформационного онлайн-сервиса по свободным земельным участкам, модернизация школьных столовых и спортивных площадок, трансформация традиционных библиотек в современные центры распространения знаний, создание единой электронной библиотеки и другие проекты.

Конечным критерием оценки работы партии сегодня являются не абстрактное количество проведенных мероприятий и участников в них, а конкретные, адресные выгоды для населения и вклад в реализацию стратегических целей Казахстана.

Совершенствуется организационная структура партии, которая становится более адекватной современным тенденциям в управлении. По поручению Елбасы подготовлена новая схема формирования и продвижения партийного кадрового резерва, основанная на принципах меритократии.

Активизируется работа с первичными партийными организациями. По-новому выстраивается работа по партийному образованию в рамках Академии политического менеджмента. Усиливается аналитическая деятельность на базе Института стратегических инициатив партии «Нұр Отан».

Вся эта работа направлена на то, чтобы адаптировать партию к современным тенденциям, сделать ее современной, технологичной и инновационной политической организацией, являющейся эффективным проводником политики Елбасы и движущей силой модернизационных процессов в Казахстане.

В современном мире успех сопутствует тем странам, которые имеют действенное политическое лидерство в качестве прочной гарантии стабильности и развития.

Нашим общенациональным признанным Лидером является Елбасы. Каждый член партии сегодня осознает ответственность, которая на нас лежит как членах партии Елбасы.

И мы будем делать все необходимое, чтобы реализовать все задачи, поставленные Председателем партии. Будем делать все необходимое, чтобы оставаться главной и надежной опорой Главы государства в реализации его политики по укреплению Независимости, суверенитета Казахстана и вхождению в число наиболее развитых стран мира.

## **ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОГЛАСНО ТРЕБОВАНИЯМ ВРЕМЕНИ**

Доверие к избираемой власти, наличие веры в принципы справедливости – это гарант стабильности общественной системы. В современном мире от решения избирателей зависит общий вектор развития страны.

За годы Независимости в Казахстане происходило активное реформирование избирательной системы. Цель этих преобразований – её максимальное приближение к общепризнанным демократическим стандартам.

Для того чтобы понять какие задачи и перспективы стоят перед нами, надо провести анализ как создавалась избирательная система нашей страны, какими поступательными шагами шло ее развитие.

Судьбоносным событием для всех казахстанцев, приковавшим к себе внимание международного сообщества, стали выборы Президента Республики 1 декабря 1991 года. Была открыта новая яркая страница в истории Казахстана. Впервые гражданами страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании был избран Президент Республики – Нурсултан Абишевич Назарбаев.

В голосовании приняли участие 88,23% избирателей, включенных в списки. 98,78% избирателей, принявших участие в голосовании, отдали свои голоса за Нурсултана Назарбаева.

16 декабря 1991 года принят Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан», а 28 января 1993 года – первая Конституция Независимого Казахстана.

Нормы избирательного законодательства в этот период носили переходный характер. Республика находилась в процессе трансформации формы политического управления.

Принятие 30 августа 1995 года на республиканском референдуме новой Конституции РК, установившей в стране президентскую форму правления, стало новым этапом формирования современной избирательной системы Казахстана.

Именно летом 1995 года были приняты нормативно-правовые акты, которые, наряду с Основным Законом страны, сегодня составляют основу избирательного законодательства Республики Казахстан. Это конституционные законы «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года, «О республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 года, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 ок-

тября 1995 года, а также целый ряд других законов и иных нормативных правовых актов.

Система формирования состава Центральной избирательной комиссии также изменяется. С 1995 года члены Центризбиркома избирались Мажилисом по представлению Главы государства, а с 2007 года председателя и двух членов Центризбиркома назначает Президент, два члена Центризбиркома избираются Сенатом и еще два – Мажилисом Парламента.

Для того чтобы продемонстрировать процесс совершенствования избирательной системы Казахстана, обратимся к опыту избирательных кампаний 1991-1999 годов.

Ход исторического развития страны, ее политических, экономических и общественных институтов показали необходимость продолжения реформы избирательной системы, а совершенствование избирательного законодательства стало важнейшим политическим приоритетом, значимой стратегической задачей.

По инициативе Главы государства, начиная с сентября 2000 года по январь 2002 года, Центральной избирательной комиссией совместно с БДИПЧ/ОБСЕ была проведена серия «круглых столов», которые стали началом национального диалога государственных органов, всех политических партий и движений по вопросам реформирования избирательного законодательства.

Общественный диалог между представителями политических партий и движений с различными принципами, взглядами и целями, но с единым стремлением сделать избирательный процесс более прозрачным и открытым придал работе над совершенствованием избирательного законодательства публичный характер. Основным итогом состоявшегося диалога стало нахождение точек соприкосновения по вопросам дальнейшей эволюции и демократизации избирательного права Казахстана с учетом международной практики и опыта избирательных кампаний.

Кроме того, одним из направлений работы по совершенствованию избирательной системы стало расширение поля взаимодействия с международными организациями в целях унификации основных принципов демократического избирательного процесса.

В итоге к 2004 году был подготовлен проект изменений в Закон о выборах, в целом получивший позитивную оценку со стороны международных экспертов, в том числе и БДИПЧ/ОБСЕ.

Его основной задачей стало наиболее полное отражение в избирательном законодательстве и практике его применения общепризнанных

демократических принципов, а также устранение выявленных в ходе избирательных кампаний недочетов.

В частности, были исключены безальтернативные выборы, предварительное голосование, введен новый принцип формирования избирательных комиссий – избрание местными представительными органами по представлению политических партий, изменен принцип составления списков избирателей, расширены права отечественных и международных наблюдателей.

Парламентские выборы 2004 года, а также выборы Главы государства, состоявшиеся в 2005 году, проходили на фоне активного обсуждения дальнейших путей демократизации и развития политической системы Казахстана. Президент Республики неоднократно говорит о том, что успехи, достигнутые нами в сфере экономических реформ, влекут за собой объективную необходимость в совершенствовании политической системы.

В течение трех лет, с 2004 по 2007 год, сначала в рамках Национальной комиссии по вопросам демократизации, а затем – Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ, которую возглавил Президент страны, велась дискуссия по принципиальным проблемам политической модернизации государства. При этом встал вопрос совершенствования избирательной системы, по которой мог бы формироваться новый Парламент.

Мажоритарная, пропорциональная и смешанная системы широко применяются в мире, в том числе и в различных вариациях и сочетаниях. С 1999 года смешанная избирательная система применялась и в Казахстане. 67 депутатов Мажилиса избирались по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе и еще 10 депутатов – по системе пропорционального представительства с участием политических партий.

В процессе развития страны укреплялась партийная система Казахстана. Политические партии организационно окрепли и были готовы взять на себя ответственность за формирование профессионального Парламента. В качестве преимущества пропорциональной системы эксперты, изучавшие мировую практику по этому вопросу, приводили довод о том, что выборы по пропорциональной системе значительно снижают возможность проникновения в Парламент «случайных» людей и повышают качество законотворческой работы.

После всестороннего обсуждения конституционной реформы, в мае 2007 года, были приняты поправки в Основной Закон. Изменения и

дополнения, внесенные в Закон «О выборах» в июне, определили новый порядок формирования Мажилиса Парламента.

Отныне, 98 депутатов должны были избираться по партийным спискам на основе пропорциональной избирательной системы, еще 9 депутатов должны были быть избраны на сессии Ассамблеи народа Казахстана – конституционного органа, представляющего интересы более 100 этнических групп республики.

Кроме этого, был дифференцирован размер вносимого политическими партиями избирательного взноса в зависимости от количества голосов избирателей, полученных в поддержку политической партии на предыдущих выборах. Также расширились возможности политических партий участвовать в работе избирательных комиссий. Теперь политические партии, не имеющие представителя в составе избирательной комиссии, вправе делегировать в нее своего представителя с правом совещательного голоса на период подготовки и проведения избирательной кампании, который наделяется всеми правами члена избирательной комиссии.

Закономерным следствием конституционной реформы стали внеочередные выборы депутатов Мажилиса Парламента, состоявшиеся 18 августа 2007 года. В парламентских выборах приняли участие семь политических партий. Согласно итогам выборов, все 98 мандатов депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан, избираемых по партийным спискам, получила Народно-демократическая партия «Нур Отан», набравшая более 88% голосов избирателей. Все остальные партии, участвовавшие в выборах, не смогли преодолеть установленный законодательством 7-процентный барьер (Общенациональная социал-демократическая партия, Демократическая партия Казахстана «Ак жол», Казахская социал-демократическая партия «Ауыл», Коммунистическая народная партия Казахстана, Партия патриотов Казахстана и Партия «Руханият»).

По инициативе Главы государства было предложено создать специальный правовой механизм, который позволил бы формировать Мажилис Парламента с участием не менее 2 политических партий, даже если вторая политическая партия по результатам состоявшегося голосования не прошла установленный законодательством 7-процентный барьер. В 2008 году, в целях подготовки пакета предложений по внесению изменений и дополнений в закон о выборах, при ЦИК РК была создана специальная рабочая группа. В ее состав вошли депутаты обеих палат Парламента, представители государственных органов, политических партий, неправительственных организаций. Рабочая группа собра-

ла и систематизировала предложения всех заинтересованных сторон. На основе подготовленных предложений по совершенствованию выборного законодательства Министерством юстиции был разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан», который 14 ноября 2008 года был внесен Правительством в Мажилис Парламента. В январе 2009 года названный закон был принят Парламентом РК, а 9 февраля 2009 года подписан Главой государства.

Согласно этому закону в состав Мажилиса Парламента следующего созыва должны были войти представители как минимум 2-х политических партий, участвовавших в выборах. Закон также предполагал децентрализацию полномочий Центризбиркома путем передачи функций по регистрации доверенных лиц кандидатов в Президенты территориальным избирательным комиссиям.

Что касается Сената Парламента, в его составе 47 депутатов. Согласно Конституции Сенат образуется путем избрания 32 сенаторов – по 2 человека от каждой области, городов Астаны и Алматы. 15 депутатов Сената назначаются Президентом Республики в целях необходимости обеспечения национально-культурных и других значимых интересов казахстанского общества. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании на совместном заседании выборщиков – депутатов маслихатов.

Всего со времени первоначального принятия 28 сентября 1995 года Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан» (в то время это был Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона) в него внесено более 800 изменений и дополнений. Сложившееся таким образом выборное законодательство страны позволило создать избирательную систему, отвечающую основным принципам избирательного права, сформулированным в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года.

Вместе с избирательным законодательством улучшалась и правоприменительная практика. От выборов к выборам повышались профессионализм членов избирательных органов, правовая и электоральная культура избирателей и других участников выборного процесса.

В целом, за 25 лет независимости Казахстана граждане страны участвовали в 2 референдумных кампаниях, в 5 кампаниях по выборам Президента, в 9 – по выборам в Сенат Парламента (верхней палаты), в 6 – по выборам Мажилиса Парламента (нижней палаты), в 6 – по выборам местных представительных органов власти (маслихатов).

Кроме того, с 2009 года дважды в год в последнее воскресенье марта и последнее воскресенье октября проходят выборы депутатов маслихатов вместо выбывших.

Следует отметить, что одними из самых насыщенных электоральными событиями стали для нашей страны последние пять лет. Сегодня все эти события уже история, но каждое из них являет собой не только веху на пути развития нашего независимого государства, но и во многом определило то, каким мы видим Казахстан сейчас, и то, каким ему предстоит стать в ближайшем будущем.

Именно избирательные органы в соответствии с возложенными на них полномочиями организуют подготовку и проведение избирательных кампаний, осуществляя на территории республики контроль за исполнением законодательства о выборах и обеспечивая его единообразное применение.

Единую систему избирательных комиссий страны образуют:

- Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан;
- территориальные избирательные комиссии (224);
- окружные избирательные комиссии (3 335);
- участковые избирательные комиссии (9 824).

Центральная избирательная комиссия возглавляет единую систему избирательных комиссий Республики Казахстан и является постоянно действующим органом. В настоящее время в систему избирательных комиссий страны входят 16 областных (в том числе города республиканского значения Алматы и столицы республики Астаны) избирательных комиссий, 160 районных, 37 городских избирательных комиссий, 11 районных комиссий в городах Астане и Алматы (3 и 8), 550 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов областных маслихатов, 2 160 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов районных маслихатов, 625 окружных избирательных комиссий по выборам депутатов городских маслихатов, 9 824 участковых избирательных комиссий. Итого 13 383 избирательных комиссии.

Каждая избирательная комиссия наделена определенными полномочиями и имеет определенный статус. Избирательные комиссии действуют на основе общих принципов гласности, независимости, сменяемости состава, коллегиальности и соподчинения.

При этом в составы избирательных комиссий входят представители от всех политических партий и общественных объединений, то есть гражданско и политически активные члены общества. Все они работают в избирательных комиссиях на общественных началах, а их общее количество в целом по стране составляет более 93 тысяч человек.

В 2016 году в стране были проведены три избирательные кампании:

Внеочередные выборы депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан и очередные выборы депутатов маслихатов Республики Казахстан (20 марта 2016 г.);

Выборы депутатов маслихатов Республики Казахстан вместо выбывших (20 марта 2016 г.);

Выборы акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа, вместо выбывших (в течение 2016 г.).

В 2017 году в Республике Казахстан в соответствии с законодательством прошли 4 избирательные кампании:

1) 26 марта 2017 года в 12 регионах проведены выборы депутатов маслихатов вместо выбывших по 57 избирательным округам. По итогам голосования избраны 57 депутатов маслихатов республики, в том числе 12 депутатов областных, 9 депутатов городских и 36 депутатов районных маслихатов.

2) 28 июня 2017 года проведены очередные выборы депутатов Сената Парламента Республики Казахстан вместо избранных 19 августа 2011 года. По итогам данных выборов в верхнюю палату высшего законодательного органа страны были избраны 16 депутатов от шестнадцати регионов республики: по одному депутату от каждой из 14 областей, а также от городов Астаны и Алматы.

Следует отметить, что на этих выборах депутатов Сената Парламента была внедрена в пилотном режиме система электронной регистрации выборщиков.

3) В августе 2017 года проведены выборы 1 414 акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа, вместо акимов, 4-летний срок деятельности которых истек.

4) 29 октября 2017 года прошли очередные выборы депутатов маслихатов вместо выбывших.

Исходя из стратегий Президента Республики, дальнейшая модернизация института выборов осуществляется по следующим направлениям.

**Первое направление** – это совершенствование законодательной основы избирательной системы Казахстана.

Проведена скрупулезная работа в рамках мониторинга выборного законодательства.

На системной основе осуществляется анализ всех аспектов деятельности ЦИК РК, в т.ч. законодательства о выборах и республиканском

референдуме, рекомендаций международных и отечественных экспертов, правоприменительной практики на примере последних электоральных кампаний и с учетом передового опыта других стран.

**Второе направление** – развитие международного сотрудничества, которое ведется в двух векторах.

Во-первых, это позиционирование Казахстана как активного участника международного процесса.

Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан является институциональным членом 3 ассоциаций избирательных органов: Всемирной Ассоциации избирательных органов, Ассоциации азиатских избирательных органов, Ассоциации организаторов выборов Европы.

В марте 2017 года на конгрессе Азиатской Ассоциации организаторов выборов в Маниле Казахстан избран членом исполкома, что позволяет нам изучать азиатский опыт проведения выборов, особенности которых могут быть близки по азиатской ментальности, а также проявлять солидарность ЦИК РФ по расширению сотрудничества с избирательными органами Азии.

В настоящее время разрабатывается комплекс мер по продвижению нашего участия до уровня председательства в 2021 году во Всемирной Ассоциации организаторов выборов. В этой связи изучается возможность проведения заседания Генеральной Ассамблеи этой организации в Астане в 2019 году.

Наша страна активно участвует в международном наблюдении за выборами. Так, в период с 2005 по 2017 годы по линии различных миссий были направлены в качестве международных наблюдателей на выборы и референдумы в зарубежные страны более 1,5 тысяч наших граждан, которые наблюдали за более чем 110 избирательными кампаниями.

Во-вторых, Казахстан позиционируется как демократическое государство, выполняющее международные электоральные обязательства.

Начиная с 1995 года, на наших 26-ти выборах было аккредитовано 9 350 международных наблюдателей, представителей иностранных СМИ.

В последние 12 лет Центризбирком РК незамедлительно и конструктивно реагирует на замечания и рекомендации ОБСЕ путем подготовки и направления своих комментариев по ним.

ЦИК изучает рекомендации по улучшению электоральной практики и законодательства в Казахстане таких организаций, как ОЭСР, СНГ, Совет Европы, ОБСЕ. Продолжается диалог с международными организациями по реализации рекомендаций. ЦИК РК стремится налаживать конструктивный диалог с БДИПЧ по критическим замечаниям и рекомендациям

ее миссий. В этой связи были налажены регулярные встречи представителей ЦИК РК с экспертами БДИПЧ в офисе БДИПЧ в Варшаве, а также в Астане.

Расширяются и углубляются ЦИК РК связи с Венецианской комиссией Совета Европы по вопросам совершенствования законодательства о выборах и референдумах, привлечения их экспертов для оценки правовой базы.

Для формирования экспертного мнения по широкому кругу электоральных вопросов при ЦИКе создан экспертно-методический совет, в который вошли наиболее известные учёные и практики, в том числе депутаты Мажилиса Парламента РК.

**Третье направление** – профессионализация членов избирательных комиссий.

Одно из приоритетных направлений работы ЦИК, начатых в этом году, – это электоральное обучение – повышение профессиональной подготовки кадров избирательных комиссий и других участников избирательного процесса.

В соответствии с внесенными 15 июня 2017 года изменениями в Закон РК «О выборах в Республике Казахстан» полномочия Центральной избирательной комиссии РК, территориальной, окружной, участковой избирательных комиссий дополнены функцией по «организации и проведению обучения участников избирательного процесса, а также проведению семинаров с представителями политических партий и другими участниками избирательного процесса по организации и проведению выборов».

В аппарате Центризбиркома создан Отдел по организации электорального обучения, основными задачами которого являются вопросы повышения электорально-правовой культуры участников избирательного процесса, а также координация и организация работы в области электорального обучения.

В связи с этим Центральная избирательная комиссия РК сконцентрировала свое внимание на следующих направлениях в текущий межэлекторальный период:

во-первых, электоральное обучение избирателей должно стать непрерывным процессом на всех уровнях образования, начиная со старших классов средних школ, пронизывая уровень профессионально-технического и охватывая высшее и послевузовское образование;

во-вторых, обучение организаторов выборного процесса должно охватывать как непосредственно кадры территориальных и участковых избирательных комиссий, так и государственных служащих, представителей

политических партий, общественных объединений, кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей, представителей СМИ;

в-третьих, подготовка тренерского корпуса из числа представителей всех регионов Казахстана для дальнейшего обучения участников избирательного процесса;

в-четвертых, внедрение современных инновационных технологий (процесс важен в электорально-просветительской работе и повышении правовой культуры избирателей, учитывая особенности восприятия информации молодыми гражданами);

в-пятых, правовой и организационной основой многоуровневой системы электорального обучения станет Концепция обучения организаторов и других участников избирательного процесса.

Таким образом, выработаны конкретные стратегические подходы по формированию и реализации многоуровневой системы организации электорального обучения, которая станет социальным механизмом, эффективно воздействующим на электоральное поведение граждан.

Это позволит повысить качество избирательной кампании и, как следствие, доверие граждан к выборам.

Четвертое направление – цифровизация избирательных процессов.

В государственную программу «Цифровой Казахстан» включены мероприятия по модернизации информационно-коммуникационного обеспечения деятельности избирательной системы.

Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан в рамках реализации Программы планирует в ближайшие три года создать эффективную систему формирования и актуализации списков избирателей, в которую будут интегрированы центральные государственные органы, ведущие учет населения, избирательные комиссии и местные исполнительные органы.

Параллельно будет проводиться их оснащение современными техническими средствами, программным обеспечением, коммуникациями, которые в будущем можно будет использовать при необходимости для идентификации избирателя на участке.

В дальнейшем это позволит разработать эффективную систему электронной регистрации избирателей, а также даст возможность оперативной передачи информации о ходе и итогах голосования, других сведений, используемых в период подготовки и проведения выборных мероприятий.

При этом главными целями является большее – обеспечение транспарентности и подотчетности избирательных комиссий и других государственных органов, задействованных в организации выборных

кампаний. Этого можно достичь путем использования информационно-коммуникационных технологий, позволяющих дополнительно и в то же время объективно отслеживать все этапы избирательного процесса.

Главным предназначением избирательных органов является обеспечение легитимности власти и всемерное содействие гражданам в реализации их конституционных избирательных прав, реализация государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства, проводимой Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым на протяжении Государственной Независимости.

*Касым-Жомарт ТОКАЕВ*

### **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕЛБАСЫ: МНОВЕКТОРНЫЙ КУРС, ВЫДЕРЖАВШИЙ ИСПЫТАНИЕ ВРЕМЕНЕМ**

1 декабря 1991 года состоялись первые всенародные выборы Президента Казахстана, которым стал Нурсултан Абишевич Назарбаев. А уже спустя две недели, 16 декабря, Н.А. Назарбаев подписал Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан». С принятием этого документа страна вступила на путь суверенного развития и создания собственной государственности, о которой мечтали многие поколения наших предков.

Предстояло выстроить эффективную управленческую вертикаль, отвечающую потребностям переходного периода, провести коренные реформы в экономике, обуздать инфляцию, стабилизировать социальную обстановку, сформировать необходимые институциональные и правовые атрибуты суверенной государственности, собственную финансовую и налоговую систему, национальное законодательство, обеспечить международное признание Казахстана и его территориальных границ. Причем решать эти вопросы приходилось практически одновременно.

Надо помнить, что тогда, в 1992 году, приходилось начинать буквально с нуля. Если экономика, образование, наука и другие отрасли уже функционировали в советский период, то дипломатия, по известным причинам, в Казахстане практически отсутствовала. Министерство иностранных дел служило скорее декорацией статуса союзной республики, обеспечивая выполнение главным образом некоторых консульских и протокольных функций. Естественно, не было в Казахстане и планомерной работы по подготовке специалистов-международников.

На эти моменты счел необходимым обратить внимание Н.А. Назарбаев в книге «На пороге XXI века»: «У нас не было традиций внешнеполитической деятельности. Министерство иностранных дел Казахстана выполняло далеко не дипломатические функции. Представьте себе страну, перед которой стоят все эти сложнейшие проблемы, но нет ни одного дипломатического представительства за рубежом, нет самых элементарных наработок по внешнеполитическим вопросам, не говоря уже о традициях внешней политики, нет квалифицированных кадров».

«Ситуация, в которой мы оказались, – подчеркнул Президент, – была не столько абсурдной, сколько печальной. Казахстан – государство с достаточно высокоразвитым потенциалом, квалифицированными трудовыми ресурсами, имеющий огромные запасы полезных ископаемых, с ядерным оружием на своей территории – не имел ни одного международного договора...».

«Понятно, что если бы мы в срочном порядке не начали формировать собственную внешнюю политику, нашим интересам был бы нанесен колоссальный ущерб», – отметил в своей книге Елбасы.

Эти оценки Главы государства, конечно, абсолютно точно характеризуют положение Казахстана в момент обретения независимости.

Как соотносить потенциал Казахстана и его внешнеполитические акции? В чем суть отечественной дипломатии и каковы ее основные направления? Каково соотношение регионального и глобального во внешней политике? Как Казахстан должен подходить к решению проблем международной безопасности, включая ядерный потенциал, размещенный на территории нашего государства? Как обеспечить дипломатическими средствами безопасность Казахстана?

Эти и многие другие вопросы висели «дамокловым мечом» над разработчиками концепции внешней политики. Но в то же время было ясное осознание необходимости четкой расстановки приоритетов, которые точно отражали бы насущные потребности и стратегические интересы Казахстана.

Тон разработке концепции внешней политики задал сам Президент Республики. Похоже, что он задумывался о собственной казахстанской дипломатии еще в советский период, встречаясь с такими политиками, как Дж. Буш, М. Тэтчер, и обсуждая с ними актуальные вопросы международной жизни.

В своей программной работе «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства» Н.А. Назарбаев определил ориентиры международного курса Казахстана.

«Прежде всего, мы декларируем миролюбивую направленность своей политики и заявляем, что не имеем территориальных притязаний ни к одному государству мира. Осознавая свою ответственность и понимая, что любой военный конфликт может привести к катастрофическим последствиям:

– признаем сохранение мира в качестве приоритетной цели государственной политики Казахстана;

– отвергаем войну или угрозу военной силой как средство достижения политических, экономических и иных целей;

– придерживаемся принципов нерушимости сложившихся границ, невмешательства во внутренние дела других государств».

Президент Республики указал на приоритет внешнеполитической деятельности в обеспечении национальной безопасности. «Специфика геополитического положения и этнодемографического состава, уровень развития экономики и военного строительства Казахстана делают доминирующими в обеспечении его безопасности не военные, а политические средства с опорой, прежде всего, на собственные силы и разумную, взвешенную дипломатию». При этом «система безопасности Казахстана должна выступать составной частью региональной и планетарной системы безопасности».

Что касается ядерного оружия, которым наша страна обладала на момент получения независимости, то «Казахстан станет зоной, свободной от ядерного оружия, в результате договорного процесса. С учетом интересов своей безопасности наше конечное желание – получить гарантии неприкосновенности и территориальной целостности без ядерного потенциала».

В этой работе подчеркивалась важность учета и геоэкономических факторов: «...Отсутствие прямого выхода к открытому морю, удаленность от коммуникативных средств затрудняют участие республики в международных экономических связях. Поэтому исключительное значение имеет поддержание взаимовыгодных дружественных отношений на принципах полного доверия с сопредельными государствами, прежде всего с Россией и Китаем, являющимися для нас воротами к мировым коммуникациям. Вместе с тем мы, естественно, выступаем за развитие широких связей со всеми другими странами на основе международной справедливости и партнерства».

**Сбалансированный, многовекторный характер внешней политики Казахстана обусловлен целым комплексом факторов, о которых пишет Н.А. Назарбаев в фундаментальной книге «Эра независимости»: «Казах-**

стан в силу своего геополитического положения и экономического потенциала не вправе был замыкаться на узко региональных проблемах. Будущее Казахстана – и в Азии, и в Европе, и на Востоке, и на Западе. Взаимопонимание между Востоком и Западом зиждется на знании особенностей друг друга и содержит в себе огромные возможности, которые предстоит обратить во благо наших стран и народов. Проводя именно такую политику, я был убежден, что мы сможем исключить какие-либо проявления угрозы для безопасности Казахстана.

Тонкое понимание особенности геополитического положения Казахстана помогло нам разглядеть перспективы, которые открывались перед молодым государством, соседствующим с мировыми гигантами. То, что многие считали фактором уязвимости, мы, напротив, рассматривали как залог успеха. Именно положение Казахстана между Европой и Азией стало фундаментом нашего многовекторного внешнеполитического курса».

Важнейшим приоритетом международной политики Казахстана было названо сотрудничество с соседями – Россией, Китаем, странами Центральной Азии. В то же время значительное внимание уделялось налаживанию дружественных и взаимовыгодных отношений с наиболее влиятельными государствами мира, прежде всего с США, а также Европейским Союзом.

Итак, как уже было сказано выше, в числе первоочередных задач внешней политики Казахстана на повестке дня стоял сложнейший вопрос: как обеспечить безопасность страны, не имевшей практически никакого самостоятельного исторического опыта, располагавшей огромной, но слабозаселенной территорией с колоссальными границами; страны со смешанным населением; страны, зажатой между двумя ядерными державами и привлекавшей настойчивое внимание из-за оставшихся в наследство межконтинентальных ракет бывшего Союза.

Центральноазиатский регион имел все предпосылки для того, чтобы после распада СССР превратиться в арену непрерывных конфликтов, для которых существовала потенциальная основа. С распадом СССР страны региона оказались в сложной зависимости друг от друга в вопросах транспорта, снабжения электроэнергией и топливом, распределения водных ресурсов. Политические границы государств не совпали с границами проживания «титульных» этносов. Дестабилизирующее воздействие на обстановку в регионе оказывает конфликт в Афганистане. Споры возникли вокруг определения правового статуса Каспийского моря и прав прибрежных государств на использование его ресурсов. Другими словами, конфликтогенных факторов более чем достаточно. Но, несмотря

на это, серьезных межгосударственных конфликтов за прошедшие годы в регионе не произошло, и в этом – главное достижение не только внешней политики Казахстана, но и других государств региона.

Казахстан в труднейших условиях и в короткое время решал три главные задачи: создание независимого самостоятельного государства, проведение структурной экономической реформы, вхождение в систему международных отношений и международного разделения труда.

Вся деятельность Н.А. Назарбаева, начиная с первых дней Независимости страны и по сей день, направлена на укрепление казахской государственности. За рубежом его воспринимают как основателя современного Казахстана и отца нации. Талант Нурсултана Абишевича как выдающегося государственного деятеля не подвергается сомнению, он общепризнан. Говорю об этом с полным осознанием ответственности, потому что был непосредственным свидетелем и участником многих международных встреч и переговоров нашего лидера. Он действительно пользуется широкой известностью, популярностью и уважением в мировом сообществе.

Несомнен авторитет Н.А. Назарбаева в странах СНГ. Политики и простые люди помнят, что именно он твердо и последовательно выступал за укрепление сотрудничества и интеграции в постсоветском пространстве. Причем его идеи никогда не носили абстрактный характер, а были нацелены на удовлетворение чаяний десятков миллионов граждан некогда единого государства. Н. Назарбаев быстро воспринял и обратил в свою пользу реалии постсоветского периода. Президент захватил инициативу среди глав государств СНГ, раз за разом выдвигая предложения по структуризации Содружества. Идея о Евразийском союзе придала Н.А. Назарбаеву еще большую известность как государственному деятелю, находящемуся в постоянном поиске.

Тем не менее **концепция о Евразийском союзе** тогда не получила практического воплощения. Видимо, и сам автор не рассчитывал на скорую ее реализацию, осознавая, что время для этого еще не подошло. Н. Назарбаев понимал, что нужно искать новые, более практичные формы интеграции тех государств, которые экономически и политически предрасположены к этому. Эта уверенность базировалась на объективной тенденции, которая к середине 90-х годов отчетливо обнаружилась в так называемой разноскоростной интеграции. Стало ясно, что в самом Содружестве появились «интеграционные ядра» в лице Казахстана, России, Беларуси и в некоторой степени Кыргызстана, проявивших готовность к координации торгово-таможенной политики в рамках отдельного объединения.

В конце 1994 года Правительство Казахстана получило задание Президента готовить все юридические документы к созданию Таможенного союза. Это была очень объемная работа, связанная с пересмотром ранее принятых многочисленных нормативных документов, принятием новых постановлений и распоряжений правительства. 20 января 1995 года в Москве было подписано Соглашение о создании Таможенного союза в составе Казахстана, России и Беларуси. Впоследствии к нему присоединились Кыргызстан и Таджикистан. Основная цель Таможенного союза определялась следующим образом: создание общего рынка товаров, услуг, капиталов, рабочей силы. Были созданы совместные органы управления интеграции.

Создание Таможенного союза, безусловно, стало прорывом в области интеграции. Идеи Н. Назарбаева, изложенные в его концепции о Евразийском союзе, стали, хотя и в усеченном виде, постепенно реализовываться.

По прошествии ряда лет можно с уверенностью говорить о том, что вхождение в Содружество было единственно верным шагом со стороны бывших республик СССР. Верным, потому что удалось предотвратить хаос и кровопролитие на огромной территории «постсоветского пространства» со всеми негативными последствиями для глобальной безопасности. Несмотря на критику в адрес СНГ и скептическое отношение к нему ряда государств-членов, Содружество как добровольное объединение новых независимых стран доказало свою жизнеспособность. СНГ стало крупной региональной организацией, основанной на общих интересах, прежде всего в сфере экономического и гуманитарного сотрудничества.

Президент Республики удачно синтезировал в своей политике европейский реформизм, приверженность к демократическим ценностям и азиатский провинциализм, основанный на многовековых устоях общества.

Казахстан считает важным ресурсом устойчивого развития международную интеграцию. Вовлеченность в международное экономическое сотрудничество, развитие региональных интеграционных процессов неизменно входили в перечень важнейших приоритетов нашей страны.

Реализация совместно с Россией, Беларусью, Арменией и Кыргызстаном мегапроекта ЕАЭС, который начал работу 1 января 2015 года, по сути стала триумфом высказанной в 1994 году идеи нашего Лидера о создании Евразийского экономического союза. Данное интеграционное объединение выводит наши страны на принципиально новый уровень взаимного сотрудничества при полном сохранении государственного суверенитета.

Основная миссия этого Союза – повышение благосостояния граждан стран-участниц, выведение наших стран на ведущие позиции в мировой экономике. Общий экономический потенциал ЕАЭС позволяет говорить, что этот проект может стать серьезным фактором международной жизни, оказывающим консолидирующее влияние на государства евразийского пространства. По мнению Президента Казахстана, создание ЕАЭС – это наш адекватный ответ на глобальные вызовы современности, в том числе и на угрозу мирового экономического кризиса.

Законодательным органам стран ЕАЭС предстоит большая работа по формированию правовой базы Евразийского экономического союза. Такая деятельность предусматривает гармонизацию законодательного массива, синхронизацию процедур ратификации международных договоров, расширение сотрудничества с другими региональными экономическими объединениями.

В то же время ЕАЭС должен развиваться постепенно, без рывков и забегания вперед, в противном случае мы скомпрометируем главные задачи организации, они состоят в наращивании интеграции и взаимовыгодного сотрудничества. ЕАЭС должен быть привлекательной организацией для её участников и для государств, которые пока присматриваются к ней. Все решения должны приниматься на консенсусной основе, с согласия государств-участников Союза.

Решающую роль в успешном налаживании связей с нашими зарубежными партнерами сыграли личные контакты Н.А. Назарбаева с мировыми лидерами. Нурсултан Абишевич – **непревзойденный мастер переговоров**, обладающий гибким умом, цепкой памятью, позволяющей с легкостью оперировать фактами и цифрами, мгновенной реакцией, даром убеждения и расположения к себе любого собеседника. Но при необходимости, если речь идет о защите национальных интересов страны, он может быть жестким и неуступчивым, даже в переговорах с лидерами великих держав. Н.А. Назарбаев ведет переговоры с зарубежными коллегами под углом зрения защиты и продвижения экономических интересов Казахстана. Он вникает во все детали соответствующих проектов, чем производит сильное впечатление на партнеров, удивляющихся компетенции казахского лидера.

Одними из первых визави казахстанского лидера на дипломатической площадке стали представители команды американских республиканцев во главе с Джорджем Бушем-старшим. **Вашингтон уже в конце 1980-х годов проявил заинтересованность в налаживании взаимопонимания и сотрудничества с Казахстаном** в нефтегазовом секторе, понимая,

что именно в нашей республике будут сосредоточены основные стратегические интересы США. Поэтому Белый дом стремился к установлению плотных контактов с лидером Казахстана. США были в числе первых государств, признавших независимость нашей республики.

Н.А. Назарбаев в 1997 году в ходе беседы с Дж. Бушем-старшим в Хьюстоне подчеркнул, что полностью отдает себе отчет в том, насколько важны и необходимы прочные отношения с США для нашей страны. Он предложил перевести сотрудничество между двумя государствами на уровень стратегического партнерства. Это было новое по своей сути предложение, поскольку в 1997 году слово «стратегическое» не было столь затертым, каким оно стало чуть позже. Президент Казахстана понимал, что, говоря о своей готовности сделать решительные шаги навстречу Вашингтону, он создает мощный задел на будущее. Его слушатели, среди которых находились Бейкер и Скоукрофт, в то время не были у власти, но представлялось совершенно очевидным, что следующая очередь – их. Как позже выяснилось, именно в тот период команда республиканцев продумывала план внедрения в Белый дом Буша-младшего. После реализации этого оригинального плана некоторые журналисты назовут его «заговором семейной олигархии».

Джордж Буш-младший, став Президентом США, продолжил «отцовскую традицию» доверительных отношений с главой Казахстана. Показательно, что в 2006 году, вскоре после завершения электоральной кампании и официального подведения ее итогов, Президент Дж. Буш счел нужным позвонить Н.А. Назарбаеву и тепло поздравить его с убедительной победой. Правда, американский лидер не преминул пошутить насчет того, что такой результат в условиях американской демократии практически недостижим. Но главный вывод, который сделал Белый дом, сводился к тому, что Нурсултан Назарбаев в силу успешности его внутренней и внешней политики оказался по существу безальтернативной кандидатурой на высший пост в Казахстане. И в качестве Президента он вполне соответствует долгосрочным интересам США как надежный и предсказуемый партнер. Очень важной представляется американская оценка Нурсултана Назарбаева как «не только регионального лидера, но и глобального игрока», умело проводящего сбалансированную стратегию в отношении России, Китая и США, а также Европейского Союза и мусульманских стран.

Позднее, в 2007 году, Президент Дж. Буш сделает такое заявление: «В истории США еще не было лучшего партнера в деле ядерного нераспространения, чем Казахстан».

В то же время, несмотря на весь позитив отношений с американскими президентами, Н.А. Назарбаев ни на йоту не уступал им позиций, когда дело касалось интересов нашего государства.

Глава государства проявил твердость во время проведения переговоров с руководителями американской администрации по вопросу о подписании рамочных соглашений относительно **уничтожения ядерной инфраструктуры и вывода ядерных боеголовок** с территории Казахстана в Россию. Белый дом настаивал на безоговорочном и немедленном подписании документов. Н.А. Назарбаев высказал справедливое мнение, что заключению столь важных соглашений должна предшествовать договоренность о масштабном политическом и экономическом сотрудничестве между Казахстаном и США.

Хорошую динамику двусторонних взаимоотношений удалось поддерживать нашим государствам в 2000-е годы. Белый дом высоко оценивал вклад Казахстана в глобальное ядерное разоружение, поэтому Елбасы был в числе самых почетных гостей на антиядерных саммитах, которые по инициативе Соединенных Штатов проходили в 2010 и 2016 году в Вашингтоне, в 2012 году – в Сеуле.

Прорывными можно назвать итоги визита Президента Н.А. Назарбаева в Вашингтон в январе 2018 года. Лидер Казахстана обсудил с Президентом Д. Трампом широкий спектр вопросов двустороннего сотрудничества, а также актуальные проблемы международной повестки дня: от вопросов глобальной и региональной безопасности, противодействия экстремизму и терроризму до вопросов торговли и инвестиций. Высокую оценку со стороны американского Президента получил вклад Казахстана в ядерное разоружение. Важнейшим результатом визита стала документальная договоренность о расширенном стратегическом партнерстве Казахстана и США в XXI веке. Следует отметить и царившую в Белом доме во время встречи на высшем уровне атмосферу дружбы и взаимопонимания. Таким образом, переговоры в Вашингтоне, выведшие на новый уровень казахстанско-американское стратегическое партнерство, подтвердили, что реалистичная и сбалансированная внешняя политика Казахстана является эффективным средством продвижения наших национальных интересов на международной арене.

Дружеские взаимоотношения связывали Н.А. Назарбаева с **первым российским Президентом Борисом Ельциным**. По мнению Нурсултана Абишевича, «период Ельцина стал эпохальным, изменившим политический облик всего мира. Борис Николаевич поставил Россию на совершенно новые рельсы – рельсы свободы, возрождения и перехода в раз-

ряд развитых стран с рыночной экономикой». Наш Президент воздал должное железной воле, упрямству Б. Ельцина. Эти качества, сказал Н.А. Назарбаев, помогли ему победить в тяжелой борьбе за демократию. «Мы, казахстанцы, считаем Бориса Николаевича Ельцина другом нашего народа, нашей страны. Его подписи стоят на таких документах, как договор между Казахстаном и Россией о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи 1992 года, декларация о вечной дружбе и союзничестве, обращенном в XXI век, подписанная в 1998 году», – подчеркнул казахстанский руководитель.

Из всех «постсоветских» лидеров Б. Ельцин однозначно выделял именно Президента Казахстана. Их связывали не только давние отношения, но и взаимное уважение и, конечно же, общие интересы. От их взаимоотношений во многом зависела судьба СНГ. В ноябре 1997 года, когда будущее Содружества виделось совершенно неопределенным и на саммите в Кишиневе главы Грузии, Азербайджана, Армении, Молдовы организовали настоящее наступление лично на Б. Ельцина, именно Н. Назарбаев призвал не увлекаться критикой, остудил горячие головы своих коллег и протянул руку помощи Борису Николаевичу. В своих мемуарах первый российский президент уделил немало места воспоминаниям о лидере Казахстана и поместил характерную фотографию, где они запечатлены в дружеских объятиях.

Весьма уважительные отношения связывают Н. Назарбаева с **Владимиром Путиным**. Воздавая должное государственному мышлению казахстанского лидера, российский президент отмечал, что многому учится у Нурсултана Абишевича, пользуется его советами. В. Путин неоднократно подчеркивал приоритет интеграционных инициатив нашего Президента, значимость его усилий по укреплению сотрудничества с Россией.

Между двумя президентами установилось глубокое взаимопонимание, что обусловило предельную откровенность в разговорах друг с другом. Такое в мировой политике случается крайне редко.

Ярким свидетельством открытого, я бы даже сказал дружественного и подлинно союзнического, характера взаимоотношений президентов Казахстана и России служат переговоры по **делимитации границы**, которая является самой протяженной сухопутной границей в мире.

Договоренность о начале переговоров по этому вопросу была принята еще при Б. Ельцине, в 1998 году. Но решение по самым трудным моментам этого переговорного марафона пришлось принимать его преемнику. Сам факт юридического оформления границы с Казахстаном поначалу

с трудом воспринимался российскими политиками: дескать, пограничное размежевание может привести к подрыву всех положительных результатов в двустороннем сотрудничестве и дистанцированию государств друг от друга. Да и протяженность – 7591 км – отпугивала некоторых дипломатов от работы по ее юридическому описанию, другими словами, определению точных географических координат.

Тем не менее, переговоры начались в установленные сроки. Они шли с переменным успехом, были споры и дискуссии, но общая атмосфера процесса определялась решимостью сторон добиться успеха. Поскольку изначально в основу переговоров был положен принцип признания существующей административной границы в качестве государственной, то работа шла споро, без серьезных затруднений. Однако они возникли при определении линии границы на участках, оказавшихся, по сути дела, спорными из-за отсутствия соответствующих документов и постановлений местных исполнительных и центральных законодательных органов бывшего СССР.

Так случилось в ходе делимитации границы на участке, расположенном между Атырауской и Астраханской областями. Интерес к данной территории подогревался тем, что там расположено большое газовое месторождение «Имашевское». Переговоры были сложными, порой нервными. Претендуя на этот участок, ни одна из сторон, тем не менее, не смогла представить убедительных «документационных» аргументов в свою пользу. История попросту их не оставила. В то же время мы исходили из важности общего соглашения о делимитации границы, поэтому дали согласие на разделение данной территории поровну. Такой же компромиссный, «пакетный», подход был применен и в отношении некоторых других участков. На подготовку договора ушло более пяти лет.

Подписание пограничного договора и последующая его ратификация имели поистине огромное историческое значение. Особенно для Казахстана, некогда входившего в состав Российской империи, затем – Российской Федерации в качестве автономной республики. В новых исторических условиях суверенные Казахстан и Россия нашли силы и волю окончательно и бесповоротно решить вопрос о юридическом оформлении границы. Данный договор привлек к себе внимание мирового сообщества, которое высоко оценило его как серьезный фактор стабильности в евразийском пространстве и очевидный успех казахской дипломатии. Конечно, подписание такого масштабного соглашения не могло состояться без личного вмешательства глав государств, продемонстрировавших не только политическую волю, но и высокую степень взаимного доверия.

Это не могло не отразиться на последующей работе по упрощению пограничных процедур. Было подписано соглашение о поездках граждан двух стран по внутренним документам, что существенно облегчило жизнь населения приграничных районов.

Глубоко доверительные и дружеские отношения связывали Н.А. Назарбаева с **Председателем КНР Цзян Цзэминем**, который внес большой личный вклад в окончательное урегулирование пограничной проблемы между нашими странами.

В наследство от советско-китайской конфронтации независимому Казахстану осталась **неурегулированная граница** с миллиардным Китаем протяженностью 1700 км. Надо помнить, что эта страна в конце 60-х годов не побоялась пойти на военное столкновение с супердержавой, каковой был в то время Советский Союз. Поэтому иного пути, нежели дипломатические переговоры, для решения пограничной проблемы попросту не существовало.

Основное внимание делегации Китая уделили рассмотрению текстов договоров, подписанных еще в середине XIX века. Кроме того, было достигнуто важное соглашение о том, что основные результаты советско-китайских договоров не будут пересматриваться, стороны направят усилия на решение спорных проблем. Эти проблемы касались сопредельных территорий около перевала Чаган-Обо в Восточно-Казахстанской области и реки Сарычельды в Алматинской области. Детальное рассмотрение данного вопроса на основе договоров, подписанных циньским Китаем и царской Россией, показало, что современный Казахстан был поставлен в крайне невыгодное, уязвимое положение. Китай был вправе претендовать на подавляющую часть спорных участков площадью около 900 кв. км. И на начальном этапе переговоров Пекин ясно заявил о своих притязаниях на данные территории.

В этих условиях неопределимую роль сыграли личные контакты высших руководителей двух стран – Нурсултана Назарбаева и Цзян Цзэминя. Первый пограничный договор был подписан в апреле 1994 года. Данный документ юридически закрепил прохождение границы, за исключением двух спорных участков. По этим территориям продолжались напряженные консультации на всех уровнях, в том числе между руководителями двух стран. Следует признать, что сомнения в «пакетном» урегулировании пограничного вопроса высказывались как китайской, так и казахстанской стороной. И у каждой из них были свои причины. Пекин справедливо полагал, что вполне способен изъять все оспариваемые территории. Казахстану же не хотелось расставаться с тем, что при Советском Союзе было принято считать «своим».

Можно с полной уверенностью утверждать, что своевременное решение пограничного вопроса с Китаем было выгодным для Казахстана. Другого пути, кроме неукоснительного соблюдения русско-китайских договоров, быть не могло. Попытки оказать давление на Пекин исключались как неадекватные геополитическому раскладу сил. Оставалось лишь убедить высшее руководство в необходимости скорейшей договоренности по этому важному вопросу.

Цзян Цзэминь с пониманием воспринял доводы казахского лидера. Более того, в одной из бесед с Нурсултаном Назарбаевым он произнес многозначительную фразу: «Пограничную проблему нужно решать, не откладывая дело в долгий ящик, – следующее поколение руководителей с этой задачей уже не справится, что породит множество трудностей для наших потомков». Нельзя не согласиться с глубоким видением китайского лидера возможного развития ситуации.

К этому можно добавить, что правовая двусмысленность на границе, где два участка оставались бы вне юридических договоренностей, чревата многими опасностями для Казахстана. Прежде всего, выдвиганием территориальных притязаний. Тем более, что китайская историография утверждает: земли, простирающиеся вплоть до Алматы, включая озеро Балхаш, дескать, когда-то принадлежали Поднебесной.

Подписание 4 июля 1997 года договора о границе с Китаем практически свело на нет возможность территориальных притязаний к Казахстану. По признанию одного из высокопоставленных сотрудников, работавшего в международном отделе ЦК КПК, отныне все издающиеся в КНР карты должны показывать границу именно так, как она была зафиксирована соглашением руководителей двух стран. Поэтому есть все основания утверждать, что пограничный договор имеет историческое значение для нашей страны. Очень важно, что соглашение было юридически правильным, политически целесообразным. Повторюсь: без личного вмешательства Цзян Цзэминя и Нурсултана Назарбаева данных договоренностей достичь было бы невозможно. В этом проявилась историческая дальновидность обоих лидеров.

Именно Цзян Цзэминь поставил свою подпись на первый в истории китайско-казахстанских отношений договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве. Это произошло 23 декабря 2002 года в Пекине. К тому времени Цзян Цзэминь уже сложил с себя полномочия генерального секретаря ЦК КПК и принимал Нурсултана Назарбаева в качестве Председателя КНР, то есть Главы государства.

Гостями Казахстана становились Генеральные секретари ООН Кофи Аннан, Пан Ги Мун, Антониу Гутерриш, с которыми Нурсултан Назарбаев установил тесные рабочие контакты.

Дружба нашего Президента с мировыми лидерами способствовала успеху внешней политики Казахстана, приносила нашей стране огромную пользу, выводя ее в разряд авторитетных государств, пользующихся доверием и уважением мирового сообщества. Но Нурсултан Назарбаев не был «фоном» для великих мира сего, а сам своими действиями и усилиями выдвинулся на авансцену мировой политики, став признанным политиком глобального масштаба.

Нурсултан Назарбаев внес огромный личный вклад в укрепление глобальной и региональной безопасности, выдвигая миролюбивые инициативы, а затем неуклонно претворяя их в жизнь.

Одним из первых серьезных испытаний для Н.А. Назарбаева на международной арене стали переговоры с американскими политиками по вопросу **о ядерном наследии Казахстана**. Эта проблема беспокоила США, поскольку не нашла своего разрешения в декларации о создании Содружества независимых государств. В данном документе лишь отмечалось, что Россия наследует место СССР в Совете Безопасности ООН в качестве ядерной державы, но ничего не говорилось о трех других республиках – Казахстане, Украине, Беларуси, тоже превратившихся, во всяком случае де-факто, в ядерные государства. То, что это произошло, легко поддается объяснению: в конце 1991 года в постсоветском пространстве царил такой хаос, что подписание декларации в Алма-Ате казалось манной небесной. Создание СНГ предотвращало кровопролитие и конфликты на территории бывшей советской империи. Поэтому более тонкие политические вопросы были отложены до лучших времен, которые не заставили себя долго ждать.

Уже в марте 1992 года мне в качестве заместителя министра иностранных дел довелось принять участие в консультациях в Москве. В повестке дня, по сути дела, был один вопрос: лишение ядерного статуса трех упомянутых новых независимых государств. Надо отметить, что Россия в тот период не была таким державным государством, каким она стала в начале третьего тысячелетия в годы правления В. Путина. В то время в Москве царил демократическая эйфория, которая отражалась на внешней политике России. Она стала прозападной. Поэтому во время консультаций в российском МИД мы явственно ощущали пристальное око Вашингтона.

Тем не менее, переговоры, в которых приняли участие и представители оборонных ведомств, протекали не так гладко, как этого хотелось

бы российским дипломатам. Москва настаивала на включении в итоговое заявление положения об отказе Казахстана, Украины и Беларуси от ядерного статуса. Три страны заняли отрицательную позицию в отношении российского предложения. Наша мотивация сводилась к тому, что данная проблема должна решаться на более высоком уровне с привлечением всех ядерных государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН. В ходе бурных дискуссий была достигнута компромиссная договоренность: все три государства наделялись статусом «временно» обладающих ядерным оружием.

Это стало значительным успехом казахской дипломатии, делавшей первые шаги на международной арене. Такое решение этого сложного вопроса открывало путь к дальнейшим переговорам со всеми влиятельными государствами на самом высоком уровне.

Переговоры по ядерному вопросу начались без всякого промедления. Уже в мае 1992 года Президент Н.А. Назарбаев был приглашен с официальным визитом в США, где он провел очень важный обмен мнениями со своим старым знакомым, президентом Дж. Бушем. Конечно, ядерная проблематика присутствовала в повестке дня переговоров, но главное состояло в том, что была достигнута принципиальная договоренность по всему комплексу сотрудничества с этой глобальной державой.

По сути дела, данный визит положил начало не только казахстанско-американским отношениям, но и нашей знаменитой многосторонней, сбалансированной или, как принято ее называть, многовекторной дипломатии, которая впоследствии доказала свою практическую ценность и была признана наиболее адекватной потенциалу Казахстана. Если говорить более конкретно, то во время переговоров в Вашингтоне произошла своеобразная сделка: отказ Казахстана от ядерного статуса в обмен на политическое признание молодого государства, широкое экономическое сотрудничество и помощь ему на международной арене. Это был первый триумф казахстанского руководителя. Американский истеблишмент рассмотрел в Н.А. Назарбаеве надежного, предсказуемого партнера.

В мае 1992 года Казахстан стал подписантом Лиссабонского протокола, присоединился к договору о нераспространении ядерного оружия, официально превратившись в безъядерное государство. Этот документ подтвердил отказ Казахстана, Украины и Беларуси от возможных притязаний на обладание ядерным оружием. Новые независимые государства заявили о своей приверженности к Договору о нераспространении ядерного оружия.

Таким образом, Казахстан стал безъядерным государством. Хорошо ли это или плохо? Вокруг этого вопроса до сих пор не утихают дискуссии.

Немало людей высказывают не только сомнения в принятом решении, но и резкую критику, считают, что Казахстан добровольно разоружил себя и, следовательно, ослабил собственные позиции перед лицом новых угроз.

Я не считаю, что подобного рода рассуждения лишены логики. Тем более, после успешно проведенных испытаний ядерного оружия в Индии и Пакистане Договор о нераспространении ядерного оружия уже не рассматривается в мировом сообществе как «священная корова». На обладание ядерным оружием претендует также и целая группа так называемых «пороговых государств».

Но вернемся к ситуации начала 90-х годов. Тогда ядерные амбиции могли дорого обойтись Казахстану и свести на нет перспективы его существования как независимого государства. Во-первых, наш народ, так долго стремившийся к подлинному суверенитету, мог оказаться в международной изоляции. Это явно противоречило бы нашим национальным интересам. Во-вторых, Казахстан, попав в компанию стран – «изгоев», конечно же, не сумел бы использовать все преимущества международного экономического и инвестиционного сотрудничества. Никто не рискнул бы вкладывать свои средства в государство, пользующееся плохой репутацией в международном сообществе. В-третьих, именно отказ от ядерного наследия послужил основой процесса укрепления международных позиций Казахстана.

После подписания Лиссабонского протокола наступила затяжная полоса дипломатических признаний нашей страны, направления в Казахстан иностранных посольств и представительств международных организаций, встречи и переговоры Президента Н. Назарбаева с лидерами ведущих государств современного мира. В лице Казахстана мировое сообщество увидело зрелое, ответственное за судьбы миропорядка государство, с которым можно и должно развивать сотрудничество, вести диалог по наиболее актуальным вопросам международной жизни.

Такова реальная цена исторического, судьбоносного по своему значению решения об отказе от ядерного наследия и присоединения к Договору о нераспространении ядерного оружия.

В 1995 году Казахстан выступил за безоговорочное и бессрочное продление этого документа. С таким заявлением мне довелось выступить на обзорной конференции в Организации Объединенных Наций. Принципиальная позиция нашей страны в отношении режима нераспространения ядерного вооружения была очень хорошо воспринята в мировом сообществе. Там же, в ООН Казахстан стал подписантом Договора о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия. Этот важный

документ от имени нашего государства был подписан мной в присутствии высокопоставленных сотрудников Секретариата ООН.

Казахстан обрел статус члена Конференции по разоружению, которая проводит свои заседания в штаб-квартире отделения ООН в Женеве.

В подкрепление усилий, предпринимавшихся Белым домом, американские сенаторы Нанн и Лугар выступили с совместной инициативой о «сокращении ядерной угрозы» в постсоветских странах и создании специального фонда на цели разоружения в Казахстане, Украине и Беларуси. Данная инициатива имела положительный эффект для процесса демонтажа ядерных арсеналов в указанных постсоветских государствах. Впоследствии эти сенаторы стали добрыми друзьями нашей страны, неоднократно посещали Казахстан и были награждены Главой нашего государства орденами «Достык» первой степени. Во время визита в Казахстан в 2002 году сенатора Ричарда Лугара я по поручению Президента вручил ему эту высокую награду, которую он, несомненно, заслужил.

Вашингтон приветствовал беспрецедентное решение Президента Н.А. Назарбаева **о закрытии Семипалатинского ядерного полигона**. Данная акция продемонстрировала всей планете миролюбие и ответственность нарождающегося казахского государства за мир и безопасность. Это решение послужило своего рода пропуском для Казахстана в мировое сообщество и укрепило позиции Н.А. Назарбаева в клубе мировых лидеров.

Продолжением этой политики стало подписание в сентябре 2006 года в Семипалатинске договора о создании зоны, свободной от ядерного оружия в Центральной Азии. Актуальность данной проблематики для нашей страны, добровольно отказавшейся от четвертого по мощи ядерного арсенала, очевидна. Казахстан как первое в мире государство, закрывшее ядерный полигон и занимающее последовательную позицию по вопросам нераспространения оружия массового уничтожения, активно участвовал в подготовке этого документа и сделал все возможное для его успешного подписания.

7 декабря 2015 года в Нью-Йорке на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН была утверждена инициированная Казахстаном Всеобщая декларация о построении мира, свободного от ядерного оружия. Соавторами соответствующей резолюции стали 35 государств, представляющие различные континенты и региональные группы. Инициатива о принятии Всеобщей декларации принадлежит Президенту Нурсултану Назарбаеву, который выступил с ней в апреле 2010 года в Вашингтоне в ходе Первого саммита по ядерной безопасности. 28 сентября

2015 года в своем выступлении на общих дебатах юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Глава нашего государства призвал «сделать построение мира без ядерного оружия главной целью человечества в XXI веке» и подчеркнул необходимость принятия Всеобщей декларации. Принятие резолюции ГА ООН стало еще одним подтверждением независимого внешнеполитического курса Президента Н. Назарбаева и его положительного восприятия в мире. Утверждение столь актуального документа свидетельствует о признании и поддержке международным сообществом видения Главы государства, нацеленного на построение мира, свободного от ядерного оружия к 2045 году. Наконец, это стало очередным шагом на пути формирования Глобального антиядерного движения, к созданию которого также призвал Президент Казахстана на трибуны ГА ООН в сентябре 2015 года.

Не будет преувеличением сказать, что **испытание на зрелость и ответственность Казахстан как молодое независимое государство с честью выдержал**. Наша страна обрела хорошую международную репутацию, последовательно выступая за укрепление режима нераспространения ядерного оружия. Голос Казахстана был слышен на всех многосторонних форумах, в том числе на обзорной конференции ООН по выполнению договора о нераспространении ядерного оружия, на конференции ООН по разоружению. В бытность министром иностранных дел мне не раз приходилось выступать в Нью-Йорке и Женеве по этому важному вопросу. Наша страна, можно с уверенностью сказать, выстрадала эту принципиальную позицию, ведь именно на казахской земле проводились разрушительные по своим последствиям ядерные испытания в трех средах.

События последнего времени выдвинули в качестве одной из самых серьезных угроз международной стабильности **нарушение режима ядерного нераспространения**. Сегодня глобальная безопасность и режим нераспространения переживают серьезный кризис, мир стоит на пороге разрушения системы, создавшейся в течение многих десятилетий. Следует признать, что в этой сфере были допущены фатальные ошибки, связанные с двусмысленностями и двойными стандартами. Теперь, наряду с пятью официальными ядерными державами, этим оружием «де-факто» обладают Индия и Пакистан, возникли так называемые «пороговые» государства, появился иску к производству собственных ядерных технологий, что наглядно демонстрирует «иранское досье». Очевидным свидетельством кризиса режима нераспространения стало проведение Северной Кореей испытаний ядерного оружия, что серьезно осложнило ситуацию на азиатском континенте. Поэтому Казахстан поддерживает переговоры

в шестистороннем формате, приветствует продолжение межкорейского диалога.

«Ящик Пандоры» открыт, но еще не поздно найти верные решения, чтобы начать процесс разоружения при ключевой роли ООН, на основе норм международного права и базовых договоров в сфере нераспространения.

Другим внешнеполитическим успехом Н.А. Назарбаева является реализация его инициативы о **Совещании по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА)**. Идея создания на нашем континенте специального института безопасности и сотрудничества в Азии неоднократно поднималась в прошлом, но не находила широкой поддержки. Достаточно вспомнить предложение СССР о создании коллективной безопасности в Азии. В начале 90-х годов эта идея обрела новое звучание. В 1992 году на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Президент Н. Назарбаев выступил с инициативой о проведении СВМДА. Глава казахстанского государства подчеркнул в своем выступлении, что суть инициативы заключается в стремлении возобновить ранее не увенчавшиеся успехом попытки создать эффективную и универсальную структуру, которая могла бы обеспечить безопасность на азиатском континенте. При этом важное значение имеет то обстоятельство, что в Азии, в отличие от других регионов мира, подобный механизм еще не сформирован.

Тогда мало кто верил, что уже через десять лет главы азиатских государств встретятся в Алматы, чтобы обсудить вопросы региональной безопасности. Среди скептиков были как иностранные дипломаты, так и казахстанские «специалисты».

«Муравей точит камень», – гласит восточная пословица. Из года в год, работая над реализацией инициативы Президента Республики, мы смогли растопить лед недоверия к СВМДА и привлечь к этому органу внимание азиатского сообщества. В 1999 году в Алматы состоялось совещание министров иностранных дел, которые приняли декларацию принципов, регулирующих отношения между государствами-членами СВМДА. Это был прорыв, сделавший процесс необратимым. Руководители дипломатических ведомств приняли также решение о проведении саммита СВМДА в Казахстане.

Процесс СВМДА – это, по словам Н.А. Назарбаева, долгосрочная работа по созданию современных структур безопасности и сотрудничества, в рамках которых со временем можно будет начать переговоры по разоружению в Азии. Таким образом, Республика Казахстан во всех своих практических внешнеполитических шагах по вопросам международной безопасности и разоружения исходит из двух принципов.

Первый – «от понимания новых геоэкономических тенденций – через совершенствование существующих и строительство новых систем международной безопасности – к поиску новых подходов к разоружению».

Второй – «от строительства систем региональной безопасности – через улучшение и трансформацию континентальных систем безопасности – к поиску эффективных процессов совершенствования глобальной безопасности».

С самого начала идея созыва СВМДА нашла поддержку ряда азиатских государств, определяющих политический климат на континенте, а также международных организаций (ООН, ОБСЕ, ЛАГ).

Решение проблем безопасности на азиатском континенте – дело крайне сложное в силу неоднородности государств Азии. Действительно, Азия – это уникальный континент в плане различий в культуре, менталитете, языках. Кроме того, в нашем регионе присутствуют нерешенные территориальные проблемы. Все это порождает многочисленные трения в межгосударственных отношениях. Сложные моменты во взаимоотношениях на двустороннем уровне неизбежно дают о себе знать в многосторонней дипломатии. Эти факторы еще более укрепляют стратегическую значимость инициативы Президента Н.А. Назарбаева.

Встреча «в верхах» прошла на высоком политическом и организационном уровне. Главы государств и правительств приняли Алматинский акт, в котором заявили о достижении взаимопонимания по таким важным вопросам, как безопасность, меры доверия, а также структуры и институты СВМДА. Участники саммита выразили мнение, что основные цели СВМДА заключаются в укреплении сотрудничества путем выработки многосторонних подходов к обеспечению мира, безопасности и стабильности в Азии. Была также достигнута договоренность о совместных действиях по развитию процесса СВМДА как форума для диалога, консультаций и осуществления мер по проблемам, касающимся безопасности на азиатском континенте. Поддержав создание зон, свободных от ядерного оружия в Азии, главы государств призвали все страны присоединиться к международным договорам по разоружению и нераспространению ядерного оружия. Важное значение имеет положение Алматинского акта о сепаратизме как одной из основных угроз безопасности, стабильности, суверенитету, единству и территориальной целостности государств-участников СВМДА.

Несмотря на общий подход к СВМДА как форуму, а не организации, главы государств все же приняли решение о создании секретариата, в задачи которого входит оказание административной поддержки прове-

дению регулярных встреч, политических консультаций на различных уровнях. Данная договоренность имела важное значение для дальнейшего продвижения процесса СВМДА, обретшего конкретные политические очертания.

В чем причина успеха данного форума? На мой взгляд, здесь присутствуют несколько факторов. Во-первых, сама идея, хотя и в некоторых аспектах корреспондируется с советской инициативой создания коллективной безопасности в Азии, тем не менее, является по своей сути новым предложением, исходящим от регионального по масштабам государства в совершенно новых исторических условиях. Во-вторых, инициатива принадлежит Президенту Нурсултану Назарбаеву – авторитетному политику мирового масштаба. В-третьих, предложение о созыве СВМДА исходит от Казахстана, добившегося серьезных успехов в проведении рыночных реформ и получившего признание со стороны всего международного сообщества как государство, проявляющее высокую ответственность в отношении собственных обязательств в том, что касается ядерного разоружения, безопасности и межгосударственного сотрудничества. В-четвертых, Казахстан не стал забегать вперед и вынашивать «сверхожидания» от СВМДА. С самого начала мы заявили о своей твердой позиции, смысл которой сводится к тому, что это – форум, а не организация, и у нас нет намерений каким-либо образом форсировать данный процесс. В-пятых, СВМДА стало удобной площадкой для обмена мнениями и дискуссий по вопросам укрепления безопасности в Азии. Повторюсь: такого удобного механизма в нашем регионе доселе не существовало. Причем СВМДА объединил совершенно непримиримые государства – Израиль и Иран, не имеющих даже дипломатических взаимоотношений. Только одно это обстоятельство позволяет говорить об уникальности форума.

Говоря об азиатской безопасности, нельзя обойти вниманием **Шанхайскую организацию сотрудничества**. Данная организация зарождалась, можно сказать, мучительно, в условиях резкой конфронтации между СССР и КНР. После начала нормализации советско-китайских отношений было принято решение создать объединенную группу для рассмотрения вопросов об укреплении мер доверия в районе границы. Эту договоренность оформили своими подписями тогдашние министры Эдуард Шеварднадзе и Цянь Цичэнь. В советской части группы тогда работали опытные китаеведы Генрих Киреев и Виталий Воробьев, внесшие большой вклад в продвижение этого сложного процесса.

26 апреля 1996 года в Шанхае в торжественной обстановке главами пяти государств, имеющих общую границу, было подписано соглашение, не имевшее аналогов в международных отношениях: об укреплении мер доверия в районе границы. Надо ли говорить о том, насколько важным был этот документ для Казахстана! Во всяком случае, Нурсултан Назарбаев после церемонии подписания сказал, что начинается новый этап взаимоотношений с Китаем на принципах взаимного доверия и сотрудничества.

24 апреля 1997 года в Москве президенты пяти государств подписали новое соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы. Таким образом, оба соглашения – об укреплении мер доверия в военной области в районе границы и о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы, заключенные сроком до конца 2020 года, – стали первыми военно-политическими документами на азиатском континенте, положившими начало сотрудничеству в военной сфере с целью обеспечения спокойной обстановки на границе. Без преувеличения эти документы можно было бы приравнять по их значению к пактам о ненападении.

3 июля 1998 года в Алматы состоялась теперь уже очередная встреча «Шанхайской пятерки» – так теперь стали называть эту группу пяти государств. В отношении этого заседания у России, Китая и Казахстана были разные мнения. Мы, конечно, выступали за то, чтобы продолжить работу над укреплением мер доверия в районе границы, в том числе путем налаживания сотрудничества в торгово-экономической и транспортной сферах. Н.А. Назарбаев также придерживается точки зрения о важности взаимодействия и в сфере безопасности. Встреча прошла на редкость продуктивно. Всем запомнилась речь Цзян Цзэминя, выступившего по существу с программой развития сотрудничества пяти приграничных государств. Участникам встречи стало ясно, что Китай уделяет первостепенное внимание развитию «Шанхайской пятерки» и вынашивает цель преобразования ее в дееспособную организацию.

В таком же ключе выступил и наш Президент. По его предложению было подписано Совместное заявление, в котором говорилось о необходимости регулярных встреч на уровне министров иностранных дел, глав правительств и глав государств для рассмотрения проблем безопасности и расширения сотрудничества на азиатском континенте.

Поэтому я с уверенностью говорю о том, что алматинское заседание «Шанхайской пятерки» стало своеобразным прорывом в развитии сотрудничества приграничных государств.

«Шанхайская пятерка» стала набирать обороты и привлекла к себе внимание многих государств и международных институтов. Все обратили внимание на то, что в рамках этой группы без каких-либо сбоев, регулярно проходили встречи руководителей ведомств по всем направлениям сотрудничества, включая военную сферу. Разрабатывались мероприятия по совместному противостоянию международному терроризму, контрабанде оружия и наркотиков. Приступили к работе национальные координаторы, создавшие собственный Совет. В последующем этот орган сыграл очень важную роль в подготовке уставных органов Шанхайской организации сотрудничества.

К работе «Шанхайской пятерки» проявил практическое внимание и Узбекистан. Руководитель этого государства обратился с просьбой к соответствующим странам-членам «Шанхайской пятерки» принять Узбекистан в качестве полноправного члена. Больших дискуссий на эту тему не было. Китай и среднеазиатские государства, граничащие с Узбекистаном, понимали военно-политический и экономический потенциал этого государства, поэтому было принято согласованное решение удовлетворить просьбу Ислама Каримова. 5 июля 2000 года в ходе пятого саммита «Шанхайской пятерки» Узбекистан впервые принял участие в работе этого форума. «Пятерка» превратилась в «шестерку».

Большое значение имела встреча глав шести государств в середине июня 2001 года в Шанхае. Участники саммита объявили о создании новой международной организации и подписали Декларацию о создании Шанхайской организации сотрудничества.

Показателен тот факт, что главенствующую роль в новой организации взял на себя Китай, ранее не вступавший ни в один блок, ни в одну организацию. В 70-х годах в китайской международной лексике существовал термин «бу цземэн», означавший невступление в какие-либо международные организации ни под каким предлогом. Но с изменением геополитических реалий Пекин проявил заметный прагматизм, по существу, заявив о собственных претензиях на влияние в таком важном регионе, как Центральная Азия.

Такое решение оказалось мудрым предвидением наступления серьезных событий, связанных с трагедией в США и военной операцией в Афганистане. Показательно, что именно в Шанхае в июне 2001 года была подписана Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Этот документ доказал свою практическую актуальность после появления американских военных баз в центральноазиатском регионе.

Активная работа по организационному оформлению Шанхайской организации сотрудничества велась в 2002 году. Руководители внешнеполитических ведомств вместе с Советом национальных координаторов сумели разработать проекты Хартии организации, соглашения о Региональной антитеррористической структуре и Декларации глав государств. Все эти документы были подписаны 7 июня в Санкт-Петербурге. Кроме того, главы государств договорились приступить к созданию Секретариата ШОС со штаб-квартирой в Пекине.

С самого начала функционирования ШОС стала приоритетным направлением отечественной дипломатии, поскольку эта организация решает широкий круг проблем, связанных с экономическим, инвестиционным и гуманитарным сотрудничеством, противодействием вызовам терроризма, экстремизма и сепаратизма. Такой уникальный формат позволяет обеспечить почву для взаимовыгодного сотрудничества и сближения позиций всех участников объединения.

За прошедшие годы сформировались организационные основы ШОС, заработали механизмы, обеспечивающие действенность и эффективность объединения, укрепился ее международный авторитет. ШОС стала очень важным инструментом обеспечения не только региональной, но и глобальной безопасности.

О том, что эта Организация в силу универсальности ее повестки обладает мощным потенциалом к дальнейшему усилению, свидетельствует и ее расширение. На саммите ШОС в Астане в июне 2017 г. в ШОС вступили такие крупные азиатские игроки, как Индия и Пакистан. Это, безусловно, прибавит дополнительный экономический и политический вес альянсу, который объединяет около 45% населения планеты, 60% территории Евразии, треть мировой экономики. Не случайно Организацию уже называют «краеугольным камнем многополярного мира», она может стать мощным драйвером формирования единого экономического пространства Большой Евразии.

В интересах Казахстана и активное вовлечение в деятельность ОБСЕ. Кульминацией нашего участия в этой организации стали председательство и проведение саммита организации в 2010 году. Само стремление возглавить это авторитетное объединение привлекло внимание всего мирового сообщества к нашей стране.

ОБСЕ, история которой восходит к периоду обострения «холодной войны», сыграла определяющую роль в сохранении мира и стабильности на огромном пространстве Евразии. Организация выступала в качестве достаточно эффективного механизма поддержания оптимальной температуры в международных отношениях после завершения «холодной войны».

Саммит ОБСЕ в Астане состоялся после более 10-летнего вынужденного перерыва и придал значительный импульс трудному процессу достижения консенсуса по проблемам безопасности. Итоги форума в столице Казахстана можно назвать историческими. Именно здесь было введено в оборот понятие «сообщество безопасности» взамен прежнего термина «пространство безопасности». Под сообществом безопасности понимается географическая зона на огромном пространстве от Ванкувера до Владивостока, свободная «от разделительных линий, конфликтов, сфер влияния и зон с разными уровнями безопасности». В итоговой декларации Саммита было заявлено, что «безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех других». Неделимость безопасности – это и есть «дух Астаны», давший старт формированию единого Евро-Атлантического и Евразийского сообщества безопасности.

Казахстан в рамках своего председательства направил серьезные усилия на укрепление юридической основы организации. Эта работа требует дальнейшего продолжения и должна присутствовать в повестке дня текущей и будущей работы в ОБСЕ.

Актуальность данной задачи усиливается в связи с необходимостью пересмотра прежних подходов к проблемам безопасности с учетом качественно новых геополитических реалий. Прежде всего, ОБСЕ должна стать ведущим инструментом в укреплении доверия между государствами, ведь именно доверие является основой предсказуемого развития международной ситуации. К сожалению, этот связующий элемент международных отношений сейчас в большом дефиците.

Противоречия между крупными державами, которые по-разному понимают и интерпретируют те или иные события в мире, испокон веков присутствовали в международных отношениях, но высшая государственная мудрость состоит в том, чтобы находить точки соприкосновения в целях недопущения войн, что в интересах всего человечества. Столкновение стратегических интересов государств не должно быть доминирующей тенденцией в современном мире. На первый план следует поставить безопасность и сотрудничество, как это указано в самом названии этой Организации. Поэтому казахстанское председательство поставило во главу угла восстановление и укрепление доверия между государствами.

В Казахстане рассчитывают на то, что ОБСЕ может играть более заметную роль в разрешении кризисных ситуаций. Конфликты всех видов и уровней – международные, локальные, межрелигиозные и внутрирелигиозные – не только угрожают безопасности миллионов людей, но и

подрывают основы мировой экономики с далекоидущими последствиями для будущего человечества. Именно с этих позиций Президент Казахстана инициировал первую встречу глав России и Украины, которая состоялась в Минске и стала отправной точкой прекращения кровопролития и урегулирования кризиса на востоке Украины.

Необходимо отметить все возрастающую роль Азии в современном мире. В интересах ОБСЕ – укреплять сотрудничество с азиатскими структурами, работающими в сфере безопасности, в том числе с СВМДА и ШОС. Саммит в Астане в полной мере продемонстрировал важность развития сотрудничества в восточном направлении.

Сегодня ОБСЕ остается безальтернативным форумом для совместного поиска решения наиболее острых проблем региональной безопасности. Провозглашенная в Астане цель построения «сообщества безопасности» от Ванкувера до Владивостока определила главное направление развития ОБСЕ на годы вперед. Между тем, чтобы сохранить свою ключевую роль в системе безопасности, Организация должна стать подлинным генератором положительных тенденций в мировой и европейской политике.

Очень важное значение в условиях нынешнего цивилизационного кризиса имеет инициатива Н.А. Назарбаева по созыву **Съезда лидеров мировых и традиционных религий**. В XXI веке мир по-прежнему вынужден искать ответы на ключевые вызовы современности, такие как угроза войны, межэтнические и межконфессиональные конфликты, бедность, неравенство, бездуховность, экологический кризис и так далее. Особую тревогу вызывают попытки использовать религию для оправдания насилия, экстремизма и терроризма. В этих условиях стало очевидным, что созидательные возможности религии задействованы не в полной мере. На религиозных деятелей возлагается ответственность за поиск духовной платформы, которая позволила бы на основе общих ценностей привести человечество к позитивным решениям. Веское слово духовных авторитетов может стать решающим в ситуации, когда политики и дипломаты не могут найти общий язык.

Именно этим руководствовался наш Президент, когда предложил собрать глав мировых и традиционных религий для поиска совместного ответа на глобальные вызовы современности. Площадкой для такой встречи стал Съезд лидеров мировых и традиционных религий, который, начиная с 2003 года, созывается в Астане каждые три года.

Казахстан с полным правом принимает столь представительный форум, поскольку с нашей земли никогда не исходили насилие, агрессия

и ненависть. На территории нашего государства всегда находили кров те, кто бежал от преследований и угнетения, голода и войн. На нашей земле в течение многих столетий мирно сосуществуют ислам, христианство и другие вероисповедания.

Надо отметить, что организация диалога глав религиозных общин – это не только почетная миссия, но и огромная ответственность. Успешность диалога зависит от соблюдения целого ряда принципов. Президент Н.А. Назарбаев еще в 2006 году в выступлении на II Съезде сформулировал принципы понимания, которые должны стать основой взаимодействия религий и цивилизаций: «Во-первых, непредвзятость, отказ от сложившихся веками стереотипов взаимного восприятия... Во-вторых, сознательный отказ от вторжения в чужие сакральные сферы. То, что свято для одного, не может быть предметом юмора или насмешек для другого... В-третьих, совместный ответ мировых и традиционных религий на новые, нестандартные угрозы. Если в мире политики такие нестандартные угрозы связаны с терроризмом, распространением оружия массового поражения, трансграничной преступностью, то в мире духовном возникает угроза более фундаментальная. Это разрыв с тысячелетними духовными традициями».

Съезд в Астане стал площадкой, объединяющей духовных лидеров всех мировых религий. Можно отметить рост авторитета и значимости Съезда. Шире становится палитра религиозных общин, представленных на форуме. Если в 2003 году в работе I Съезда принимали участие 17 делегаций, то в 2015 году в V Съезде участвовали уже 80 делегаций, представляющих 42 государства Европы, Азии, Ближнего Востока и Америки, а также крупнейшие международные организации.

Форум поднялся до уровня диалога ведущих религиозных и политических деятелей мира. Организовать такой уникальный и масштабный диалог по силам только авторитетным и влиятельным лидерам глобального масштаба. Таким образом, Президент Н.А. Назарбаев подтвердил свое реноме выдающегося политика, его инициатива, по сути, не имеет аналогов в современном мире.

В повестку V Съезда, состоявшегося 10-11 июня 2015 года, вошли самые острые проблемы современного мира, вновь балансирующего на грани глобальных войн и конфликта цивилизаций. Тема Съезда, сформулированная как «Диалог религиозных лидеров и политических деятелей во имя мира и развития», очень точно отразила специфику мероприятия в Астане. Главной целью дискуссии стала реализация созидательного потенциала религий в сотрудничестве с политическими деятелями в глобальном масштабе.

В рамках Съезда были проведены четыре секционных заседания по таким актуальным вопросам, как «Религиозные и политические лидеры: ответственность перед человечеством», «Влияние религии на молодежь: образование, наука, культура и средства массовой информации», «Диалог на основе взаимного уважения и понимания между лидерами мировых и традиционных религий ради мира, безопасности и гармонии» и «Религия и политика: новые тенденции и перспективы».

Весь мир признал значимость Съезда и его особое место в диалоге цивилизаций и религий. Уникальность форума связана, прежде всего, с тем, что его инициатором стал не один из религиозных лидеров, а глава светского государства Нурсултан Назарбаев. Во-вторых, столица Казахстана собирает самый представительный состав делегатов, что в полной мере позволяет представить религиозную палитру планеты. В-третьих, в работе форума активно участвуют политики мирового уровня, что позволяет говорить о действенности диалога и возможности реализации принятых решений через авторитетные международные и национальные институты.

Заседания Съезда приковывают внимание всего мирового сообщества, особенно на фоне распространения конфликтов с явным религиозным подтекстом. О возросшем международном влиянии астанинского съезда свидетельствует представительный состав участников. На V Съезд наряду с ведущими религиозными деятелями в Астану прибыли Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, Король Иордании Абдалла II, Президент Финляндии Саули Нийнистё, руководители ОБСЕ, Альянса цивилизаций ООН, Организации исламского сотрудничества, ИСЕСКО, представители СМИ, религиозных и общественных организаций.

В выступлении на форуме Президент Н.А. Назарбаев сформулировал «пять призывов», отражающих боль и надежды миллиардов людей по всему свету. Идеи и предложения главы Казахстана были поддержаны всеми участниками съезда и вошли в итоговую Декларацию. Речь идет о прекращении всех военных конфликтов и объявлении перемирия, отказе от силовых методов решения политических противоречий, устранении пропасти недоверия между ведущими державами. Казахстанский лидер также высказался за прекращение практики использования средств массовой информации для разжигания межконфессиональной розни, а также объединение усилий для решения проблем нищеты, голода, эпидемий, безработицы, борьбы с последствиями природных стихий и техногенных катастроф. По сути, это программа создания новой архитектуры безопасного и гармоничного мира действий.

Очень важным стал призыв к противодействию экстремизму и терроризму, а также провокациям и действиям, направленным на разжигание вражды под прикрытием псевдорелигиозной риторики. Очевидно, что без прямого вовлечения духовных лидеров невозможно изъять религиозный фактор из современных конфликтов. Именно религиозным деятелям предстоит довести до масс подлинную суть так называемого «Исламского государства», варварская деятельность которого противоречит шариату. Не случайно, выступая на съезде, Король Иордании Абдалла II назвал боевиков ИГ отщепенцами и хариджитами (то есть еретиками).

Ряд духовных деятелей, с которыми мне довелось общаться «на полях» съезда, серьезно подходят к решению проблемы сближения суннитов с шиитами, составляющих единую мусульманскую умму. Это, конечно, архисложная миссия, но ее успешное выполнение значительным образом способствовало бы нормализации ситуации в Ираке, Сирии, Йемене, других странах. Звучали и предложения, на мой взгляд, вполне обоснованные, чтобы на международно-правовом уровне установить границу между свободой слова и богохульством.

Религиозный саммит в Астане позволил выявить точки соприкосновения в подходах государственных деятелей и лидеров религий к самым острым проблемам современности. Эти совпадающие позиции были отражены в итоговой декларации, ставшей беспрецедентно содержательным документом не только в 12-летней истории данного форума, но и многих международных мероприятий, посвященных урегулированию кровотокащих конфликтов.

Участники съезда высказали убеждение, что с радикализмом невозможно бороться лишь силовыми методами, на передний план должны выйти просвещение, религиозная грамотность, вовлечение молодежи в активную социальную, политическую и экономическую жизнь.

Коль скоро внешняя политика есть продолжение политики внутренней, то инициатива Президента Н.А. Назарбаева о созыве съездов мировых религиозных деятелей стала отражением его неустанных усилий по укреплению общественного согласия и единства внутри Казахстана. Одновременно в мировом сообществе укрепляется понимание, что продвижение диалога цивилизаций – это вовсе не абстрактная миссия, а настоящая потребность оздоровить международную ситуацию, вступившую в полосу нестабильности и турбулентности. Причем это непосредственным образом затрагивает безопасность и развитие нашего ближайшего географического окружения. Елбасы в своем емком выступлении сказал, что нельзя допустить рецидива как «горячей», так и «холодной» войны. Это в выс-

шей степени мудрое напутствие религиозным лидерам и политическому сообществу, ибо в противном случае мир столкнется с непреодолимыми вызовами и будет ввергнут в катастрофу. Поэтому последовательные усилия казахстанского лидера в области межрелигиозного диалога востребованы сообществом цивилизованных государств, но они также полностью соответствуют нашим национальным интересам как миролюбивого государства, стоящего на пороге фундаментальной трансформации.

Н.А. Назарбаев в книге «На пороге XXI века» отмечал: «Наши инициативы в области внешней политики исходили не только из необходимости укрепления безопасности, но и из осознания другой не менее важной долгосрочной перспективы. Это проблема формирования нового миропорядка и нового типа отношений государств после окончания холодной войны и крушения двухполюсного мира».

Принятие мировым сообществом общих норм и правил поведения, на что направлены усилия ООН, не ведут к стиранию различий между государствами, народами и цивилизациями, в основе которых лежат различные религии, традиции и ценности. Как подчеркнул Н. Назарбаев, разнообразие, асимметричность и противоречивость современного мира не являются основанием для вывода о фатальной неизбежности столкновений между его отдельными частями: пора прекратить рассматривать мир с точки зрения противостояния: Запад – Восток, Север – Юг, сверхдержавы – третий мир, ядерный клуб – остальной мир. Такой подход был порожден всей предшествующей историей дипломатии, историей борьбы за передел мира и сфер влияния, столкновений блоков и социальных систем. Все это постепенно уходит в прошлое. На смену концепциям столкновений должна прийти концепция мира миров, концепция сотрудничества народов, цивилизаций, стран, регионов.

Успешно прошедшая в Астане **Международная выставка ЭКСПО-2017** стала глобальной площадкой для обмена передовым опытом в сфере интеллектуальных технологий решения энергетических и экологических проблем. Отрадно, что ЭКСПО сыграла важную роль в укреплении международного авторитета нашей страны. Во время проведения выставки Астана превратилась в центр дипломатической активности. Нашу столицу посетили Генсек ООН, десятки глав государств и правительств, спикеры парламентов, другие высокопоставленные представители со всего мира. Тематика, связанная с созданием «энергетики будущего», прозвучала на саммитах ШОС и ОИС, а также в ходе многосторонних и двусторонних переговоров, различных конференций и круглых столов. Таким образом, Казахстан как организатор ЭКСПО-2017 использовал все возможности

для кооперации глобальных усилий в целях бережного использования природных ресурсов для нынешнего и будущего поколений.

**Членство Казахстана в Совете Безопасности ООН в 2017-2018 годах** ознаменовало собой новый уровень вовлечения национальной дипломатии в мировые дела. Наша страна использует свое членство в СБ ООН для продвижения своих стратегических интересов, заключающихся, прежде всего, в укреплении стабильности и безопасности Казахстана, а также региона Центральной Азии, который впервые за всю историю ООН представлен в этом важном органе.

Составной частью повестки дня Казахстана в Совете Безопасности ООН является продвижение международных инициатив Главы государства в сфере ядерного нераспространения, борьбы с терроризмом и экстремизмом, изложенных в Манифесте «Мир. 21 век».

Став непостоянным членом руководящего органа ООН, Казахстан продемонстрировал свой потенциал миротворца глобального масштаба, что в определяющей степени стало возможным благодаря своевременно и правильно сформулированным приоритетам его внешней политики.

Успешно исполнил Казахстан миссию председателя Совета Безопасности ООН в январе 2018 года. Среди трех десятков мероприятий, организованных казахстанской дипломатией, особое место занимает тематический брифинг высокого уровня на тему «Нераспространение оружия массового уничтожения: меры доверия», прошедший под председательством Президента Казахстана Нурсултана Абишевича Назарбаева. Заседание продемонстрировало, что меры укрепления доверия, а также усиление инструментов превентивной дипломатии могут послужить отправной точкой для достижения прогресса по многим критическим вопросам, не находящим своевременного разрешения из-за политической конъюнктуры во взаимоотношениях мировых держав.

Содержательная речь Президента Н.А. Назарбаева на заседании СБ ООН придала серьезный импульс работе ключевого органа всемирной организации. Высказанные Главой государства идеи должны лечь в основу дальнейших дискуссий по ключевым проблемам международной ситуации. Это касается, в частности, предложений, относящихся к действию Договора о нераспространении ядерного оружия и контроля над распространением оружия массового уничтожения.

Одним из наиболее заметных событий казахстанского председательства стал визит членов Совета Безопасности ООН в Афганистан, в рамках которого международное сообщество выразило готовность оказать содействие правительству этой страны в деле установления устойчивого мира и стабильности.

В рамках председательства в полной мере удалось продемонстрировать востребованность миротворческого потенциала нашей страны, который может быть использован при решении самых актуальных проблем современного мира.

Президент Н.А. Назарбаев войдет в историю и как выдающийся миротворец, медиатор, который может найти аргументы для того, чтобы наладить продуктивный диалог самых непримиримых оппонентов. Казахстанскому лидеру приходилось брать на себя посредническую миссию по урегулированию ситуации в Нагорном Карабахе в 1990-е годы, в Кыргызстане во время революции в 2010 году. Благодаря доверию, которое испытывают к Казахстану во всем мире, наша страна принимала сложные переговоры по урегулированию межтаджикского конфликта и иранской ядерной проблематике. Глава государства участвовал в налаживании переговорного процесса между Россией и Украиной, завершившегося Минскими договоренностями. Всем памятна и роль медиатора, которую сыграл Н.А. Назарбаев в обеспечении разрядки напряженности в российско-турецких отношениях.

Внимание всего мира приковали **переговоры по Сирии, получившие известность как «Астанинский процесс»**. Площадка в столице Казахстана успешно дополнила переговоры в Женеве, призванные обеспечить политическое урегулирование в Сирии. К сожалению, Женевский процесс со временем утратил динамику. На этом фоне заметен прогресс переговоров в Астане, в ходе которых достигнуты и реализуются конкретные договоренности, касающиеся прекращения боевых действий, обеспечения устойчивого перемирия, формирования трехстороннего механизма для наблюдения за режимом прекращения огня, создания зон деэскалации. В рамках Астанинского процесса в практическом ключе обсуждался вопрос по освобождению задержанных, передаче тел погибших и поиску пропавших без вести. Принято также Совместное заявление о гуманитарном разминировании в Сирии, включая объекты культурного наследия ЮНЕСКО.

Обозначенные в Астане в заявлениях стран-гарантов принципы, на наш взгляд, отражают основы урегулирования. Речь идет о твердой приверженности суверенитету, независимости, единству и территориальной целостности Сирии, решимости продолжить сотрудничество в интересах окончательной ликвидации ИГИЛ/ДАИШ, «Джабхат Ан-Нусры» и других террористических организаций, недопущения передислокации международных террористов в другие страны и регионы.

Астанинский процесс, ставший возможным благодаря активным посредническим усилиям нашей страны и ее Президента, придал новое дыхание межсирийским переговорам. Казахстан создал все условия для организации этого многостороннего переговорного процесса. Не подменяя собой Женевский процесс, встречи в Астане способствуют налаживанию диалога между сирийским правительством и оппозицией, государствами-гарантами, создавая тем самым основу для последующих шагов, направленных на мирное разрешение кризиса в стране.

\* \* \*

Мировая история свидетельствует о том, что настоящих лидеров отличает уникальная способность правильно формулировать перспективные задачи и цели, настаивать на их претворении в жизнь вопреки всем трудностям и преградам, вселять уверенность в народ и вести нацию к новым рубежам развития. Такой дар Стратега ниспослан Всевышним далеко не каждому политику и руководителю государства, наш Президент является редким исключением в современном мире, где, к сожалению, остро ощущается дефицит на лидеров, обладающих поистине стратегическим мышлением. Но как бы щедра не была сама Природа, талант Лидера выковывается в жизненных перипетиях и политических баталиях. А их на долю Нурсултана Абишевича выпало с лихвой.

Авторитет Президента Н.А. Назарбаева составляет основу удивительного феномена: все его инициативы и предложения стали серьезным фактором современных международных отношений, обрели глобальный характер. В историю человечества Елбасы вошел как Лидер всемирного антиядерного движения, такого почетного статуса не удостоивался ни один из руководителей государств. Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии, Съезд лидеров мировых и традиционных религий – это уникальные форумы, их исключительное авторство принадлежит Президенту Н.А. Назарбаеву, Основателю нового государства на карте мира. В международном сообществе знают, что он стоял у истоков СНГ, внес огромный вклад в создание ШОС.

Исторической заслугой Первого Президента Республики – Елбасы является юридическое оформление границы Казахстана. По меткому замечанию самого Нурсултана Абишевича, «границу нужно ограждать не камнями, а друзьями».

Президент Н.А. Назарбаев сыграл ключевую миротворческую роль в разрешении острого политического кризиса в Кыргызстане в апреле 2010 года. Международный авторитет руководителя Казахстана позво-

ляет ему выполнять важную посредническую миссию по урегулированию сложного конфликта на Украине.

Ему удалось после более десятилетнего перерыва провести в Астане саммит ОБСЕ и добиться принятия Декларации о евразийской безопасности. Высказав еще в 1994 году идею о Евразийском союзе, Елбасы добился его создания через 20 лет, но в совершенно новых геополитических и геоэкономических условиях. По сути, он обезопасил страну от внешних угроз, создал условия для созидательных реформ.

Политическая стабильность, продуманные реформы и ответственная внешняя политика обеспечили беспрецедентный для постсоветского пространства поток иностранных инвестиций (около 200 млрд долларов) в экономику страны. В казахстанского лидера поверили крупные международные инвесторы, которые, помимо финансовых средств, внедрили передовые технологии и менеджмент.

Предложив в 2015 году Казахстану План нации, Президент Н.А. Назарбаев подтвердил свое реноме выдающегося реформатора современности, он предметно обрисовал масштабную перспективу развития нашего государства на многие годы вперед. Матрицу нового курса составляют оригинальная по своему содержанию национальная идея «Мәңгілік ел», стратегия «Нұрлы жол», включающая в себя меры антикризисного характера с упором на модернизацию страны, а также пять институциональных реформ и 100 шагов по их реализации, которые качественно обновят наше государство.

Наряду с политическими реформами большое внимание уделяется повышению материального уровня граждан. Обращение «Пять социальных инициатив», с которым Елбасы выступил на совместном заседании палат Парламента, – это уникальный по своему звучанию документ, продиктованный заботой о социальном самочувствии граждан. Данные инициативы подкреплены экономическими расчетами и ориентированы на осуществление конкретных выверенных шагов. Уверен, что совместными усилиями мы достигнем главной цели – повышения качества жизни миллионов казахстанцев, прежде всего молодежи.

Подобного рода кардинальные преобразования ни в одной стране в мире в последние четверть века не осуществлялись. Президентские реформы также имеют международное значение, поскольку являются наглядным образцом эффективных антикризисных мер и ускоренного развития в условиях глобальных катаклизмов.

Казахстан стоит на пороге масштабной трансформации, которая будет происходить в сложнейших геополитических условиях, при нарастающей

глобальной конкуренции. Именно к жесткой конкуренции наш Лидер готовит всю нацию, предупреждая, что «легкой прогулки по XXI веку не будет». Такова парадигма нашего времени. Вступление Казахстана в ВТО является большой победой нашей страны, но это не повод для эйфории, а старт к кропотливой работе для получения доступа на мировые рынки. Елбасы ставит непростую задачу вхождения Казахстана в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а это и есть клуб 30 самых развитых стран. Как справедливо сказал Н.А. Назарбаев в одном из телевизионных интервью, нашему поколению нужно делать свою работу честно и добросовестно. Ведь именно по нашим делам, по тому, насколько эффективно и максимально мы используем возможности нашего времени, будут оценивать нас наши потомки.

Президент Н.А. Назарбаев точно определил главный вызов современности еще до наступления санкционного противостояния: строительство конкурентоспособной Нации. А это влечет за собой грандиозную задачу широкой диверсификации экономики казахстанцами, которые должны обладать менталитетом XXI века. Елбасы не устает предупреждать, что реформы – процесс постоянный, необходимо работать на опережение и давать внятные ответы на политические, экономические, социальные и культурные вызовы. Наш Лидер делает ставку на реформы, искоренение коррупции, трансформацию общественного сознания, потому что прекрасно понимает: только так Казахстан будет продолжать укрепляться как современное и авторитетное государство.

Для достижения этой стратегической цели предстоит модернизировать государственный аппарат, сделав его полностью профессиональным. Большие задачи ставит Елбасы по обеспечению подлинного верховенства закона. Новое дыхание получит индустриализация, должна усилиться роль среднего класса в социально-экономической жизни страны. Президент призывает казахстанцев беречь единство нашей Нации, Мәңгілік ел, открывать для молодежи новые возможности, использовать «социальные лифты». Казахстан, по замыслу Елбасы, станет транспарентным и подотчетным народу государством. В то же время мы должны сохранить сильную президентскую власть, олицетворением которой является признанный авторитет мировой политики Нурсултан Абишевич Назарбаев. С точки зрения нашего исторического опыта, национального менталитета и геополитической ситуации наличие сильного лидерства в Казахстане отвечает стратегическим задачам развития страны. Укрепляя демократию, расширяя полномочия Парламента и осуществляя децентрали-

цию, нужно постоянно держать в поле зрения устойчивость политической системы по формуле «сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство».

Своей жизнью и деятельностью на благо страны Н.А. Назарбаев поставил перед Казахстаном высокую планку развития, определил его активную роль в мировом сообществе.

Признанный авторитет современного менеджмента Ф. Хесселбайн тонко подметила, что «лидерство начинается с личных качеств самого лидера». История знает немало примеров, когда государственные деятели, чьи решения повлияли на ход истории, преданы забвению и даже остракизму по причине отсутствия человеческих качеств. Наш же Лидер щедро одарен не только деловыми, но и моральными качествами. Ради страны он без колебаний идет на очень трудные решения, невзирая на любые обстоятельства личного характера.

Политическая деятельность Н.А. Назарбаева является наглядным примером созидательной роли выдающейся личности в истории. Он глубже других политиков понимает новые вызовы и опасности, грозящие благополучию нашей страны, и действует твердо и эффективно для решения постоянно возникающих проблем. Елбасы уверенно ведет за собой народ к сообществу самых развитых государств. В этой связи совершенно справедливо высказывание лауреата Нобелевской премии, патриарха мировой политики Шимона Переса: «Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев – великий строитель нашего времени. Разрушать легко, трудно строить. Его строительство по-настоящему можно назвать великим».

Действительно, не будет преувеличением сказать, что история Независимого Казахстана – это история успешного лидерства отца-основателя нашего государства, Президента Нурсултана Абишевича Назарбаева. Нам, современникам Елбасы, повезло жить в одну эпоху с великим государственным деятелем, выдающимся реформатором и мудрым созидателем. Президент Казахстана является верным сыном своего народа, которому преданно служит на протяжении всей своей трудовой жизни, но он в равной степени принадлежит и всему человечеству как Лидер одного из самых успешных государств в мире.

Шарль де Голль однажды остроумно сказал: «Самое лучшее, что придумано на этой земле, это Франция». То же самое мы с уверенностью могли бы сказать о нашей стране, которую невозможно представить без Президента Н.А. Назарбаева, ее подлинного Лидера, с именем которого Казахстан будет вечно идти вперед по пути прогресса, демократии и устойчивого развития.

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ СТРАНЫ**

Становление и успешное развитие Казахстана за годы Независимости, в первую очередь, является результатом деятельности Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, которым шаг за шагом проводились в жизнь продуманные, своевременные и жизненно важные реформы, в том числе финансовые.

### **Финансовый рынок, особенно реформы в банковском секторе**

Проведение нестандартных, многоплановых реформ в экономике и обществе Казахстана на заре его Независимости предполагало формирование совершенно новой финансовой системы страны. В первую очередь, потребовалось построение собственной банковской системы. Так, в Казахстане возникла двухуровневая банковская система, первый уровень которой был представлен Национальным банком РК и банками второго уровня, соответственно.

Становление и развитие новой финансовой системы сталкивалось с множеством самых разнообразных проблем и сложностей, значительная часть которых была обусловлена бурным ростом количества субъектов финансовой деятельности, часто некачественных.

В книге «Эра Независимости» Президент Республики Н.А. Назарбаев вспоминает, что «в 1991 году их (банков – прим. авт.) было 70, в следующем – свыше 150, а в 1993 году – около 230. Однако большинство из них не занималось полноценной финансовой деятельностью, такой как потребительское и ипотечное кредитование или финансовый лизинг. Денежные средства населения почти не были и вовлечены в банковскую работу, реальное производство получало кредиты крайне редко. В основном банки второго уровня существовали за счет средств, полученных от Национального банка, из которых они потом выдавали свои кредиты. Зачастую это происходило на заведомо безвозвратной основе, что сопровождалось множеством злоупотреблений».

Выступая на X сессии Верховного Совета Республики Казахстан по правительственной Программе неотложных антикризисных мер и углубления социально-экономических реформ в январе 1993 года, Н.А. Назарбаев подчеркивал, что для «осуществления эффективной денежно-кредитной политики нужна коренная перестройка деятельности

Национального государственного банка республики, его взаимоотношений с правительством, коммерческими банками».

В соответствии с поручениями Президента Республики начинается разноплановая комплексная последовательная работа по системному устранению сбоев и недочетов молодой финансовой системы.

В частности, реформируются и совершенствуются полномочия Национального банка, укрепляется его независимость, ужесточаются и конкретизируются системообразующие требования к коммерческим банкам, в том числе в части роста ликвидности собственного капитала, порядка резервирования, в целом регулирования банковской деятельности, их учета и отчетности.

Упомянутые и иные меры способствовали росту надежности молодой банковской системы, которая также сопровождалась ее количественным сжатием. Так, к концу 1995 года количество банков, по сравнению с 1993 годом сократилось на треть. Наряду с этим, ужесточение и совершенствование монетарной политики способствовали преодолению острейшей проблемы инфляции.

Когда разразился Азиатский финансовый кризис молодая казахстанская экономика столкнулась с чередой опосредованных экономических и финансовых шоков.

В тот период Президент Республики в своем послании народу Казахстана формулирует круг целенаправленных системных поручений о мерах, которые в дальнейшем эффективно и точно позволяют казахстанской экономике и финансовому сектору выйти на траекторию стабильного роста. В целом, в результате принятых антикризисных мер был улучшен платежный баланс, укреплена банковская система.

В частности, по поручению Президента Республики создается Совет по экономической политике, обеспечивший постоянный и оперативный механизм выработки и реализации мер оперативного реагирования на изменения в охваченных кризисом странах, которые, в том числе, были бы способны нанести ущерб банковской системе Казахстана. Национальному банку поручается обеспечить продолжение использования гибкой системы установки обменного курса и контроля за денежной массой, и реализации мер по защите тенге при различных непредвиденных потрясениях за рубежом, включая ужесточение контроля за движением капитала.

В 1999 году Президент Казахстана на Первом конгрессе финансистов вышел с инициативой создания системы коллективного страхования депозитов населения. В том же году учреждается фонд гарантирования

вкладов физических лиц, страхующий депозиты казахстанцев в банках второго уровня, что в значительной степени укрепило доверие граждан к национальной банковской системе и обусловило рост вкладов.

В дальнейшем, с наступлением благоприятной ценовой конъюнктуры на энергоносители на мировом рынке, активизации темпов экономического роста в стране, банковский сектор Казахстана (на протяжении всего докризисного периода, вплоть до наступления Глобального финансового кризиса 2007-2009 годов) развивался стремительно, в том числе им принималось активное участие во внешнем заимствовании.

Однако при возникновении и эскалации мощнейшей внешней нестабильности в 2007-2009 годах финансовая система Казахстана подверглась новым серьезным, критичным испытаниям.

В этой связи в октябре 2008 года Президентом Н.А. Назарбаевым на расширенном заседании Правительства был сформулирован принципиально новый подход к выбору инструментов реализации антикризисной стратегии государства, в результате которого был создан и начал свое функционирование Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына». Данным суверенным фондом, в качестве оператора Правительства, при задействовании средств Национального фонда, был реализован комплекс мер по четырем направлениям, первым среди которых выступила стабилизация финансового сектора. Государство также получило право на приобретение и принудительный выкуп акций банков, находящихся на грани банкротства. А для сохранения доверия к банковской системе были увеличены суммы гарантированного возмещения по вкладам физических лиц в банках второго уровня.

Наряду с практическими стратегическими решениями и инициативами, реализованными Президентом Республики Казахстан в те сложные годы, трудно переоценить роль, которую сыграли и работы Н.А. Назарбаева – «Ключи от кризиса» и «Пятый путь». В них были обозначены эффективные рецепты преодоления дисбалансов мировой экономики на основе глубокого переосмысления опыта казахстанских экономических реформ.

Уроки глобального финансово-экономического кризиса предопределили необходимость дальнейшей структурной перестройки экономики, расширения инвестиций в человеческий капитал, построения национальной инновационной системы, направлений реформирования денежно-кредитной политики.

В том числе, в результате размывания ответственности за стабильность всей финансовой системы между Национальным Банком и Агентством по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых

организаций, полномасштабно обострились внутренние проблемы финансовой системы страны в период глобального финансового кризиса. Своим Указом Президент Республики восстанавливает функционирование единого регулятора в лице Национального банка.

После последнего глобального финансового кризиса мировые монетарные власти в целом пересмотрели подходы к рискам и устойчивости банковской системы. В частности, центральная организация Базельский комитет по банковскому надзору предложила пакет мер под названием «Базель-III», предусматривающий определенные изменения и требования к капиталу, к ликвидности, к вопросам работы банков в условиях контрцикличности и т.д. Поэтому, в Казахстане был начат поэтапный переход к требованиям «Базеля-III».

В декабре 2014 года Президент Н.А. Назарбаев перед Правительством и Национальным банком ставит задачу скорейшего перехода к инфляционному таргетированию, отмечая, что оно должно стать составляющей «Новой экономической политики «Нұрлы жол». Кризисы долгими не бывают. И этот кризис пройдет. Мы вернемся к проводимой нами политике и обязательно наверстаем динамику роста по всем направлениям». В августе 2015 года Казахстан переходит на новый режим денежно-кредитной государственной политики, осуществляется таргетирование инфляции для свободного плавания валютного курса, что позволяет пережить внешние шоки, в том числе, связанные с падением цен на энергоносители на мировом рынке.

Знаковым событием выхода на новый уровень экономической системы Казахстана, в частности, и его роли на международной экономической арене, в целом, стало принятие Президентом Н.А. Назарбаевым решения о создании в столице Международного финансового центра «Астана»: «Важно суметь заинтересовать наш регион, превратить МФЦА в центр предоставления финансовых услуг в рамках «экономического пояса Шелкового пути». Необходимо занять эту нишу и начать постепенно развиваться. Мы надеемся на участие международных финансовых организаций, крупных бизнесменов, которые придут в Казахстан и убедятся, что здесь можно работать».

Функционирование МФЦА способствует росту финансовых потоков в экономику Казахстана, а также трансформации финансового сектора в контексте роста его международной конкурентоспособности. Основные стратегические направления развития Международного финансового центра «Астана» сконцентрированы на рынке капитала, управлении активами, управлении благосостоянием частных лиц, исламском финансиро-

вании и новых финансовых технологиях. Это наиболее современные отрасли финансового рынка.

МФЦА функционирует в особом правовом режиме. Казахстан выступил первой страной на постсоветском пространстве, где в таком формате и объеме было применено английское общее право. Привлекательность этого законодательства, прежде всего, в том, что оно очень понятно для иностранных инвесторов.

### **Бюджетная реформа**

Формирование системы государственных финансов Казахстана началось практически с момента обретения им Независимости.

Вспоминая события, происходившие на заре Независимости страны, Глава государства Н.А. Назарбаев пишет: «Основной задачей государство ставило достижение финансовой стабилизации, как единственный выход из создавшегося кризиса. Мы прямо сказали своим гражданам, что государство будет сокращать все свои расходы, включая различные прямые и скрытые дотации, субсидирование, а также расходы на содержание государственных органов. От правительства требовался жесткий контроль над доходами и расходами бюджета. Всякое давление и лоббирование в пользу отдельных отраслей и сфер экономики жестко пресекалось. Официально на государственном уровне было заявлено, что государственный бюджет является инструментом государственной политики, и он не будет растаскиваться в угоду корпоративным, региональным и прочим интересам».<sup>92</sup>

Первым Законом РК от 17 декабря 1991 года «О бюджетной системе» были определены основные принципы формирования бюджета страны, а также взаимоотношения между республиканским бюджетом и местными бюджетами.

По мере развития и становления новой бюджетной системы происходит реформирование и внедрение новых, более совершенных подходов. Так, 24 декабря 1996 года принимается новый Закон РК о бюджетной системе, и с 1997 года внедряется новая бюджетная классификация расходов и доходов, происходит увязка расходов бюджетов всех уровней, растет уровень исполнительской дисциплины и прозрачность формирования бюджета.

1 апреля 1999 года принят третий закон о бюджетной системе, который характеризовался обеспечением принципа единства бюджетной

---

<sup>92</sup> Назарбаев Н.А. Казахстанский путь. – С. 24.

системы, выравниванием региональных диспропорций и был нацелен на предотвращение роста кредиторской задолженности бюджета.

К этому периоду Казахстан встал на путь устойчивого экономического роста, что привело к увеличению доходов государства и расширению возможностей бюджета. Страна получила возможность наращивать как социальные, так и инвестиционные программы, а бюджет стал основным инструментом реализации государственной политики, направленной на цели развития.

В результате реализации последовательных поручений Президента Н.А. Назарбаева ведется планомерная работа по формированию новой бюджетной системы, принимаются меры по совершенствованию нормативно-правовой базы, начинается внедрение принципов бюджетирования на основе программ, основанных на стратегических приоритетах и целях.

Инициированный Президентом Республики Бюджетный кодекс 2004 года вбирает в себя не только многолетний опыт в развитии бюджетной системы страны, но также систематизирует подходы по межбюджетным отношениям, бюджетному кредитованию и государственным инвестициям и закладывает качественно новые принципы каждого этапа бюджетного процесса. Внедряется принцип преемственности, предусматривающий при планировании бюджета соблюдение приоритетов среднесрочной фискальной политики.

Постепенный переход к сбалансированности бюджета за счет нефтяных поступлений выступил основной и главной предпосылкой совершенствования бюджетного законодательства и всей бюджетной системы, что нашло свое отражение, в частности, в Концепции Национального фонда 2005 года.

С 2007 года начался следующий этап внедрения программно-целевого бюджетирования – системы государственного планирования, ориентированного на результат. В 2009 году вступает в силу Бюджетный кодекс в новой редакции, призванный обеспечить дальнейшее совершенствование бюджетной сферы, а также переход на трехлетний республиканский бюджет.

Для дальнейшего совершенствования функционирования бюджетной системы страны в 2013 году Президентом Республики принимается Концепция новой бюджетной политики.

Работа в этом направлении продолжается. Сделаны акценты на усилении ответственности государственных органов за разработку и реализацию программ и планов. Актуализируются ключевые программные документы в соответствии с долгосрочными целями. Совершенствуются

системы государственного планирования, в рамках которых улучшается сбалансированность их компонентов (стратегического, экономического, бюджетного), повышается эффективность исполнения стратегий, программ и планов, а также комплексных мер по обеспечению макроэкономической стабильности и сбалансированности государственного бюджета.

### **Национальный фонд Казахстана**

В 2009 году, почти десять лет спустя с момента создания Национального фонда Казахстана, Президент страны Н.А. Назарбаев, обращаясь с Посланием к народу «Через кризис – к обновлению и развитию», сказал: «Создав Национальный фонд, мы проводили целенаправленную политику сбережений. Вы хорошо помните, сколько было сломано копий – надо ли создавать этот фонд или раздать его всем понемножку? Чтобы мы делали сейчас, когда на 20% снизились сборы в бюджет, с выплатой пенсии и заработной платы? Создав этот фонд в хорошие времена, мы поступили правильно. Так должны поступать государства, которые думают о своём завтрашнем дне. Тем самым мы обеспечили запас прочности нашей экономике перед возможностями потрясений подобного рода».

Действительно, начало 2000-х годов ознаменовалось для Казахстана выходом на траекторию поступательного роста ВВП. Однако достижение высоких темпов роста национальной экономики в значительной степени было обусловлено высокими мировыми ценами на нефть. Для Казахстана только вышедшего из экономического кризиса 1998-1999 годов, искушение не сберегать, а скорее потратить деньги для решения острых социальных и экономических проблем было велико.

Вместе с тем, благодаря четкой политической воле Президента, по результатам изучения опыта стран, в которых ощутимая доля доходов бюджета формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов, Казахстан одним из первых среди стран СНГ в 2000 году создал Национальный фонд. Целью создания Национального фонда явилось обеспечение стабильного социально-экономического развития страны, накопление финансовых средств для будущих поколений (сберегательная функция) и снижение зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов (стабилизационная функция).

В период 2001-2005 годов были сформированы необходимые основы и механизмы функционирования Национального фонда, основанные на лучшей мировой практике и в соответствии с рекомендациями ведущих международных экспертов. А благоприятная конъюнктура цен, наблюдаемая на мировых рынках сырья в докризисный период, в значитель-

ной степени обусловила ежегодный прирост объема Национального фонда. Вместе с тем, практика его функционирования в эти годы показала наличие проблем в действующем механизме формирования накоплений Национального фонда и управления его активами.

В результате этого, 2005 год ознаменовался принятием Президентом Казахстана Назарбаевым Н.А. первой Концепции формирования и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу. В ней были определены основные цели и задачи Национального фонда, принципы накопления, использования и управления его активов. Переход на принципы Концепции 2005 года обеспечил стабильность бюджетной сферы и создал предпосылки для последующего качественного внедрения среднесрочного бюджетного планирования. Национальный фонд при этом выступил важным регулятором экономики, обеспечивающим снижение зависимости бюджета от конъюнктуры мировых цен, вывод избытка доходов от нефти из экономики и сдерживание давления на курс тенге и инфляцию, а также формирование накоплений для будущих поколений. Помимо обеспечения макроэкономической устойчивости формирование Национального фонда создало необходимые условия для повышения суверенного рейтинга страны и удешевление внешних заимствований государственного и корпоративного секторов.

Создание и эффективное управление средствами Национального фонда в период бурного экономического роста позволило Казахстану обеспечить стерилизацию избыточного притока валюты, что в некоторой степени способствовало снижению давления на обменный курс тенге и инфляцию. А в период возникновения значительной внешней нестабильности, вызванной глобальным финансовым кризисом в 2008 году, средства Национального фонда позволили оказать критически важную поддержку экономике Казахстана.

Так, в рамках антикризисных мер из средств, выделенных из Национального фонда, в размере 1 трлн. 87,5 млрд. тенге, – 486 млрд. тенге были направлены на стабилизацию финансового сектора, 360 млрд. тенге – на решение проблем на рынке недвижимости и рефинансирование ипотеки, 120 млрд. тенге – на поддержку малого и среднего бизнеса и 121,5 млрд. тенге – на реализацию инновационных, индустриальных и инфраструктурных проектов.

Итак, консервативная стратегия, определенная Президентом страны изначально, четкие регламентированные нормы накопления, управления и мониторинга, которые были приняты изначально, обеспечили недопущение нецелевого расходования Национального фонда, что позволило

не только своевременно и оперативно осуществить критически важное финансирование антикризисных мер, но и обеспечить последующее устойчивое восстановление активов Фонда.

Вместе с тем, анализ уроков глобального финансово-экономического кризиса послужил импульсом для дальнейших структурных преобразований экономики Казахстана. В целях последовательного совершенствования механизмов формирования и использования средств Национального фонда Указом Президента РК от 2 апреля 2010 года одобряется новая Концепция формирования и использования средств Национального фонда.

В Концепции 2010 года реализацию стабилизационной функции принято осуществлять через гарантированный трансферт в республиканский бюджет, зафиксированный в абсолютном выражении на уровне 8 млрд. долларов США, взамен ранее лимитированного не более 1/3 части от объема средств Национального фонда. Для реализации сберегательной функции определен неснижаемый остаток средств Национального фонда в размере не менее 20% от прогнозного значения ВВП.

Ввиду изменяющихся условий и ситуации, в том числе вызванных сильнейшим мировым падением цен на энергоносители, существенно сократились поступления в Национальный фонд. С 2015 года впервые наметилась тенденция сокращения валютных активов Национального фонда. Данное обстоятельство обусловило принятием Президентом Республики новой Концепции формирования и использования средств Национального фонда (Указ Президента РК от 8 декабря 2016 года). Согласно данной Концепции с 2018 по 2030 год должен быть решен ряд стратегически важных задач, в числе которых недопущение сокращения активов Национального фонда и рост эффективности управления активами Национального фонда.

### **Налоговая реформа**

В книге «Эра независимости» Президент Н.А. Назарбаев вспоминает: «Законы «О бюджетной системе» и «О налоговой системе в Республике Казахстан» были приняты еще в 1991 году. Однако фискальная политика в целом оставалась противоречивой и мешала развитию деловой активности. Достаточно сказать, что ставки налогов, а их было четыре десятка, менялись произвольно».

В этой связи 24 апреля 1995 года Президент РК издал Указ, имеющий силу закона, «О налогах и других обязательных платежах в бюджет», в результате которого число налогов существенно сокращается, их стано-

вится одиннадцать. По мере развития и становления налоговой системы документ претерпевает ряд корректировок.

12 июня 2001 года Парламент РК принимает Налоговый кодекс, что сыграло конструктивную роль в экономическом развитии страны, так как этот документ укрепил концептуальные основы налоговой системы, сформированной в предыдущие годы, повысил эффективность правовых механизмов в налоговой сфере, закрепил принципы стабильности налогового законодательства и единства системы налоговых льгот. Вместе с тем, рост экономики, расширение доходной базы бюджета, необходимость решения долгосрочных задач экономического развития, прежде всего диверсификации структуры экономики, потребовали соответствующей корректировки идеологии налогообложения.

Превалирующий подход достаточно жесткой фискальной политики, который был оправдан и безальтернативен в период экономического кризиса, стал в новых условиях сдерживающим фактором роста экономической активности в стране. Так, обращаясь в 2003 году с ежегодным Посланием к народу Президент Н.А. Назарбаев высказал мысль: «Можно считать непреложной истиной, что чем меньше налоги – тем больше частных инвестиций» и поручает Правительству внести в Парламент предложения о дальнейшем снижении ставок отдельных налогов: налога на добавленную стоимость, социального налога, индивидуального подоходного налога, также поручает изучить возможности расширения сферы специальных налоговых режимов. Для поддержки людей с низким уровнем доходов Правительству было поручено при снижении налогов не менее чем на 30% повысить необлагаемый минимум для исчисления индивидуального подоходного налога.

Таким образом, основой принятой налоговой политики стало снижение налоговой нагрузки на несырьевые сектора экономики, фискальное стимулирование привлечения инвестиций и технологической модернизации, развитие субъектов малого предпринимательства, снижение размеров теневой экономики, улучшение взаимоотношений государства и налогоплательщиков.

При этом важным являлось формирование оптимальной налоговой нагрузки на несырьевые сектора экономики, позволяющее обеспечивать поступление (как в периоды роста, так и спада) необходимого уровня нефтегазовых доходов в бюджет.

Совершенствование налоговой политики с начала 2000-х годов осуществлялось в несколько этапов, в том числе путем корректировки отдельных норм кодекса. Поэтапно и комплексно осуществляются меры по

снижению общей налоговой нагрузки на экономику, стимулирование инвестиций и технологической модернизации, легализацию доходов и увеличение размеров оплаты труда, развитие малого предпринимательства.

Эти меры, наряду с упрощением налогового администрирования, оказали стимулирующее воздействие на рост экономической активности в стране. Вместе с тем, меняющиеся экономические условия, а также необходимость дальнейшей модернизации Казахстана требуют последующих мер развития.

Выступая с Посланием народу Казахстана, Президент Республики Н.А. Назарбаев в 2008 году определяет, что «необходимо привести налоговую систему в соответствие с задачами нового этапа развития Казахстана. Действующий Налоговый кодекс сыграл позитивную роль в экономическом росте, однако в настоящее время его потенциал практически исчерпан. Кодекс насчитывает свыше 170 видов льгот и преференций, которые постоянно и бессистемно растут», а поэтому «он должен способствовать модернизации и диверсификации экономики, выходу бизнеса из «тени», а также «предусматривать снижение общей налоговой нагрузки для несырьевых секторов экономики, особенно для малого и среднего бизнеса. Ожидаемые потери бюджета должны быть компенсированы за счет повышения экономической отдачи от добывающего сектора».

С начала 2009 года стал действовать новый Налоговый кодекс, который предусматривал реализацию принципа закона прямого действия, снижение общей нагрузки на несырьевые секторы экономики с одновременным повышением отдачи от добывающего сектора, а также создание условий, способствующих модернизации и диверсификации экономики, улучшение условий для ведения бизнеса за счет совершенствования налогового администрирования и упрощения налоговых процедур.

В последующие годы в кодекс вносились отдельные изменения, направленные на совершенствование некоторых его положений, дальнейшие улучшения налогового законодательства и упрощения налогового администрирования, а также в связи с развитием евразийских интеграционных процессов.

Однако в конечном итоге Налоговый кодекс стал чрезмерно сложным, что вызвало серьезную критику со стороны Президента Республики и повлекло разработку и принятие нового Налогового кодекса.

Новый кодекс вступил в действие в 2018 году, его характерной особенностью стала новая идеология, направленная на удобство работы бизнеса. Так, согласно данной идеологии, все неясности и неточности толкуются в пользу налогоплательщика; отменяются штрафы и пени,

в случае если налоговые органы неправильно разьясняют Налоговый кодекс; усиливается требование к обоснованности доначислений; внедрен механизм возможности внесения многочисленных частых поправок; сокращены внешние ссылки, исключены перекрестные, уточнены внутренние и др. Ожидается, что это повлечет уменьшение налоговых споров, сократит количество проверок, упростит процесс налогового администрирования, а процесс налоговых изменений сделает предсказуемым.

### **Пенсионная реформа**

Казахстан стал первым из стран СНГ, осуществившим пенсионную реформу. Реформа пенсионной системы была задумана как неотъемлемая часть триединой стратегии экономического развития, которая также включала приватизацию и развитие рынка капитала.

Долгосрочная цель этой реформы заключалась в поэтапном переходе от солидарной пенсионной системы, с установленными выплатами к накопительной – с установленными отчислениями.

Инициатива Президента о реформировании существовавшей тогда пенсионной системы была своевременной и крайне актуальной. Так, в 90-х годах в Казахстане стали нарастать и обостряться проблемы демографической нагрузки миграционного оттока населения трудоспособного возраста вкупе со сложностями переходного периода к новой самостоятельной экономике. Если в 1990 году на трех граждан трудоспособного возраста приходился один пенсионер, то к 1996 году этот показатель составил уже 1,8 к 1. Пенсионная система все более не справлялась, все чаще возникали перебои, образовывались задержки выплат пенсий, стала увеличиваться задолженность.

С начала 1998 года вступает в силу Закон РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», согласно которому казахстанская пенсионная система стала функционировать в новом формате, в переходе от солидарной к накопительной. Так, согласно новым условиям все официально работающие стали отчислять 10% от доходов в накопительные пенсионные фонды, получив также возможность осуществлять добровольные пенсионные взносы. Льготные пенсии, сохранявшиеся еще с советских времен, были ликвидированы. Вместе с тем было установлено, что все граждане, достигшие пенсионного возраста до 1 января 1998 г., продолжили получать пенсию по старым условиям из солидарной системы. Также было определено, что граждане, которые достигнут пенсионного возраста после 1 января 1998 г., будут получать две пенсии: одну по солидарной системе, но не в полном размере, а в размере, пропорциональном трудовому стажу

на 1 января 1998 года, и вторую – из накопительного пенсионного фонда. А граждане, которые начнут трудовую деятельность после 1 января 1998 года, будут получать пенсию, соответственно, только из накопительных пенсионных фондов.

В сентябре 1997 года в Казахстане создается Государственной накопительный пенсионный фонд (ГНПФ) и, как справедливо отмечается в истории его создания, «он стал первым накопительным фондом страны, принял первый пенсионный взнос и в 1999 г. первым среди пенсионных фондов получил право на самостоятельное управление пенсионными активами».<sup>93</sup>

Состоялось повышение пенсионного возраста: для женщин 58 лет, а для мужчин – 63 года.

Вместе с тем, по мере функционирования накопительной системы в Казахстане стали выявляться и усиливаться проблемы, связанные со значительным опережением темпов роста реальной заработной платы над темпами роста реального размера назначенной пенсии, тенденциями роста среднемесячной заработной платы в условиях отрицательной реальной доходности накоплений в накопительных пенсионных фондах, снижением среднего процента замещения в солидарной системе (что в дальнейшем потребует гарантий государства по пенсионному обеспечению и со временем создаст дополнительную нагрузку на государственный бюджет) и др.

Реформирование пенсионной системы – процесс многоплановый, сложный и длительный. Долгое время продолжалась дискуссия в отношении путей повышения доходности пенсионных накоплений. В первую очередь, это касалось вопросов организации управления пенсионными накоплениями, так как ее качество и эффективность напрямую определяют успешность функционирования пенсионной системы.

В конечном итоге, после опыта практики альтернативного управления пенсионными накоплениями, в 2013 году был создан ЕНПФ (на базе Государственного накопительного пенсионного фонда, который, как отмечалось ранее, «стал первым накопительным фондом страны и принял первый пенсионный взнос»).

Необходимо подчеркнуть, что передача пенсионных накоплений под государственное управление не являлась национализацией, все пенсионные накопления остались в собственности вкладчиков. Только вместо частных пенсионных фондов ими управляет государственный.

---

<sup>93</sup> Официальный сайт Единого накопительного пенсионного фонда Казахстана <http://www.enpf.kz/100>.

В 2014 году в Казахстане была одобрена Концепция дальнейшей модернизации пенсионной системы Республики Казахстан до 2030 года, а также приняты соответствующие законодательные акты в ее реализацию. С середины 2017 года пенсионная система Казахстана начала функционировать в модернизированном формате. В частности, базовая пенсия стала начисляться по новым правилам, с учетом стажа участия в пенсионной системе, в который также будет включен стаж, выработанный в солидарной системе (т.е. на 1 января 1998 года). Наряду с этим введена условно-накопительная компонента (5% взносов работодателя).

В книге «Эра независимости» Президент Республики Н.А. Назарбаев отмечает: «Модернизированная пенсионная система будет по-прежнему многоуровневой. Первый уровень составят выплаты из бюджета (солидарная и базовая пенсии; минимальная гарантированная пенсия). Второй уровень – выплаты за счет обязательных пенсионных взносов работника и работодателя. И третий – добровольные отчисления.

В августе 2015 года мной был подписан Конституционный закон о вопросах пенсионного обеспечения. Теперь базовая пенсия назначается в зависимости от стажа участия в пенсионной системе. С января 2018 года начнет действовать новый условно-накопительный компонент, формируемый за счет взносов работодателей в размере пяти процентов от доходов работника.

В ноябрьском Послании 2015 года я поручил вывести ЕНПФ из-под контроля Национального банка и передать в управление частных компаний. Для повышения доходности поставлена задача развивать инвестирование пенсионных средств. В феврале 2016 года на расширенном заседании Правительства я поручил направить пенсионные активы ЕНПФ на поддержку малого и среднего бизнеса и стимулирование экономики.

Важно, что возврат этих инвестиций будет осуществляться по рыночным ставкам».

Меры по модернизации пенсионной системы нацелены на решение таких вопросов как финансовая устойчивость системы, ее надежность, а также с точки зрения социальной эффективности и индивидуальной справедливости.

## **ДВУХПАЛАТНЫЙ ПАРЛАМЕНТ: ФОРМИРОВАНИЕ И УПРОЧЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**

Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы Нурсултан Абишевич Назарбаев, являясь стержнем современной казахстанской государственности, заложил основы успешного развития Казахстана. Благодаря Главе государства в нашей стране сформированы все конституционные политические институты. Именно Елбасы еще до обретения Казахстаном Независимости сформулировал основные принципы будущего политического устройства страны и основ государственности:

«Нельзя допускать шагов, препятствующих развитию процесса демократизации государственной и общественной жизни. Но при этом в стране должны утверждаться подлинно демократические начала, не имеющие ничего общего с анархией, вседозволенностью, антиконституционными действиями. Чтобы здесь реально продвинуться вперед, я думаю, настала пора переходить от гласности к свободе слова, от митингования к парламентским методам борьбы, от тотальной критики и мелочной ругани к выдвижению конкретных политических и экономических программ» (Н.А. Назарбаев «Без правых и левых», 1991 год).

Таким образом, одним из ключевых направлений своей политики по демократизации и модернизации страны Президент Нурсултан Назарбаев провозгласил развитие парламентаризма. И с первых дней формирования казахстанской государственности Первый Президент акцентировал внимание на том, что именно парламентаризм является одним из важнейших демократических институтов. И этот тезис доказан временем и опытом многих развитых стран.

Сама идеология парламентаризма, впервые обоснованная в трудах европейских мыслителей, сегодня получила свое развитие не только на Западе, но и в государствах, где демократические режимы начали формироваться только со второй половины 20 века.

Для постсоветских и постсоциалистических стран именно идеология парламентаризма стала основой построения демократии.

В Казахстане, развиваясь согласно собственной модели, Парламент стал неотъемлемой частью политической системы. Определенную роль здесь, конечно же, оказал тот факт, что институт представительной власти в нашей стране имеет глубокие исторические корни. Предпосылки казахстанского парламентаризма можно проследить и в традициях степной

демократии, и в институте степных курултаев и, конечно же, в идеях лидеров движения Алаш.

И совершенно естественно, что казахстанский парламентаризм при всей своей приверженности к мировой универсальной модели, не может не иметь уникальных признаков. На процесс формирования нового политического института существенное влияние оказали национальные традиции, правовая культура, общественный уклад, менталитет и образ жизни казахстанцев.

Вместе с тем, следует признать, что рассматривать развитие казахстанской модели парламентаризма надо не только с учетом многовековых традиций построения государства, но и положительных достижений современной теории и практики классического европейского конституционализма.

Так, согласно современной мировой практике формирования реальной демократии, политическая система должна соответствовать следующим критериям:

**Первое условие** – это разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную. При этом между этими ветвями власти обязательно должен соблюдаться принцип «сдержек и противовесов». Данное условие было сформулировано как доктрина – в трудах Ш. Монтескье, а в правовом плане – во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года.

**Второе условие** – это эффективное представление интересов всех основных слоев и групп населения страны.

**Третье условие** – это деятельность депутатов парламента на профессиональной основе.

**Четвертое условие** – политическое участие граждан в процессе принятия решений через различные институты, основными из которых являются политические партии.

И на протяжении всей истории казахстанского парламентаризма четко прослеживается последовательное создание и развитие всех этих необходимых условий для выстраивания правового государства и демократического общества.

И именно в рамках этого процесса постоянно совершенствуется парламентская система, которая сегодня конституционно оформлена в самостоятельную, независимую законодательную ветвь власти, активно влияющую на принятие и реализацию государственных решений.

С первых лет Независимости важнейшей задачей становления и развития национальной государственности Глава государства определял усиление роли и влияния законодательной власти.

В выступлении на первой сессии нового двухпалатного Парламента 30 января 1996 года наш Президент Республики отметил: «С провозглашением независимости Казахстана появилось поле для законодательной деятельности республиканских органов власти. Уже на первых порах нам удалось достаточно успешно заполнить правовой вакуум, образовавшийся после распада СССР, в важнейших сферах жизни общества и государства, сформировать основной массив законодательства первого поколения суверенного Казахстана».

Примечательно, что до учреждения института президентства, в 1990 году, Нурсултан Абишевич Назарбаев занимал пост Председателя Верховного Совета Республики – прообраза будущего Парламента страны. Также он являлся депутатом Верховного Совета СССР 10-12-го созывов. Таким образом, еще до обретения Казахстаном независимости, будущий Первый Президент имел достаточно богатый опыт законодательской деятельности. И уже с первых лет становления нового Казахстана начал формирование парламентской системы в нашей стране. Именно Нурсултан Назарбаев, будучи руководителем страны и являясь главным инициатором всех демократических преобразований, стал основоположником казахстанской модели парламентаризма.

В марте 1990 года состоялись выборы в Верховный Совет Казахской ССР двенадцатого созыва. Это были первые демократические выборы в высший законодательный орган республики, правда, в условиях еще достаточно сильного влияния советской административно-командной системы.

Но, тем не менее, тот факт, что в предвыборной борьбе за 360 депутатских мандатов участвовали более двух тысяч претендентов, говорит о появлении элементов демократии в электоральном процессе. Особенностью данных выборов было и то, что 90 человек избирались от республиканских общественных организаций. И пусть эти выборы проходили в условиях отсутствия полноценных политических партий, они придали необратимость процессу построения демократического общества.

Верховный Совет двенадцатого созыва сыграл свою роль в истории становления парламентаризма в Казахстане. Это нашло отражение в принятии ряда важнейших правовых актов, законодательном обеспечении политики государства в 90-х годах.

24 апреля 1990 года Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» был введен пост Президента Казахской ССР и первым Президентом страны был избран Нурсултан Абишевич Назарбаев.

25 октября 1990 года Верховный Совет Казахской ССР принимает Декларацию «О государственном суверенитете Казахской ССР», в которой впервые была закреплена неделимость и неприкосновенность территории, страна определена как субъект международного права, введен институт гражданства, а также равноправие форм собственности.

1 декабря 1991 года Н.А. Назарбаев победил на первых всенародных конкурентных, открытых и транспарентных выборах Президента Республики, тем самым получив право выступать от имени всех казахстанцев.

Великой датой для всех казахстанцев стало 16 декабря – в этот день в 1991 году Верховный Совет Казахстана провозгласил Государственную Независимость Республики Казахстан.

28 января 1993 года, после двухлетних поисков компромиссов, Верховный Совет двенадцатого созыва принял первую постсоветскую Конституцию Казахстана, завершившую процесс становления суверенитета республики и продолжившую утверждение подлинного конституционализма. Тем самым в республике было положено начало перехода на качественно новый этап обеспечения национальной Независимости, реальных гарантий гражданских прав и свобод, построения демократического общества и правового государства.

Конституция 1993 года создала условия для поступательного развития казахстанского общества, ликвидировав однопартийное политическое правление и административно-командную экономическую систему.

Конституция декларировала, что Казахстан позиционирует себя как составную часть современной цивилизации, имеет намерения добрососедства, многополюсного и взаимовыгодного сотрудничества, привержен общечеловеческим ценностям. На этапе переходного периода Основной Закон провозгласил Казахстан как новое независимое правовое государство в мировом сообществе.

Вместе с тем в Основном Законе страны 1993 года, как и в прежней, Верховный Совет был наделен излишне широкими полномочиями, что затрудняло осуществление принципа разделения власти и создание системы сдержек и противовесов.

Все это отрицательным образом отражалось на эффективности работы всей государственной системы и темпах столь необходимых в то время масштабных преобразований.

Дальнейшее проведение реформ выявило неэффективность республиканских органов власти, в первую очередь представительных, которые не могли оперативно реагировать на быстро меняющиеся события и

принимать адекватные решения. Полное отсутствие реальных результатов работы отдельных органов Верховного Совета двенадцатого созыва, функционировавших на постоянной основе, также подтверждали необходимость создания профессионального Парламента. Неработающие механизмы сдержек и противовесов позволяли Верховному Совету вмешиваться в деятельность Правительства или подменять его. В конечном итоге это привело к досрочному прекращению деятельности представительного органа республики.

Таким образом, Верховный Совет двенадцатого созыва при всей его исторической значимости в силу объективных причин так и не смог избавиться от стиля советской командно-административной системы. Следствием стал самороспуск Верховного Совета. И это был закономерный процесс. Новое время диктовало новые требования – нужны были новые кадры для всей системы государственной власти, особенно ее законодательной ветви.

Выборы, прошедшие 7 марта 1994 года, способствовали становлению в Республике многопартийности. В выборах приняли участие 73,84% избирателей. Всего же на 135 одномандатных округов было выдвинуто 910 человек, выдержали условия регистрации 692 кандидата. Была достаточно высокая конкурентная борьба – в среднем за один депутатский мандат боролись пять кандидатов.

В соответствии с временным регламентом, на основе представительства партий, в Верховном Совете были сформированы партийные фракции: Союза Народное Единство Казахстана, партии Народный Конгресс Казахстана, Социалистической партии и Федерации профсоюзов, а также 14 депутатских групп, которые формировались, в основном, по профессиональному признаку.

Впервые в истории Казахстана политические партии и движения получили доступ к реальным рычагам власти, возможность влиять на формирование и принятие государственных решений.

Период 1994-1995 годов является чрезвычайно важным в истории становления казахстанского парламентаризма. Верховный Совет тринадцатого созыва, функционировавший с апреля 1994 по март 1995 года, стал первым профессиональным Парламентом Казахстана, в котором депутаты работали на постоянной основе.

Однако судьба Верховного Совета тринадцатого созыва оказалась весьма драматичной. Он вступил в права в наиболее сложный период государственного строительства, когда не был доведен до логического завершения механизм разделения ветвей власти, не наполнена реальным

содержанием система сдержек и противовесов, до конца не определен статус Верховного Совета, Президента и Правительства. В то же время следует признать, что Верховный Совет тринадцатого созыва заложил предпосылки дальнейшего развития парламентаризма в Казахстане.

По оценке основоположника казахстанской модели парламентаризма – Нурсултана Назарбаева – «...оба созыва парламента, работавшего в постсоветский период, были для всех нас большой школой начавшейся демократизации общества. Возможно, с недостатками, но принимались решения, законы, заложившие основы государственности Казахстана. Это была школа политического компромисса... Самое главное – была принята первая Конституция суверенного государства, которая была, безусловно, политико-правовым достижением на первом этапе независимости» (Н.А. Назарбаев «На пороге XXI века», 1996 год).

В этот период Парламентом было принято много важнейших решений, одним из которых была поддержка исторической инициативы Первого Президента о переносе столицы. После долгих дискуссий и сомнений депутаты по выражению самого Нурсултана Абишевича, «поступили как государственные мужи, подтвердив, что в государственных делах не место популизму и личному отношению к факту переезда в далекий провинциальный город. В зале прозвучала формулировка Верховного Совета: «Согласиться с предложением Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева о переносе столицы государства в город Акмолу...» (из книги Н.А. Назарбаева «В сердце Евразии», 2005 г.).

Тогда это было трудным и, на первый взгляд, неоднозначным шагом. Но время в очередной раз доказало прозорливость казахстанского Лидера и нашего народа, доверившее Первому Президенту судьбу родного Казахстана. Сегодня Астана – это самый яркий символ обновленного, независимого Казахстана, символ неиссякаемой созидательной энергии казахстанцев. Это символ веры народа в свои собственные силы, в своего Лидера – Нурсултана Назарбаева. Астана – символ надежды и уверенности казахстанской нации в своем процветающем будущем, в будущем своих потомков.

Также в свое время, в 1994 году, Первый Президент, выступая с идеей евразийской интеграции, выдвинул инициативу по созданию Евразийского союза. И перед официальной публикацией Нурсултан Абишевич изложил его основные положения Координационному совету Парламента. И только затем вариант проекта формирования Евразийского союза, был разослан руководителям государств Содружества, распространен в ООН и внесен в повестку дня октябрьского (1994 г.) саммита глав

государств СНГ в Москве. Таким образом, Глава государства еще раз подчеркнул исключительное значение института парламентаризма, как основополагающего конституционного государственного органа.

Проработав немногим меньше года, Верховный Совет тринадцатого созыва оказался нелегитимным, так как Конституционный суд признал не соответствующими Конституции некоторые нормы избирательного законодательства, в соответствии с которыми проводились выборы депутатов.

Являясь своего рода компромиссом между старым и новым политическим устройством, отражением попытки внедрения на постсоветскую почву строившейся веками модели западной демократии, Конституция РК 1993 года изначально содержала в себе противоречия.

Упомянутое же постановление Конституционного суда от 6 марта 1995 года породило острую проблему правовой системы. Дело в том, что за время деятельности с 19 апреля 1994-го по 6 марта 1995 года Верховным Советом 13-го созыва с соблюдением требуемых процедур было введено в действие 314 нормативно-правовых актов, в том числе 24 закона. На их основе успели возникнуть многообразные правоотношения. Но из-за роспуска Верховного Совета все эти документы лишились юридической основы, а значит, оказались поставленными под сомнение реальные соглашения, приговоры, решения многих госорганов.

В этой почти критической ситуации Глава государства – гарант Конституции – вновь проявил свою политическую волю и мудрость. Руководствуясь Законом от 10 декабря 1993 года «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий», он 23 марта 1995 года издал Указ, имеющий силу закона, «Об актах Верховного Совета Республики Казахстан». Большинство из них, за исключением, пожалуй, тех, что регулировали деятельность самого Верховного Совета, было признано действующими и обладающими юридической силой со дня их введения.

Подобным неординарным шагом Первый Президент обеспечил стабильность власти и смог сохранить режим законности. И именно в период временной передачи Верховным Советом законодательных полномочий Главе государства была введена национальная валюта – тенге, а также в 10-месячный отрезок без Парламента (март 1995-го – январь 1996 года) издано 147 указов, имеющих силу конституционного или обычного законов. В итоге страна получила соответствующие мировым стандартам законы, заставившие повернуть экономику в совершенно новое русло.

Стоит отметить, что впоследствии свое конституционное право издавать законы, так называемый институт делегированного законодатель-

ства, Глава государства за 20 с лишним лет действия Основного Закона (с 1995 года) не применял ни разу. Хотя, казалось бы, для применения этого права возникали и основания, и условия. Даже весьма напряженные годы мирового финансово-экономического кризиса 2008-2010 годов, требовавшие оперативной корректировки многих законов, наша страна успешно прошла в обычном, «штатном», режиме. Первый Президент не на словах, а на деле всегда доказывает свою верность букве и духу Конституции.

Необходимость неукоснительного следования нормам Конституции Первый Президент не раз подчеркивает в своих выступлениях и книгах. Так в книге «Казахстанский путь» Нурсултан Назарбаев отмечает: «Наш долг – бережно относиться к Конституции, уважать ее, как уважаем свою страну, свою историю. Без уважительного отношения к Конституции и неукоснительного соблюдения ее норм невозможно достичь общественного согласия, порядка, мира и спокойствия, а это значит, и благополучного будущего нашего Отечества».

Новый этап развития казахстанской модели парламентаризма начался в 1995 году. Тогда в результате референдума был принят новый Основной Закон, устранивший недостатки прежнего государственного устройства.

Конституция 1995 года, провозгласившая Казахстан республикой с президентской формой правления, а Конституционные законы «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», «О судебной системе и статусе судей» урегулировали статус и функции каждой ветви власти. При этом Конституция не просто провозгласила принцип разделения властей, обеспечивающий стабильность, эффективное функционирование и взаимодействие законодательной, исполнительной и судебной ветвей. В ней была закреплена конкретная система сдержек и противовесов.

Таким образом, сам принцип разделения государственной власти не противоречит ее единству, а предполагает согласованное взаимодействие ее ветвей, а самое главное – гарантирует невозможность сосредоточения всей полноты власти в одной из них.

В этом проявляется главная ценность механизма сдержек и противовесов, который в конечном итоге способствует обеспечению политической стабильности в стране.

В Конституции Республики Казахстан 1995 года закреплено, что Парламент является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательные функции. Важной новеллой было разделение состава Парламента на две палаты.

Еще в 1994 году Первый Президент в своем выступлении «К обновленному Казахстану – через углубление реформ, общенациональное согласие» ставил перед Верховным Советом задачу на практике реализовать концепцию постоянно действующего профессионального парламента применительно к условиям президентской республики: «По моему глубокому убеждению, в наибольшей мере интересам проводимой в Казахстане законодательной политики отвечает двухпалатная структура парламента. Она позволит изжить порочную практику принятия скороспелых законов, написанных зачастую в угоду какому-либо ведомственному или региональному лобби, а то и вовсе под определенного высокопоставленного чиновника. Естественно, что тогда придет конец и проявлениям популизма в законодательной деятельности. Есть все основания полагать, что будет создана ситуация, при которой гармонично станут сочетаться и государственные, и региональные интересы. Безусловно, при двухпалатной структуре парламента в определенной мере будет усложнен весь законодательный процесс. Но это следует расценивать как положительный фактор, поскольку принятию законов будет в обязательном порядке предшествовать кропотливый и беспристрастный анализ состояния и развития общества, опыта законодательства других стран».

Таким образом, в 1995 году в Казахстане произошел эволюционный переход от однопалатной (монокамеральной) системы к двухпалатной – бикамеральной.

Этот выбор был отнюдь не случаен, ведь именно двухпалатная структура парламента способна стимулировать развитие демократии через представительство различных социально-политических, экономических, культурных либо этнических и региональных интересов.

В международной практике депутаты нижней палаты, как правило, представляют интересы ведущих политических сил, являясь членами партий. Тогда как верхняя палата, в зависимости от исторических и национальных особенностей, является выразителем интересов групп населения, имеющих различия в другой плоскости: этнической, региональной, культурной и других.

Двухпалатные парламента на сегодняшний день перестали быть данью историческим традициям. Бикамерализм стал повседневным политико-правовым явлением для значительного количества стран мира. В частности, из пятнадцати государств, имеющих самые высокие показатели ВВП, только две страны – КНР и Южная Корея – избрали однопалатную систему парламентаризма.

Более того, в последние десятилетия активизировался процесс перехода от однопалатной к двухпалатной системе. Если в начале 70-х годов прошлого века двухпалатные парламенты были в 45 странах мира, то сейчас их число превысило 70. При этом еще порядка десяти государств готовятся перейти к бикамеральной структуре своих парламентов.

Следует отметить, что двухпалатные парламенты присущи не только федеративным государствам. Из 73 стран с бикамеральной парламентской структурой 24 федерации (США, Россия, Германия, Австралия и др.) и 49 унитарных государства. Так, например, двухпалатные парламенты успешно функционируют в ряде европейских стран – это Великобритания, Франция, Австрия, Испания, Италия, Польша, Словения, Румыния, Чехия, Ирландия и т.д.

Особо стоит подчеркнуть, что именно Казахстан стал первым постсоветским унитарным государством, сделавшим свой выбор в пользу двухпалатной парламентской системы.

Основные преимущества двухпалатной системы заключаются в следующем:

**Во-первых**, со второй половины XX века с ростом роли парламентов произошло расширение их основных функций. Уже после Второй мировой войны парламенты становятся не только центрами законотворчества, но и центрами принятия важнейших политических решений. Объем и количество стоящих перед парламентами задач растет, и это требует усложнения их внутренней структуры. Это касается в первую очередь деления на палаты, а также наличия разного рода комитетов, комиссий и других парламентских органов.

**Во-вторых**, двухпалатные парламенты стали прогрессивным шагом в процессе совершенствования принципа разделения власти, а также механизмов сдержек и противовесов.

**В-третьих**, современные государства, руководствуясь принципами верховенства закона и демократии, все активнее привлекают к процессам принятия решений различные институты гражданского общества. В этом плане именно двухпалатные парламенты позволяют наиболее эффективно обеспечивать не только народное представительство, но и представительство интересов общественных организаций, экспертных групп, профессиональных объединений.

**В-четвертых**, многие современные унитарные страны определяют приоритетом своей внутренней политики объективный процесс децентрализации. Это связано в первую очередь с характером развития мировой экономики, требующей большей самостоятельности регионов. Наличие

верхней палаты в парламентах этих государств позволяет эффективно обеспечивать региональное представительство.

**В-пятых**, двухпалатность парламента сегодня является одним из важнейших условий совершенствования правотворческой и законотворческой деятельности.

**В-шестых**, во многих странах верхняя палата выступает сдерживающим фактором для потенциальных законотворческих «перегибов» нижней палаты парламента, особенно в рамках конституционных реформ.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что бикамерализм стал одной из основных тенденций развития парламентаризма на рубеже веков.

И переход к двухпалатному парламенту позволил не только повысить эффективность и действенность процесса законотворчества, но и стал еще одним шагом построения демократии в Казахстане.

Особо следует отметить, что понятие «Парламент» впервые официально было закреплено именно в Конституции Республики Казахстан, принятой 30 августа 1995 года на всенародном референдуме. Только после этого Президент страны подписал Указ, имеющий силу Конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан», согласно которому процесс избрания депутатов в двухпалатный Парламент состоялся в конце 1995 года.

В выступлении на первой сессии нового двухпалатного Парламента 30 января 1996 года Нурсултан Абишевич Назарбаев отметил: «Мы с вами являемся участниками события, которое призвано стать знаменательной страницей в летописи Казахстана, в истории становления его государственности. Мы стоим у истоков зарождения казахстанского парламентаризма в истинном, цивилизованном его понимании».

Отказавшись от бесполезного популизма и нерезультативных политических дискуссий, Парламент сразу же приступил к осуществлению своей прямой обязанности, а именно разработке и принятию законодательных актов. В кратчайшие сроки была создана правовая основа для эффективного функционирования сильной и, главное, дееспособной государственной власти.

Реальными законами были подкреплены конституционные нормы о правах и свободах граждан. Были созданы благоприятные условия для динамичного развития экономики, обеспечения общественного согласия и усиления социальной защиты населения.

Примечательно и глубоко символично, что Глава государства официально озвучил свою Стратегию развития Казахстана до 2030 года

10 октября 1997 года именно на совместном заседании палат Парламента Республики. Данные выступления впоследствии стали политической казахстанской традицией – с 1997 года Президент Республики ежегодно на протяжении многих лет обращался к народу Казахстана с Посланием в стенах Парламента.

Этот период Первый Президент охарактеризовал следующим образом: «Никто не может оспаривать демократический вектор наших преобразований. Устойчивая демократия требует развитой частной собственности, гражданского общества в сочетании с устойчивыми традициями парламентаризма. Мы можем сказать, что все эти слагаемые в Казахстане находятся в стадии становления. При этом государство взяло на себя функцию их развития... Вопрос заключается в том, что кто-то должен взять на себя всю меру ответственности за преобразования» (Н.А. Назарбаев «На пороге XXI века», 1996 год).

Важным событием в жизни страны и в деятельности самого Парламента явилось принятие Закона РК от 7 октября 1998 года «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Эти изменения значительно усилили роль политических партий в обществе, предоставив им десять депутатских мест в высшем законодательном органе страны.

Осенью 1999 года в соответствии с внесенными конституционными изменениями, впервые в регионе Центральной Азии состоялись выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан по смешанной схеме, которая предоставила политическим партиям возможность избираться в Парламент по партийным спискам на основе пропорционального представительства.

В результате нововведений выборы отличались довольно сильной политической конкуренцией на основе альтернативности, стимулируя процесс формирования политических партий парламентского типа.

В выборах приняли участие 10 политических партий. В мажоритарных одномандатных округах зарегистрировались 547 кандидатов. В целом в ходе выборов было выдвинуто беспрецедентное на тот период для Казахстана количество кандидатов – в среднем восемь человек на одно место.

По итогам выборов в Мажилис Парламента были избраны 67 депутатов по одномандатным округам и 10 депутатов от партий по единому общенациональному округу. Они представляли четыре партии – «Отан», Гражданскую, Аграрную и Коммунистическую партии, преодолевшие семипроцентный барьер.

За пять лет Парламент второго созыва принял 597 законов, способствовавших дальнейшему поступательному экономическому развитию страны. Работа депутатского корпуса заслужила высокую оценку Президента Республики: «Итоги деятельности Парламента свидетельствуют об успешном и профессиональном выполнении поставленных перед ним задач, достижении стабильности и поступательности законотворческого процесса» (из выступления Президента РК Н.А. Назарбаева на открытии VI сессии Парламента Республики Казахстан второго созыва, г. Астана, 1 сентября 2004 года).

Логическим этапом развития парламентаризма в Казахстане стала конституционная реформа 2007 года. Одним из главных постулатов реформы стала передача отдельных полномочий Главы государства Парламенту. В результате при сохранении президентской формы правления, была усилена роль парламентаризма в системе управления государством.

Сам Глава государства – Нурсултан Назарбаев – неоднократно подчеркивал, что конституционная реформа 2007 года направлена на практическую трансформацию Казахстана из президентской республики в президентско-парламентскую.

В результате конституционной реформы высший законодательный орган страны получил возможность участвовать в формировании и контроле деятельности Правительства, утверждать две трети состава таких ключевых органов, как Конституционный совет, Центральная избирательная комиссия и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Также была изменена система выборов депутатов Мажилиса, которая теперь осуществляется по пропорциональной системе. Это стало серьезным шагом вперед в сфере демократизации, поскольку выборы депутатов Мажилиса по пропорциональной системе с этого времени направлены на повышение роли политических партий, усиление их активности, следовательно, значительной части казахстанского общества. В отличие от прошлых лет избиратели впервые голосовали не за отдельных кандидатов, а за партийные программы.

Принципиальным моментом, касающимся деятельности депутатов, является исключение норм о том, что депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом.

Парламент изменился не только качественно, но и количественно. Численность депутатов Парламента была увеличена до 154 депутатов, среди них появились видные известные общественные деятели, ученые, инженеры, предприниматели, стало больше женщин, представителей различных этносов.

В соответствии с внесенными в Конституцию поправками была установлена ответственность Правительства не только перед Главой государства, но и перед Парламентом. Таким образом, была обеспечена более высокая эффективность исполнительной власти, а также общественная подотчетность и прозрачность деятельности ее органов.

Ключевым моментом стал новый механизм формирования и функционирования Правительства на основе парламентского большинства. Теперь главная роль в утверждении Премьер-Министра, а значит и всего Правительства, стала отводиться Мажилису Парламента. А конституционная обязанность Премьер-Министра ставить перед вновь избранным Мажилисом вопрос о доверии Правительству также стала еще одним фактором влияния на судьбу Правительства.

Принципиальным новшеством конституционных поправок стало придание Ассамблее народа Казахстана конституционного статуса, как организации, обеспечивающей представительство различных этносов в общественно-политической жизни страны. Впервые в нашей истории в Мажилис Парламента стали избираться депутаты от Ассамблеи народа Казахстана.

Представляя интересы всего народа многонациональной страны, депутаты от Ассамблеи сегодня играют особую роль в законотворческом процессе по сохранению и укреплению межэтнического мира и согласия в Казахстане.

Выборы в Мажилис Парламента Республики Казахстан четвертого созыва состоялись в августе 2007 года, в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию в мае 2007 года.

По итогам выборов 18 августа 2007 года, в которых участвовало семь политических партий, все 98 мест в Мажилисе Парламента заняла Республиканская Народно-демократическая партия «Нур Отан» – команда единомышленников и сторонников стратегического курса Первого Президента Республики. На следующих выборах в январе 2012 года тоже принимали участие семь политических партий, три из которых по итоговым результатам набрали больше 7% голосов избирателей и сформировали пятый состав Мажилиса Парламента: Народно-демократическая партия «Нур Отан» (80,99%), Демократическая партия Казахстана «Ак жол» (7,47%), Коммунистическая народная партия Казахстана (7,19%).

20 марта 2016 года состоялись седьмые в истории независимого Казахстана парламентские выборы.

В них приняли участие шесть политических партий, три из которых по итоговым результатам преодолели семипроцентный барьер и прошли

в Мажилис Парламента Казахстана шестого созыва: партия «Нур Отан» (82,15%), Демократическая партия Казахстана «Ак жол» (7,18%), Коммунистическая народная партия Казахстана (7,14%).

Уровень поддержки партии «Нур Отан» еще раз продемонстрировал единство казахстанцев, их консолидацию вокруг курса Первого Президента. Абсолютное большинство граждан подтвердили свою приверженность идеям своего Лидера, стремление построить процветающий Казахстан.

Несмотря на многопартийность, действующий состав Парламента показал консолидированную работу по реализации стратегии Лидера Нации. Вне зависимости от идеологических различий и партийной принадлежности все парламентарии, отстаивая принципиальные позиции своих политических программ, демонстрируют не только умение конструктивно взаимодействовать на основе демократических процедур, но и вырабатывают и принимают решения, выражающие интересы страны, интересы народа. Это говорит и о том, что высший законодательный орган страны, работая в условиях многопартийности, стал местом не только плодотворных дискуссий, но и совместных конструктивных действий.

Подобное единство всего депутатского корпуса, отражает сплоченность и консолидацию всего казахстанского общества вокруг курса Главы государства.

Формирование многопартийного парламента продемонстрировало, что наша страна делает очередной шаг в сторону дальнейшей демократизации.

Ведь демократия – это, прежде всего, культура мотивирования граждан на участие в организации и функционировании публичной власти, их способности и желания быть полноценным и полноправным субъектом политики и государственного управления. А Парламент призван реализовывать ценности культуры демократии посредством представительной функции, реализуемой в деятельности политических партий и практике избирательной системы.

Культура парламентаризма – это готовность работать в атмосфере политического партнерства и согласия.

Конечно же, все парламентарии отстаивают принципиальные позиции своих политических программ. Но при этом вне зависимости от идеологических различий и партийной принадлежности парламентарии сегодня демонстрируют не только умение эффективно взаимодействовать на основе демократических процедур.

Главное то, что депутаты вырабатывают и принимают решения, выражающие интересы страны, интересы народа.

Это говорит и о том, что фундаментальные ценности культуры демократии становятся существенным фактором современной политической практики в Казахстане.

Следующий этап развития парламентаризма в Казахстане ознаменован Президентской программой Третьей модернизации страны, провозглашенной в 2017 году.

В новых условиях перед Казахстаном встали новые вызовы и задачи. Нурсултан Назарбаев, как выдающийся Лидер и дальновидный стратег, понимая, что без новых решительных реформ республика может оказаться в «ловушке среднего достатка», озвучил ряд новых инициатив – Программу третьей технологической модернизации, проект конституционных реформ и программу модернизации общественного сознания. Они органично дополняют друг друга, их синхронизация стала следующим закономерным этапом в развитии государства.

В частности, конституционная реформа 2017 года по масштабам предлагаемых изменений сопоставима с принятием Конституции 1995 года. Политическая модернизация определила развитие нашей государственности на многие годы вперед. Она призвана обеспечить наилучшие условия для реализации Пяти институциональных реформ и продвижение Казахстана в 30-ку самых развитых государств мира.

В целом следует выделить три основных принципа политической реформы, в рамках которой часть полномочий Президента была передана Правительству и Парламенту.

**Первый принцип** – это «ЭФФЕКТИВНОСТЬ». Модернизация политической системы, совершенствование деятельности государственной власти направлены, в первую очередь, на повышение эффективности госуправления, что обеспечит более качественную реализацию социально-экономических программ, направленных, в конечном итоге, на повышение уровня жизни всех казахстанцев.

Это требование времени. Да, за четверть века нами было построено современное и признанное международным сообществом государство, создана конкурентоспособная экономика. Но в XXI веке наступило время более гибких моделей государственного управления. Нурсултан Назарбаев, чувствуя пульс глобальных перемен, принял судьбоносное для правовой и управленческой системы решение сбалансировать отношения между ветвями власти на конституционном уровне.

**Второй принцип** – «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ». В результате преобразований повысилась роль Правительства и всей исполнительной власти в целом по регулированию важнейших социально-экономических про-

цессов. Это позволило самостоятельно принимать необходимые решения в рамках определенной Главой государства политики. Однако самостоятельность влечет за собой и всю полноту ответственности за принимаемые решения и состояние дел в социально-экономической сфере.

Правительству были переданы полномочия по утверждению госпрограмм по согласованию с Президентом. Исполнительная власть сама стала нести бремя ответственности за документы, которые она разрабатывает и реализовывает.

Это же касается полномочий по образованию и упразднению не входящих в состав Правительства центральных исполнительных органов. Практика показала необходимость более оперативного принятия решений об изменении структуры исполнительных органов.

Что немаловажно, реформа усилила подотчетность Правительства и всей системы исполнительной власти перед Парламентом и маслихатами. Согласно принятым конституционным поправкам, Премьер-Министр будет вносить Президенту предложения по кандидатурам членов Правительства после консультаций с Мажилисом (за исключением министров иностранных дел, обороны и внутренних дел). Теперь Правительство будет слагать полномочия перед вновь избранным Мажилисом. Упростился порядок освобождения от должностей членов Правительства по обращению депутатов Парламента.

При этом усиление контроля за Правительством со стороны Парламента, налагает в свою очередь повышенные обязательства и на депутатский корпус: будут предъявляться более высокие требования как в профессиональном плане, так и в плане гражданской ответственности.

Естественно, возросла роль и ответственность парламентских партий, особенно партии парламентского большинства, которая всегда находилась под бдительным контролем со стороны общества, своих избирателей и оппонентов.

**Третий принцип – «УСТОЙЧИВОСТЬ».** На его соблюдении Глава государства акцентировал особое внимание. Ведь именно высокий запас устойчивости казахстанской политической системы, основанный на исключительной роли Первого Президента, позволил не только эффективно преодолеть кризис 90-х годов, но и войти в число 50 наиболее конкурентоспособных стран. Этот фактор важен и сегодня. В мире усложняются механизмы регулирования социальных процессов. Все это требует адаптации к новым вызовам современности.

Таким образом, исходя из демократических принципов, Нурсултан Назарбаев сознательно пошел на делегирование значительной части своих

полномочий Парламенту и Правительству. Другим ветвям власти было передано около 40 президентских полномочий. Это беспрецедентный шаг, аналогов которому нет в мировой практике. Нет примеров, чтобы действующий Глава государства, тем более при президентской форме правления, делегировал в таком большом объеме свои права другим ветвям власти.

В то же время есть пределы для перераспределения властных полномочий. Важно понимать, что институт Президента являлся и продолжает оставаться системообразующим стержнем казахстанской государственности. К ведению Главы государства, безусловно, по-прежнему относятся ключевые вопросы функционирования и взаимодействия ветвей власти. Не подлежат пересмотру конституционно установленные полномочия, обеспечивающие статус Президента как Верховного Главнокомандующего, в сфере национальной безопасности, обеспечения законности и правопорядка.

Следовательно, Глава государства сегодня и в новых условиях возвышается над ветвями власти, является верховным арбитром и обеспечивает их согласованное функционирование и взаимодействие. Только такой статус способен в казахстанских условиях обеспечить быстрые темпы политической, экономической и социальной модернизации. Институт Президента играет и будет играть в дальнейшем исключительно важную, ведущую роль в государственной и общественной жизни нашей страны.

В целом казахстанский Парламент прошел непростой путь от советского Верховного Совета до профессионального двухпалатного законодательного органа, доказавшего свою состоятельность эффективной законотворческой деятельностью, способствующей экономическому процветанию страны, укреплению общественно-политической стабильности, сохранению гражданского мира и национального согласия.

Казахстанская модель парламентаризма убедительно доказала свою эффективность и действенность благодаря неуклонному следованию следующим принципам.

**Во-первых**, весь законодательный блок реформ имеет четкую комплексность и взаимосогласованность.

**Во-вторых**, законотворческая деятельность Парламента имеет целевую направленность, вытекающую из общей государственной стратегии по проведению и углублению реформ.

**В-третьих**, постоянно совершенствуется технология всего законотворческого процесса, через жесткие, неукоснительно соблюдаемые регламенты.

**В-четвертых**, каждый проект закона в обязательном порядке сопровождается всесторонне и тщательно разработанным механизмом его реализации – проекты подзаконных актов и других нормативных документов, предложения по организационным структурам, правовые, экономические и фискальные меры, защищающие данный закон, и так далее.

За более чем четверть века Независимости Парламент Казахстана состоялся как полноценный орган государственной власти, соответствуя общепринятым международным нормам представительной демократии. Депутаты Парламента доказали свой профессионализм в решении государственных задач и проведении политики Первого Президента Республики, его стратегического курса, направленного на рост благосостояния и процветание каждого казахстанца.

И сегодня высший представительный и единственный законодательный орган страны по праву выступает важным элементом политической системы независимого государства, функционируя в соответствии с общепринятыми в мировой практике принципами парламентаризма. Это яркая демонстрация демократического вектора развития казахстанского общества.

Развиваясь и совершенствуя свою работу, Парламент играет весомую роль в укреплении основ казахстанской государственности, развитии законодательной базы всех сфер жизни.

Казахстанский Парламент является активным участником практически всех международных и региональных парламентских структур со своим особым местом в международном парламентском сообществе.

Обширная программа деловых международных контактов и связей Парламента Казахстана сегодня четко вписана в общую канву внешнеполитического курса страны и позволяет достойно отстаивать интересы Республики за рубежом, как по линии двусторонних контактов, так и в деятельности международных парламентских структур.

Парламентские делегации Казахстана активно участвуют в деятельности таких международных парламентских организаций, как Межпарламентский Союз, Межпарламентская Ассамблея СНГ, Парламентские Ассамблеи ОБСЕ и ОДКБ, Парламентский Союз Организации Исламского Сотрудничества (ПА ОИС), Азиатская Парламентская Ассамблея и Парламентская Ассамблея тюркоязычных стран (ТюркПА).

Международное сотрудничество Парламента Казахстана имеет большое практическое значение. На основе согласованных модельных законов совершенствуется правовая база сотрудничества между государст-

вами, решаются вопросы гармонизации законодательства, осуществляется законодательная поддержка принимаемых государствами-участниками консолидированных решений.

Дальнейшее развитие казахстанского парламентаризма, несомненно, будет способствовать укреплению государственности, упрочению демократии и созданию условий для дальнейшего поступательного развития общества.

*Сергей ТЕРЕЩЕНКО*

### **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: РОЛЬ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ КАЗАХСТАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Как известно, самое трудное искусство – это искусство управлять. А о гармоничном сочетании субъектов политики и элементов жизни еще в начале XIX века замечательно сказал немецкий публицист Карл Бёрне: «Правительство – паруса, народ – ветер, государство – корабль, время – море».

В современных условиях от институтов власти зависит успех или крах страны. Не все институциональные системы одинаковы и равны, некоторые способствуют развитию личности, бизнеса, процветанию страны, другие ведут к бедности, болезням, насилию и нищете. Считается, что США и Великобритания богаты потому, что создали функциональные институты, в которых политическая власть распределена значительно более равномерно, правительство подотчетно гражданам и реагирует на их требования, а экономические стимулы и возможность разбогатеть делегированы широким слоям населения.

Построение эффективной системы институтов государственности не является простой задачей, особенно для развивающихся государств. Еще сложнее она для государств, ранее не имевших самостоятельных государственных институтов.

Согласно выводам Ф. Фукуямы, существуют **три стадии в построении национального государства**. Первая – когда структура государства полностью разрушена и требуется ее коренная перестройка для восстановления систем жизнеобеспечения (связь, электро- и водоснабжение, продовольствие), запуска систем бюджетного казначейства и банковских платежей. Вторая предполагает создание основных государственных сервисных учреждений. Третья стадия построения успешного

национального государства связана с вопросами укрепления всех государственных институтов. По мнению авторитетного ученого, такие государства многочисленны и разнообразны, они имеют довольно развитые банковские и налоговые системы. Однако некоторые из них (Мексика, Кения) не вполне справляются с правовым регулированием и развитием законодательной системы.

### **В начале пути... без права на отсталость**

За минувшие 27 лет Казахстан прошел все три стадии в построении государственности.

Первые годы независимости усилия были направлены **на создание базовой инфраструктуры** с целью обеспечения жизнедеятельности страны и условий жизни ее граждан. Это бесперебойная подача электроэнергии, восстановление платежей, введение собственной валюты, разрешение проблем дефицита товаров и услуг.

До введения института президента и принятия в 1993 году первой казахстанской Конституции в стране практически отсутствовали современные политические институты. Казахстан, в котором на протяжении семидесяти лет существовал тоталитарный политический режим, не имел исторического опыта создания институтов гражданского общества. Да и в целом культуры демократии. Из прошлого мы вынесли лишь архаические типы кочевого самоуправления и тяжелый опыт командного администрирования из единого союзного центра.

Казахстану на заре независимости пришлось на ходу решать многие краткосрочные задачи, обрушившиеся, как снежный ком, многочисленные проблемы. Это и построение новой системы управления, эмиссия и переход на национальную валюту – тенге. Это решение мучительных вопросов сокращения производства вследствие разрыва горизонтальных союзных взаимосвязей. Это спасение людей от холода и голода, обеспечение страны продовольствием, устранение дефицита товаров и услуг, внедрение принципа самоуправления и хозрасчета.

**Однако даже в этот трудный период начала 90-х годов долгосрочные вопросы институционального развития также оставались в приоритете.**

Процесс исторического становления независимого Казахстана сопровождался **созданием собственных государственных институтов**. Прошло четверть века, и актуальные теперь концептуальные идеи, в частности, инициированные Главой государства «Пять институциональных реформ и 100 конкретных шагов», направлены уже на укрепление

ранее созданных государственных институтов, формирование фундамента для реформ политической системы страны.

### **Архитектура демократии**

На старте нового «казахстанского проекта» многим казалось, что политическая модернизация для нас невозможна. В наследство от советского периода республике досталась жестко централизованная и гипербюрократизированная государственно-административная система. С одной стороны, она характеризовалась **высокой степенью регулирования**, налагаемого на частный сектор. С другой, отсутствием отработанных подходов к эффективному **разграничению компетенции** между уровнями государственного управления.

Формирование современной модели исполнительной власти началось в конце 1990 года. В этот период представительный орган – Верховный Совет Казахской ССР – имел практически неограниченную власть в решении государственных вопросов. На местах «первую скрипку» играли Советы народных депутатов. Народные избранники того периода не всегда понимали сути предстоящих реформ, решения принимались ими медленно, хотя складывающаяся оперативная ситуация требовала решительных антикризисных мер. К тому же на старте масштабных преобразований ощущался катастрофический дефицит квалифицированных управленческих кадров, способных мыслить по-новому, воплощая в жизнь прогрессивные идеи Президента Республики.

Именно по этой причине Глава государства вынужден был взять на себя инициативу и ответственность за будущее народа Казахстана. Исходя из конкретных условий, выбор был сделан в пользу **модели концентрации властных полномочий**.

Президент страны уверенно возглавил исполнительную власть. Объединение должностей Главы государства и главы исполнительной власти в тот исторический период было обусловлено конкретными обстоятельствами жизни в условиях переходного периода. Концентрация полномочий оптимизировала процесс принятия жизненно важных решений, что обеспечивало в тот момент более эффективное управление страной.

По этому поводу Н.А. Назарбаев отмечал следующее: «На первоначальном этапе реформ, когда было необходимо решать сложнейшие и совершенно новые задачи, на марше осваивать новые функции государственного управления, перебороть психологию послушной ретрансляции московских команд, чтобы освоиться и стать на ноги, Правительство первое время «прикрывалось» авторитетом Президента, работая с ним в единой структуре, разделяя удачи, но больше неудачи».

Вспомним, как Совет Министров был трансформирован в Кабинет Министров, как его подотчетность перешла от Верховного Совета к Президенту страны. Правительство стало коллегиальным органом при Президенте, оперативным штабом, работавшим круглосуточно под непосредственным его контролем. В осуществлении руководства исполнительными органами у Главы государства были достаточно широкие полномочия. Президент назначал и освобождал от должности Премьер-Министра и членов Кабинета Министров с представлением его состава на утверждение Верховному Совету. Он был вправе учреждать и упразднять государственные органы, приостанавливать или отменять постановления и распоряжения правительства. Аппарат Президента и аппарат Кабмина составляли единое целое.

Компетенция Кабинета Министров в те годы носила производный характер, она сводилась преимущественно к решению вопросов текущего управления государством. Многими авторами в дальнейшем подчеркивается, что **в период становления государственного суверенитета именно президентская власть позволила установить политическую и экономическую стабильность в стране.** В этом контексте роль Правительства трудно переоценить, так как именно оно являлось проводником и прямым исполнителем политики Президента, его опорой в реформировании экономической и социальной системы государства.

### **Курсом реформ**

В дальнейшем Президентом Республики были проведены первые крупные реформы в сфере государственного управления: упразднились бесполезные госорганы и создавались новые, пересматривались их полномочия, исключалось дублирование функций, осуществлялись кадровые перестановки. Одновременно шло становление институтов и принципов новой казахстанской демократии. Средствам массовой информации предоставили право присутствовать на заседаниях Кабинета Министров, рабочих групп, межведомственных комиссий. Правительственные проекты законов и постановлений могли выноситься на всенародное обсуждение.

Реформы пошли и в регионах. Местные исполнительные органы – исполкомы Советов народных депутатов – были преобразованы сначала в областные и городские администрации, а затем в акиматы. Акимов областей и городов республиканского значения (они заменили глав соответствующих администраций) назначал Президент, подчиняясь принципу единоначалия, они представляли Главу государства на местах.

К середине 1993 года центральные органы государственного управления были представлены 23 министерствами, 9 государственными коми-

татами, 3 комитетами и 4 главными управлениями, 3 агентствами, Государственной комиссией по чрезвычайным ситуациям, Государственной телерадиовещательной компанией «Казахстан», Высшей аттестационной комиссией и Национальным патентным ведомством при Кабинете Министров. В конце 1994 года Президент Республики своим решением предоставил Кабинету Министров свободу действий в реализации программы углублению реформ и обеспечения текущего управления экономикой. Одновременно на Правительство возлагалась полная степень ответственности за эффективность и качество принимаемых решений. Произошло дистанцирование Президента Республики от исполнительной власти в решении текущих вопросов управления государством.

С принятием в 1995 году на республиканском референдуме новой Конституции Республики Казахстан начался очередной этап реформирования исполнительной власти. Президент Республики стал главой всей системы государственного управления, координируя три ветви власти и обеспечивая тем самым принцип **единства** государственной деятельности. Но при этом Правительство, являясь «правой рукой» Президента в осуществлении государственной политики, стало **возглавлять систему исполнительных органов и осуществлять руководство их деятельностью**. Более того, новая Конституция способствовала сосредоточению властных полномочий в системе исполнительных органов и централизации государственных регуляторов. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы начали назначаться Главой государства не единолично, как ранее, а по представлению Премьер-Министра. Созданная властная вертикаль позволила объединить все исполнительные органы, расположенные на разных «этажах» госуправления, чтобы обеспечивать согласованность их действий из единого центра.

Изменения не заставили себя долго ждать. Произошло достаточно **четкое разделение** сфер ответственности и зон влияния – как между центральным правительством и местными органами госуправления, так и между самим Правительством РК и государственными органами, входящими в его структуру. Также начался процесс разграничения компетенций между государственной и частной сферами.

Деятельность Правительства постепенно отошла от охвата и контроля всех сфер жизнедеятельности страны и сосредоточилась на наиболее важных задачах и функциях. Принципиальными институциональными изменениями стало упразднение государственных органов, выполнявших планово-распределительные функции (Госплан, Госснаб, Госстрой). Количество министерств и ведомств было сокращено вдвое. Одноре-

менно было осуществлено реформирование административно-территориального устройства Казахстана: вместо 19 областей – 14, вместо 230 районов – 169.

### **От ручного управления – к децентрализации**

В результате нам удалось **систематизировать функции** государственного управления, упорядочить бюджетные потоки, четко обозначить зоны ответственности различных государственных органов, существенно «приблизить» предоставление государственных услуг к гражданам. Но работа продолжалась. Начиная с середины 90-х годов, Правительство последовательно продвигалось по пути ухода от «ручного управления» к управлению по результатам, к предоставлению большей самостоятельности государственным органам и местным исполнительным органам власти.

Цель этого непростого процесса властной настройки состояла в формировании системы **обратной связи государства** с гражданами и юридическими лицами, обеспечении широкой подотчетности государственного аппарата перед обществом.

И вновь реформы, вновь преобразования модернизируют структуру Правительства. Вместо 17 министерств, 9 агентств и 54 комитетов аппарат исполнительной власти сократился до 12 министерств и 30 комитетов. Более половины функций Правительства были переданы на уровень центральных исполнительных органов и акиматов. Помимо децентрализации управления, исключались дублирующие функции, происходило благотворное разграничение полномочий между центром и регионами.

Одновременно проводилась масштабная работа по повышению **качества госуслуг**. Задача состояла в качественном изменении формата государственного управления и содержания управленческих решений, создании институциональных условий для эффективной работы государственных институтов. По поручению Главы государства была проведена колоссальная работа по обеспечению равного доступа к государственным услугам для всех граждан Казахстана. С этой целью в 2007 году во всех регионах страны были открыты **центры обслуживания населения**. Первоначальный перечень государственных услуг, оказываемых 30 ЦОНами, насчитывал 25 наименований. К настоящему времени 353 фронт-офиса ЦОНов страны оказывают более 500 государственных услуг. Причем большинство можно получить или «заказать» через портал «электронного правительства».

В стране были созданы и сегодня успешно функционируют мобильные Центры обслуживания населения, в задачу которых входит обеспечение

доступности госуслуг самым широким слоям населения, в том числе, людям с ограниченными возможностями, жителям отдаленных населенных пунктов. В 2016 году «Правительство для граждан» интегрировало в единую организацию все ЦОНЫ, Центры недвижимости, офисы Земельного кадастра и Государственного центра по выплате пенсий (ГЦВП). С этого момента все оказываемые клиентам государственные услуги перешли на принцип «одного окна», когда посредством одного визита и одного заявления гражданин получает объединённые услуги и конечный результат.

На следующем этапе планируется внедрение **принципа «жизненных циклов»** – оказания государственных услуг с учетом жизненных ситуаций граждан и прохождения ими определенного жизненного этапа, соответствующего их возрастной, профессиональной и социальной категории.

Одновременно с совершенствованием функционально-организационной модели происходила постепенная демократизация структур и элементов исполнительной власти. По инициативе Президента была внедрена практика публичных выступлений министров и акимов перед населением, процедура **выборности акимов района** в городе, акимов сельского округа, поселка и села маслихатом района. На этом уровне административно-территориального устройства аким избирается из кандидатов в возрасте не моложе 25 лет, представленных вышестоящим акимом и согласованных с собранием местного сообщества.

На местах органы власти приступили к внедрению самостоятельного бюджета для местного самоуправления. То, что раньше регулировалось исключительно Президентом страны, было передано на уровень ответственности местных органов власти, все решения которых принимаются при непосредственном участии актива территориальных сообществ.

Серьезные изменения коснулись и **самих государственных служащих**. В Казахстане была выбрана матрица современной, профессиональной и автономной от политических назначенцев государственной службы, основанной на меритократии, т.е. принципе компетентности. Президент Республики во время своего выступления 11 марта 2015 года на XVI съезде партии «Нур Отан», сделал на этот счет принципиальное замечание:

«В настоящее время очевидно, что административная государственная служба определяется политическим уровнем. Это политизирует принятие решений, даже в таких случаях, когда вам необходимо профессиональное управление без какой-либо политики. В государственном аппарате команда формируется вокруг определенного начальника. Такое

покровительство создает условия для коррупции, повышает кумовство и снижает человеческий потенциал. В то же время государственная служба остается непривлекательным сектором из-за низких зарплат. Часто у государственных служащих нет ясных перспектив карьерного роста, и продвижение зависит от пресловутых покровителей. Я знаю, что важные государственные программы и проекты «страдают» от недостаточной компетентности некоторых государственных служащих на различных уровнях».

И еще одна знаковая мысль Главы государства:

«Меритократия должна стать универсальным принципом не только для правительства, но и для всего государственного сектора, включая суды, правоохранительные органы, национальные компании и холдинги». Исходя из принципиальных установок, по инициативе Главы государства, был осуществлен переход от позиционной к карьерной модели государственной службы. На практике она обозначила поэтапный карьерный рост конкретного государственного служащего в процессе повышения его опыта, знаний, умений и навыков «внутри системы».

Сегодня поступление на государственную службу начинается с базовых должностей. Каждый кандидат тестируется для оценки его личностных качеств, профессиональных и управленческих навыков, а процедура отбора для впервые поступающих на государственную службу – объективно централизована. Продвижение по карьерной лестнице – строго через конкурс, шаг за шагом, последовательно от нижней должности к более высокой. Таким образом защищается принцип меритократии и искореняются родовые, клановые и политико-командные механизмы отбора на государственную службу.

На современном уровне государственного управления политическая власть приблизилась к формам прямой демократии. Однако такой уровень децентрализации власти не произошел в одночасье – с принятием разносторонней и комплексной реформы Президента Республики и плана Правительства по ее осуществлению. Децентрализация такого уровня свободы требовала основательной подготовки и реформации экономических, социальных, политических и даже культурных условий. Не случайно, эти реформы проводились в течение нескольких лет. Поступательно и поэтапно Правительство формировалось в качестве носителя эффективной, профессиональной ветви государственной власти, полностью приспособленной для самостоятельной и автономной работы во властной системе страны.

## **Новые полномочия... нет места сомнению**

Казахстан еще в 90-е годы провел масштабные рыночные реформы. В этот период была принята программа массовой приватизации, сформированы колхозы и совхозы, проведена финансовая и банковская реформы, осуществлен переход на накопительную пенсионную систему, имплементировано рыночное законодательство. В дальнейшем в стране были приняты Налоговый, Бюджетный и Гражданский кодексы, обновлено предпринимательское и банковское законодательство. Были отменены или монетизированы бюджетные субсидии и льготы, отменено большинство нерыночных таможенных и налоговых преференций. Экономическая политика была ориентирована на либерализм и невмешательство в частные экономические отношения.

Предприниматели смогли получать ссуды в банках и занимать деньги на бирже. А граждане получили возможность взять ипотечный кредит на покупку дома. Каждый получил право открыть любой востребованный рынком бизнес. Компании свободно нанимали сотрудников, продавая продукцию и услуги на свободном рынке. У нас как у суверенного государства появились налоговая, бюджетная и таможенная системы, которые доказали свою устойчивость и успешное функционирование.

Постепенно сформировалась принципиально новая структура экономики Казахстана. Возник частный сектор, были заложены основы среднего класса и крупного капитала. Создан Национальный фонд, который начал аккумулировать доходы от нефтегазовой отрасли.

Благодаря экономическим реформам современный период истории Казахстана, начиная с 2000 года, ознаменовался небывалым ростом экономики, достигавшим 10% в год. Уже к 2003 году Казахстан вернулся к уровню ВВП 1991 года, а к 2008 году практически догнал Россию по показателю ВВП на душу населения. Экономический рост позитивно отразился на благосостоянии казахстанцев. Среднедушевые номинальные доходы населения выросли с 46 долларов в 1999 году до 200 долларов в 2007 году.

В 2001 году, по данным Всемирного банка, был зафиксирован наибольший уровень абсолютной бедности в стране – 10,5%. Это более 1,5 миллионов человек. Широкая социальная поддержка государством уязвимых слоев населения, а также введение адресной социальной помощи позволили не допустить расширения масштабов бедности. А в дальнейшем ее уровень был снижен практически до нуля. По данным на 2015 год, уровень абсолютной бедности в Казахстане составил всего 0,03%. Чуть более 5 тысяч человек.

Нам удалось достичь хороших результатов и в здравоохранении: увеличилась продолжительность жизни, сократились материнская и младенческая смертность. Сегодня Казахстан относится к числу немногих стран, имеющих высокий охват пенсионным обеспечением, покрывающих значительную часть расходов на здравоохранение, бесплатную систему среднего и средне-технического образования. Но при этом практикующий низкую налоговую нагрузку на доходы.

На каждом этапе жизни гражданам гарантируется предоставление минимально необходимого уровня социальных услуг. Это обеспечивает равные стартовые возможности для самореализации всем членам общества. На практике это означает, например, что для детей дошкольного возраста предусмотрено создание организаций дошкольного образования и воспитания с гарантированным необходимым набором услуг. В сфере труда предусмотрена минимальная заработная плата и ежегодный оплачиваемый трудовой отпуск. Такие стандарты жизни гарантированы государством всем гражданам – независимо от места их проживания, уровня доходов и других особенностей.

Конечно, нам предстоит еще многое сделать, чтобы построить более эффективное государство модернизационного типа. Джеймс Мэдисон в сборнике «Федералист» отмечает: «При создании правительства, которое должно управлять одними людьми посредством других людей, основная трудность состоит в том, что вы должны, во-первых, дать возможность правительству контролировать управляемых, а во-вторых, вменить ему в обязанность осуществлять самоконтроль. Подконтрольность людей – это, несомненно, первичное регулирование правительства».

Президент нашей страны – чрезвычайно опытный и мудрый человек. Согласно его оценке, «опыт множества стран показывает, что нарушение принципа «сначала сильное государство и экономика, затем – политика» приводит к бедствиям, «раскалывает» общество. В одних странах разрушаются политические режимы, в других – наступает экономический коллапс, конфликты и даже гражданские войны... Стихийная политика на улицах и жизнь от выборов до выборов – не тот путь, по которому должно следовать разумное государство».

Нет, не случайно был выбран курс на **последовательное построение по принципу** «сначала экономика и сильное государство, затем – политика».

В течение 27 лет **под непосредственным руководством** Главы государства Казахстан последовательно создавал институты исполнительной власти, укреплял их статус, работал над усилением их эффективности и

профессионализма, над построением системы обратной связи с населением. И когда это было обеспечено, когда стало ясно, что Правительство, как ветвь исполнительной власти, может **самостоятельно определять** политический курс развития, инициировать законы и программы, реализовывать их, не нагружая население административной волокитой, оставаясь при этом открытым для изменений, было принято решение о усилении его самостоятельности.

В этой связи инициирование в первой половине 2017 года Главой государства конституционной реформы, согласно которой порядка **40 полномочий** Президента в сфере регулирования социально-экономических отношений было передано Правительству, отразило продуманность и оправданность всех предшествующих изменений, происходивших в системе исполнительной власти. Правительство впервые становится самостоятельной и автономной ветвью власти, исключается право Главы государства отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-Министра. Тем самым всю полноту ответственности за свои акты и практические шаги будет нести само Правительство.

С принятием конституционных поправок в 2017 году коренным образом возросло **влияние Парламента на Правительство**. В большей степени этому способствуют два новых фактора. Во-первых, это обязательство Правительства слагать свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом. Во-вторых, отныне партия, имеющая большинство мест в Мажилисе, в большей степени влияет на формирование персонального состава руководства Правительством. На практике это происходит главным образом за счет консультаций Премьер-Министра с Мажилисом Парламента по вопросам согласования кандидатур на должности министров и других членов Правительства.

Стоит отметить, что Правительство, исполнительная власть на местах также обладает конституционными полномочиями и механизмами влияния на Парламент. По нормам Основного Закона страны, Правительство разрабатывает и исполняет бюджет, дает заключения по проектам законов, касающихся сокращения государственных доходов или, наоборот, увеличения государственных расходов.

Впервые в новейшей истории страны конституционно зафиксировано положение о том, что «члены Правительства самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции и несут персональную ответственность перед Премьер-Министром за работу подчиненных им государственных органов. Член Правительства, не согласный с проводимой Правительством политикой или не проводящий ее, подает в отставку либо подлежит освобождению от занимаемой должности».

Приведём ёмкие и точные слова Главы государства, сказанные 10 марта 2017 на церемонии публичного подписания Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»:

«Нынешняя реформа – закономерный результат развития нашего государства. Мы молодая страна, строящая свою государственность. Нам необходимо отвечать требованиям изменяющегося мира как в экономике, так и в политике. Ряд полномочий Президента делегируется другим ветвям власти. Правительство усилит свою самостоятельность и ответственность за принимаемые решения. Парламент получит новые полномочия для контроля деятельности Правительства и исполнительных органов. Будут упрочены гарантии незыблемости конституционного строя, суверенитета и независимости нашей страны.

Политическая система обретет большую степень демократичности и устойчивости... Стремительная технологическая революция в современном мире формирует новую реальность в глобальной экономике, о чем было сказано в Послании. Обновленная Конституция – это наш ответ на вызовы времени. Для достижения стратегической цели – вхождение страны в число 30-ти развитых стран мира, всем гражданам Казахстана важно объединить свои усилия. Уверен, вместе мы сможем обеспечить успешное развитие государства и процветание нашего народа в 21 веке. В этом состоит основная цель реформ – сохранить наше единство, дружбу, взаимопонимание, равенство граждан по этническому, языковому и конфессиональному принципам. Благодаря этой сплоченности мы неоднократно побеждали. Следуя этим постулатам, мы достигнем новых побед!»

### **Казахстан: концепция лидерства**

Сама идея крепких, законодательно гарантированных полномочий Правительства не нова. Президент Республики еще на заре независимости Казахстана понимал безальтернативность создания авторитетного и компетентного института исполнительной власти. Действующего самостоятельно и ответственно, в пределах своей компетенции, автономного от института Президента Республики и его Администрации.

Эта идея была осуществлена еще в 90-е годы. В условиях непростой международной обстановки, на позициях новичка на мировой арене, Казахстан вынужден был всеми способами укреплять исполнительную власть и исполнительскую дисциплину. При этом стройной системы государственных органов не существовало, их только предстояло создать, и это обусловило неизбежность временного усиления именно президентских властных полномочий и связанных с Президентом Республики институций.

**В тяжелейшей ситуации первых лет Независимости Нурсултан Абишевич целенаправленно взвалил на свои плечи всю полноту ответственности за положение в стране, за жизнь ее граждан.**

Острая необходимость решительных реформ делегировала именно Президенту страны полноту властных полномочий. Это было непростое, но дальновидное решение. Все последующие годы Глава государства тщательным образом выстраивал и настраивал государственный механизм: министерства, ведомства, агентства, службы, правоохранный и силовой блок, систему акиматов областей, городов и районов, органов местного самоуправления. А когда данные институты окрепли, наработали практический опыт, доказали свою эффективность и значимость, Глава государства самым решительным образом отказался от части своих полномочий в пользу Правительства и Парламента.

Президент Республики выполнил то, о чем мечтал и что планировал на заре независимости. С начала 90-х годов, когда на мировой карте появилась наша Отчизна, до конституционного утверждения триединства ветвей власти, их четких полномочий и ответственности, прошло 25 лет.

Чтобы приблизиться к текущему состоянию институтов государства, Президентом на разных этапах современной истории страны инициировались продуманные программы, стратегии, послания. Среди основополагающих документов – Стратегия «Казахстан – 2030», Пять институциональных реформ и «План нации: 100 конкретных шагов», Стратегия развития Казахстана до 2050 года. Процесс саморазвития, совершенствования в Казахстане не останавливается ни на миг. И сегодня также происходит переосмысление роли государственных институтов, включая роль Правительства. Эти изменения остро ставят вопросы о том, насколько государство должно вмешиваться в экономическую жизнь посредством регулирования или других инструментов? Каково правильное соотношение между свободой экономической деятельности и законодательным регулированием?

Сегодня не только в Казахстане, но и в других странах мира, включая самые развитые, проводятся большие дискуссии о том, какой подход к институтам государства является оптимальным. После кризиса 2008 года в мире усилилась критика экономического либерализма, тогда как поддержка государственного капитализма неуклонно расширяется. Во многом это связано с практикой государственного администрирования в Китае, который уже на протяжении более 30 лет демонстрирует высокие темпы роста. В то же время в развитых государствах намечается кризис государственных финансов, расшатывающийся баланс центрбанков,

невысокий экономический рост, высокая безработица и возрастающее неравенство. Сегодня некоторые страны Азии уже превосходят западные государства по продолжительности жизни, качеству образования, количеству изобретений и патентов. При этом разрыв в доходах резко сокращается.

Сегодня можно ответственно утверждать, что Конституционная реформа 2017 года была не только востребована народом, но и быстро дала практические результаты. Перераспределение властных полномочий в Казахстане с энтузиазмом одобрено политиками и экспертным сообществом во всем мире. Консенсусное мнение на этот счет западноевропейских и американских исследователей состоит в том, что **сильный государственный аппарат** формируется последовательно, **эволюционно**. При этом необходимо учесть, что история построения государственного аппарата в развитых странах (с боеспособной армией, развитыми институтом частной собственности, системой налогового администрирования и судебной системой) составляет **несколько столетий**.

Действительно, страны ОЭСР являются развитыми не по воле случая, а в связи с сформировавшимися в них основополагающими политическими и социальными условиями. При этом слабые страны, страны-аутсайдеры, а также их правительства являются источником больших неискоренимых проблем. Отсутствие работоспособных программ здравоохранения, образования, доступа к чистой воде, электричеству отражается в том, что в некоторых государствах средняя продолжительность жизни едва достигает 50 лет, ежедневно десятки-сотни людей умирают из-за войн и беспорядков.<sup>94</sup>

Все восточноазиатские страны, такие как Япония, Южная Корея или Тайвань, также имеют долгую историю политической централизации. Государственность Сингапура была создана в 1960-1970-х годах, но этот небольшой город-государство уже тогда был довольно процветающим, имел длительную историю торговых связей и весомый экономический потенциал. А Казахстан отмерил для себя всего четверть века на построение полноценной и эффективной государственности.

Казахстан на пороге исторического процесса, Ниал Фергюсон назвал ее «**великой конвергенцией**». По его мнению, более значимое событие, нежели крах коммунизма, реализовавшийся в конце 80-х годов. Если следовать этой концепции, центр мира смещается сейчас с севера на

---

<sup>94</sup> Ниал Фергюсон. Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства. 2012.

Урал, а к 2025 году он будет находиться к северу от Казахстана. Для нашей страны это будет означать «окно возможностей», чтобы войти в «клуб» тридцати развитых государств мира.

### **Послесловие**

Обзор ключевых вех трансформации исполнительной ветви власти на протяжении последних 27 лет убедительно демонстрирует объективную необходимость недавно осуществленных внутривнутриполитических новаций. Эти изменения являются частью поэтапной реализации дальновидного замысла мудрого архитектора молодого Казахстана.

Становление нашей страны началось с формирования суперпрезидентской системы управления. Это были первые шаги в неизведанное, быстрые и четкие ответы на вызовы времени. Отсутствие опыта самостоятельного управления экономикой, дефицит кадров с передовым рыночным мышлением потребовали на заре независимости от Лидера Нации скрупулезной координации действий исполнительной власти. Требовалось принимать волевые решения, взваливать на себя всю полноту ответственности, тщательно и непрерывно контролировать реализацию выбранного курса.

Благодаря прозорливой образовательной и кадровой политике Главы государства происходило неуклонное расширение и накопление новых управленческих компетенций Правительства и органов местного управления. Это стало стартом постепенного наращивания степени самостоятельности исполнительной власти. Судьбоносные стратегические документы Президента Республики служили надежной системой навигации, четкими инструкциями для взрослеющей системы исполнительных государственных органов и их специалистов.

Глобальный кризис 2008 года стал своего рода проверкой на зрелость Правительства и всей исполнительной власти Республики Казахстан. Успешное его преодоление – как обуздание юным кочевником строптивого жеребца – явилось подтверждением готовности и способности Правительства и дальше принимать взвешенные решения. И нести при этом всю полноту ответственности за них.

**Этап формирования современного государства завершается** сегодня сбалансированным распределением полномочий между Президентом, Правительством, Парламентом и региональной властью в соответствии с объявленной Главой государства конституционной реформой. Сформировав современное государство с прогрессивной системой управления, Президент от имени всей нации возлагает на исполнительную

власть новую миссию динамичного развития в условиях усиливающейся мировой конкуренции.

Однако эта конкуренция не является классической, она требует выработки принципиально новых подходов и ценностей. Успех Казахстана в конкурентной борьбе на международной арене предполагает преодоление испытаний, с которыми ни казахстанский народ, ни власть, ни экономика никогда прежде не сталкивались.

Успешная навигация Казахстана в условиях нового миропорядка требует от Правительства еще больше мобильности, адаптивности, высокого профессионализма. Именно эти качества вобрала в себя молодая управленческая элита, изучившая на практике лучший опыт и инструментарий управленческих систем Запада и Востока. И процесс генерации новых элит, способных принимать вызовы и выработать нестандартные решения – еще одна заслуга Лидера Нации.

Проведенная Конституционная реформа – еще одна опора в фундамент будущего Казахстана. Все идеи и новации осуществляются вовремя, в точном соответствии с историческим запросом времени. Ювелирная настройка эффективности позволяет нашему государству уверенно смотреть в будущее, наращивать благосостояние граждан и экономическую мощь страны. Рождает и укрепляет социальный оптимизм.

Общими усилиями Лидера Нации, Парламента, Правительства, судебноп-правовой системы, **при неизменно высокой степени народного доверия и поддержки**, удастся успешно реализовать намеченные амбициозные цели! История предоставила нам с вами редкий шанс стоять у истоков созидания новой казахстанской государственности. Много сделано, впереди – очередные задачи. На фоне вызовов глобальной конкуренции мы обязаны защитить завоевания прошлого, осуществить запросы настоящего и оправдать надежды будущего.

У Казахстана в целом, у нашего замечательного народа, у органов системы исполнительной власти есть полная уверенность в грядущем успехе и процветании страны.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: УТВЕРЖДЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА И ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ**

Значительная роль в осмыслении и разъяснении конституций, обеспечении их верховенства и прямого действия на территории той или иной страны и в сфере международных отношений отводится органам конституционного контроля. Выполняя установленные Основным Законом миссию и функции, они выступают активными участниками процесса конституционализации всех сторон жизни общества и государства, способствуют установлению современных системных начал в законодательстве, воплощают общепризнанные и национальные ценности в государственное строительство и правовую систему, стимулируют развитие цивилизованных взаимоотношений между человеком, обществом и государством.

В настоящее время конституционный контроль существует в большинстве стран. Его наличие стало обязательным атрибутом для любого государства, где соблюдение норм и принципов Конституции имеет непререкаемый характер.

В прошлом, как в СССР, так и в других социалистических государствах, институт конституционного контроля отсутствовал, поскольку априори считалось, что акты высших государственных органов народного представительства – Верховных Советов – не могут не соответствовать Основному Закону. Соблюдение Конституции возлагалось на президиумы Верховных Советов.

В нашей стране становление института конституционного контроля началось одновременно с процессами обретения Независимости.

После учреждения поста Президента Казахской ССР и избрания на эту должность Н.А. Назарбаева к середине 1990 года был разработан законопроект, предусматривавший учреждение в стране Комитета конституционного надзора по образцу Комитета конституционного контроля СССР. Однако он так и не был принят Верховным Советом.

В последующем в статье 10 Конституционного закона РК от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан» было закреплено, что «Высшим органом судебной защиты Конституции является Конституционный Суд Республики Казахстан».

Конституционный Суд РК – первый орган конституционного контроля в Казахстане. Он заложил фундамент конституционной юстиции,

внес ощутимый вклад в становление и укрепление этого института в нашей стране и доказал его важность и необходимость в развитии правового государства.

На этапе становления казахстанской государственности в повестке дня стояла архиважная задача – обеспечить легитимность избранной системы государственного и общественного устройства, которая, как правило, достигается путем принятия конституционных актов, имеющих высшую юридическую силу. Внутригосударственные и внешние условия требовали разработки новой Конституции, которая была принята Верховным Советом Казахстана 28 января 1993 года.

Рабочие группы по всем конституционным вопросам всегда возглавлял сам Глава государства. Несмотря на то, что Нурсултан Абишевич Назарбаев не имеет диплома о юридическом образовании, его можно смело назвать юристом с большой буквы. Я в этом убеждался не раз. Нурсултан Абишевич всегда лично руководил дискуссиями, и не только при обсуждении проектов конституций и конституционных реформ, но и при принятии других важнейших решений по вопросам государственной правовой политики (Уголовный и Гражданский кодексы и многие другие).

В соответствии с Конституцией 1993 года Конституционный Суд рассматривал на соответствие Конституции законы и постановления Верховного Совета; нормативные акты Президента, Правительства, министерств, государственных органов и ведомств; руководящие разъяснения Верховного Суда, Высшего арбитражного суда; нормативные акты Генерального прокурора. Конституционный Суд также осуществлял проверку конституционности не вступивших в силу международных договоров и иных обязательств Республики. Кроме того, Конституционному Суду на первом этапе было предоставлено право рассмотрения дел о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан. Позже это полномочие законодателем было исключено из компетенции Конституционного Суда.

Конституционный Суд был выборным органом. Он избирался Верховным Советом по представлению Главы государства путем открытого голосования сроком на десять лет. Кандидатуры на должности судей Конституционного Суда предварительно обсуждались на заседаниях комитетов Верховного Совета.

Действовать Конституционный Суд начал в 1992 году, когда были приняты законы «О Конституционном Суде Республики Казахстан» и «О конституционном судопроизводстве», и избраны председатель, и его

заместитель и девять судей Конституционного Суда: Председатель КС – М.Т. Баймаханов, заместитель Председателя КС – И.И. Рогов, секретарь КС – А.М. Нурмагамбетов, судьи КС: Ж.Н. Байшев, К.Ж. Джалмуханбетов, У.К. Ихсанов, С.А. Касимов, Г.В. Ким, Л.И. Башаримова, В.А. Малиновский и С.Ф. Ударцев.

В Конституционный Суд могли обращаться не только указанные в законе должностные лица, но и граждане, которые были вправе инициировать рассмотрение дел по вопросам, непосредственно затрагивающим их конституционные права, если они не подведомственны другим судам, либо когда другие суды не применили нормы конституционного права, подлежащие применению, или применили нормы Конституции РК, не подлежащие применению в данном конкретном случае, или неверно истолковали нормы конституционного права.

Конституционный Суд мог возбуждать производство по собственной инициативе по вопросам о соответствии Конституции РК законов и нормативных правовых актов, а также о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан Республики Казахстан.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда являлись практически все акты действующего права. С июля 1992 г. по август 1995 г. Конституционным Судом было рассмотрено по существу пятнадцать обращений. Они касались вопросов защиты права собственности, трудовых прав граждан; принципа разделения властей, деятельности Верховного Совета и местных Советов народных депутатов; конституционных процедур принятия законов; независимости судов; выборного законодательства.

В современной истории конституционного развития заметный след оставило рассмотренное Конституционным Судом так называемое «дело Квятковской».

Конституционный Суд удовлетворил иск гражданки Т.Г. Квятковской и постановлением от 6 марта 1995 г. признал ряд актов Центризбиркома, касающихся нарезки избирательных округов и определения результатов выборов, нарушающими принцип равного избирательного права. Конституционный Суд отклонил возражения Президента Республики Казахстан и Председателя Верховного Совета, внесенные на указанное постановление.

В дополнительном определении от 11 марта 1995 года Конституционный Суд разъяснил, что «правовым следствием постановления Конституционного Суда от 6 марта 1995 года является неконституционность полномочий Верховного Совета, избранного 7 марта 1994 года, а также избранных на дополнительных выборах 22 января 1995 года депутатов Верховного Совета...»

После решения Конституционного Суда Посол США в Казахстане Уильям Кортни заявил: «Казахстан представляет собой уже не школьника, а учителя демократии. Все казахстанцы могут гордиться этим, и США имеют повод гордиться Казахстаном». Конституционный Суд РК был награжден Почетным знаком «За мужество» БДИПЧ/ ОБСЕ.

В последующем с марта 1995 по январь 1996 года Президент Республики выполнял функции и законодателя, издавая указы, имеющие силу конституционного или «обычного» закона. Они сыграли решающую роль при проведении коренных реформ и переходе на рыночную экономику.

Конституционный Суд рассматривал и иски, связанные с обеспечением жизненных интересов граждан. Им были признаны неконституционными правовые акты, которые устанавливали низкий размер потребительской корзины, которая не могла удовлетворить элементарные потребности людей.

Несмотря на короткий период своего функционирования, Конституционный Суд сыграл заметную роль в становлении конституционализма в независимом Казахстане.

Конституция 1995 года учредила новый квазисудебный орган конституционного контроля – Конституционный Совет.

В основе современной конституционной юстиции, осуществляемой Конституционным Советом, в историческом плане, можно сказать, условно лежит французская модель конституционного контроля. Конституционный Совет РК по своей внешней форме и порядку образования сравним с французской моделью конституционной юстиции, по функциям же – со специализированными конституционными судами. Если основная задача Конституционного Совета Франции сводится к контролю за деятельностью Парламента, то задача Конституционного Совета РК значительно шире.

Изменению модели конституционной юстиции, на мой взгляд, в определенной мере способствовали зарубежные специалисты. В целях анализа и осуществления независимой экспертизы проекта действующей Конституции летом 1995 года при Главе государства действовал Экспертно-консультативный совет из числа известных отечественных и зарубежных юристов. В числе последних были советник Государственного совета Франции Жак Аттали и экс-Председатель Конституционного Совета Франции Роллан Дюма.

Конституционный Совет был сформирован в 1996 году в соответствии с Конституцией РК 1995 г., принятой на республиканском референдуме, а также Указом Президента, имеющим силу конституционного закона,

от 29 декабря 1995 года «О Конституционном Совете Республики Казахстан» (в последующем форма акта был изменена на конституционный закон). В Конституции Республики содержится раздел VI, посвященный Конституционному Совету. В указанном разделе установлены нормы, определяющие состав, порядок назначения членов Конституционного Совета, его компетенцию, юридическую силу и последствия принятия итоговых решений Совета. В названном выше Конституционном законе установлены положения по реализации раздела VI Конституции, детализирован порядок формирования состава, указаны требования, предъявляемые к кандидатам в члены Совета, статус председателя и членов Совета, процессуальные основы деятельности Совета, а также вопросы, касающиеся его итоговых решений.

В Конституционном законе также установлены нормы и положения, определяющие конституционно-правовой статус Конституционного Совета. Согласно статье 1 Конституционного закона юрисдикция Конституционного Совета по обеспечению верховенства Конституции распространяется на всю территорию Республики.

Отнесение Конституционного Совета к высшим государственным органам обусловлено прежде всего тем, что его статус и компетенция, наряду с компетенцией Президента Республики, Парламента, Правительства, закреплены Конституцией страны. Нормы данного акта подчеркивают важное место данного правового института в государственно-властном механизме и гарантируют наибольшую стабильность его функционирования.

Конституционный Совет не входит в единую систему органов ветвей власти, не относится к органам судебной власти и не является для судов общей юрисдикции кассационной или надзорной инстанцией.

Наличие в конституционно-правовом поле Республики органа конституционного контроля – Конституционного Совета – неизбежно вносит свои «поправки» в традиционно сложившееся понимание конституционного принципа «системы сдержек и противовесов между ветвями власти». Независимость и самостоятельность Конституционного Совета и конституционное «отстранение» его от органов единой системы ветвей власти (прежде всего, от законодательной и исполнительной) дает основание для разработки доктрины самостоятельной конституционной системы контроля. Принимаемые Конституционным Советом решения и содержащаяся в них правовая позиция – это тот материал, из которого в известной степени состоит конституционное право. Образно говоря, современное конституционное право Республики Казахстан в значитель-

ной мере развивается настолько, насколько закрепленные в Конституции нормы и положения интерпретированы Конституционным Советом.

Организационная и функциональная специфика Конституционного Совета предопределяет его особое место в общей системе и структуре органов государства. Конституционный контроль, реализуемый Конституционным Советом, одновременно имеет политико-правовой характер, поскольку Совет осуществляет защиту Конституции Республики – исходного для всего общества политико-правового документа страны.

Необходимо акцентировать внимание и на том, что предназначение и миссия Конституционного Совета непосредственно связаны с функцией и деятельностью Президента Республики по обеспечению незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина (пункт 2 статьи 40 Основного Закона). Данным принципиальным обстоятельством определяется постоянное внимание Первого Президента – Елбасы к институту конституционного контроля, стремление Нурсултана Абишевича создать авторитетный, максимально работоспособный и ответственный государственный орган.

Как известно, в наши дни в ряде зарубежных стран вызывает озабоченность ситуация с обеспечением верховенства основного закона, прав и свобод человека, а также состоянием института конституционного контроля.

В Казахстане же стабильное повышение роли и гарантий деятельности Конституционного Совета выступает действенным стратегическим средством упрочения казахстанского конституционализма.

Конституционный Совет принимает нормативные постановления, согласно Конституции входящие в систему действующего права, обязательные для исполнения на всей территории Республики. Для осуществления своей высокой миссии Конституционный Совет наделен властно-принудительными полномочиями. То есть он вправе в предусмотренных Конституцией случаях признавать не соответствующими Конституции законы, принятые Парламентом, до подписания их Президентом; отменять действующие законы и иные правовые акты; решать вопросы о правильности проведения выборов Президента, депутатов Парламента; устанавливать соблюдение конституционных процедур при освобождении или отрешении Президента от должности. Конституционный Совет имеет свою сферу, область занятий (предмет ведения). Изложенное характеризует самостоятельность Конституционного Совета как государственного органа, составляющего часть государственного аппарата, наделенного компетенцией, необходимой для осуществления конституционно-

правовых функций. Согласно Конституционному закону вмешательство в деятельность Конституционного Совета не допускается. Гарантией независимости Конституционного Совета является, прежде всего, занимаемое в иерархии правовых актов положение самой Конституции РК.

За годы своей деятельности Конституционный Совет стал реальной движущей силой механизма конституционно-процессуальной регуляции и развития конституционно-правовых отношений. Он, как основная часть правового механизма, служит обеспечению и развитию конституционных процессов в рамках Основного Закона. Играя существенную роль в надлежащем воплощении норм и принципов Конституции, Конституционный Совет стал важным гарантом осуществления прав и свобод человека и гражданина. Через свои формально определенные, юридически-императивные, нормативно-базовые итоговые решения Конституционный Совет фактически участвует в обеспечении баланса ветвей власти и в значительной мере предопределяет основные направления законодательных и судебно-правовых реформ.

Во избежание политизации Конституционного Совета, которая может проявляться при разрешении вопросов, связанных с компетенциями органов законодательной и исполнительной ветвей власти, в целях недопущения снижения эффективности его деятельности в качестве конституционно-контрольного института государства, Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» предусмотрел серьезные юридические гарантии независимости этого органа от всякого рода политических процессов.

Прежде всего, такой гарантией является положение Конституционного закона о том, что члены Конституционного Совета при осуществлении своих полномочий руководствуются только Конституцией и Конституционным законом «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Кроме того, в Конституционном законе установлено, что при осуществлении своих полномочий Конституционный Совет самостоятелен и независим от государственных органов, организаций, должностных лиц и граждан, и не может исходить из политических и иных мотивов. Также в Конституционном законе особо оговаривается следующее: Председатель и члены Конституционного Совета при выполнении своих обязанностей независимы и подчиняются только Конституции и Конституционному закону «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Никакие иные акты не имеют для них заведомо обязательной силы. Какое-либо вмешательство в их деятельность, а также оказание давления или иного воздействия на них в какой бы то ни было форме

не допускается и влекут ответственность по закону. В статье 377 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года («Воспрепятствование деятельности Конституционного Совета Республики Казахстан») установлена ответственность за вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан в целях воспрепятствования осуществлению им своих полномочий. Это составляет важную гарантию защищенности органа конституционного контроля от возможного негативного влияния на его деятельность.

Надлежащее осуществление Конституционным Советом своих функций обеспечивается также организационной, финансовой и материально-технической независимостью Конституционного Совета, принципами конституционного производства, несменяемостью в пределах срока своих полномочий, неприкосновенностью Председателя и членов Совета, равенством их прав, особым порядком приостановления и прекращения их полномочий и иными конституционно-правовыми гарантиями.

Своеобразной гарантией эффективности деятельности Конституционного Совета являются нормы Конституции и Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» о требованиях, предъявляемых к кандидатам на должность членов Совета, являющиеся важными составляющими при определении их статуса. Так, в состав Конституционного Совета может быть назначен гражданин Республики не моложе тридцати лет, проживающий на территории республики, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет. Эти требования не распространяются на экс-Президентов Республики (статья 4 Конституционного закона), которые по праву являются пожизненными членами Конституционного Совета.

Одной из основных гарантий независимости органов конституционного контроля является устанавливаемый конституционными нормами порядок их формирования. В значительной степени именно от состава органов, осуществляющих конституционный контроль, зависит, как будут реализовываться властные полномочия этих органов. В Казахстане, так же как и в других государствах, принявших европейскую модель конституционной юстиции, порядок формирования состава Конституционного Совета играет важную роль в обеспечении независимости и самостоятельности этого органа.

В этом вопросе положительным является тот факт, что число членов Совета закреплено в самой Конституции, что исключает возможность количественного изменения состава Конституционного Совета иными актами. В состав Конституционного Совета входят Председатель и шесть

членов Совета. Согласно Конституции Председатель и два члена Совета назначаются и освобождаются Главой государства, а по два члена – Палатами Парламента. Через каждые три года состав Конституционного Совета обновляется наполовину.

Статус членов Совета, назначаемых на шесть лет и несменяемых, дает им возможность действовать независимо.

Председатель и члены Конституционного Совета согласно пункту 1 статьи 10 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» являются должностными лицами государства. Их статус определяется Конституцией и Конституционным законом, а также нормативными правовыми актами о государственной службе в части, не урегулированной Конституцией и Конституционным законом.

В соответствии с пунктом 5 статьи 71 Конституции Председатель и члены Конституционного Совета в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента Республики Казахстан, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Согласно Конституционному закону после регистрации повода к началу досудебного расследования в Едином реестре досудебных расследований досудебное расследование в отношении Председателя или члена Конституционного Совета может быть продолжено только с согласия Генерального Прокурора, который вносит в Парламент представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности Председателя или члена Конституционного Совета. В случаях, когда Председатель или члены Конституционного Совета задержаны на месте преступления либо установлен факт приготовления или покушения на совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо ими совершено тяжкое или особо тяжкое преступление, досудебное расследование в отношении их может быть продолжено до получения согласия Генерального Прокурора, но с обязательным его уведомлением в течение суток. Надзор за соблюдением законности в ходе расследования дела осуществляется Генеральным Прокурором.

Особенности производства по делам в отношении Председателя и членов Конституционного Совета обусловлены стремлением государства обеспечить независимость этих должностных лиц и предоставить им дополнительные гарантии как при осуществлении своих функций, так и в ходе уголовного преследования.

В статье 11 Конституционного закона закреплены такие гарантии независимости, как: невмешательство в деятельность Председателя и членов

Совета; неподотчетность Председателя и членов Совета; соблюдение служебной этики; несменяемость; заявление самоотвода; запрет на осуществление защиты или представительства.

Какое-либо вмешательство в деятельность Председателя и членов Совета, а также оказание давления или иного воздействия на них в какой бы то ни было форме не допускается. Действия, совершенные в целях вмешательства в деятельность Председателя и членов Совета, как указывалось выше, влекут ответственность по закону.

Председатель и члены Конституционного Совета за свою деятельность по вопросам конституционного производства не подотчетны. Это значит, что никто не вправе требовать от них какого-либо отчета. До принятия итогового постановления Председатель и члены Конституционного Совета не вправе, кроме как на заседании Конституционного Совета, высказывать мнение или консультировать по вопросам, являющимся предметом конституционного производства.

Для обеспечения беспристрастности Конституционный закон устанавливает запрет членам Совета осуществлять защиту и представительство в суде или иных правоприменительных органах (кроме законного), оказание покровительства каким бы то ни было лицам в обеспечении прав и освобождении от обязанностей.

В течение срока осуществления своих полномочий члены Конституционного Совета несменяемы. Их полномочия не могут быть прекращены или приостановлены, за исключением предусмотренных законом случаев. Председатель и член Конституционного Совета обязаны заявить самоотвод, который подлежит удовлетворению Конституционным Советом при условии, если их объективность и беспристрастность могут вызвать сомнение вследствие личной, прямой или косвенной заинтересованности в рассматриваемом Конституционным Советом вопросе.

Немаловажными факторами в обеспечении независимости являются вопросы финансирования Конституционного Совета и материально-технического и иного обеспечения Председателя и членов Совета. В соответствии со статьей 42 Конституционного закона финансирование деятельности Конституционного Совета осуществляется за счет республиканского бюджета. Заработная плата, жилищное, транспортное и иное обеспечение, медицинское обслуживание и санаторно-курортное лечение Председателя и членов Конституционного Совета осуществляются в порядке, устанавливаемом Президентом Республики.

Председатель и члены Конституционного Совета в соответствии с Реестром должностей государственных служащих, утвержденным

Указом Президента Республики Казахстан от 7 марта 2013 года № 523 «Об утверждении Реестра должностей государственных служащих» отнесены к политическим государственным служащим.

Конституция Республики в статьях 72-74 установила компетенцию Конституционного Совета, закрепила объем его полномочий по осуществлению конституционного контроля. Кроме того, статья 78 Конституции, которая находится в разделе «Суды и правосудие», установила обязанность судов участвовать в обеспечении конституционности действующего права Республики.

В компетенцию Конституционного Совета входит:

- официальное толкование норм Конституции;
- рассмотрение на соответствие нормам Конституции принятых Парламентом законов до подписания их Президентом;
- рассмотрение на соответствие нормам Конституции международных договоров Республики до их ратификации;
- решение в случае спора вопросов о правильности проведения:
  - а) выборов Президента,
  - б) депутатов Парламента,
  - в) республиканского референдума;
- рассмотрение на соответствие Конституции принятых Парламентом и его Палатами постановлений.

Совет также дает заключения о соблюдении установленных конституционных процедур при досрочном освобождении или отрешении от должности Главы государства.

Отдельную конституционную компетенцию Конституционного Совета Казахстана составляет рассмотрение обращения судов, усмотревших в подлежащих применению законах и иных нормативных правовых актах ущемление закрепленных Конституцией прав и свобод человека и гражданина.

Субъектами обращения в Конституционный Совет являются:

- Президент Республики;
- Председатели Палат Парламента;
- Премьер-Министр;
- депутаты не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента;
- суды в указанном в статье 78 Конституции РК случае.

Граждане имеют возможность осуществлять в Совете защиту своих конституционных прав и свобод опосредованно, через суды общей юрисдикции. Примером тому служат рассмотренные Конституционным

Советом представления судов, где нередко указывается, что одним из оснований обращения в Совет явились ходатайства граждан о проверке законов и иных нормативных правовых актов, ущемляющих их права и свободы, на соответствие Конституции.

В развитие данного конституционного механизма, 10 июля 2012 г. Главой государства был подписан Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам реализации статьи 78 Конституции Республики Казахстан», которым внесены поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс и в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Ими предусмотрено, что решения судов (органов уголовного преследования, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях), основанные на законе или ином нормативном правовом акте, признанном неконституционным, исполнению не подлежат. Суд вправе приостановить производство по делу, если Конституционным Советом по инициативе другого суда принято к производству представление по аналогичному делу.

Вопросы реализации положений статьи 78 Конституции были рассмотрены на специальном заседании Совета по правовой политике при Президенте Республики, состоявшемся 1 марта 2013 года. По его итогам был разработан пакет новых законодательных изменений, которые были приняты в рамках Конституционного закона от 3 июля 2013 года «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан и в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений».

В процессуальные законы были внесены поправки, предусматривающие: отнесение к обстоятельствам, исключающим производство по уголовному делу, случаев признания Конституционным Советом неконституционным закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по данному уголовному делу, от которого зависит квалификация деяния как преступления; обязанность суда при наличии ходатайства стороны защиты приостановить полностью или в соответствующей части производство по делу, если Конституционным Советом по инициативе другого суда принято к производству представление о признании закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по данному уголовному делу, неконституционным; обязанность председа-

тельствующего в суде уведомлять сторону защиты о проведении Конституционным Советом по инициативе другого суда проверки конституционности закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по уголовному делу; обязанность судов откладывать стадию постановления приговора в случаях, когда Конституционным Советом по инициативе другого суда проводится проверка конституционности закона или иного нормативного правового акта, подлежащего применению по уголовному делу; отнесение к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении, случаев признания Конституционным Советом неконституционным закона или отдельных его положений, устанавливающих административную ответственность, или иного нормативного правового акта, подлежащего применению в данном деле об административном правонарушении, от которого зависит квалификация деяния как административного правонарушения.

Серьезная модернизация института конституционного контроля осуществлена в результате инициированной Елбасы конституционной реформы 2017 года. 10 марта 2017 года Президентом Республики был подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятый Парламентом 6 марта 2017 года.

Конституционная реформа, которая базируется на 25-летнем опыте суверенного развития страны, общепризнанных принципах конституционализма, широком учете мнения населения и национальных особенностей, открыла новую страницу в политико-правовом развитии государства. Ее контуры были окончательно определены по итогам всенародного обсуждения, проведенного по инициативе Главы государства, что позволило глубоко понять сущность и значение предложенных поправок, каждая из которых преследует решение комплекса задач, продиктованных велением времени.

Учитывая особую значимость принятых новаций, Президент Республики направил обращение в Конституционный Совет о рассмотрении данного Закона на соответствие Конституции, в том числе установленным ею ценностям, основополагающим принципам деятельности и форме правления Республики.

Конституционный Совет подтвердил, что Закон согласуется с Конституцией и не посягает на отмеченные институты и ценности.

Высокую оценку Закону дали и зарубежные партнеры нашей страны. Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) на ее 110-й пленарной сессии принято зак-

лючение, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению Комиссии, повышение роли Парламента в целом и Палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента Республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту является позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах. Комиссия также положительно оценила поправки, направленные на усиление конституционного контроля в стране.

Законом был расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей: «Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными» (пункт 2 статьи 91 Конституции). Как отметил в своем решении Конституционный Совет, тем самым конституционно подтверждается историческая миссия Нурсултана Абишевича Назарбаева в качестве Основателя нового независимого государства Казахстан, обеспечившего его единство, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина; внесшего благодаря своему конституционному статусу и личным качествам решающий вклад в становление и развитие суверенного Казахстана, в том числе конституционных ценностей Основного Закона и основополагающих принципов деятельности Республики. Законом предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного Совета о соответствии изменений в Конституцию указанному требованию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента.

Поправками существенно усилен правозащитный потенциал государства. Наделение Президента Республики правом направления обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики связывается с интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, что вытекает из конституционно-правового статуса Главы государства, закрепленного в статье 40 Конституции.

По инициативе Главы государства был исключен пункт 4 статьи 73 Конституции, который предусматривал право Президента Республики

вносить возражения на решение Конституционного Совета и регулировал порядок и последствия их рассмотрения. Принятое решение, направленное на усиление Конституционного Совета, необходимо воспринимать как проявление высокой степени доверия Президента Республики к Конституционному Совету, что повышает ответственность и ужесточает требования к деятельности органа конституционного контроля. Как отмечают многие зарубежные эксперты, благодаря этим конституционным поправкам Конституционный Совет Казахстана теперь по своей компетенции становится равным конституционным судам ряда европейских стран.

За прошедшие годы Конституционный Совет накопил определенный опыт и занял свое достойное место в системе государственных органов Казахстана. С февраля 1996 года в Конституционный Совет поступило более 180 обращений: от Главы государства – 25 обращений, от председателей Палат Парламента и его депутатов – 74, Премьер-Министра – 26, судов – более 70 обращений.

Всего Конституционным Советом принято более 140 нормативных постановлений, из них – 6 о дополнительном истолковании своих постановлений.

Для выполнения поставленной Президентом Республики задачи по легитимации конституционных новелл 2017 года и приведению в соответствие с обновленным Основным Законом всей законодательной базы страны, Конституционным Советом по собственной инициативе пересмотрен ряд своих нормативных постановлений, основанных на измененных либо утративших силу конституционных нормах.

Определяя порядок исполнения вынесенных решений, Конституционный Совет указал, что отмена некоторых нормативных постановлений открывает простор для переосмысления содержания и характера отмеченных и других конституционных положений, которые при необходимости могут быть вновь истолкованы с учетом результатов конституционной реформы.

Из всех поступивших в Конституционный Совет обращений предметом 28-ми из них явилась проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных Главе государства на подпись законов. По 12 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 13 законов, в том числе: Особенная часть Гражданского кодекса, законы «О редких и находящихся под угрозой исчезновения видах животных», «О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан» и др.

Большинство из этих обращений было направлено в Конституционный Совет Президентом Республики.

Ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс, признан соответствующим Конституции, и в связи с этим были сняты сомнения в их конституционности. Конституционным Советом признан конституционным Земельный кодекс, в соответствии с которым в Казахстане была введена частная собственность на некоторые категории земель, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения (постановление от 10 июня 2003 года № 8). Постановлением от 11 июля 1996 года № 3/1 был признан соответствующим Конституции Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР», обеспечивший переход на новую пенсионную систему, повышение пенсионного возраста, закрепивший другие новшества в законодательном гарантировании пенсионного обеспечения. Постановлением от 11 июля 2002 года № 6 признан конституционным действующий Закон «О политических партиях».

Одним из важных средств обеспечения верховенства Основного Закона является официальное толкование норм Конституции. За годы деятельности Конституционным Советом рассмотрено более 80 обращений об официальном толковании норм Конституции, по которым принято 72 нормативных постановления. Конституционным Советом даны разъяснения, устанавливающие легитимные подходы к пониманию основных конституционных институтов и перспектив их развития, определяющие принципы взаимоотношений государства, общественных объединений и граждан, укрепляющие механизмы обеспечения прав человека и гражданина, а также ряда других вопросов, касающихся дальнейшего конституционного развития страны. Так, нормативным постановлением Конституционного Совета от 18 июня 2007 года № 7 дано официальное толкование некоторым нормам Основного Закона с учетом результатов конституционной реформы, вследствие которого в августе 2007 года были проведены выборы депутатов Мажилиса Парламента четвертого созыва и введен в действие ряд новых конституционных положений, регулирующих вопросы формирования Правительства. Постановлениями Конституционного Совета об официальном толковании норм Конституции разъяснены основополагающие вопросы защиты прав личности, на основе Конституции введены в законодательную базу и правоприменение отдельные правовые институты. Так, постановлением от 18 апреля 2007 года № 4 разъяснено, что обвиняемому (подсудимому) предоставлено право на заявление ходатайства о рассмотрении его дела судом

с участием присяжных заседателей не только при окончании предварительного следствия, но и на начальной стадии уголовного судопроизводства. В настоящее время в уголовно-процессуальное законодательство внесены соответствующие поправки.

В укреплении конституционной законности существенным является рассмотрение Конституционным Советом обращений судов Республики. Из 69 поступивших представлений судов Республики 27 обращений рассмотрены по существу с принятием итоговых решений.

По обращениям судов признаны неконституционными нормы Положения об адвокатуре Казахской ССР от 13 ноября 1980 года, ряд положений Кодекса об административных правонарушениях Казахской ССР, Гражданского процессуального кодекса Казахской ССР, статья 15 Закона «О нотариате», нормы статьи 361 Уголовного кодекса от 16 июля 1997 года, статьи 25 Закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», положения Договора аренды комплекса «Байконур» и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса «Байконур».

Между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации подписаны протоколы о внесении поправок в вышеназванные акты по комплексу «Байконур» в целях приведения их в соответствие с постановлением Конституционного Совета от 7 мая 2001 года № 6/2. Один из этих протоколов ратифицирован Казахстаном 29 июня 2011 года.

Кроме того, в ходе проверки по обращениям судов конституционности ряда действующих актов обнаружены недостатки в законодательном регулировании, и в связи с этим, по предложениям Конституционного Совета, вносятся изменения и дополнения в действующие законы и иные нормативные правовые акты.

За эти годы на совместных заседаниях Палат Парламента оглашено 22 послания Конституционного Совета о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан. В них поднимались вопросы о недостатках в законотворческой деятельности, защите прав человека, приведении законодательства в соответствие с Конституцией, реформы судостроительства и судопроизводства, правоприменительной практики, проводимой административной реформы и др.

В соответствии с подпунктом 6) пункта 1 статьи 19 Конституционного закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» по требованиям Главы государства в 2006 году представлена Информация о состоянии конституционной законности в Республике, а в 2008 году –

Информация о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан в сфере реализации конституционных положений о языках.

Часть заложенной в Основном Законе компетенции Конституционного Совета оказалась пока не востребованной. Так, в Конституционный Совет не поступали обращения о решении спора о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и республиканского референдума, а также о рассмотрении на соответствие Конституции международных договоров Республики до их ратификации.

В дальнейшее совершенствование правовых основ Конституционного Совета заметный вклад внес принятый в порядке законодательной инициативы Главы государства Конституционный закон от 15 июня 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», которым были внесены коррективы и в Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан». Принятые меры упростили процедуру обращения судов в Конституционный Совет с представлениями о проверке конституционности норм действующих законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих применению по делу, находящемуся в их производстве. Исключено требование о необходимости подписания представления председателем суда. Теперь обращение должно быть подписано надлежащим субъектом. Согласно процессуальному законодательству в судах первой инстанции дела рассматриваются единолично судьей, а в апелляционном и кассационном порядке – коллегиально в составе нескольких судей, один из которых является председательствующим. Поэтому применительно к судам надлежащим субъектом для подписания представления является судья, в производстве которого находится дело, а при коллегиальном рассмотрении – председательствующий судья. Новый порядок согласуется с пунктом 1 статьи 77 Конституции, устанавливающим, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону.

Представляется, что принятые изменения будут способствовать большей активизации судов, от которых в определенной мере зависит состояние соответствия действующего законодательства Конституции страны.

Кроме того, данным конституционным законом аппарат Конституционного Совета был признан государственным органом и юридическим лицом в форме государственного учреждения. Это позволяет составу Совета сосредоточиться исключительно на осуществлении основных полномочий, а текущие вопросы, связанные с обеспечением деятельности, возложить на аппарат.

Конституционный Совет постоянно вовлекается в работу консультативно-совещательных органов при Главе государства по выработке предложений о дальнейшем развитии национальной политико-правовой системы.

В период проведения в стране второй и третьей конституционных реформ Председатель Конституционного Совета принимал участие в деятельности соответствующих рабочих групп, которые возглавлял Глава государства.

Представители Конституционного Совета регулярно участвуют в заседаниях Совета по правовой политике при Президенте Республики при обсуждении актуальных проблем законодательной и правоприменительной практики, в том числе вопросов исполнения итоговых решений Конституционного Совета, рассмотрение которых теперь осуществляется ежегодно. Изменения и дополнения, внесенные в Конституционный закон «О Конституционном Совете Республики Казахстан» в порядке законодательной инициативы Главы государства в 2008 году, предоставляют Конституционному Совету право определять порядок и сроки исполнения принятых им решений. Нововведением является то, что содержащиеся в решениях Конституционного Совета рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства, подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами с обязательным уведомлением Конституционного Совета о принятом решении. В соответствии с Регламентом Правительства нормативные постановления Конституционного Совета должны учитываться при формировании текущих и перспективных планов законопроектных работ Правительства, а согласно обновленным Правилам организации законопроектной работы в уполномоченных органах законопроекты должны разрабатываться с учетом, в том числе, нормативных постановлений и ежегодных посланий Конституционного Совета. Тем самым придан определенный императивный характер рекомендациям Конституционного Совета, что положительно отразилось на состоянии конституционной законности в стране.

За без малого 24 года с момента образования Конституционного Совета расширились международные связи Конституционного Совета. Совет взаимодействует со структурами авторитетных международных организаций (ООН, ОБСЕ, Совет Европы, ОИС и другие). С 2012 года Казахстан является членом Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии). С 1997 года Конституционный Совет Казахстана является участником Конференции

органов конституционного контроля стран новой демократии, в состав которой входят также конституционные суды Армении, Беларуси, Кыргызстана, Монголии, России, Таджикистана и Узбекистана. В 2017 году Председатель Конституционного Совета избран на пост Председателя данной Конференции.

В 2013 году Конституционный Совет вступил во Всемирную конференцию по конституционному правосудию – международную ассоциацию органов конституционного контроля, членами которой являются 112 государств.

На 2019-2021 годы Конституционный Совет Казахстана избран председательствующим в Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов.

Участие в деятельности данных международных структур способствует установлению взаимных контактов Конституционного Совета с органами конституционного контроля зарубежных стран, а также позволяет учитывать позитивный иностранный опыт при рассмотрении поступающих обращений.

Плодотворное сотрудничество осуществляется с Германским обществом по международному сотрудничеству, Германским фондом международного правового сотрудничества и Международным союзом юристов.

В сфере двусторонних отношений налажены тесные связи Конституционного Совета с органами конституционного контроля стран СНГ, Австрии, Алжира, Афганистана, Бенина, Болгарии, Бразилии, Венгрии, Германии, Грузии, Индонезии, Иордании, Испании, Кореи, Латвии, Литвы, Македонии, Малайзии, Марокко, Монголии, Польши, Румынии, Сербии, Словакии, Таиланда, Турции, Франции, Финляндии, Хорватии и др.

Подписаны меморандумы о сотрудничестве с Высшим Конституционным Судом Арабской Республики Египет, Конституционным Судом Российской Федерации, Конституционным Судом Турции, Конституционным Судом Иорданского Хашимитского Королевства и др.

Помимо основной работы Конституционный Совет принимает активное участие в организации международных конференций, посвященных актуальным вопросам правового развития государства и общества.

Ежегодно Конституционный Совет совместно с казахстанскими и зарубежными партнерами в канун Дня Конституции проводит международную конференцию («августовские чтения») по вопросам развития конституционализма в Республике.

С 1996 года состав Конституционного Совета обновлялся семь раз – в 1999, 2002, 2005, 2008, 2011, 2014 и 2017 годах. Членами Конститу-

ционного Совета назначаются, как правило, видные юристы Республики с опытом работы в Администрации Президента, в судах, органах юстиции и прокуратуре, в вузах и других научных учреждениях. Председателями и членами Конституционного Совета в течение этих лет были: председатели КС – Ю.А. Ким, Ю.А. Хитрин и И.И. Рогов, членами КС – С.Н. Сабикенов, Ж.Д. Бусурманов, В.В. Мамонов, Н.И. Акуев, У.К. Ихсанов, В.Д. Шопин, С.Г. Темирбулатов, А.К. Котов, А.Е. Есенжанов, К.А. Омарханов, С.Ф. Бычкова, Х.А. Абишев, К.Ж. Балтабаев, А.Н. Жаилганова, И.Ж. Бахтыбаев, Н.В. Белоруков, У.М. Стамкулов и А.М. Нурмагамбетов. В настоящее время действующий состав Конституционного Совета РК: Председатель КС – Мами К.А. и члены КС – В.А. Малиновский, У. Шапак, А.К. Даулбаев, И.Д. Меркель, Р.Ж. Мукашев и А.А. Темербеков.

Деятельность Конституционного Совета по обеспечению верховенства Конституции находится в фокусе внимания общественности и постоянно освещается в средствах массовой информации. Все итоговые решения Совета публикуются в официальных республиканских изданиях, выпускается «Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан», необходимая информация размещается на интернет-ресурсе Конституционного Совета и иных электронных средствах. Проводятся пресс-конференции, на которых Председатель и члены Совета разъясняют содержание нормативных постановлений, вызывающих особый общественный интерес. Практикуются также выступления в СМИ по другим актуальным вопросам правовой политики Республики. Опыт работы Конституционного Совета изучается научной общественностью Республики, учеными Республики и зарубежных стран защищены несколько диссертаций, посвященных конституционному контролю в Казахстане.

За прошедшие годы благодаря постоянному вниманию и поддержке Главы государства конституционный контроль в Казахстане состоялся как один из важных атрибутов утверждаемого правового государства. Действующая модель работает эффективно. Конституционный Совет играет ключевую роль в обеспечении функционирования и развития страны в соответствии с духом и буквой Конституции.

## **НЕЗАВИСИМАЯ И ОТВЕТСТВЕННАЯ СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СУВЕРЕННОМ КАЗАХСТАНЕ**

Становление и развитие судебной власти Республики неразрывно связано с обретением Казахстаном государственной независимости.

В самом начале пути строительства суверенного государства, в сложных внутренних и внешних условиях необходимо было в сжатые сроки обеспечить переход на рыночную экономику, создать государственные институты, основную базу законодательства, а главное – подготовить общество к новым реалиям.

В числе структур государственной власти особое значение придавалось поэтапному становлению и развитию судебной системы республики как стержневому органу государственного механизма. Уровень эффективности правосудия стал определяющим фактором успешной модернизации экономической, социальной, правовой и других сфер.

Именно в этот период Главой государства Н.А. Назарбаевым были предложены неотложные меры по преобразованию судебной системы как основы построения новой правовой политики. Так, Президент Республики определил одной из стратегических задач и важнейшим приоритетом правовой политики государства формирование независимой и эффективной судебной системы, отвечающей потребностям правового государства и соответствующей мировым стандартам.

Развитие организационных и правовых основ судебной системы, совершенствование ее кадрового и финансового обеспечения явилось признаком ключевой роли судов в современном демократическом государстве в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

Начало преобразований в сфере правосудия связано с принятием Верховным Советом Казахской ССР 25 октября 1990 года Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР. Декларация провозгласила разделение властей в качестве основополагающего принципа осуществления государственной власти и передачу верховной судебной власти Верховному Суду Казахской ССР. Было признано верховенство на территории страны ее собственных Конституции и законов, ее права самостоятельно определять структуру и компетенцию государственных органов.

Становление судебной системы как самостоятельной ветви государственной власти и формирование собственной судебной системы Казах-

стана начинается с разработки нового закона о судоустройстве, которая велась по поручению Нурсултана Назарбаева в 1989-1990 годах. Как результат, 23 ноября 1990 года Верховным Советом Казахской ССР был принят Закон «О судоустройстве Казахской ССР».

Данным законом была предпринята попытка устранения прямой зависимости судов и судей от представительных и исполнительных органов. До 10 лет увеличился срок полномочий всех судей. В то же время создание и функционирование судов оставалось в ведении Советов народных депутатов, обеспечение деятельности судов возложено на Министерство юстиции.

С провозглашением 16 декабря 1991 года Государственной Независимости Казахстана появилась реальная возможность создания судебной системы нового типа как реальной основы новой государственности, как одной из принципиальных гарантий гармоничного взаимодействия государства и гражданского общества, главного инструмента защиты конституционных прав граждан. Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» закрепил, что «государственная власть в Республике Казахстан строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (статья 9), «судебная власть принадлежит Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду Республики Казахстан» (статья 10).<sup>95</sup>

Началом коренного преобразования судебной системы Республики по праву считается принятие в 1993 году Конституции суверенного Казахстана, закрепившей систему, основные принципы организации и деятельности судов. Впервые ею в конституционную терминологию введено понятие «судебная власть», тем самым обозначено ее социальное назначение, предметная и территориальная юрисдикция, а также ее самостоятельность.

По Конституции судебная система страны была представлена судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Высшими органами судебной власти по вопросам своей компетенции признаны Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд.

Конституция 1993 года закрепила такие основы статуса судей, как порядок избрания и освобождения от должности, 10-летний срок полномочий, принципы неприкосновенности судей и несовместимости их должности с другой деятельностью и т.д.

---

<sup>95</sup> Конституционный закон РК от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан». – ИПС Эділет.

Другим важным историческим документом, определившим ключевые направления развития судебной системы, стала утвержденная Президентом в феврале 1994 года «Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан». Главные направления данной программы в судебно-правовой сфере заключались в реорганизации судоустройства и судопроизводства, совершенствовании материального и процессуального законодательства, реформировании правоохранительных органов и адвокатуры.

Судебная реформа должна была сопровождаться реализацией таких важнейших принципов судопроизводства, как подлинная состязательность судебного процесса, равноправие сторон, презумпция невиновности, освобождение суда от обязанности сбора доказательств с возложением ее на стороны, исключение элементов обвинительного уклона судебного процесса.

Главным результатом исполнения государственной программы правовой реформы в Республике, как было отмечено в Концепции правовой политики Республики Казахстан, одобренной Указом Президента от 20 сентября 2002 года, стало принятие 30 августа 1995 года Конституции, определившей стратегические направления развития общества и государства, закрепившей основополагающие права, свободы человека и гражданина, а также новую систему государственных институтов.<sup>96</sup>

Конституцией 1995 г. введены принципиально новые положения о правосудии как непосредственной форме осуществления судами государственной власти и независимости судебных органов от законодательной и исполнительных структур. Закреплено единство судебной системы путем упразднения арбитражных судов с передачей их функций судам общей юрисдикции. Введен порядок назначения судей местных судов Президентом страны и избрания судей Верховного Суда Сенатом Парламента. Предусмотрено образование Высшего Судебного Совета и Квалификационной коллегии юстиции, усилены гарантии независимости судей с укреплением их статуса и роли в системе защиты прав и свобод человека.

Развивая конституционные новеллы и созданный в первые три года государственной независимости фундамент новой судебной системы, Глава государства 20 декабря 1995 года подписал Указ, имеющий силу Конституционного закона, «О судах и статусе судей в Республике Казах-

---

<sup>96</sup> Концепция правовой политики Республики Казахстан. Одобрена Указом Президента РК от 20 сентября 2002 года. – ИПС Эділет.

стан». В него были заложены основные принципы судоустройства и отправления правосудия в нашей стране. Указ изменил не только функциональный характер судов, но и их социальную сущность. С его принятием значительно возросла роль судов и судей в развитии демократических процессов, становлении правового государства, значительно укрепилась правовая защищенность судей, повысился социальный престиж судей. Впервые судьи объявлены носителями судебной власти.

В целях определения позиции судейского сообщества в решении важных государственно-правовых вопросов, рассмотрения актуальных проблем работы судов и статуса судей, было инициировано создание республиканского общественного объединения «Союз судей Республики Казахстан», имеющего и по сей день важное общественно-политическое значение. На учредительной конференции судейской ассоциации 1 ноября 1996 года в г. Алматы избран руководящий состав союза. 19-20 декабря того же года в г. Алматы состоялся 1-й съезд судей республики, в работе которого принял участие Глава государства Н.А. Назарбаев. Необходимо отметить, что Глава государства принимал участие в работе пяти из шести последующих съездов.

На съездах судей Президент Республики подводил итоги развития за текущий период и обозначал приоритеты на ближайшую перспективу. Каждый такой форум рассматривается как рубежный момент, точкой отсчета для внедрения новых реформ. По итогам работы каждого съезда принимаются постановления и составляются Планы мероприятий по исполнению поставленных задач.

На I съезде судей Н.А. Назарбаев отметил: «Нам надо, наконец, выкорчевывать из сознания тот прежний стереотип, будто суд – это некий придаток государственного аппарата, непосредственно ему подчиняющийся. В условиях разделения властей суд, как самостоятельная ветвь единой государственной власти, сам становится ее органом, независимым при отпращивании правосудия. Он подчинен только закону. Без независимого правосудия невозможно достичь уважения к закону и обеспечить социальную стабильность в обществе».

В постановлении 1-го съезда отмечено, что важнейшим условием конституционного положения о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви является осуществление судебной реформы. Подведены первые итоги исполнения положений Государственной программы правовой реформы и намечены дальнейшие задачи. Исходя из необходимости утверждения в судейском сообществе принципов моральной чистоты, порядочности и высокой

эрудиции, съезд судей признал целесообразным принятие Кодекса судейской этики.

В ходе последующих съездов принят целый комплекс мер по становлению и развитию судебной системы. Анализируя их, можно отметить конкретность и целенаправленность проводимой работы. Все предлагаемые решения постепенно шаг за шагом решали три задачи – укрепляли независимость судебной власти, повышали ее эффективность и создавали условия для формирования высокопрофессионального корпуса судей.

Событием большого политического и исторического значения, разрешившим проблему разделения компетенции исполнительной и судебной ветвей власти, реального выведения судов из-под опеки исполнительных органов, стал Указ Президента «О мерах по усилению независимости судебной системы» от 1 сентября 2000 года. Указом функции по обеспечению деятельности судов переданы из ведения Министерства юстиции уполномоченному органу – Комитету по судебному администрированию при Верховном Суде (в последующем – Департамент по обеспечению деятельности судов при Верховном Суде).

Логическим завершением преобразований в судебной системе на том этапе стало принятие в декабре 2000 года Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», заложившего принципиально новые нормы, определяющие основные элементы судоустройства и порядок работы судов республики.

С высоты сегодняшних дней видно, насколько своевременным было принятие этих мер, во многом ускоривших начатые преобразования, поднявших на новый, более высокий уровень финансовое, материально-техническое, кадровое и информационное обеспечение судов.

Конституционным законом о судебной системе и статусе судей расширены границы судебного усмотрения, что связано с возможностью применения при отправлении правосудия не только действующего законодательства, но и такой важнейшей категории морального, правового и политического сознания, как справедливость. Усилились гарантии социальной и правовой защищенности судей. Им была предоставлена возможность через пленарное заседание самим принимать участие в отборе кандидатов на судейские должности. Судебные органы были наделены правом не только проверять соответствие закону действий и решений других органов и лиц, но и осуществлять контроль за правовым содержанием самих нормативных актов. Действующая Конституция Республики (статья 78) наделила суды правом обращаться в Конституционный Совет с представлениями о проверке конституционности закона или иного

нормативного правового акта, применяемого при разрешении конкретного дела. За эти годы судами были направлены 69 таких обращений, по итогам рассмотрения которых ряд норм законодательных актов были признаны не соответствующими Основному Закону. Тем самым, судьи вносят свой вклад в конституционализацию действующего права и обеспечение его определенности и внутренней согласованности.

В результате судебная власть обрела все необходимые механизмы реализации государственной власти, что превращает ее в стабилизирующую силу в стране, способную эффективно защищать права и свободы граждан, оберегать общество от социальных конфликтов, обеспечивая интересы поступательного и безопасного развития государства.

В соответствии с приоритетами в государственно-правовой сфере принят ряд мер по дальнейшей модернизации и упрощению судопроизводства, разграничению вопросов правосудия и судебного администрирования, созданию специализированных судов, повышению профессионального уровня судейского корпуса. Указом Президента от 9 февраля 2002 года образованы специализированные межрайонные экономические суды, уполномоченные рассматривать судебные споры, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. Успешное функционирование этих судов позитивно отражается на развитии рыночных институтов, инвестиционном режиме Республики. Дальнейшая специализация судов нашла воплощение в образовании Указом Президента РК от 9 сентября 2004 года межрайонных специализированных административных судов, к подсудности которых отнесены дела, вытекающие из административных полномочий государственных органов. Тем самым усилены механизмы защиты прав и свобод граждан в сфере публично-правовых отношений. Указом Президента РК от 23 августа 2007 года в городах Астана и Алматы образованы специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних. В последующем, по Указу Президента РК от 4 февраля 2012 года такие суды образованы во всех областных центрах и некоторых крупных городах республики.

Поставленная Главой государства в Послании народу Казахстана от 18 февраля 2005 года и в выступлении на IV съезде судей республики 3 июня 2005 года задача вызвала необходимость реализации ряда важных организационных и законодательных мер.

Речь идет, прежде всего, о реализации конституционных прав граждан на участие в составе суда присяжных как демократической формы судопроизводства. Введение с начала 2007 года института уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей, без преувеличе-

ния, является революционным событием, принципиально новым этапом в развитии судебной системы Казахстана. Непосредственное участие представителей широкой общественности в отправлении правосудия расширяет возможности общественного контроля и реально способствует повышению доверия граждан к решениям судов.

Во всех регионах созданы специализированные межрайонные суды по уголовным делам, к подсудности которых отнесены уголовные дела об особо тяжких преступлениях, в том числе с участием присяжных заседателей, а также специализированный межрайонный военный суд по уголовным делам.

Повышение эффективности правосудия связано с решением ряда задач, среди которых важнейшее место занимают вопросы подготовки и отбора кадров для судебной системы. С этой целью в 2002 году при Верховном Суде создан Институт повышения квалификации судей и работников судебной системы.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2002-2010 годы в числе дальнейших мер по совершенствованию системы правосудия обозначена подготовка и обучение кадров судейского корпуса, повышение образовательного и профессионального уровня судей.

С января 2004 года Институт повышения квалификации судей преобразован в Судебную академию при Верховном Суде, в функцию которой входило повышение квалификации всего судейского корпуса республики и подготовка кадрового резерва для судебной системы через специализированную магистратуру. В соответствии с Указом Президента от 31 мая 2005 года Судебная академия реорганизована в Институт правосудия и вошла в структуру Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Комплексно осуществляется подготовка и переподготовка судейских кадров посредством реализации системы непрерывного судебного образования (стажировки, обучающие программы, наставничество, менторство и т.д.) учебными центрами областных и приравненных к ним судов под руководством судей-координаторов учебных программ.

Последующему расширению сферы судебной компетенции, обеспечению доступности и открытости правосудия способствовало обновление процессуального законодательства и разрешение проблем подсудности, имеющих, в том числе, конституционное значение. Основной Закон, закрепляя основные принципы правосудия, устанавливает, что никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом (подпункт 3) пункта 3 статьи 77 Конституции). Одним

из важных достижений в этой сфере стало вступление в силу 18 января 2006 года закона о разграничении подсудности. Названный Закон принят в соответствии с указаниями Президента Республики о необходимости упрощения судебных процедур, сокращения судебных инстанций, искоренения волокиты при рассмотрении дел, усилении роли местных судов. По существу, это был первый шаг к постепенному отказу от института надзора.

В 2006 году на законодательном уровне был принят комплекс мер по повышению требований к профессиональным качествам судьи, его ответственности за соблюдение законности при отправлении правосудия и судейской этики. При Верховном Суде создано Судебное жюри для определения профессиональной пригодности действующего судьи.

В январе 2007 года введены в действие поправки в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», которыми расширены полномочия республиканской и областных дисциплинарно-квалификационных коллегий судей. Если раньше правом возбуждения дисциплинарного производства в отношении судей обладали председатели Верховного и областных судов, то теперь эти полномочия были переданы дисциплинарно-квалификационным коллегиям судей.

В последующем, в 2012 году, функции дисциплинарно-квалификационных коллегий переданы Судебному жюри как коллегиальному органу, формируемому с учетом представительства судов всех уровней. Это позволило исключить возможность неправового влияния на судей местных судов, обеспечить единообразный подход в оценке их деятельности.

Дальнейшие меры по совершенствованию судебной системы связаны с реализацией поправок в Основной Закон страны, внесенных Законом от 21 мая 2007 года.

Благодаря принятым новеллам, система правосудия получила еще более надежные правовые гарантии в деле обеспечения защиты конституционных прав граждан, в частности, путем введения судебного санкционирования ареста. Это пример гармонизации казахстанского уголовно-процессуального права со стандартами, установленными международными правовыми актами. Кроме того, новым Уголовно-процессуальным кодексом введен институт «следственных судей», который согласно пункту 47 статьи 7 УПК наделен полномочиями осуществлять предусмотренные законом действия, связанные с судебным контролем, в рамках досудебного производства. Следственные судьи рассматривают широкий спектр вопросов, в том числе, санкционирование мер пресечения.

Одним из действенных механизмов реализации принципа независимости судов стало упразднение Квалификационной коллегии юстиции

с передачей ее функций по отбору кандидатов на должности судей в ведение Высшего Судебного Совета. Эта конституционная поправка позволила окончательно обособить суды от исполнительной власти. Одновременно усилена роль Высшего Судебного Совета как единого органа, осуществляющего отбор квалифицированных судейских кадров, а также уполномоченного давать рекомендации на назначение судей судов всех уровней.

Безусловно, дальнейшее укрепление верховенства права, утверждение демократических институтов в стране неразрывно связано с усилением роли суда в их реализации, путем укрепления судейской независимости, расширения доступа к правосудию, исполнения принципа справедливого судебного разбирательства как ключевых механизмов развития эффективной судебной системы.

Принятие в ноябре 2008 года Закона «О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан» расширило полномочия этого органа по обеспечению независимости и неприкосновенности судей и качественному подбору кадров во взаимодействии с Верховным Судом, что, несомненно, оказывает положительное влияние на решение этого вопроса.

Общепризнано, показателем развития любого государства, стремящегося к достижению международных стандартов, является независимость судебных органов, основные принципы которой приняты седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Милан, 1985 год) и одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года, а также Европейской хартией о законе «О статусе судей» (Лиссабон, 1998 год).

Независимость судов является критерием оценки эффективности не только судебной системы, но и государства в целом. Поэтому дальнейшее укрепление в Республике общепринятых принципов судопроизводства сохраняет свою актуальность в свете последовательного утверждения Казахстана как демократического и правового государства.

Для этого сделано немало, и, как отметил Глава государства в своем выступлении на V съезде судей 18 ноября 2009 года, одним из главных достижений суверенного Казахстана является обретение судами и судьями не только формально-юридической, но и фактической независимости.<sup>97</sup>

Конституционный принцип независимости судебной системы в условиях укрепления государства, дальнейшего углубления демократических

---

<sup>97</sup> От съезда к съезду. – Астана, 2013. – С. 145.

преобразований и активного вхождения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных стран мира становится сегодня одним из главных индикаторов этого процесса. Об этом свидетельствует тот факт, что независимость судебной системы используется в качестве критерия для оценки эффективности государственных институтов при расчете Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума. Так, если по индикатору «Судебная независимость» Казахстан в 2011 году занимал 111 место, то в период с 2013 до 2017 года поднялся на 20 позиций (с 88 до 68). Рост показателя на 43 позиции свидетельствует об эффективности государственной политики по развитию судебной системы.

Как логическое продолжение системной работы по оптимизации судоустройства, с 1 января 2010 года введен в действие Закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы по вопросам совершенствования судебной системы».

На V съезде судей отмечена важность внедрения альтернативных способов разрешения судебных споров, в том числе примирительных процедур и медиации, которые позволят придать нашему правосудию восстановительный характер. С августа 2011 года введены в действие разработанные Верховным Судом и принятые Парламентом Законы «О медиации» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам медиации».

Внедрение досудебных (медиация) и альтернативных (третейские суды) форм разрешения споров существенно упрощают судопроизводство, делают его более прозрачным и доступным, укрепляют гарантии прав граждан, в том числе предпринимателей.

Признанием проводимой по поручению Президента Республики работы по развитию демократических процессов, укреплению независимости судей явилось принятие Союза судей Республики Казахстан на 54-м ежегодном заседании (2011 г.) в Стамбуле (Турция) полноправным членом Международной Ассоциации судей (МАС) – профессиональной международной организации, работающей над программами ООН о правосудии в мире и объединяющей на сегодня более 70 национальных ассоциаций судей. Основной целью МАС является обеспечение независимости суда, как неотъемлемого условия функционирования судебной системы, а также защита прав и свобод человека. Вступление Союза судей Республики Казахстан в МАС в качестве полноправного члена служит показателем дальнейшего интегрирования судейского сообщества

Казахстана в мировое правовое сообщество, а также свидетельством того, что по ключевым индикаторам судебная система Казахстана соответствует международным стандартам правосудия.

На VI съезде судей, который состоялся 20 ноября 2013 года, Президент Республики Н.А. Назарбаев поставил перед судебным сообществом пять задач, среди которых последовательное совершенствование законодательных норм, совершенствование судоустройства, внедрение альтернативных способов разрешения споров и конфликтов, обеспечение доступности правосудия широким слоям граждан, повышение профессионализма судейского корпуса Казахстана.

В 2014 году был утвержден Стратегический план Верховного Суда на 2014-2018 годы. В нем определены направления, цели, задачи, целевые индикаторы, мероприятия и ожидаемые показатели результатов судов на предстоящие годы. По исполнению поставленных задач проведена системная работа. По состоянию на начало 2016 года все они реализованы. Так, в целях реализации решений VI съезда судей, Президентом страны в ноябре 2014 года подписаны подготовленные Верховным Судом и принятые Парламентом Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего упрощения отправления правосудия, снижения бюрократических процедур». Положения данных законов направлены на дальнейшее совершенствование судебной системы путем введения ряда новелл, а также корректировок норм, регламентирующих деятельность судов. В частности, совершенствуются процедуры конкурсного отбора кандидатов в судьи, повышается роль и значение кадрового резерва на судейские должности, при Верховном и областных судах создается отдельный орган, на который возлагаются функции по решению оперативных организационных вопросов.

Законом по вопросам дальнейшего упрощения отправления правосудия, снижения бюрократических процедур внесены поправки в процессуальное законодательство, позволяющие широко применять информационные технологии в судопроизводстве. В частности, предоставляется возможность подавать заявления в форме электронных документов, как в суды первой, так и вышестоящих инстанций, а также право получения копий судебных документов в электронном виде.

Закон также предусматривает введение упрощенной формы рассмотрения несложных дел искового производства, расширение сферы применения приказного производства.

С 2015 года введена новая модель уголовного судопроизводства. Модернизация правовой доктрины и переход к восстановительному правосудию обусловили процессуальную экономию. Новеллы принятого в 2014 году Уголовно-процессуального кодекса способствовали повышению эффективности правоохранительной деятельности и укрепили конституционные гарантии прав и свобод человека.

Верховный Суд в целях выполнения поставленных Президентом Республики на VI съезде судей установок о модернизации гражданского процессуального законодательства разработал новую редакцию Гражданского процессуального кодекса (ГПК), а также Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования системы отправления правосудия». Новый ГПК Глава государства подписал 31 октября 2015 года.

Кодекс вступил в силу с 1 января 2016 года и предусматривает удобный для участников процесса порядок рассмотрения дел, широкое применение примирительных процедур и использование современных электронных технологий.

В новой редакции ГПК расширены категории гражданских дел с обязательным предварительным досудебным порядком разрешения спора, а также круг процессуальных действий, совершаемых в электронном режиме. В качестве дополнительных мер по упрощению судебных процедур создана возможность дистанционного исследования доказательств и заслушивания объяснений участвующих в деле лиц с помощью средств видеосвязи.

Для укрепления социальной роли гражданского процесса Кодексом утверждается принцип обеспечения гарантий справедливого судебного разбирательства, прежде всего, в суде первой инстанции, а не в процессе бесконечного обжалования. Содействие примирению сторон возведено в ранг задач гражданского судопроизводства. Для этого введена глава «Примирительные процедуры» как механизм укрепления социальных институтов и урегулирования общественных конфликтов.

Дальнейшее развитие института медиации, способствующего развитию восстановительного правосудия, снижению нагрузки на суды, обеспечивается введением новой процессуальной фигуры судьи-медиатора, который в отличие от действующих медиаторов осуществляет свою деятельность не на возмездной основе.

В рамках мер по созданию в Казахстане системы административной юстиции Верховный Суд разработал концепцию и проект Административного процессуального кодекса. С принятием этого Кодекса связы-

ваются повышение роли правосудия в защите прав и законных интересов граждан и организаций от неправомερных актов и действий государственных органов и должностных лиц. Принятие кодекса позволит процессуально обособить и регламентировать порядок разрешения конфликтов публично-правового характера, а административное судопроизводство станет полноценной формой осуществления правосудия.

Система административной юстиции будет эффективно и оперативно реагировать на любые нарушения со стороны должностных лиц органов власти и управления. Данный механизм существенно повысит качество государственного управления.

В реализацию задачи о повышении социальных и материальных условий деятельности судей, поставленной на VI съезде судей, Главой государства 31 июля 2015 года подписан Конституционный закон «О внесении изменения и дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан». Он предусматривает введение пожизненного содержания судей, пребывающих в отставке, путем реорганизации института пенсионного обеспечения судей. Закрепляется положение, устанавливающее пожизненное содержание, как ежемесячная денежная выплата в процентном соотношении от должностного оклада по последней занимаемой должности судьи.

Поправки в Конституционный закон о судебной системе, принятые Парламентом страны в ноябре 2015 года в реализацию положений Плана Нации по верховенству закона, предусматривают дальнейшее совершенствование системы пенсионного обеспечения судей.

Новая система пенсионных выплат, соответствующая международным стандартам по укреплению независимости судей и привлечения в их ряды высокопрофессиональных юристов, заработала с января 2016 года и способствует формированию качественного и стабильного состава судебного корпуса, обеспечению эффективной реализации конституционных прав лиц на судебную защиту.

Особое внимание уделяется реализации установок Президента о вхождении судебной системы в 30-ку стран по критерию «Независимость судов». Реализована Дорожная карта по повышению индекса независимости судебных органов в рейтинге Глобального индекса конкурентоспособности. Оценка качества деятельности судов стала одним из важных составляющих мониторинга работы судебных органов и обеспечения доверия общества к ним в современных условиях.

Несомненно, уровень общественных ожиданий от работы судов очень высок. В целях изучения отношения населения к судебной системе и

результатам ее деятельности, выяснения степени информированности населения о работе судов, оценки соответствия степени судебной защиты прав граждан ожиданиям общественности, в рамках указанного мониторинга судов, проводятся социологические опросы различных категорий респондентов.

Так, в 2014 году в специализированных межрайонных экономических судах страны был проведен соцопрос о качестве работы судов среди субъектов бизнеса, принимавших участие в судебных процессах. В целом, итоги анализа свидетельствуют о положительной оценке деятельности экономических судов. Более 86% респондентов выразили удовлетворение уровнем профессиональной компетентности судей, 74,5% участников процесса отмечают о справедливости рассмотрения судами экономических споров. Хорошо оценивается ими и степень доступности, а также независимости судебной системы от неправовых влияний (более 70%).

Независимое исследование о качестве предоставляемых судебных услуг, проведенное в 2012 году в районных судах, показало, что 82,4% всех опрошенных полностью доверяют суду.

Высокую оценку работе судов дают и социологические исследования, проведенные при участии Программы развития ООН в Казахстане в первой половине 2015 года.

Было опрошено 12 206 респондентов в 193 районных и приравненных к ним судах республики. В зданиях судов они самостоятельно заполнили стандартные анкеты, состоящие из 32 вопросов по 18 индикаторам измерения. Среди них доступность и качество судебных услуг, общий уровень удовлетворенности, приоритеты по улучшению работы судей, дальнейшие действия в случае несогласия с решением, а также дополнительные вопросы о роли прокуроров в гражданском процессе и качестве получаемой юридической помощи. Исследования показали, что 80% опрошенных выражают доверие судье. Около 90% – отметили вежливость и компетентность судьи, 83% – удовлетворены подготовленностью судьи к судебному разбирательству, 80,6% – положительно оценили равные возможности сторон по выражению мнения и предоставлению информации в судебном процессе.

Общий уровень удовлетворенности респондентов деятельностью судов составил 71,3%.

Это еще одно неоспоримое свидетельство того, что в стране сформирована достаточно сильная судебная власть, способная обеспечить исполнение законов и соответствующая всем общемировым стандартам современного правового и демократического государства.

Во исполнение поставленных VI-м съездом судей задач, повсеместно получило развитие электронное правосудие как важный фактор повышения эффективности судебного разбирательства. В целях повышения открытости и доступности правосудия для населения разработана Концепция информатизации в судебной системе до 2020 года.

Современные информационно-коммуникационные технологии внедряются во всех судах, на всех этапах судебной деятельности, начиная от приема документов, судебного разбирательства, до выдачи решений и выписки исполнительного листа. Нацеленность этих мероприятий – создать удобные, простые и понятные для населения инструменты, при помощи которых можно без проблем контактировать с судами в любое удобное время.

В 2015 году во всех судах запущена автоматизированная информационно-аналитическая система судебных органов «ТӨРЕЛІК», обеспечивающая оперативный доступ к информационному обмену данных и высокую отказоустойчивость. Система позволяет формировать автоматически статистические и аналитические отчеты. Благодаря ей практически полностью переходит в электронную форму делопроизводство в судах. Система интегрирует все имеющиеся сервисы, в том числе электронный архив судебных документов, внутренний портал, кадровую систему, интернет-ресурсы судов, Call-центр, ознакомление с судебными документами, Судебный кабинет.

«ТӨРЕЛІК» усовершенствовала автоматическое распределение дел и производит эту операцию с учетом специализации судей, их нагрузки, переназначения в другой суд, отпусков, командировок, нахождения на больничном, выполнения функций следственного судьи по уголовным делам и дежурного судьи по административным делам.

Реализована интеграция судебной системы с информационными системами заинтересованных государственных органов. Таким образом, обеспечен оперативный доступ к информации государственных органов и упрощены все механизмы по передаче сведений.

Налажено информационное взаимодействие с Министерством юстиции в части передачи исполнительных листов в онлайн режиме. С платежным шлюзом «электронного правительства» – для получения данных о поступлении госпошлины и для проверки уплаты штрафов. С Генеральной прокуратурой – по приему в электронном виде материалов по уголовным и административным делам, передаче судебных актов, а также статистических данных. С «Казпочтой» – в части автоматизации отправки судебной корреспонденции и использования «Гибридной электронной

почты». В результате оптимизации почтовых услуг экономия составила 326 млн. тенге, в том числе за счет использования «Гибридной электронной почты» более 50 млн. С Комитетом уголовно-исполнительной системы – в части передачи судебных актов по лицам, отбывающим наказание в исправительных учреждениях. В этом перечне есть также Администрация Президента Республики, Министерство по инвестициям и развитию и другие госорганы.

В рамках «Судебного кабинета» реализовано и запущено автоматизированное рабочее место (АРМ) для государственных органов по отправке административных дел в судебные органы страны. На данный момент АРМ используют 1 495 государственных учреждений. Также внедрен функционал по просмотру судебных актов государственными органами по конкретным категориям дел.

В личном кабинете сервиса «Судебный кабинет» пользователи могут добавить доверенных представителей для доступа к просмотру статусов по поданным заявлениям. На сервисе запущен модуль по получению Министерством финансов решений суда о признании потенциального поставщика недобросовестным участником государственных закупок.

С 2016 года с учетом предложений адвокатов, представителей юридической общественности и госорганов обновлены несколько разделов «Судебного кабинета», в том числе судопроизводство (подача исков, заявлений, апелляционных/частных жалоб, кассационных ходатайств и др.), отправка писем и обращений в судебные органы, поиск судебных дел, апостилирование официальных документов, исходящих из судебных органов. Внедрена мобильная версия «Судебного кабинета».

Посредством «Судебного кабинета» в 2015 году в суды республики поступило в три с половиной раза больше электронных документов, чем в 2014 году (382 238 против 105 707). 42% исков подано в электронном виде. Отправлено свыше 6,5 миллионов уведомлений. Только на этом сэкономлено почти полмиллиарда тенге.

В настоящее время в «Судебном кабинете» реализовано более 60 видов заявлений в электронном виде. В 2017 году 92,5% исковых заявлений и 89,1% административных материалов поступили в суды через данный сервис.

Активизированы официальные интернет-ресурсы судов, представляющие сегодня собой единый мощный информационный ресурс, обеспечивающий многогранное представление в сети информации о деятельности судебной системы страны. Прямым результатом этой работы явилось признание Интернет-ресурса Верховного Суда лучшим в рей-

тинге официальных сайтов государственных органов страны по итогам 2014 и 2015 годов по версии «Казконтента». Такую популярность обеспечивают и практические возможности, представляемые через сайты, к примеру, доступ к сервису «Ознакомление со списком слушания дел», где размещается информация о назначенных судебных заседаниях. Функционирует сервис «Калькулятор расчета подлежащей к уплате государственной пошлины», который позволяет точно рассчитать государственную пошлину для подачи исковых и иных заявлений в суд.

Системы АВФ имеют централизованную систему хранения данных, интегрированы с «ТӨРЕЛІК» и онлайн-сервисом «Судебный кабинет».

Действующий на основе использования Единого Классификатора категорий дел и материалов, обобщений судебной практики и Банка судебных актов, нормативных постановлений Верховного Суда аналитический информационный сервис «Форум «Талдау» способствует формированию единообразной судебной практики.

Доступный для всех судей и посетителей интернет-ресурсов судов «Талдау» нацелен на систематизацию, мониторинг судебных актов и анализ судебной практики по конкретным категориям дел. В основу его разработки положен опыт ряда стран – Австрии, Турции, Латвии, Эстонии, России и Финляндии. Посредством форума создана площадка для дискуссий по вопросам судебной практики, где смогут высказаться все желающие, в том числе адвокаты и прокуроры. Все высказывания анализируются и такие возможности для общественности участвовать в формировании судебной практики повысят качество и эффективность работы судов.

13 сентября 2017 года в ходе республиканского совещания по вопросам цифровизации Главой государства дан официальный старт работе Ситуационного центра Верховного Суда – единой системы мониторинга деятельности судов, позволяющей в онлайн режиме вести круглосуточный сбор и анализ актуальной судебной информации. В целом Центром отслеживается работа 370 местных судов по 700 показателям.

В судах запущен сервис Мобильный судебный кабинет. Теперь сторона может принять участие в судебном процессе через мобильные устройства, имеющие выход к Интернету.

Кроме того, созданы и работают: Банк судебных актов, обеспечивающий доступ к оригинальным версиям судебных актов, подписанных электронно-цифровой подписью судьи; стационарная видеоконференцсвязь и СМС-оповещение, обеспечивающие оперативность, повышение эффективности, экономию бюджетных средств; группа в Facebook «ИТ-правосудие» для взаимодействия с гражданами, поддержания обратной связи.

Важное значение в судебной деятельности придается международному сотрудничеству. Верховный Суд, развивая партнерские отношения с высшими судами иностранных государств, принимает участие в долгосрочных международных проектах, направленных на укрепление верховенства права.

На регулярной основе продолжается взаимодействие с судебными органами стран Содружества Независимых Государств по обмену мнениями по широкому кругу тем, касающихся развития и укрепления сотрудничества в области права, решения проблем единообразного применения судами норм международных договоров. В ходе таких встреч подчеркивается намерение сообща и конструктивно решать актуальные взаимно интересующие проблемы в судебной сфере. Ярким примером плодотворного сотрудничества в этом направлении в рамках СНГ служит деятельность Совета председателей высших арбитражных, хозяйственных, экономических и других судов, разрешающих дела по спорам в сфере экономики.

Важное значение для координации планов совместной деятельности имеют ежегодные встречи Председателей Верховных судов государств-членов Шанхайской организации сотрудничества. 20-22 сентября 2006 года в Шанхае (Китайская Народная Республика) состоялось первое Совещание Председателей Верховных судов государств-членов ШОС. В ходе форума заложены основы данной организации, рассмотрены вопросы повышения эффективности правосудия и роли судов в содействии социальному развитию.

На очередных совещаниях председатели высших судебных органов государств-членов ШОС обсудили и отметили важность взаимодействия по делам о трансграничной преступности, терроризме, сепаратизме и экстремизме, договорились об обмене информацией о судебной практике по делам, связанным с наркопреступлениями, взаимодействии по вопросам защиты права собственности в условиях мирового экономического кризиса, сдержек и противовесов в системе правоохранительных и судебных органов, либерализации и гуманизации уголовного и уголовно-процессуального законодательства, развития ювенальной юстиции, гендерного равноправия, борьбы против пыток и ряда других вопросов.

Достигнуто взаимопонимание и договоренность о взаимодействии по совершенствованию институтов судебной защиты, направленной на обеспечение благоприятной окружающей среды, сохранение экологического баланса и противодействие незаконной миграции населения, об укреплении сотрудничества и обмене опытом и информацией, развитии

контактов, включая организацию взаимных визитов и обучающих программ в целях повышения квалификации судей.

В ходе совещаний также состоялся обмен мнениями по вопросам углубления судебных реформ в государствах-членах ШОС, взаимодействия судов со средствами массовой информации, открытости правосудия, отбора и назначения судей, совершенствования и оценки деятельности судов, создания сбалансированной судебной системы управления и внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельности судов.

В Казахстане в 2008 и 2014 годах прошли очередные совещания, на которых председатели Верховных судов государств-членов ШОС отметили актуальность обмена опытом в судебной сфере и поставили задачи по углублению тесного взаимодействия на основе взаимного доверия, равенства, уважения многообразия культур и стремления к совместному развитию.

Международные программы сотрудничества по различным вопросам судебной деятельности осуществляются с Представительством ООН в Казахстане, Программой развития ООН, Детским Фондом ООН (ЮНИСЕФ), Международной организацией по миграции, Офисом программ ОБСЕ в Астане. Конструктивное партнерство сложилось с Европейским Союзом в рамках инициативы по верховенству права, Германским обществом по международному сотрудничеству (GIZ) и Германским фондом международного правового сотрудничества (IRZ), Американской Ассоциацией юристов.

Совместно с международными организациями постоянно проводятся семинары и конференции с участием национальных и зарубежных экспертов, а также различные исследования в области доступа к правосудию, прозрачности и открытости судопроизводства, осуществляются ознакомительные поездки по изучению передового опыта других стран, выпускаются сборники материалов и пособий, оказывается экспертная помощь в вопросах совершенствования действующего законодательства.

Результаты осуществления в течение этих лет планомерной работы позволяют констатировать фактор состоявшейся и сильной судебной системы Казахстана. Она отвечает всем требованиям правового государства и способна выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению исполнения Конституции и законов, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Успешно реализованы задачи, обозначенные Главой государства на съездах судей. Создана эффективная законодательная база деятельности

судов, осуществлены комплексные меры по усилению независимости судов, упрощаются процедуры судопроизводства, введен институт специализированных судов.

Повышение конкурентоспособности нашей правовой системы во всех её базовых отраслях права непременно связаны, в том числе, с масштабной работой по дальнейшему повышению авторитета, независимости и эффективности судебной ветви власти.

В соответствии с институциональными реформами, выдвинутыми Президентом Н. Назарбаевым, Верховным Судом проводится активная работа по реализации Плана нации «100 конкретных шагов», направленных, в том числе, на дальнейшее совершенствование судебной системы. На эти цели ориентированы 11 шагов или более 10%.

В рамках конкретных шагов по повышению эффективности и оперативности правосудия проведена оптимизация судебных инстанций. Реализован переход к трехуровневой системе правосудия: суд первой инстанции – районный суд, апелляционная инстанция – областной суд и кассационная инстанция – Верховный Суд. Отказ от института надзора в соответствии с международными принципами судопроизводства стал важным инструментом повышения оперативности рассмотрения дел, стабильности судебных актов, роста авторитета местных судов и сокращения судебной волокиты.

Поэтапно сокращалось обязательное участие прокурора в гражданском судопроизводстве, что нашло свою очередную реализацию в новой редакции ГПК. Существовавший ранее обширный перечень сокращен и участие прокурора сохранено лишь в строго определенных случаях.

Применение внесудебных способов разрешения споров предусматривает ряд мер. В их число входит расширение перечня споров, по которым досудебное производство является обязательным; введение партиципативной процедуры, сокращение оснований для отмены решения арбитража; объединение третейских судов и арбитражей и расширение категорий рассматриваемых ими споров.

В целях реализации обозначенных Планом нации мероприятий по созданию специализированного судопроизводства по инвестиционным спорам и отдельной юрисдикции Международного финансового центра «Астана» (МФЦА) образованы коллегия по рассмотрению инвестиционных споров в Верховном Суде и суд Международного финансового центра «Астана», в которых при рассмотрении споров наряду с национальным законодательством возможно применение норм иностранного права, а также привлечение иностранных судей и ведение дела на английском языке.

Для этого в рамках новой редакции Гражданского процессуального кодекса предусмотрено рассмотрение инвестиционных споров, связанных с инвестиционной деятельностью, судом Астаны по правилам суда первой инстанции, инвестиционных споров с участием крупных инвесторов – специализированной коллегией Верховного Суда. По данным Всемирного Банка «Doing Business-2017», Казахстан занял 4 место по качеству судопроизводства из 190 стран.

Одновременно при Верховном Суде создан Международный совет из числа авторитетных зарубежных судей и юристов, который вносит предложения по имплементации в работу казахстанских судов лучших мировых практик и будет консультировать судей, рассматривающих инвестиционные споры.

Для защиты прав инвесторов в столице Астане создан Международный арбитражный центр на примере опыта Дубая, с включением в его состав авторитетных международных арбитров. Международный арбитражный центр города Астаны должен стать на евразийском пространстве ведущим органом по альтернативному, внесудебному разрешению споров широкого круга инвесторов, в том числе участников МФЦА.

На XVI-м съезде партии «Нұр Отан» Глава государства отметил, что сегодня слабые звенья судебной системы – это отбор судей и неэффективность квалификационных требований к судьям.

Для улучшения ситуации в этой сфере Конституционным законом РК от 4 декабря 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам Высшего Судебного Совета, судебной системы и статуса судей» ужесточены квалификационные требования и механизмы отбора кандидатов на судейские должности.

Квалификационный экзамен на должность судьи дополнен психологическим тестированием. Кандидаты допускаются к последующим этапам только после успешного прохождения психологического теста (до реформы психотест проводился на завершающем этапе экзамена, а его результаты носили рекомендательный характер). Претендент также будет проходить полиграфологическое исследование.

В целом процедура сдачи квалификационного экзамена включает в себя три этапа:

- 1) компьютерное тестирование на знание законодательства Республики Казахстан и способность его применения на практике;
- 2) проверку знаний претендента и способность их применения на практике по экзаменационным билетам, моделирующим конкретные ситуации из судебной практики;
- 3) психологическое тестирование.

Введена оплачиваемая годовичная стажировка в суде кандидатов на судебские должности с отрывом от основного места работы.

В процессе стажировки кандидат на должность судьи выполняет функции консультанта-помощника судьи. В обязанности стажера-кандидата входит осуществление действий по подготовке дел к судебному разбирательству, изготовление проектов процессуальных документов, внесение предложений судье о совершении действий, предусмотренных процессуальным законодательством, подготовка проектов ответов на обращения и запросы по делам, находящимся в производстве судьи, осуществление мониторинга соблюдения процессуальных сроков рассмотрения дел, а также иные функции, вытекающие из задач прохождения стажировки.

Прохождение стажировки на постоянной основе способствует приобретению практических навыков работы и повысит уровень подготовленности кандидатов к работе в должности судьи.

Для вновь назначенного судьи по результатам первого (испытательного) года работы проводится оценка профессиональной деятельности. Результаты его работы рассматриваются на заседании квалификационной комиссии Судебного жюри и по представлению Председателя Верховного Суда вносятся на утверждение Высшим Судебным Советом. В ходе заседания комиссия оценит уровень профессиональных знаний судьи и умение применять их при отправлении правосудия, результаты судебной деятельности, деловые и нравственные качества и соответствие его требованиям, предъявляемым Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и Кодексом судейской этики.

При неудовлетворительной оценке профессиональной деятельности судьи квалификационная комиссия Судебного жюри по представлению Председателя Верховного Суда рассматривает вопрос об освобождении судьи от занимаемой должности.

Введен институт личного поручительства судьями вышестоящих судов в отношении кандидатов на должности судей областных судов и Верховного Суда с установлением ответственности за объективность поручительства.

Данные меры направлены на дальнейшую реализацию Основных принципов ООН, касающихся независимости судебных органов, в соответствии с которыми «лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую подготовку и квалификацию в области права».<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Основные принципы независимости судебных органов. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 40/32 от 29 ноября 1985 года. – ИПС Эділет.

В целях усиления взаимосвязи обучения и судебной практики Институт правосудия выделен из структуры Академии государственного управления и преобразован в Академию правосудия при Верховном Суде. Это учебное заведение призвано стать крупным образовательным и научным центром судебной системы, где наряду с подготовкой судебного корпуса будут осуществляться повышение квалификации судей и научно-исследовательская деятельность.

Безусловно, дальнейшее укрепление законности, развитие демократических институтов в стране неразрывно связано с усилением роли суда и расширением его компетенции. Необходим такой уровень законодательной регламентации полномочий судебной власти, который бы соответствовал роли суда как регулятора отношений между субъектами общества в правовом государстве. Стержневым должен быть тезис эффективной судебной защиты любых конституционных прав и охраняемых законом интересов личности, юридических лиц и самого государства. К этому Казахстан подводят и его международные обязательства, вытекающие из универсальных международных правовых актов в области прав человека.

В этом контексте важнейшей предпосылкой усиления судебного контроля в досудебном производстве является, в соответствии с Планом нации, поэтапное расширение санкционирования судом следственных действий, затрагивающих конституционные права и свободы человека.

Говоря о повышении прозрачности судов, нельзя также не отметить и очевидные преимущества оснащения системой аудио- и видеofиксации залов судебных заседаний. АВФ судебных процессов минимизирует непроцессуальные контакты, а это одна из мер антикоррупционной политики судебной системы. Внедрение АВФ упрощает процесс отправления правосудия, позволяет оптимизировать и автоматизировать судопроизводство и экономить бюджетные средства. Постепенно все залы судебных заседаний оснащены системами АВФ (1418 залов).

Для дальнейшего усиления функций суда по защите прав и свобод граждан в рамках Плана нации расширена сфера рассмотрения дел с участием суда присяжных заседателей, посредством отнесения к его подсудности дополнительных составов преступлений. Указанные меры по совершенствованию уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей способствовали усилению независимости при принятии решений, более широкому вовлечению гражданского общества в отправление правосудия для повышения доверия общественности к судам.

Новый импульс судебной реформе придали поручения Президента Республики, данные на VII-м съезде судей, состоявшемся в конце

2016 года, а также конституционная реформа, проведенная по инициативе Елбасы в 2017 году.

В новой редакции статьи 81 Основного Закона уточнена функция Верховного Суда от 4 декабря 2015 года вместо положения об осуществлении надзора за деятельностью местных и других судов определено, что Верховный Суд в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела. Требования к судьям судов Республики определяются конституционным законом.

Все эти меры, во взаимосвязи с другими конституционными поправками, позволили снять проблемы, периодически возникающие при модернизации правоохранительной системы, и создали основу для углубления реформ.

21 декабря 2017 года Главой государства подписан Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности». Он направлен на усиление защиты прав граждан в уголовном процессе и снижение его репрессивности, повышение состязательности сторон, в том числе за счет предоставления дополнительных прав адвокатам, расширение судебного контроля на досудебной стадии, четкое распределение процессуальных полномочий, упрощение и обеспечение экономичности уголовного судопроизводства.

Важным событием стало принятие в 2016 году на съезде нового Кодекса судейской этики, где предусмотрены высокие стандарты поведения судей. Кодекс прошел широкую экспертизу не только внутри страны, но и за ее пределами, в частности, в Европейской комиссии к демократии через право Совета Европы (Венецианской комиссии).

Как отметил Глава государства на VII-м съезде судей: «Наша судебная система и процесс отправления правосудия должны вызывать доверие и соответствовать лучшим мировым стандартам». Именно на эти цели направлена государственная политика по развитию судебной власти. Много важных инициатив ещё находится в процессе выработки и окажет важное влияние на будущее развитие отечественной судебной системы.

Сильный и экономически развитый Казахстан является условием утверждения самых высоких стандартов демократии и прав человека. В свою очередь, профессиональное и беспристрастное правосудие – залог ускоренного всестороннего развития страны.

**ПРОКУРАТУРА – ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАКОННОСТИ И ЗАЩИТЫ ЧЕЛОВЕКА,  
ЕГО ЖИЗНИ, ПРАВ И СВОБОД**

**Государство и право – две неразрывные судьбы**

Самым ценным достижением Казахстана, несомненно, является обретение Независимости. Это стало отправной точкой развития суверенного государства, функционирующего на принципах общественного согласия, экономического развития на благо всего народа, казахстанского патриотизма, решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.

В стране возвращались исторические названия городов: Целиноград – Акмола, а затем Астана, Гурьев – Атырау, Шевченко – Актау, многие населенные пункты и улицы сменили свои привычные названия, связанные с уходящей эпохой на другие. Это возрождавшиеся из небытия имена деятелей, внесших существенный вклад в развитие общества и становление государственности, в том числе казахских биев: Толе би, Казыбек би, Айтеке би и других.

Налаживалась работа по правовой реабилитации незаконно репрессированных лиц. За небольшой период реабилитировано более 33 тысяч граждан. 18 сентября 1990 года Президент Казахстана Н.А. Назарбаев издал Указ «О мерах по оказанию помощи реабилитированным гражданам, пострадавшим от незаконных репрессий в период 30-40 – начала 50-х гг».

До обретения Казахстаном независимости органы прокуратуры в условиях советского государства, как и другие государственные органы, обслуживали интересы советской административно-командной системы, которую необходимо было менять.

25 октября 1990 года Верховным Советом принята Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР», провозгласившая верховенство Конституции республики и её законов. Логической вехой последующего исторического пласта политических событий стало принятие 16 декабря 1991 года Конституционного закона РК «О государственной независимости Республики Казахстан». В день подписания этого закона на политической карте мира появилось новое независимое государство – Республика Казахстан.

Первые годы Государственной Независимости Казахстана стали наиболее сложными не только в экономическом плане, но и в политико-правовом.

9 декабря 1993 года Верховный Совет принял Закон РК «О досрочном прекращении полномочий местных Советов народных депутатов Республики Казахстан», а на следующий день – законы «О досрочном прекращении полномочий Верховного Совета Республики Казахстан» и «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий». В этот день кризис двоевластия (Президента и Верховного Совета) был преодолен. Президент юридически и фактически стал гарантом Конституции и суверенитета в условиях неустойчивой политической системы.

Именно с этого момента мы можем констатировать, что Президент Республики Казахстан является Главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления её внутренней и внешней политики. Эти изменения позволили обеспечить согласованное функционирование всех ветвей власти.

С самых первых дней провозглашения Независимости мы с благодарностью вспоминаем выдающихся юристов и общественных деятелей, стоявших у истоков правовой реформы Казахстана: Салыка Зиманова, Султана Сартаева, Нагашбая Шайкенова, Гайрата Сапаргалиева, Максута Нарикбаева, Степана Шуткина, Юрия Хитрина и других, которые внесли неоценимый вклад в строительство нового правового государства.

В первой половине 90-х годов Казахстан испытал глубочайший экономический кризис. Причины такого катастрофического спада экономики были связаны с распадом страны и разрывом большинства торгово-экономических связей между бывшими союзными республиками.

В июне 1992 года принята «Стратегия становления Казахстана как суверенного государства».

В данном документе намечены мероприятия по формированию социальной рыночной экономики с учетом сочетания частной и государственной форм собственности, а также создание правовых условий реализации экономического самоопределения граждан Республики.

Для осуществления быстрых процессов государственного строительства и правовой демократии необходимо было в ускоренные сроки разработать новые подходы развития правовой системы.

Поэтому 12 февраля 1994 года Постановлением Главы государства утверждена Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан. В этом основополагающем документе определены основные принципы реформирования прокуратуры.

Впоследствии они нашли закрепление в Основном Законе, уголовном, уголовно-процессуальном кодексах, а немного позднее и в административном законодательстве страны.

Принятая 30 августа 1995 года Конституция Республики Казахстан определила президентскую форму правления, административно-территориальное устройство и утвердила высшие ценности человека, его жизнь, права и свободы.

### **Этапы развития органов прокуратуры**

За годы деятельности казахстанская прокуратура прошла несколько этапов своего развития.

Первый этап развития прокуратуры страны неразрывно связан с принятием Конституционного закона РК от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан», который потребовал от органов прокуратуры быстрой ориентации в сложившейся ситуации, отказа от изживших себя форм работы, поиска и применения эффективных методов прокурорского надзора.

В первые годы обретения Независимости страна столкнулась со сложностями переходного периода: это кризис всех отраслей хозяйства, перебои в поставках продукции, разрыв связей между государствами, закрытие предприятий, массовые миграционные процессы населения, отсутствие порой электрического света и тепла, рост безработицы и преступности. Все эти факторы вызывали социальную напряженность и снижение жизненного уровня населения.

На состояние законности в Казахстане оказывали влияние не только социально-экономические условия, но и, в первую очередь, невозможность оперативного принятия решений по вопросам противодействия преступности и другим нарушениям законности даже в случаях, не требующих отлагательства. В 90-е годы Республика была охвачена такими явлениями, как кражи, грабежи, разбои, рейдерство, рэкет и бандитизм. Следует честно признать, что вопрос стоял остро, уровень преступности с такой разнузданностью стал посягать на национальную безопасность государства. Это очень болезненно воспринималось населением страны и очень сильно подрывало веру людей не только в государственную власть и правоохранительную систему, но и надежду на будущее.

Построение сильного, эффективного государства в период становления государственности было немыслимо без точного, неуклонного исполнения законов в стране.

Сохранение внутренней стабильности и благополучия любого государства зависит от слаженной работы правоохранительной системы.

С учетом сложившейся криминогенной обстановки в стране, необходимо было в новой экономической ситуации выстроить внутренне управляемую систему органов прокуратуры.

Поэтому перечисленные факторы повлияли на содержание конкретных норм, регламентирующих полномочия прокуратуры. Это нашло отражение в Конституции, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 года и в Указе Президента РК, имеющем силу Закона, от 21 декабря 1995 года «О прокуратуре Республики Казахстан».

В статье 83 Конституции провозглашены основные положения о прокуратуре как единой централизованной системе с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору, осуществляющую свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетной лишь Президенту Республики.

Благодаря этим полномочиям прокуратура способна эффективно осуществлять высший надзор за законностью в деятельности государственных органов, иных организаций, независимо от формы собственности и принимаемых ими решений, судебных актов, исполнительного и административного производства, деятельности правоохранительных, специальных госорганов и иных направлений, определяемых законом.

Таким образом, Конституция укрепила положение и статус органов прокуратуры, определив ее место и роль в системе государственных органов как «око государево».

Сам факт конституционного закрепления статуса органов прокуратуры означает признание государством института прокурорского надзора как специфического, самостоятельного вида государственной деятельности, дистанцирующегося от всех ветвей власти, и этот фактор сыграл положительную роль для успешной реализации намеченных реформ.

В 1997 году обнародована Стратегическая программа «Казахстан-2030». В этом документе заложен путь самостоятельного национального развития Казахстана с учетом особенностей и внешних факторов.

Исполнение Стратегии «Казахстан-2030» потребовало от органов прокуратуры как высшего надзорного органа страны обратить особое внимание на обеспечение принципа законности, ужесточения ответственности должностных лиц и граждан за неисполнение законных требований и актов прокурорского надзора.

Второй этап развития органов прокуратуры связан с принятием 9 августа 2002 года Закона РК «О внесении изменений и дополнений в неко-

торые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора». Данным Законом установлена необходимость дальнейшего повышения уровня законности и защиты прав граждан.

В этот период прокурорский надзор все еще сохранял в себе устаревшее наследие советской эпохи и требовал кардинального пересмотра.

Указанное подтверждается и тем, что прокуратура и прокурорский надзор до принятия нового Закона РК от 30 июня 2017 года «О прокуратуре» не подвергался значительным изменениям, а в утративший силу Закон РК от 21 декабря 1995 года «О прокуратуре» вносились изменения, касающиеся лишь расширения полномочий надзорного органа.

В Послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Новый Казахстан в новом мире» от 28 февраля 2007 года в качестве приоритетной задачи сформулирована необходимость проведения в Казахстане административной реформы, которая призвана стать инструментом реализации прорыва Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира.

Проведенная административная реформа имела важное значение, поскольку без этого было немислимо успешное осуществление в стране всех других экономических и социальных преобразований.

Указом Президента РК от 18 декабря 2012 года утверждена «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства».

В рамках исполнения пункта 80 Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана разработана Государственная Программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014-2020 годы.

Елбасы Н.А. Назарбаев в Послании народу «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года поставил новые задачи по внедрению в стране ряда принципов и стандартов ОЭСР.

В качестве одной из рекомендаций ОЭСР является требование «обеспечения повышения уровня прозрачности и подотчетности правоохранительных органов».

Реализовать программу модернизации правоохранительной системы Казахстана запланировано в два этапа: первый – 2014-2016 годы, второй – 2017-2020 годы.

Третий этап развития прокуратуры приходится на Конституционную реформу 2017 года, инициированную Главой государства, и второй этап реализации программы модернизации правоохранительной системы.

Основной целью утвержденной программы стало повышение уровня доверия к органам правопорядка путем обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства.

Ожидается, что реализация программы завершит процесс создания правоохранительной системы, соответствующей общепринятым международным стандартам и целям Стратегии «Казахстан-2050».

В связи с этим возникла необходимость разработки Концепции прокурорского надзора в новом формате, в которой необходимо было определить место прокуратуры в системе государственного устройства, понятие, формы, объем, пределы прокурорского надзора и его соотношение с другими направлениями деятельности прокуратуры.

Так, существовавшая до 30 июня 2017 года включительно практика надзора брала свое начало со статьи 164 Конституции СССР 1977 года, которая предусматривала осуществление высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов с указанием перечня субъектов такого надзора, включающего, наряду с государственными органами, предприятия, кооперативы, общественные организации граждан.

Использование термина «исполнение» в Конституции СССР не случайно. Согласно теории права, исполнение, как форма реализации права, представляет собой выполнение физическим или юридическим лицом действий, предусмотренных нормой права.

Таким образом, внесенные Законом РК от 10 марта 2017 года поправки в Конституцию РК, где теперь используется термин «соблюдение» подразумевает надзор только в отношении государственных органов, тогда как термин «исполнение» в Конституции СССР подразумевал более широкий круг поднадзорных субъектов. В связи с этим прокуратура полностью отказалась от устаревшего советского понимания прокурорского надзора.

Политика государства направлена на снижение административного давления на бизнес и созданию благоприятного бизнес-климата.

В Плане нации «100 шагов» Президентом РК Н.А. Назарбаевым определена задача – сократить участие прокурора в суде по гражданско-правовым спорам для упрощения судебных процедур и ускорения судебного процесса.

Данное решение не случайно, так как ограничение участия прокурора в гражданско-правовых делах минимизирует коррупционные проявления и устранил вовлечение прокуратуры в разрешение экономических и политических споров, что в целом согласуется со стандартами стран ОЭСР и положительно повлияет на повышение доверия населения как к правоохранительному органу.

Во исполнение поручений Главы государства существенно сокращен перечень дел обязательного участия прокуратуры в гражданском судопроизводстве, теперь она может участвовать только по инициативе суда или прокурора, когда затрагиваются интересы государства, в отношении граждан, не имеющих возможности самостоятельно себя защитить, и когда требуется защита общественных интересов широкого круга лиц – это, к примеру, массовое увольнение, невыплата зарплаты большому трудовому коллективу, по участникам долевого строительства.

Кроме того, принятые меры позволили усилить роль судебной системы в гражданском судопроизводстве.

Казахстан за почти три десятилетия своего суверенного развития стал успешным и современным государством. С его историей образования и становлением независимости всецело связана и деятельность надзорного органа. Поэтапно пройдены шаги, призванные выстроить эффективную систему органов прокуратуры, отвечающую современным вызовам.

Происходящие в стране и законодательстве перемены выдвинули на первый план человека как высшую ценность общества, были расширены права граждан на судебную защиту. Правовая защита личности стала главным содержанием деятельности органов прокуратуры республики.

Оценивая пройденные этапы становления и развития органов прокуратуры со времен провозглашения Независимости Республики, нельзя не подчеркнуть ее роль в становлении государственности, развитии демократических процессов, укреплении законности и правопорядка.

### **Осуществление полномочий на трех основных принципах**

Принцип законности. Это самый главный принцип выполнения полномочий прокурором, который является основным условием соблюдения двух других принципов. В чем его суть? Прокурор в рамках закона осуществляет высший надзор за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений.

Защищая закон, прокурор, прежде всего, должен беспрекословно следовать ему, сам опираясь на закон, а его решения должны быть мотивированными и обоснованными. Это, несомненно, накладывает на прокурора как на правоприменителя особые требования, в том числе и морально-этические.

Система правовых актов прокурорского реагирования и принимаемые прокурором решения должны быть безупречно обоснованы законом,

а полномочия прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них должны быть исключительно в определенных законом формах.

Прокуратура – единственный орган, к компетенции которого Конституцией страны отнесен высший надзор за законностью как одна из наиболее важных форм обеспечения законности в стране. Термин «высший» означает не только предельность инстанции ее осуществления, но и объем, глубину и пределы его распространения.

Принцип независимости от других государственных органов и подотчетность прокуратуры лишь Президенту Республики Казахстан.

В своей организации и деятельности прокуратура не зависима от органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Этот принцип выражается в том, что прокуроры, находясь в единой централизованной системе с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Республики, пребывая в иерархической подчиненности друг с другом, обладают определенной самостоятельностью, независимостью и творческой активностью при исполнении возложенных обязанностей.

Единую систему прокуратуры образует Генеральная прокуратура, прокуроры областей и приравненные к ним (прокуроры городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан, главные военная и транспортная прокуратуры), районные и приравненные к ним городские, межрайонные, а также специализированные прокуратуры (военные, природоохранные, транспортные, прокуратуры специальных объектов).

Комитет по правовой статистике и специальным учетам и Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре также входят в единую систему прокуратуры.

Единоначалие повышает персональную ответственность прокуроров за принимаемые решения, в особенности, когда они сопряжены с применением мер государственного принуждения и ограничения прав граждан.

Совмещение «железного подчинения» и функциональной самостоятельности прокурора позволяют ему эффективно решать стоящие перед ним задачи.

Еще в 1721 году российский император Петр 1 представлял себе цели и задачи прокуратуры как «око государево». Этот подход с теми или иными отступлениями нашел свое отражение в изменяющемся отраслевом законодательстве на протяжении всей нити времени служения прокуратуры обществу и государству. Те же определения нашли свое отражение и в статье 83 Конституции Республики Казахстан, где сказано, что прокуратура осуществляет свои полномочия независимо

от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики.

Данный принцип заключается в осуществлении органами прокуратуры особых полномочий и заслушивание Президентом не реже одного раза в квартал отчета Генерального Прокурора о состоянии законности в стране.

### **Конституция Казахстана – правовой фундамент развития страны**

Основной Закон страны, принятый на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, стал олицетворением прогрессивных идей передовой юридической науки, закрепив правовые постулаты создания новой казахстанской государственности. С его помощью Республика Казахстан осуществила глубокие социально-экономические преобразования, выстроила международные отношения исключительно в правовых рамках.

Н.А. Назарбаев еще в первые годы построения Независимого государства выдвинул тезис «сначала – экономика, потом – политика», который стал одним из принципов экономического развития на благо всего народа и отмечен в пункте 2 статьи 1 Основного Закона. Этот важный принцип придал мощный импульс развития в стране социально ориентированной рыночной экономики.

Реализуя свои полномочия в строгом соответствии с Конституцией и законами республики, прокуратура правовыми методами обеспечивает контроль Главы государства за деятельностью всех ветвей власти.

Согласно статьи 6 Конституции в Казахстане признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность. Вот почему в Законе Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года самой первой задачей прокуратуры определена защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства.

Эти и многие другие законодательные положения неоднократно проходили проверку на прочность не только временем, но и средствами конституционного контроля. Так, к примеру, 15 сентября 2008 года в Конституционный Совет Республики Казахстан поступило обращение Премьер-Министра Республики Казахстан о толковании ряда норм Конституции с постановкой ряда вопросов по организации государственного управления. В том числе позволяет ли Конституция сохранить у государственных органов как контрольные, так и надзорные функции, или единственным субъектом осуществления надзорных функций являются органы прокуратуры.

Конституционным Советом дано толкование норм Конституции, что Основной Закон не содержит ограничений по закреплению за государственными органами, в рамках их компетенции, контрольных и надзорных полномочий, в связи с чем надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы.

Другие государственные органы вправе осуществлять надзорные функции в пределах их компетенции. Однако это не может умалять или подменять прокурорского надзора, особая форма и предмет которого определена и закреплена Конституцией РК.

В Нормативном постановлении Конституционного Совета РК от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) статьи 61, а также ряд других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» указывается, что конституционная характеристика прокурорского надзора в качестве высшего надзора заключается, наряду с прочим, в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими государственными органами, в том числе обладающими надзорными полномочиями.

Позже, ряд положений Конституции подвергся корректировке. 10 марта 2017 года во исполнение Плана нации Елбасы «100 конкретных шагов» по реализации пяти институциональных реформ, в числе которых обеспечение верховенства закона принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан».

Поправки затронули и деятельность высшего надзорного органа, согласно которым в соответствии со статьей 83 Основного Закона прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Таким образом, Конституционная реформа 2017 года определила ограничения в осуществлении пределов высшего надзора, которые устанавливаются законом.

В последующем, в целях реализации указанных конституционных положений 30 июня 2017 года был принят Закон РК «О прокуратуре», в котором, в том числе, конкретизированы очертания прокурорского надзора, а также основные подходы в функционировании и устройстве органов прокуратуры в Республике Казахстан.

В соответствии с конституционными изменениями в нем определены назначение, правовые основы и принципы организации и деятельности,

сферы прокурорского надзора (основные направления, предмет, формы, пределы и виды надзора), представительство интересов государства в суде и уголовное преследование, правовые акты и система органов прокуратуры, а также иные вопросы.

### **Совершенствоваться – сохранив преемственность традиций**

13 октября 2017 года Президентом страны Н.А. Назарбаевым подписан Указ «О некоторых вопросах органов прокуратуры Республики Казахстан».

Данным Указом утверждено Положение о Генеральной прокуратуре как непосредственно подчиненном и подотчетном Президенту Республики правоохранительном государственном органе.

Перед решением вопросов о перспективах развития прокуратуры, о ее месте в системе органов власти, было обращено внимание на основные конституционные функции прокуратуры, которая от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Данные функции вполне отвечают высоким стандартам правового государства и направлены на обеспечение реализации принципа сдержек и противовесов в соответствии с демократическими традициями.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010 до 2020 года уголовное и уголовно-процессуальное законодательство пересмотрены с целью создания оптимальной модели судопроизводства. Концепция предусматривала введение новых институтов, направленных на дальнейшее последовательное развитие основополагающих принципов защиты прав и свобод человека в уголовном судопроизводстве.

21 декабря 2017 года принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности».

Модернизация процессуальных основ правоохранительной деятельности на основе норм международного права направлена на реализацию задач по укреплению защиты прав человека в уголовном процессе, повышение состязательности сторон, расширение судебного контроля, исключение дублирования и четкое распределение полномочий между органами расследования, прокуратурой и судом.

Для расширения судебного контроля в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан введен институт следственного судьи, задачей которого стало осуществление оперативного судебного контроля в ходе досудебного производства. Таким образом, прокуратура «добровольно» передала часть своих полномочий, в том числе по санкционированию ряда процессуальных действий, судебной ветви власти.

Между тем юридическая общественность и общество с одобрением восприняло нововведения. О том, что государство может вмешиваться в частную жизнь человека только через институт судебного контроля в форме санкционирования процессуальных действий, включая негласные следственные действия, прописано в таких важных документах, как Европейская конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод, Международном пакте о защите гражданских и политических прав.

В связи с этим от прокуратуры судам переданы такие функции, как санкционирование проведения негласных следственных действий, продление сроков проведения негласных следственных действий, уведомления лица о проведенных в отношении него негласных следственных действий, функции по санкционированию применения залога, принудительного освидетельствования, получения образцов, рассмотрение органа, ведущего уголовное преследование о санкционировании эксгумации и запрета на приближение.

Общая тенденция развития государственных институтов в мире направлена на ограничение функций государства до самых необходимых. Этой политики Елбасы придерживался с самого начала, уже в первой национальной Стратегии «Казахстан-2030».

Этот новый подход, соответствующий лучшим международным практикам и стандартам, после некоторой доработки включен в новый Закон Республики Казахстан «О прокуратуре» от 30 июня 2017 года.

Таким образом, все перечисленные конституционные поправки для эффективного выполнения основных функций и задач прокуратуры потребовали пересмотра правового статуса и полномочий Генерального Прокурора и изменения установленной структуры численности.

Реализация конституционных функций прокуратуры возложена главным образом на четыре подразделения:

1-ая служба – Служба уголовного преследования, задача которой заключается в недопущении привлечения к уголовной ответственности невиновного лица и обеспечение принципа неотвратимости наказания за совершение уголовного правонарушения, и 2-ая служба – Служба по надзору за законностью приговоров, вступивших в силу, и их исполне-

нием, основным направлением деятельности которой является защита прав человека на справедливое судебное разбирательство, гуманное обращение и уважение достоинства при исполнении наказания.

Действующая редакция обновленной конституционной нормы определила одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры – участие в уголовном процессе.

Такое преобразование статьи 83 Конституции является логичным и отвечает разделению полномочий полиции (следствие и дознание), прокуратуры и суда в полном соответствии с основными уголовно-процессуальными функциями – обвинения, защиты и отправления правосудия. Этой же модели придерживаются и в странах ОЭСР.

3-я служба – Служба по защите общественных интересов, которая осуществляет высший надзор за законностью деятельности государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, иных организаций независимо от формы собственности, а также принимаемых ими актов и решений.

В соответствии с Законом о прокуратуре высший надзор осуществляется посредством проведения проверок, анализа состояния законности, оценки актов, вступивших в силу.

Ключевым элементом организации высшего надзора за соблюдением закона и эффективным правовым средством выявления правонарушений и установления обстоятельств, им способствующих, является прокурорская проверка.

Теперь проверки могут назначаться только в случаях установления факта невыполнения или ненадлежащего выполнения своих полномочий иными органами контроля и надзора, к компетенции которых отнесены соответствующие вопросы (за исключением проверок, проводимых на основании поручений Президента Республики или Генерального Прокурора РК либо при осуществлении надзора за соблюдением законности в деятельности правоохранительных и специальных государственных органов).

К формам осуществления прокурорского надзора законом также относится и анализ состояния законности, который проводится без посещения прокурорами субъектов (объектов) проверки путем изучения различных статистических данных, материалов, содержащих сведения о нарушении законов.

В целом, все принятые меры, как было определено в поручениях Главы государства, направлены прежде всего на создание более комфортных

условий для ведения бизнеса в Казахстане, что, в конечном счете, призвано придать предпринимательству более массовый характер.

4-ая Служба – служба специальных прокуроров, направлением деятельности которой является досудебное расследование, в том числе путем руководства следственными и следственно-оперативными группами.

Законодатель умышленно не определил подследственность специальных прокуроров. Это обуславливалось тем, что требовалось противодействие системным преступлениям, совершаемым в различных сферах правоотношений.

Вместе с тем, вопросы приоритетности тех или иных уголовных дел определяются Генеральным Прокурором в отраслевых актах. Сегодня это Инструкция об организации досудебного расследования в органах прокуратуры, утвержденная приказом Генерального Прокурора.

### **Ставка на человеческий капитал**

Целью кадровой политики правоохранительных органов является формирование высокопрофессионального кадрового состава, способного компетентно решать поставленные задачи.

Первым шагом в этом направлении стал Указ Президента страны от 31 декабря 2013 года об утверждении Концепции кадровой политики правоохранительных органов.

В его реализацию, а также с учетом поручений, определенных в Плане нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», в органах прокуратуры проведена реформа «Формирование профессионального государственного аппарата». Она кардинально поменяла подходы к работе с самым ценным ресурсом – кадровым составом. На первый план выдвинут принцип меритократии, согласно которому руководящие посты должны занимать наиболее способные люди, независимо от их социального происхождения и финансового достатка, а также компетентностный подход при карьерном продвижении, поступление на службу с низовых должностей.

Реализация политического курса страны объективно диктует повышение роли органов правопорядка. Государство сегодня нуждается в эффективной системе защиты прав личности, обеспечении общественной безопасности и внутривластной стабильности. Чтобы достойно ответить на современные вызовы и угрозы, стране нужны сильные правоохранительные органы и профессионалы высокого класса. Именно поэтому проблема формирования достойного кадрового потенциала стала для нас задачей номер один.

Потребность в высококвалифицированных кадрах остро поставила вопрос о необходимости кардинального пересмотра кадровой политики, внедрения передовых стандартов и инноваций в области кадрового менеджмента, позволяющих обеспечить отбор и продвижение по службе самых грамотных и добросовестных сотрудников.

Чтобы найти ответы на существующие кадровые проблемы, Генеральная прокуратура летом 2016 года через сеть Интернет обратилась к общественности с вопросом: «Можно ли устроиться в прокуратуру без связей?» 93% респондентов из 7,5 тысяч, принявших участие в опросе, ответили: «Нет, невозможно». Похожий опрос провели в трёх казахстанских вузах. Среди 480 студентов лишь 45, т.е. менее 10%, считают, что устроиться в прокуратуру можно самому. Остальные сказали: только через связи.

Поэтому, взяв на вооружение общегосударственный постулат «использование кризиса для рывка», необходимо было ускоренно произвести «перезагрузку» в системе отбора кадров.

Решением проблемы стала разработка и реализация проекта «В прокуратуру лучшие кадры».

Пользуясь случаем, мы ещё раз выражаем благодарность президенту Назарбаев Университета господину Шигео Катсу, а также Фатиме Жакыповой, которые оказали неоценимую поддержку в этом проекте вместе с экспертами и специалистами компаний «большой четвёрки» «Deloitte» и «Ernst&Young», а также университетов КазГЮУ и КазГУ.

Процесс определили в два этапа – отбор и конкурс. Отборочный этап состоит из сдачи кандидатом теста на знание законодательства, прохождения медкомиссии и специальной проверки. На конкурсном этапе – прохождение собеседования и десятидневной стажировки.

Кандидат на службу должен выполнить четыре задания: описать свой жизненный опыт, написав эссе, решить кейсовые задачи и пройти универсальное психологическое исследование.

Вся суть заключается в том, что работу оценивают не сотрудники прокуратуры, а независимые эксперты с опытом оценки персонала (ученые-юристы и правоведаы), на решение которых невозможно повлиять, так же, как и договориться с компьютером. Кроме того, кандидат не знает, кто его оценивает, а эксперт – чью работу он оценивает, так как работа зашифрована.

В результате, успешно смогли пройти все этапы конкурса только лучшие кандидаты.

Был сформирован Паспорт компетенций молодого сотрудника. Это стандарт профессионального поведения, знаний, умений и навыков, которыми должен обладать молодой сотрудник после окончания обучения в Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре.

Система отбора кадров делает «ставку на человеческий капитал». Она основана на вере в человека-профессионала и его особые возможности (знания, умения, навыки, опыт, талант), на убежденность в том, что этот нематериальный актив определяет будущее органов прокуратуры.

### **Международное сотрудничество**

Глобализация мировых процессов, возрастающие потоки миграции и мобильность населения, расширение географии влияния преступных групп, выходящие за границы одной страны и континента, требуют принятия активных мер по эффективному взаимодействию с другими странами в противодействии преступности и другим угрозам и вызовам.

Одна из основных функций прокуратуры – взаимодействие с компетентными органами иностранных государств и международными организациями и надзор за применением законов в сфере международного правового сотрудничества.

Эти функции прокуратурой реализуются в соответствии с Конституцией, международными договорами, Уголовно-процессуальным кодексом и законами Казахстана.

**Во-первых**, это оказание правовой помощи по уголовным делам, экстрадиция, осуществление уголовного преследования; перевод осужденных лиц и лиц, страдающих психическими заболеваниями, а также организация и проведение международных встреч, конференций, семинаров.

**Во-вторых**, надзор за законностью заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республикой Казахстан, координация и повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере международного сотрудничества по вопросам борьбы с преступностью.

**В-третьих**, расширение и совершенствование международно-правовой базы по вопросам борьбы с преступностью, обеспечения законности и правопорядка, в частности, заключение двусторонних международных договоров и присоединение к многосторонним международным договорам в сфере уголовного судопроизводства.

Следует отметить, что за период с 2011 по 2017 годы органы прокуратуры рассмотрели свыше 17 тысяч запросов об оказании международно-правовой помощи, экстрадиции, осуществлении уголовного преследова-

ния, передаче осужденных и их транзитную перевозку по территории Казахстана. С каждым годом число таких запросов растет.

Одним из важных направлений международного сотрудничества в борьбе с преступностью является экстрадиция лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений лиц, которые, скрываясь в других странах, пытаются избежать правосудия. За прошедшие 5 лет Казахстану выдано 349 разыскиваемых лиц и более 100 запросов находятся на рассмотрении в компетентных органах зарубежных стран. В свою очередь, иностранным государствам выдано 555 лиц, скрывавшихся в Казахстане. Наибольшее число запросов о выдаче удовлетворяются странами постсоветского пространства – Россией, Кыргызстаном, Беларусью и Украиной. Генеральная прокуратура добивается также выдачи лиц из стран дальнего зарубежья. К примеру, только за последние два года из ОАЭ выдано 8 лиц. Помимо этого выдавались лица из Испании, Португалии, Румынии, Швеции, Болгарии, Германии и Финляндии.

По принципу неотвратимости наказания, для осуществления уголовного преследования в отношении иностранных граждан, совершивших преступления в Казахстане и скрывшихся у себя на родине, за рубеж направлено 420 уголовных дел.

Чтобы защитить права и интересы наших граждан, отбывающих наказание за рубежом, проводится работа по их переводу на Родину. Например, за истекшие пять лет Казахстаном принято 152 наших граждан. Впервые в августе 2015 года из Китая приняты 5 казахстанцев для отбывания наказания на Родине, в ближайшее время планируется принять ещё шестерых. За тот же период в иностранные государства передано 265 осужденных иностранцев.

В декабре 2015 года Казахстан присоединился к Межамериканской конвенции об отбывании уголовного наказания за рубежом от 1993 года. Теперь появилась возможность перевода на Родину граждан Казахстана, отбывающих наказание в странах американского континента.

Значительно активизировалась работа по расширению договорной базы с иностранными государствами в области уголовного судопроизводства. В настоящее время по столь важным вопросам установлены договорно-правовые отношения с 61 государством, в т.ч. с 10 европейскими.

Из действующих 45 двусторонних международных договоров 23 заключены за последние 5 лет (10 – по правовой помощи, 6 – выдаче и 7 – по передаче осужденных). Только в прошлом году подписаны договоры с Италией, США, Монако, Венгрией, Великобританией и Индией.

Многосторонние международные договоры универсальны и эффективны, поэтому по инициативе Генеральной прокуратуры в 2015 году ратифицированы межамериканские конвенции о взаимной помощи по уголовным делам и отбывании уголовного наказания за рубежом. Ведется работа по ратификации Межамериканской конвенции о выдаче.

Работа в этих направлениях постоянно совершенствуется, принимаются меры по заключению договоров с другими странами, которые представляют интерес для организованных преступных групп и отдельных преступников, пытающихся избежать наказания. Уже сейчас ведутся переговоры по заключению 38 договоров с иностранными государствами по вопросам борьбы с преступностью.

### **Совместные усилия на противодействие преступности**

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная 24 августа 2009 года Указом Президента РК, признала органы прокуратуры ядром правоохранительной системы страны.

Законом РК от 29 декабря 2010 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования деятельности органов прокуратуры» впервые за органами прокуратуры, помимо надзорной, закреплена и координационная функция.

Координационная функция прокуратуры объективно вытекает из ее роли как структуры, взаимодействующей по вопросам обеспечения законности со всеми ветвями государственной власти.

В условиях сложной криминогенной обстановки, важным фактором успешного противодействия преступности выступает четкое скоординированное взаимодействие не только правоохранительных органов, но и всех звеньев органов государственной власти.

Генеральная прокуратура стала высшим органом, обеспечивающим координацию и согласованность действий по всем основным направлениям деятельности не только органов, ведомств и учреждений прокуратуры, но и всех правоохранительных органов Казахстана.

2 мая 2011 года Указом Президента Республики Казахстан утверждено Положение «О Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью». Совет является консультативно-совещательным органом, образуется в целях координации и повышения эффективности деятельности госорганов в обеспечении законности и правопорядка в стране, необходим для

объединения усилий и взаимодействия правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие в борьбе с преступностью.

Возглавляет Координационный совет председатель, которым является Генеральный прокурор Республики Казахстан по должности. Постоянные члены Координационного совета: Генеральный прокурор, Председатель Комитета национальной безопасности, Директор Службы внешней разведки «Сырбар», Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Председатель Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции, Министр внутренних дел, Министр юстиции и с временно делегированными полномочиями председатель Комитета государственных доходов Министерства финансов.

Органы прокуратуры координируют деятельность правоохранительных и других государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью для того, чтобы обеспечить взаимодействие этих органов, взаимный обмен информацией и согласованность их действий при реализации общих задач. Эта деятельность осуществляется органами прокуратуры в рамках постоянно действующих координационных советов, которые создаются при Генеральной прокуратуре, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах.

Работа Координационного совета строится на основе совместно принятых полугодовых планов работы. Проект плана прорабатывается в каждом правоохранительном органе, при необходимости вносятся дополнения и представляются к установленному сроку на имя председателя Координационного совета.

На заседания Координационного совета, при необходимости, с учетом рассматриваемых вопросов приглашаются представители Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан, центральных государственных органов и их территориальных подразделений, судов и иных государственных органов, общественных организаций и средств массовой информации.

Генеральный Прокурор РК также входит в состав Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств, который создан 7 декабря 1995 года совместным решением генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств. Основными задачами этой структуры являются: согласование и объединение усилий, координация действий, расширение сотрудничества прокуратур государств-участников СНГ

в защите прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка и в борьбе с преступностью; разработка предложений по сближению национального законодательства; участие в развитии договорно-правовой базы СНГ.

Решением Совет глав государств СНГ от 25 января 2000 года решил придать Совету статус межгосударственного органа СНГ.

Несомненно, деятельность Координационного совета способствует профилактике и снижению роста преступности как в Республике Казахстан, так и в странах ближнего зарубежья.

Таким образом, органы прокуратуры, являясь государственно-правовым инструментом защиты прав и свобод граждан, так и интересов государства, повсеместно формируют новую правовую реальность, в которой обеспечение эффективной защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства является высшим приоритетом.

*Владимир ЖУМАКАНОВ*

## **БЕЗОПАСНОСТЬ НАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК – ТРЕБОВАНИЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА**

### **Вопрос приоритета**

Успешное государственное строительство требует учета требований безопасности как на стадии планирования, так и реализации. Здание государственности должно, с одной стороны, выдерживать различные типы негативного воздействия, а с другой стороны, сохранять способность для дальнейшего динамичного расширения.

Это возможно в том случае, если модель национальной безопасности соответствует общей архитектуре государства и общества. Стратегической целью Казахстана является построение суверенного процветающего государства, которое входит в число наиболее развитых стран мира.

Обеспечение национальной безопасности не просто создает условия, среду для достижения этой цели. На самом деле безопасность следует рассматривать как один из важнейших параметров качества жизни общества и критериев эффективности государственного управления.

История, в том числе новейшая, убедительно доказала, что оставшиеся без должного ответа вызовы безопасности могут достаточно быстро разрушить даже казавшиеся прочными социальные и экономические конст-

рукции и отбросить страну по уровню жизни и экономического развития на десятилетия назад буквально в считанные месяцы.

Национальная безопасность в современной трактовке уже неотделима от успешного развития страны, будучи ее стержневым элементом.

В то же время на практике эта закономерность далеко не всегда находит отражение в реальном содержании государственной политики.

Казахстан является примером, когда национальная безопасность не просто находится среди приоритетов (не только декларируемых, но и выполняемых), а занимает ключевое место, выполняя интегрирующее значение для других направлений. В этом можно убедиться, если провести анализ важнейших документов, определяющих исторический путь нашей страны.

В Стратегии «Казахстан-2030», которая стала первым всеобъемлющим долгосрочным планом в истории суверенной страны, именно национальная безопасность была обозначена первым приоритетом. Ставилась задача обеспечить развитие Казахстана как независимого суверенного государства при сохранении полной территориальной целостности.

Для этого обозначалась необходимость построения дружественных отношений с соседними государствами, развитие конструктивных взаимоотношений с ведущими региональными и глобальными игроками, международными институтами, иными словами – обретение своего места в мировом сообществе.

Также в Стратегии «Казахстан-2030» подчеркивался приоритет освоения природных ресурсов как основы для защиты суверенитета и территориальной целостности, укрепления казахстанской гражданственности и патриотизма, а также строительства и модернизации Вооруженных сил.

Все эти стратегические задачи были успешно выполнены.

Вместо «Стратегии-2030», которая по большинству параметров была досрочно реализована, в настоящее время основным документом, детерминирующим всю систему государственного планирования, является Стратегия «Казахстан-2050».

В этом документе аспекты национальной безопасности также получили особое звучание. Примечательно, что сама логика построения Стратегии-2050 основана на классических подходах, используемых в сфере безопасности.

Так, в документе определены 10 глобальных вызовов XXI века, отражены все ключевые типы безопасности, в том числе энергетическая, продовольственная, социальная, экономическая, внешняя.

А далее именно через призму этих вызовов осуществляется целеполагание, определение приоритетов и построение основных направлений стратегического развития Казахстана до 2050 года.

При этом в блоке, посвященном укреплению государственности, предусмотрены три направления, напрямую связанные с аспектами безопасности.

Среди них следование принципу нулевой терпимости к правонарушениям как основа обеспечения общественной безопасности, усиление борьбы с коррупцией как прямой угрозой национальной безопасности, модернизация правоохранительных органов и спецслужб как условие эффективного обеспечения безопасности.

Также в блоке, связанном с внешнеполитической деятельностью, первым среди приоритетов указано всемерное укрепление региональной и национальной безопасности.

В разделе «Новый казахстанский патриотизм – основа успеха нашего многонационального и многоконфессионального общества» особо выделено противодействие религиозному экстремизму и терроризму.

Фактически, аспекты национальной безопасности красной нитью проходят через всю Стратегию «Казахстан-2050», что подчеркивает понимание их особой значимости. Это отвечает современным подходам к государственному менеджменту и прогнозированию, которые базируются именно на принципах, заимствованных из сферы управления рисками.

По-иному и не может быть в мире, который стремительно меняется, и в котором способность распознавать вызовы и адекватно на них отвечать является условием выживания и процветания государства.

Инвестиции в национальную безопасность предполагают не только ассигнование финансовых средств, достаточное для поддержания на должном уровне и постоянного совершенствования системы обороны и правопорядка.

Прежде всего, это выделение такого уникального ресурса, как политическая воля. Интеграция всесторонних аспектов национальной безопасности в стратегическое планирование высшего уровня, стала возможной благодаря принципиальной позиции Главы государства, который предложил обществу Стратегии «Казахстан-2030» и «Казахстан-2050», и как никто другой отчетливо осознавал роль национальной безопасности, ее неразрывное единство с общегосударственной архитектурой.

Понимание стратегического места национальной безопасности в системе координат – это краеугольный камень ее эффективности.

Но не менее важными составляющими стали создание соответствующего правового фундамента, институционального обеспечения, и в совокупности – целостной системы национальной безопасности с мощным потенциалом самосовершенствования и адаптации к новым вызовам.

### **Как формировались основы**

В историческом развитии системы национальной безопасности Казахстана можно выделить три макроэтапа.

Особенности каждого из них определялись, с одной стороны, стратегией государства, а с другой стороны, диктовались теми вызовами, которые доминировали в повестке дня.

Первый этап берет свое начало с момента обретения Казахстаном независимости, когда время потребовало безотлагательного выстраивания архитектуры безопасности.

Уже через три дня после принятия Конституционного Закона «О государственной независимости Республики Казахстан», 19 декабря, был создан Комитет государственной безопасности Республики Казахстан вместо упраздненного Комитета, входившего в общесоюзную систему госбезопасности.

В июне 1992 года был принят Закон «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан». А в июле Указом Президента Н.А. Назарбаева создан Комитет национальной безопасности.

Эти события лета 1992-го являются важнейшей вехой, что связано не просто с окончательным уходом от советской системы. Замена слова «государственной» на «национальной» означала смену самой парадигмы безопасности в суверенной стране.

Смысловые различия между ними заключаются в том, что категория «национальной безопасности», будучи универсальной, включает защиту интересов не только государства, но также личности, общества.

Безопасность личности является своего рода фундаментом, на котором основываются легитимность государства, его безопасность, а также безопасность и стабильность гражданского общества.

В научных исследованиях есть много трактовок различий между категориями национальной и государственной безопасности. Но сам факт выбора, сделанного Казахстаном в пользу первой категории, как более широкой, стал историческим водоразделом.

Такой принципиальный поворот отвечал новому курсу страны и совпадал с логикой реформ, проводимых Н.А. Назарбаевым в политике и экономике.

События, происходившие в социально-экономической и политической сфере, не могли не наложить отпечаток и на содержание той работы, которая осуществлялась для выстраивания системы национальной безопасности.

Плотность появляющихся вызовов без преувеличения можно было назвать беспрецедентной. В молодом государстве с протяженностью границы 14 тысяч километров (не делимитированной) происходил лавинообразный экономический спад (к 1999 году промышленное производство упало на 54% от уровня 1991 года), отток населения (с 1992 по 2002 годы сократился на 1 миллион 600 тысяч человек).

Все это – при таких вводных данных, как многонациональный и многоконфессиональный состав населения, активизация интереса зарубежных игроков, рост преступности и бурное появление новых ее видов.

По сути, требовалось сохранить целостность суверенного государства и его будущее. Именно такой и была задача системы национальной безопасности того этапа.

Несмотря на все трудности, она была успешно решена. Не был реализован ни один из описываемых экспертами пессимистичных сценариев, связанных с возникновением социальных конфликтов, экономического краха, транспортной изоляции, территориальных споров, и, в конечном итоге, несостоятельности молодого государства.

Если говорить о видах безопасности, то безусловной доминантой этапа была военная безопасность, поскольку защита суверенитета и территориальной целостности предполагала формирование Вооруженных сил, способных справиться со всеми возможными угрозами.

Уже к февралю 1993 года был подготовлен базовый документ – первая Военная доктрина.

Военное строительство осуществлялось под постоянным личным контролем Главы государства, благодаря чему военной безопасности уделялось должное внимание даже в самые сложные годы экономического кризиса и бюджетного дефицита.

Благодаря твердой позиции своего Лидера Казахстан справился со всеми текущими вызовами, обеспечив защищенность страны от возможных внутренних и внешних угроз. Главное – были созданы условия для беспрепятственного осуществления кардинальных реформ в социально-экономической и общественно-политической сфере, заложивших основу для будущего процветания страны.

Результатом первого этапа развития системы национальной безопасности стало формирование ее правовых и институциональных основ.

В данной системе особую роль играет Совет Безопасности Республики Казахстан, который возглавляется Президентом Республики и образован для содействия реализации его полномочий по обеспечению обороноспособности и национальной безопасности, сохранению государственного суверенитета, независимости и территориальной целостности, поддержанию социально-политической стабильности в стране, защите конституционных прав и свобод граждан.

В 1997 году была принята Стратегия «Казахстан-2030», в которой, как уже отмечалось, национальная безопасность определена первым приоритетом.

### **Переход на стратегический уровень**

Началом следующего этапа можно считать 1999 год, когда Глава государства выступил с Посланием народу Казахстана «Стабильность и безопасность страны в новом столетии».

В нем были четко обозначены главные вызовы безопасности страны в ближайшие годы. Среди них, в частности, наличие вооруженных конфликтов на территории соседних стран и потенциальная опасность их переноса в Казахстан, распространение политического и религиозного экстремизма, развитие международного наркотрафика.

Уникальность документа в том, что он был практически полностью сфокусирован на вопросах национальной безопасности. Эти аспекты всегда находили отражение и в Посланиях Президента Республики народу, и в долгосрочных стратегиях развития.

Но в Послании 1999 года новые вызовы и основные направления безопасности стали центральной и практически единственной темой.

«Мы входим в новое столетие без иллюзий, но с уверенностью, что стабильность и безопасность всех казахстанцев будут обеспечены», – заверил Президент Республики.

Особый акцент на задачах национальной безопасности, в качестве ключевых на смене веков можно объяснить теми изменениями, которые происходили в тот период в стране и мире.

Казахстан, пройдя самый сложный этап перехода от планового хозяйства к рыночной экономике и преодолев связанный с этим глубокий кризис, встал перед необходимостью формирования новой экономической стратегии.

В то же время финансовый кризис в Юго-Восточной Азии стал потрясением не только для глобального рынка, но и серьезной проверкой для казахстанской экономики, уже успевшей интегрироваться в мировую

систему. Фактически, это стало первым испытанием такого рода для экономики нашей суверенной страны.

Не меньшую тревогу вызывали и перемены в геополитическом раскладе, на которые обратил внимание Нурсултан Назарбаев: «Мир, построенный на международном праве с его принципом незыблемости национального суверенитета, начинает «проседать». «Блуждающий характер» ближайшей истории заставляет нас с особым вниманием отнестись к проблемам собственной безопасности».

Следует отметить, что прогнозы Главы государства о нарастании угрозы религиозного экстремизма и терроризма вскоре нашли свое подтверждение. После атаки на башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке эта угроза стала очевидна всему миру.

Президентское Послание, сфокусированное на вопросах национальной безопасности в новых реалиях, получило продолжение в конкретных действиях уже в кратчайшие сроки.

В декабре 1999 года была одобрена Стратегия национальной безопасности Казахстана на 1999-2005 годы, где были определены внешние и внутренние угрозы, намечены приоритетные направления.

В феврале 2000 года Глава государства утвердил новую Военную доктрину Казахстана, в которой был применен новый подход к обеспечению военной безопасности страны.

Следует отметить, что ранее, 26 июня 1998 года, был принят Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан», в котором также нашло отражение новое понимание политики в этой сфере.

Оно базировалось на видении кардинально изменившейся глобальной карты рисков, которая переформатировалась вслед за геополитическим раскладом, устоявшимся за десятилетие после окончания «холодной войны».

Обстановка в мире позволила говорить о снижении угрозы крупномасштабных войн. В целом стало очевидно, что традиционные угрозы, определявшиеся межблоковым глобальным противостоянием и четким разделением на «своих» и «чужих», размываются, тогда как на первый план выходят угрозы нового типа.

В то же время возросла угроза локальных конфликтов, связанных с обострением территориальных, национальных, этнических, религиозных и иных противоречий.

Особую актуальность приобрели риски распространения терроризма и экстремизма, а также создающего для них финансовую основу нелегального оборота наркотиков и оружия.

Наряду с содержательным изменением угроз национальной безопасности, стали реальностью и новые формы их распространения. Набиравшая силу глобализация, стирание границ во многих сферах упростили «экспорт» угроз.

Все это потребовало выработки адекватных механизмов противодействия, коренной модернизации подходов. В законе впервые было сформулировано понятие «национальная безопасность» – «состояние защищенности национальных интересов страны от реальных и потенциальных угроз».

Также были определены принципы обеспечения национальной безопасности, национальные интересы, угрозы национальной безопасности, а также субъекты национальной безопасности – государство, осуществляющее свои полномочия через органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, граждане и организации.

13 июля 1999 года в Казахстане был принят закон «О борьбе с терроризмом». Проводилась работа по совершенствованию институциональной основы противодействия этому злу, которое стало одной из ключевых глобальных угроз.

Распоряжением Президента РК в конце 2003 года был организован Антитеррористический центр Комитета национальной безопасности. Перед ним были поставлены задачи по созданию единой общегосударственной системы противодействия террористическим угрозам, координации деятельности государственных органов по направлениям борьбы с терроризмом, проведения информационной работы, направленной на профилактику и осуждение проявлений терроризма, контроля над соблюдением антитеррористического законодательства, выполнения соответствующих государственных программ, а также развития международного сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом.

На этом этапе, учитывая сложную социально-экономическую обстановку, а также окончательный переход к рыночной модели и разгосударствления, важное место занимала выработка системы управления экономической безопасностью. Ее задачей было нахождение баланса между соблюдением интересов государства, наполнения бюджета, с одной стороны, и подъема частной инициативы, привлечения инвестиций и развития новых рыночных институтов, с другой стороны.

Задачи преодоления последствий глобального финансового кризиса были успешно решены, и Казахстан вступил в фазу быстрого экономического роста. Это сняло с повестки многие угрозы экономической безопасности, включая недопоступление налогов и неисполнение доходной части бюджета, кризис неплатежей, дефицит инвестиций.

В то же время растущая экономика породила новые риски, требуя, в частности, усиления контроля за расходованием государственных средств, выделяемых на реализацию различных проектов.

Коррупционные правонарушения были идентифицированы в качестве одной из серьезных угроз национальной безопасности, поскольку, как пояснил Нурсултан Абишевич, она «угрожает всем устоям общества, конституционным основам государства».

На тот период доля «теневого» экономики достигла 30-40%, что, с одной стороны, являлось одним из следствий роста коррупционных проявлений, а с другой стороны, создало для них питательную среду.

Казахстан первым из постсоветских стран системно приступил к борьбе с коррупцией, приняв соответствующий закон в июле 1998 года, а также государственную программу.

Была создана и институциональная основа. Во-первых, в сентябре того же года началось создание Агентства по делам государственной службы.

Во-вторых, в январе 2001 года было образовано Агентство финансовой полиции, перед которым были поставлены задачи борьбы с преступностью в сфере экономической и финансовой деятельности, тесно сопряженной с коррупционными правонарушениями. В декабре 2003 года на базе данного госоргана было создано Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью.

Одним из ключевых вопросов стало обеспечение энергетической безопасности страны, по мере того как нефтегазовая отрасль становилась стержнем экономики, объектом привлечения зарубежных инвестиций.

Именно с этой индустрии начались два фундаментальных экономических тренда – открытие Казахстана иностранному капиталу и переход к периоду непрерывного роста ВВП.

За период динамичного развития нефтегазовой и урановой промышленности задачи энергетической безопасности претерпели концептуальные изменения. Первоначально энергетика должна была обеспечить платформу для общего экономического роста и решения тем самым комплекса проблем, в том числе в социальной сфере.

Кроме того, реализация в Казахстане энергетических проектов мирового уровня должна была стать инструментом для обеспечения внешнеполитических гарантий.

В Стратегии «Казахстан-2030» отмечалось, что вовлечение компаний из США, России, Китая, Великобритании и других ведущих государств в разработку Каспийского шельфа и Карачаганак усилит заинтересованность ведущих держав в Независимости Казахстана.

И сейчас можно сделать вывод о том, что данный стратегический расчет Н.А. Назарбаева полностью оправдался. В настоящее время в Казахстане работают три крупнейших проекта мирового класса – Кашаган, Тенгиз и Карачаганак, которые осваиваются с участием американского, британского, китайского, российского, французского, итальянского капиталов. В Казахстане представлены практически все ведущие энергетические корпорации мира, инвестировавшие десятки миллиардов долларов.

Присутствие в отечественном нефтегазовом секторе США, России, Китая, европейских стран хорошо сбалансировано, что обеспечивает высокую заинтересованность зарубежных партнеров и в то же время не допускает чрезмерной зависимости от какого-либо одного инвестора.

Таким образом, энергетическая безопасность для нашей страны является уникальным направлением, находясь на стыке экономического и внешнеполитического измерения национальной безопасности.

Рост мировых цен на энергоресурсы, прежде всего углеводороды, резко повысил международную значимость казахстанских недр. В этой связи в числе задач обеспечения энергетической безопасности появилась дополнительная – укрепление позиций государства, которое сумело вернуть присутствие в стратегически важных проектах.

Национальные интересы были законодательно защищены при передаче прав на недропользование. При этом усиление роли государства Президентом Республики было проведено очень взвешенно. Этот аспект чрезвычайно важен, поскольку во многом отражает стратегические подходы к национальной безопасности, учитывающие имеющиеся риски комплексно.

В первой декаде «нулевых» годов во многих странах, богатых природными ресурсами, проявилась тенденция усиления роли государства в сфере недропользования, названная аналитиками «ресурсным национализмом» (возникшим как феномен еще в 70-х годах двадцатого века). Безусловно, это было связано с небывалым подъемом цен на сырье, что побудило государства на разных континентах пересматривать условия работы для зарубежных инвесторов, пытаясь добиться более выгодных условий.

Аналитики заговорили о понятии «ресурсный суверенитет», предполагающем способность независимого государства самостоятельно определять политику управления своими недрами.

В то же время в погоне за национализацией сырьевых проектов ряд государств разрушил инвестиционный климат и в итоге добился обратного эффекта – не укрепив, а ослабив экономическую безопасность. Необходимо помнить, что мировые цены на сырье цикличны, и за периодами роста приходит спад.

Казахстан использовал этап «ресурсного национализма» с максимальной выгодой для национальных интересов. Было усилено присутствие государства в стратегических проектах, кардинально повышено местное содержание в сфере недропользования. В то же время все эти шаги были тщательно обоснованы, позволив не только сохранить привлекательный инвестиционный климат, но и увеличить приток капитала.

Кроме того, важной составляющей работы по обеспечению энергетической безопасности стала диверсификация экспортных маршрутов. Сооружение новых нефте- и газопроводов обеспечило прямой доступ на ключевые рынки, предоставив свободу маневра.

### **В эпоху новых вызовов**

Условным началом современного этапа эволюции системы обеспечения национальной безопасности можно считать глобальный финансово-экономический кризис, начавшийся в 2007 году.

Это событие, не имевшее прецедентов по своим масштабам, само по себе стало огромным потрясением, как для развитых, так и развивающихся экономик и небывалым вызовом для национальной безопасности. Государства были вынуждены вырабатывать антикризисные меры, действуя в совершенно новых для них условиях. Многим это не удалось, и они вошли в рецессию, затянувшуюся на годы.

Казахстан, прочно интегрированный в мировую финансово-экономическую систему, также оказался под ударом. Прежде всего, пострадала банковская система, которая была ориентирована на привлечение зарубежных заемных средств.

Но еще более серьезным испытанием стало падение мировых цен на нефть, которые только за 2008 год обвалились на 60%.

В этой ситуации обеспечение экономической безопасности стало стратегическим приоритетом. Требовались неотложные системные меры, и они были реализованы в Казахстане в короткие сроки. Возможность для этого обеспечил Национальный фонд, который ранее создавался, как «подушка безопасности» для экономики, и теперь впервые реализовал эту функцию.

В то же время средства Нацфонда не были направлены только на поддержку финансовых институтов. Антикризисный план, предложенный Главой государства, предусматривал масштабные инвестиции в проекты по развитию обрабатывающей промышленности, транспортной инфраструктуры, ЖКХ, поддержки занятости. В итоге удалось не допустить экономической рецессии и всплеска безработицы, нивелировав социальные риски.

Но главное, государство сделало выводы и принципиально изменило экономическую политику, сделав приоритетом отраслевую диверсификацию, с тем чтобы снизить уязвимость к новым внешним шокам. С 2010 года началась реализация первой пятилетки госпрограммы индустриально-инновационного развития, которая позволила изменить структуру экономики.

Таким образом, этот период ознаменовался преодолением сложнейшего вызова экономической безопасности страны в условиях неопределенности, с использованием ранее не апробированных инструментов, и этот опыт оказался успешным.

Он помог Казахстану преодолеть вторую волну кризисных явлений, когда к началу 2016 года мировые цены на нефть упали втрое и впервые с 2003 года опустились ниже 30 долларов за баррель. Однако в нашей стране был реализован антикризисный план, который вновь основывался на увеличении инвестиций в проекты развития.

6 января 2012 года в Казахстане был принят новый Закон «О национальной безопасности», в котором были определены 6 ее видов – общественная, военная, политическая, экономическая, информационная и экологическая.

В нем закреплена позиция о том, что экономическая безопасность включает меры по обеспечению стабильности и устойчивости развития национальной экономики, в том числе ее индустриально-инновационной составляющей. Также установлен запрет на принятие решений и действий, препятствующих индустриально-инновационному развитию и притоку инвестиций в отечественную экономику.

Тем не менее, какими бы уникальными не были масштабы мирового финансово-экономического кризиса, он стал лишь небольшой частью последовавших тектонических сдвигов. Данный кризис изменил представление об экономике и финансах, технологиях, общественных и государственных закономерностях.

Он изменил отношение к глобализации, достигшей пика к 2007 году, отчетливо показав, что наряду с выгодами и неограниченными возможностями она несет с собой серьезные вызовы, в том числе и для национальной безопасности.

Стали пересматриваться ценности и концепции, казавшиеся незыблемыми, в частности, мультикультурализм, неизбежное стирание границ, курс на единый глобальный рынок.

Геополитическая напряженность между великими державами набрала невиданную со времен «холодной войны» силу. Подзабытое «блоковое мышление» начало доминировать не только в геополитике, но и экономике.

Определенное разочарование в глобализации привело к обратному движению в сторону протекционизма, «торговых войн». При этом логика финансово-экономических ограничений резко изменилась, они стали активно использоваться в качестве оружия для решения геополитических задач, примером чему является санкционное противостояние между Россией и Западом.

В этих условиях задача обеспечения экономической безопасности страны теперь выходит на новый уровень сложности, предполагающий постоянный режим мониторинга рисков и выработки сразу нескольких сценариев действий.

По сути, после глобального финансового кризиса 2007-2008 годов началось и продолжается до сих пор формирование нового мирового порядка, сопровождаемое интенсивным поиском идентичности.

Этот процесс не был безболезненным. В мировой политике набрали силу популистские и националистические силы.

На Ближнем Востоке и в Северной Африке прошла «арабская весна» – череда так называемых «цветных революций». В ряде стран она привела к относительно быстрой смене власти, но для большинства обернулась затяжным периодом нестабильности, для Ливии и Сирии – гражданской войной. При этом сирийская война, которая продолжается с 2012 года, стала одной из самых кровопролитных войн с начала XXI века – погибло уже полмиллиона человек, более 7 миллионов стали беженцами.

На территории Сирии и Ирака образовалось квазигосударственное террористическое образование – так называемое «Исламское государство» с площадью более 100 тысяч квадратных километров и населением свыше 8 миллионов человек. Кроме того, организация контролировала обширные территории в Ливии и Нигерии.

Его активность создала угрозу безопасности глобального масштаба, и она остается актуальной даже после разгрома «ИГ» и возврата от формата квазигосударства к прежнему формату террористических группировок. В рядах «ИГ» сражались порядка 30 тысяч иностранцев, в том числе из арабских стран, ЕС, СНГ, Юго-Восточной Азии.

Для нашей страны, как и всего региона, это означало новый уровень угрозы религиозного экстремизма и терроризма.

Кроме того, обострились такие трансграничные угрозы, как наркотрафик, нелегальный оборот оружия, финансирование терроризма и отмывание средств.

Стало очевидно, что угроза терроризма является уже не только внешним фактором. Ряд терактов, произошедших в нескольких регионах

республики, потребовали принятия неотложных мер, направленных не только на усиление антитеррористической защиты, но и на предупреждение экстремизма, в том числе религиозного.

После нападения экстремистов на оружейный магазин и воинскую часть в Актобе в июне 2016 года Глава государства поручил выработать пакет законодательных инициатив в сфере противодействия терроризму и экстремизму, оборота, хранения и продажи оружия, в области регулирования миграции и религиозных объединений.

В сентябре соответствующий законопроект был внесен в парламент, в этом же месяце было создано Министерство по делам религий и гражданского общества.

В 2018 году принята новая госпрограмма по противодействию религиозному терроризму и экстремизму. Она учитывает все факторы, способствующие этим явлениям, опирается как на собственный, так и международный опыт. Программа ориентируется на предупреждение пропаганды религиозного экстремизма, в том числе с использованием новых информационных технологий, борьбу с финансированием деструктивных сил.

Особенностью программы является акцент на предупредительной работе, мерах по духовно-нравственному воспитанию молодого поколения, что является долгосрочным и самым надежным способом защиты от радикальных взглядов.

Повышенное внимание, которое уделяется информационно-разъяснительной работе, далеко не случайно.

Важнейшим вызовом современного этапа является информационное противоборство. Информационная безопасность вошла в число ключевых приоритетов, что было сложно представить еще несколько лет назад.

Информационные войны в истории человечества велись всегда. Однако с появлением качественно нового арсенала, развитием информационного общества и цифровой экономики они обрели совершенно иные количественные и качественные параметры.

Спектр информационных угроз значительно расширился, охватывая далеко не только пропаганду. Прежде всего, это вмешательство в информационные системы и незаконный доступ к информационным ресурсам, что способно нанести непоправимый урон как государственному управлению, так и экономике.

Указом Президента РК от 14 ноября 2011 года была утверждена Концепция информационной безопасности Республики Казахстан, в которой были поставлены задачи развития системы управления информацион-

ной безопасностью, разработки единой государственной технической политики в сфере обеспечения информационной безопасности, развития отечественного информационного пространства.

Концепция сыграла свою роль, позволив создать правовые и институциональные условия для формирования национальной системы обеспечения информационной безопасности.

В то же время особенность данного направления национальной безопасности – стремительное развитие информационных технологий, порождающих все новые вызовы, в результате чего методы противодействия им быстро устаревают и требуют пересмотра.

В январе 2017 года, выступая с Посланием народу «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность», Глава государства поручил принять меры по созданию системы «Киберщит Казахстана».

Далее в течение года была принята концепция «Киберщита» и план мероприятий по его формированию. Он предусматривает весь комплекс направлений – от нормативно-технического обеспечения до подготовки квалифицированных отечественных специалистов в сфере информационной безопасности. Предусмотрена разработка целевых научных программ по развитию электронной промышленности и информационной безопасности.

Концепция «Киберщит» рассчитана на три этапа, и очевидно, что ее предстоит в будущем продлевать, поскольку актуальность угроз в сфере информационной безопасности в обозримом будущем будет только возрастать.

В целом современный этап характеризуется усилением взаимосвязи между направлениями национальной безопасности, что обусловлено взаимопроникающими свойствами основных рисков.

Так, глобальный финансовый кризис породил социальные риски, которые, в свою очередь, повлияли на рост угроз общественной безопасности, обернувшихся ростом экстремизма и терроризма. Вмешательство внешних игроков во внутренние конфликты привело к обострению угрозы военной безопасности, и все это сопровождается активным информационным противоборством.

Следует признать, что многомерность, непредсказуемость, взаимосвязь рисков и угроз – это новая внешняя среда, в которой Казахстану, как и другим государствам, предстоит обеспечивать свое стабильное безопасное развитие.

Мы входим в новую эру, которая будет отличаться принципиально иным технологическим укладом, переосмыслением роли традиционных

государственных, общественных, экономических институтов, новой геополитической расстановкой.

В этих условиях главным становится уже не столько содержательная готовность различных подсистем обеспечения национальной безопасности, сколько операционная способность этой системы в целом реагировать на изменения, быстро адаптироваться к ним.

### **На внешних рубежах**

На вкладе Казахстана в региональную и глобальную безопасность следует остановиться отдельно, учитывая, во-первых, особое значение внешнего трека для нашей страны с девятой в мире территорией и уникальным положением в центре Евразии, а во-вторых, впечатляющие результаты, достигнутые за годы Независимости.

Вопросы международной безопасности были всегда в числе приоритетов Главы государства. Это во многом было предопределено сильным нестандартным шагом, сформировавшим основы внешней безопасности – отказом от ядерного оружия.

С тех пор Казахстан стал одним из признанных лидеров мирового движения за нераспространение ядерного оружия, системно выстраивая его архитектуру. В целом же добровольный отказ от ядерного арсенала задал высокую планку для инициатив в сфере международной безопасности.

За небольшой по историческим меркам период суверенитета сформировался целый пласт таких инициатив, востребованным мировым сообществом. При этом проактивная позиция нашей страны в вопросах региональной и глобальной безопасности неизменно была обусловлена прагматикой национальных интересов. Только стабильная предсказуемая внешняя среда может гарантировать устойчивое внутреннее развитие.

Если государство не пытается участвовать в решении региональных и глобальных вопросов, оно рискует оказаться заложником чужих интересов, утрачивая в конечном итоге свой реальный суверенитет.

Выстроив систему противодействия импорту угроз, Казахстан пошел дальше, осуществляя экспорт безопасности.

В Стратегии «Казахстан-2050» всемерное укрепление региональной и национальной безопасности не случайно обозначены единым приоритетом. «Ни одна страна в мире не сможет преодолеть в одиночку вызовы наступающей эпохи. Наша страна должна и дальше поддерживать все прогрессивные международные инициативы и вносить свой вклад в глобальную безопасность», – поясняется в документе.

Исходя из этого, Казахстан активно участвует в деятельности институтов и платформ, направленных на обеспечение международной безопасности – СВМДА, ОДКБ, ШОС. В 2010 году Республика председательствовала в ОБСЕ, проведя в столице страны Астане исторический саммит Организации.

С 1 января 2017 года Казахстан приступил к работе в Совете Безопасности ООН в качестве непостоянного члена на двухлетний период.

Интеграционные инициативы нашей страны также направлены на решение задач укрепления безопасности, поскольку тесное экономическое взаимодействие является надежным механизмом предупреждения конфликтов.

Казахстан стал площадкой для обсуждения и выработки решений по самым сложным вопросам глобальной безопасности. Так, в Алматы прошли переговоры по урегулированию иранской ядерной программы, в Астане состоялось несколько раундов межсирийских переговоров.

Таким образом, за короткий по историческим меркам период Казахстан сумел стать самостоятельным игроком на поле международной безопасности. Это является одним из действенных инструментов обеспечения национальной безопасности, значение которого будет возрастать в современных условиях, когда пересмотру подвергаются сами фундаментальные принципы обеспечения глобальной безопасности.

Казахстан последовательно выступает против применения силовых методов разрешения любых противоречий, за сохранение роли ООН как системообразующего института глобальной безопасности, выработку новых мер доверия.

\* \* \*

Таким образом, за годы Независимости в Казахстане была выстроена целостная эффективная система обеспечения национальной безопасности, которая обеспечила адекватные ответы на все вызовы, с которыми пришлось столкнуться молодому государству. Благодаря этому были созданы условия для осуществления реформ и созидательного развития.

Основу данной научно обоснованной и прошедшей проверку временем системы составляет ряд конструктивных особенностей. В их числе учет общей стратегии развития страны, соответствие целям общества и государства на каждом историческом этапе; соблюдение баланса между сдерживанием угроз и недопущением чрезмерного регулирования; комплексность и системность, учет всех типов угроз, их взаимосвязей; ориентация не только на госорганы, но и общественные институты; опережаю-

щее реагирование на новые вызовы, адаптивность и моделирование угроз; проактивность в сфере региональной и глобальной безопасности. Заложенные и упроченные Первым Президентом Республики – Елбасы Н.А. Назарбаевым, они создают запас прочности и потенциал для дальнейшего стабильного, уверенного и успешного развития страны.

*Кайрат КОЖАМЖАРОВ*

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА – ПРОЧНЫЕ ОПОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

16 декабря 1991 года на политической карте мира появилось новое государство – Республика Казахстан.

Перед молодой страной стояли глобальные вызовы по государственному устройству, экономике и духовному возрождению, причем характер и стиль их решения бесспорно должен был определять парадигму развития Казахстана на многие годы.

В этих условиях общепризнана роль Президента Республики Казахстан, Лидера нации Нурсултана Абишевича Назарбаева в предвидении хода истории, выбора наиболее оптимальных путей развития и уникальная способность объединять людей во имя достижения общих целей.

Сегодня успехи Казахстана во многих сферах очевидны и ни у кого не вызывают сомнений.

Прогресс в собственном обустройстве и решении экономических задач положительно оценивается международным сообществом.

Глава государства с первых дней Независимости заложил фундамент национальной модели государственной службы, которая динамично развиваясь, сейчас заслужила позитивную оценку экспертов ОЭСР.

Если успехи Казахстана в промышленном и аграрном секторах экономики, науке и образовании были давно известны, то подходы и методы формирования государственного аппарата нашей независимой истории пришлось писать практически с чистого листа.

В настоящее время, сформирован и действует пакет нормативных правовых актов, регламентирующих институт государственного управления.

Векторное направление было задано важным политическим документом Независимого Казахстана в принятой 16 мая 1992 года Стратегии

становления и развития Казахстана как суверенного государства. В ней впервые получили политическое оформление основы государственной службы. Обозначены приоритеты государственной службы через призму улучшения статуса и социального имиджа государственных служащих, а также повышения их ответственности.

Конституция 1993 года и Конституция 1995 года последовательно закрепили принципы функционирования государственной службы, право граждан на доступ к государственной службе, требования к государственным служащим.

Для практической реализации политики в области государственной службы, 29 августа 1994 года на базе бывшей Высшей партийной школы при ЦК Компартии Казахстана была образована Национальная высшая школа государственного управления, которая занималась подготовкой высших административных кадров и проведению прикладных научных исследований.

Отраслевым документом в области государственной службы стал Указ Президента РК, имеющий силу закона, «О государственной службе».

Примечательно, что он был издан Главой государства 26 декабря 1995 года в период действия Закона РК «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий».

Тогда Глава государства провел поистине титаническую правотворческую работу. Реализуя свои правотворческие полномочия, Елбасы внес неоценимый вклад в формирование права молодого Казахстана, обеспечил гармонизацию системы национального законодательства и способствовал устранению противоречий и коллизий.

В 1998 году с целью повышения квалификации государственных служащих, дальнейшей интеграции учебного процесса в мировую систему обучения было образовано базовое учебное заведение – Академия государственной службы при Президенте – путем слияния Национальной высшей школы государственного управления и Института переподготовки и повышения квалификации государственных служащих при Правительстве.

Указом Президента РК «О государственной службе» законодательно институционализирована государственная служба, регламентированы понятие и принципы, правовой статус и социальные гарантии государственных служащих, перечень должностных лиц, на которых распространяются его положения, а также проведена классификация должностей, классов и т.д.

В числе важных норм были новеллы, касающиеся конкурсного занятия должностей, требований и ограничений, предъявляемых при поступлении на государственную службу.

Для детализации практической реализации этого Указа был издан ряд подзаконных актов: Правила служебной этики, Положение о порядке наложения дисциплинарных взысканий, Положение о порядке и условиях проведения аттестации государственных служащих, Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности, Типовой контракт приема на государственную службу и др.

Глава государства в статье «План нации – путь к казахстанской мечте», анализируя тот период времени, отмечает позитивную роль Указа «О государственной службе» и его инновационный характер не только для Казахстана, но и стран СНГ.

Вместе со страной динамично развивалась и национальная государственная служба.

При этом государственный аппарат, играя роль проводника преобразований во всех сферах общественной жизни, включая, прежде всего, построение государственности, укрепление национальной экономики и выстраивание сбалансированной внешней политики, одновременно являлся своеобразным зеркалом, отражавшим этапы государственного развития.

В соответствии с духом времени, в период становления, модель государственной службы в Казахстане была близка к позиционной, когда государственный аппарат был максимально гибок и открыт для поступления извне.

Такая модель государственной службы была адекватна на том этапе, когда существовала необходимость ухода от старой системы управления и качественного обновления государственного аппарата.

Поиск наиболее приемлемых моделей развития стали трендами первых лет после обретения суверенитета.

По мере поступательного развития страны, перед ней вставали новые задачи, требовавшие новых решений.

Они и определяли дальнейшую эволюцию государственной службы.

Краткий ретроспективный анализ становления института государственной службы показывает, что страной совершен прорыв от управленческих традиций административно-командной системы до формирования современного и эффективного пула управленцев.

Напомню отдельные достижения и тенденции новейшей истории государственной службы.

Формированию профессионального государства и структуры управления было уделено внимание в Стратегии развития Казахстана до

2030 года «Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев».

В ней заложены важные тенденции, которые реализованы в настоящее время: создание системы управления кадрами со справедливым порядком продвижения по служебной лестнице, гарантированная система социальной защиты и бережное отношение к человеческому капиталу.

Стратегией определен чиновник новой генерации – слуга нации, патриотичный и справедливый, профессиональный, преданный своему делу, умеющий ставить долгосрочные задачи и решать их.

В рамках реализации целей Стратегии и ускорения реформы государственной службы Президентом Республики было принято решение образовать Агентство по делам государственной службы.

Немаловажно, что данный орган непосредственно подчинен и подотчетен Главе государства с возложением на него задач по организации труда, мониторинга состояния кадров, формированию резерва, подготовке, переподготовке и повышению квалификации, социально-правовой защиты госслужащих, совершенствованию системы оплаты труда и др.

В целях реализации задач Стратегии «Казахстан-2030» Парламентом 23 июля 1999 года был принят Закон РК «О государственной службе», определивший новые подходы к объективным потребностям формирования государственной службы нового формата.

Реализация принципа меритократии в системе государственной службы, повышение ее эффективности, транспарентности, усиление подотчетности обществу – эти задачи были поставлены Президентом страны в рамках Концепции новой модели государственной службы.

Концепцией введены принципиально новые положения, к примеру, формирование управленческого корпуса «А», внедрение системы электронного управления персоналом «Е-кызмет», оценка и карьерное планирование.

Программным политическим документом Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» дан мощный импульс всем институтам государственной власти и управления.

Стратегией определяется необходимость совершенствования порядка отбора и профессиональной подготовки госслужащих, их поэтапное продвижение по карьерной лестнице.

Детальное решение задач Стратегии «Казахстан-2050» по дальнейшему укреплению государственности и формированию профессионального государственного аппарата нашло отражение в Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира и «Плане нации – 100 конкретных шагов».

Символично, что первая из реформ и первые 15 шагов Плана нации нацелены на формирование профессионального, автономного и эффективного госаппарата как оператора преобразований во всех сферах общественного и государственного развития.

Таким образом, запуск первого направления институциональных реформ стал очередной значимой вехой в модернизации государственной службы Казахстана.

Особое внимание придается движению страны по пути к модели сервисного государства.

Основопологающей идеей в формировании сервисного государства должно быть понимание того, что государственный аппарат содержится налогоплательщиками, которые вправе ожидать своевременное и качественное оказание государственных услуг. Должностные лица должны осознавать, что властные полномочия предоставлены им именно для служения народу, а приоритетами в их деятельности должны быть результативность и ориентированность на услугополучателей.

Следующим этапом является переход на карьерную модель государственной службы, обеспечивающую сохранение институциональной памяти и профессионализацию государственного аппарата.

Согласно карьерной модели, поступление на государственную службу осуществляется только с низовых должностей, а дальнейшее продвижение производится на конкурсной основе с учетом компетенций и достижений отдельно взятого служащего.

Таким образом, служащий проходит все этапы карьеры, аккумулируя знания и опыт, регулярно подтверждая свою профессиональную пригодность и эффективность.

Карьерная модель делает госслужбу привлекательной для молодых специалистов. Придя однажды, они могут быть уверены, что при эффективной работе обязательно последует повышение.

Отбор кандидатов на низовые должности и дальнейшее карьерное продвижение должны осуществляться на основе компетентностного подхода. Если раньше при отборе на государственную службу кандидаты оценивались лишь на предмет теоретических знаний законодательства, теперь, следуя мировым тенденциям, акцент смещен на компетенции.

В контексте управления человеческими ресурсами компетенция – это личностная способность служащего решать определенный блок профессиональных задач. Другими словами, компетенция – это знания, умения и навыки, наличие и применение которых приводит к качественной и результативной деятельности.

В узком понимании компетенции – это совокупность знаний, умений и навыков, необходимых для эффективного выполнения профессиональной деятельности на конкретной государственной должности.

Оценка компетенций активно используется передовыми странами при подборе и расстановке персонала как в государственном, так и в частном секторах.

С переходом на карьерную модель кандидаты, поступающие на государственную службу, оцениваются как на знание законов, так и на наличие компетенций.

Для внедрения компетентного подхода при отборе кандидатов разработана автоматизированная оценка личных качеств.

Так, претенденты оцениваются на инициативность, коммуникативность, аналитичность, организованность, этичность, ориентацию на качество, ориентацию на потребителя, нетерпимость к коррупции.

Претенденты на руководящие должности дополнительно оцениваются на лидерские качества и стратегическое мышление.

При этом, весьма вероятно, что, по прошествии времени, в нее будут вноситься соответствующие коррективы, потому как меняющиеся реалии выводят на передний план все новые виды компетенций – лидерство, стратегическое мышление, эмоциональный интеллект, навыки переговоров, умение жить с неопределенностью и др.

На сегодняшний день, можно констатировать, что фактически состоялся переход системы государственной службы Казахстана к компетентной парадигме.

В свою очередь, это является залогом формирования профессионального и меритократического госаппарата.

В рамках применения наиболее эффективных инструментов корпоративного управления госслужба Казахстана отходит от уравнительной оплаты труда служащих.

Для мотивирования служащих к эффективному труду на законодательном уровне увязаны система оценки госслужащих и их вознаграждения.

В целом новая система оплаты труда будет включать в себя постоянную (должностной оклад) и переменную часть (система бонусов).

Вводится новое понятие «бонус». Бонус – это денежная выплата, устанавливаемая для государственных служащих по результатам оценки эффективности их деятельности. Размеры бонусов будут определяться исходя из конкретной оценки, полученной госслужащим в соответствии с установленной шкалой. Оценка зависит от степени достижения индикаторов, указанных в индивидуальных планах работы.

Это в свою очередь обеспечивает справедливость и отвечает принципу «равная оплата за равный труд».

Создан новый институт – Уполномоченный по этике, который призван консультировать граждан и госслужащих, обеспечивать защиту их прав, а также осуществлять мониторинг и контроль соблюдения служебной этики государственными служащими.

Эти и другие новшества казахстанской системы государственной службы получают позитивную оценку международных организаций.

Республика Казахстан, находясь в самом центре Евразийского континента, на стыке крупных регионов, а также различных цивилизаций и культур, активно встраивается в современную систему политических и экономических взаимосвязей.

Выдающийся юрист Франции XX века Рене Давид писал: «Мир стал един. Мы не можем отгородиться от людей, которые живут в других государствах, других частях земного шара... необходимое международное взаимодействие или, во всяком случае, простое сосуществование требует, чтобы мы открыли наши окна и посмотрели зарубежное право».

В настоящее время в мире накоплен определенный опыт проведения интеграционных процессов. Современный мир трудно представить без такого явления, как интеграция, являющейся важнейшей составной частью эволюции мирового сообщества, охватывающей все большее количество стран.

Одним из важных направлений интеграционной политики по совершенствованию института государственной службы является изучение и внедрение опыта стран-участниц ОЭСР и является ориентиром в национальном реформировании.

Так, ОЭСР впервые подготовлен отчет «Сравнительный анализ государственной службы Казахстана и стран ОЭСР», где анализируются и сравниваются институты и некоторые аспекты госслужбы (найм персонала, развитие карьеры, ее мобильность, сменяемость кадров, организационная культура, вознаграждение, увольнение, планирование человеческих ресурсов).

В настоящее время эксперты ОЭСР оценивают государственную службу Казахстана как профессиональную с элементами стратегического управления, с соблюдением принципа меритократии и найма квалификационных кадров.

Международными экспертами положительно оценено введение новой системы оплаты труда на основе факторно-балльной шкалы и внедрение Единой рамки компетенций.

В государственном секторе Казахстана работает 55% женщин, что сопоставимо с Италией, Бельгией или Испанией, где этот показатель равен 51-52%. Из них высшие руководящие должности (от директора департаментов в центральных госорганах до министра) занимают 29% женщин, что соответствует среднему показателю ОЭСР.

Национальной государственной службе присуще наличие баланса различных возрастных групп: в странах ОЭСР число работников старше 55 лет – 24%, в Казахстане – 21%. Доля молодых служащих – 26%, а в среднем по странам ОЭСР – 18%. Поэтому перед Казахстаном не стоит проблема старения рабочей силы.

Эксперты особо отметили внедрение в Казахстане системы оценки компетенций служащих.

Также как и в странах ОЭСР, на государственной службе Казахстана итоги оценки эффективности деятельности служащего влияют на выплату бонусов служащему.

Главой государства в Послании народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» и Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года большое внимание уделяется технологической модернизации работы госслужащих, повышению производительности их труда, внедрению новых прагматичных принципов и методов работы.

Очевидно, что современные технологии предлагают новые решения по повышению мотивации и качества результата труда.

Важно выстраивать бизнес-процессы, ориентируясь на эффективные подходы и передовые технологии.

Реализация задач, поставленных Главой государства, бесспорно, поднимет государственную службу на более высокий уровень.

Реформа госслужбы и государственного управления – непрерывный, продолжительный процесс.

Государственный аппарат должен соответствовать потребностям страны и эффективно справляться со стоящими перед ней на данном этапе вызовами.

По сути, формирование современного, профессионального и автономного государственного аппарата и его постоянное совершенствование является одним из решающих факторов дальнейшего стабильного и поступательного развития Казахстана, а также его ответом на глобальные вызовы.

Из всех ресурсов государства – включая финансовые, материальные, природные – кадровый ресурс является наиболее значимым.

В этой связи заслуживает отдельного внимания учрежденная Президентом Казахстана международная стипендия «Болашак».

Принятое Главой государства в 1993 году решение о предоставлении возможности талантливой молодежи получить качественное обучение за рубежом для дальнейшего применения полученного ими опыта во благо государства, имело дальновидный характер и еще раз подчеркивает глобальное мышление Президента страны по формированию класса современных управленцев, прежде всего, в государственном секторе, способных принимать вызовы глобализации и генерировать новые идеи.

В современных условиях эффективная государственная кадровая политика может являться мощным инструментом преобразовательной деятельности государства во всех сферах.

Именно поэтому развитие системы государственной службы является одним из наиболее важных стратегических приоритетов Казахстана.

Говоря о развитии государственной службы, нельзя не затронуть вопросы о повышении ее прозрачности.

Бесспорно, отсутствие коррупционных рисков является залогом эффективно функционирующего государственного аппарата.

\* \* \*

С момента обретения Независимости Казахстан выстроил и совершенствует собственную систему противодействия коррупции, целенаправленно и поэтапно следует курсу на создание эффективных, соответствующих мировым стандартам, институтов и механизмов противодействия коррупции.

Значимая роль в формировании национальной антикоррупционной политики и ее реализации принадлежит Президенту Республики Н.А. Назарбаеву.

В целом, процесс формирования национальной антикоррупционной политики условно можно разделить на три ключевых этапа развития.

На первом этапе доминировала карательная практика, на втором – смешанная модель с применением уголовно-правовых и профилактических мер, на третьем – превенция коррупции.

Первый этап характеризуется реформой системы государственного управления, введением законодательных механизмов противодействия коррупции, изданием первого антикоррупционного закона, а также иных актов, направленных на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов.

Преимуществом Казахстана на постсоветском пространстве является то, что его Елбасы Нурсултан Абишевич Назарбаев одним из первых на

пространстве Содружества Независимых Государств 2 июля 1998 года подписал Закон РК «О борьбе с коррупцией».

Закон был направлен на защиту прав и свобод граждан от угроз коррупции, обеспечение эффективной работы государственных органов и их служащих путем предупреждения и выявления коррупционных правонарушений.

В нем также определялись основы, принципы и методы противодействия коррупции, устанавливались виды коррупционных правонарушений, условия наступления ответственности за них, устранение их последствий и привлечение виновных к ответственности.

На втором этапе антикоррупционная политика представляла собой смешанную модель, при которой карательная практика сочеталась с новыми превентивными мерами, такими как устранение административных барьеров, введение регламентации и стандартизации государственных услуг, законодательное регулирование государственных закупок и другие меры.

Третий этап ознаменован начатой по инициативе Президента Республики административной реформы, целью которой, в том числе, является усиление противодействия коррупции и укрепление системы защиты прав и свобод граждан.

Дальнейшая регламентация противодействия коррупции содержала в себе новеллы, успешно применяемые передовыми странами. В связи с чем данная деятельность переведена на качественно новый уровень.

Это обусловлено новым подходом, направленным на решение самой главной задачи – изменение мировоззрения людей и их взглядов.

В частности, приняты такие инструменты и механизмы, как материальное стимулирование граждан, содействующих в пресечении и раскрытии коррупционных правонарушений; наложение дополнительных обязанностей и ограничений на госслужащего; установление ответственности госслужащих за несообщение о фактах коррупции; ужесточение кадрового отбора в правоохранительные органы, выработка мер по пресечению «конфликта интересов» и др.

На системной основе осуществляется анализ коррупционных рисков в деятельности государственных органов, а также мониторинг исполнения ими рекомендаций по устранению причин и условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений.

Также реализуются мероприятия по антикоррупционному просвещению, в том числе с акцентом на молодое поколение.

Вопросам противодействия коррупции особое внимание уделено в Послании Президента народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050:

Единая цель, единые интересы, единое будущее». В Стратегии коррупция охарактеризована как явление, представляющее прямую угрозу национальной безопасности и подрывающее веру в эффективность государства.

Стратегия «Казахстан-2050» стала ответом на глобальные вызовы XXI века и быстроменяющиеся политические, экономические и социальные условия, обозначившие необходимость формирования качественно новых подходов в антикоррупционной политике.

Для всесторонней и комплексной реализации задач Стратегии «Казахстан-2050» Президент Республики утвердил Антикоррупционную стратегию до 2025 года – долгосрочную государственную политику, направленную на формирование комплексного подхода, создание новых правовых и социальных механизмов и инструментов, адекватных современному состоянию коррупции в обществе, а также совершенствование тактики борьбы и реформирования отдельных принципов противодействия коррупции.

В Антикоррупционной стратегии проанализирована текущая ситуация, отмечены положительные тенденции и достигнутые общепризнанные результаты, а также указаны проблемы, требующие своего решения. Основная ее цель – сокращение уровня коррупции не только в государственном и квазигосударственном секторе, но и в частной сфере.

В качестве ключевых направлений Антикоррупционной стратегии определено противодействие коррупции в сфере государственной службы, внедрение института общественного контроля, противодействие коррупции в квазигосударственном и частном секторах, предупреждение коррупции в судах и правоохранительных органах, формирование антикоррупционной культуры и развитие международного сотрудничества, внедрение механизма мониторинга реализации антикоррупционной политики и оценки коррупционных рисков.

Антикоррупционная стратегия является документом, где аккумулировано мнение всего общества, в том числе общественных институтов, участвовавших в разработке ее проекта.

Дополнительный импульс развитию антикоррупционной политики придал «План нации – 100 конкретных шагов», во исполнение которого было принято 60 законов, направленных на повышение прозрачности госаппарата и предупреждение коррупционных проявлений.

В части формирования профессионального государственного аппарата в «Плане нации – 100 конкретных шагов» предложено усиление борьбы с коррупцией, разработка нового антикоррупционного законодательства и нового закона о государственной службе, распространяющегося на

служащих всех государственных органов, в том числе и правоохранительных.

Во исполнение содержащихся в Антикоррупционной стратегии и «Плане нации – 100 конкретных шагов» приоритетов обновлено законодательство, регулирующие вопросы антикоррупционной политики. В новой редакции приняты Законы «О противодействии коррупции» и «О государственной службе Республики Казахстан».

Представляет интерес Закон РК от 2 ноября 2015 года «Об общественных советах», направленный на вовлечение населения в процесс противодействия коррупции.

Участие представителей общественности в принятии решений, общественных слушаниях, мониторинге и экспертизе нормативных правовых актов способствует повышению прозрачности и подотчетности госорганов.

Участие институтов гражданского общества в проведении анализа коррупционных рисков, инициирование ими вопросов по устранению административных барьеров – дает возможность скорректировать работу в этом направлении, ведь именно они, ощущая на себе недостатки и недочеты законодательства, имеют четкое представление о причинах и условиях, способствующих коррупции.

Государственными органами оказывается содействие и методическая помощь субъектам противодействия коррупции в реализации образовательных программ по антикоррупционному образованию и воспитанию, информационной и разъяснительной деятельности, исполнению государственного социального заказа, направленного на формирование антикоррупционной культуры.

Учитывая международный опыт наиболее успешных стран в вопросах консолидации общества в антикоррупционной деятельности, впервые в стране разработано Открытое соглашение о сотрудничестве по вопросам создания атмосферы нетерпимости к любым проявлениям коррупции и формирования антикоррупционной культуры в обществе.

Уникальность данного проекта заключается в том, что соглашение является открытым для присоединения к нему общественных объединений, некоммерческих организаций, а также других организаций, независимо от форм собственности и организационно-правовой формы, а также отдельных граждан Республики Казахстан, признающих его цели и задачи.

Одним из важных инструментов реализации антикоррупционной стратегии является действующая при Президенте Республики Казахстан Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией.

Не менее важной составляющей частью антикоррупционной политики неизменно остается противодействие коррупционным преступлениям, недопущение расхищения государственных средств, особенно выделяемых на поддержку социального сектора, затрагивающего реализацию прав граждан. Несомненно, принцип неотвратимости наказания за коррупцию должен обеспечиваться в полной мере.

Пристальное внимание уделяется пресечению масштабных фактов коррупции, с выявлением всей преступной цепочки, в том числе с участием высокопоставленных руководителей.

Таким образом, в настоящее время в нашей стране принят комплекс правовых, организационных и социально-экономических мер по противодействию коррупции.

Ведется постоянная работа по повышению антикоррупционной культуры общества, интенсивно набирает силу политика «нулевой терпимости» к коррупции.

В результате проводимой масштабной работы в стране создана адекватная современным требованиям система мер по профилактике и сокращению негативного влияния коррупции на общество, а также своевременно устраняются причины и условия, способствующие ее возникновению.

Создана современная законодательная база, учреждены специализированные государственные структуры, введены национальные институты и превентивные механизмы.

Республика Казахстан с 2004 года является участником Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии Организации экономического сотрудничества и развития. Все принимаемые меры основаны на передовых международных практиках и стандартах стран ОЭСР.

С 2008 года Казахстан является полноправным участником Конвенции ООН против коррупции.

Осуществляется активное сотрудничество в рамках Ассоциации Антикоррупционных ведомств, Международной Антикоррупционной академии, а также инициативы Интэгрити Скан.

В настоящее время ведется работа по вступлению в Группу государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО).

Принятые системные меры позволили значительно сократить административные барьеры и снизить уровень коррупции. Последовательно реализуются принципы верховенства закона и неотвратимости наказания.

Республика Казахстан, как молодой член мирового сообщества, в начале своего пути с пониманием отнеслась к рекомендациям и требованиям

мирового сообщества в плане приведения в соответствие своего внутреннего законодательства нормам и положениям международного права. Безусловно, это заняло немало времени, однако на сегодняшний день можно констатировать, что внутреннее право, в целом, а также уголовно-правовое законодательство Казахстана, в частности, в общих принципах, соответствуют мировым антикоррупционным стандартам.

Успехи в становлении и развитии государственной службы страны и противодействии коррупции основаны на твердой политической воле Главы государства. Благодаря своей внутренней силе и мудрой политике Елбасы сумел направить общественные силы на строительство новой государственности.

Президент страны Н.А. Назарбаев, глубоко осознавая новые потребности развития общества, находит инновационные методы для осуществления стоящих задач и двигает вперед историю.

*Дархан МЫНБАЙ*  
*Леонид ПРОКОПЕНКО*

## **АССАМБЛЕЯ НАРОДА КАЗАХСТАНА – ХРАНИТЕЛЬ ДРУЖБЫ, СОГЛАСИЯ И ГРАЖДАНСКОГО МИРА В СТРАНЕ**

14 декабря 1992 года на Форуме народов Казахстана в городе Алматы Глава государства Н.А. Назарбаев впервые выступил с идеей создания нового общественного института, который «отражал бы весь спектр чаяний, идеалов и интересов всех народов Казахстана». Именно тогда Президент страны обозначил будущие контуры деятельности «неполитической, неправительственной организации, решающей задачи всенародного укрепления межнационального согласия в Казахстане». Ассамблея должна была стать одним из ключевых институтов, консолидирующих общество на основе «развития всех национальных групп через поиск компромиссов и укрепление объединяющих начал».<sup>99</sup>

Поставленные перед Ассамблеей задачи требовали продуманной и кропотливой работы, направленной на «поиск точек соприкосновения, расширение зон согласия и доверия между народами».<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Қазақстан халқы Ассамблеясы: алғашқы қадамдар (1995-1997) Құжаттар мен материалдар жинағы. – Астана, 2015. – С. 9.

<sup>100</sup> Там же. С. 42.

Поэтапное решение этих задач позволило «держать в фокусе общественного внимания все основные вопросы межнационального согласия, опираясь на традиционные ценности, нормы, идеалы всех народов нашей республики».<sup>101</sup>

Идея о новом в мировой этнополитике общественном институте воплотилась в реальность с изданием Президентом РК Указа от 1 марта 1995 года «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана». Ассамблея народов Казахстана был придан статус консультативного органа при Президенте страны. Ее региональные (областные) подразделения выступали в качестве консультативно-совещательных органов при главах областных администраций.<sup>102</sup>

В задачи нового консультативно-совещательного органа входило:

- содействие сохранению межнационального согласия и стабильности в стране;
- выработка предложений по проведению государственной политики, способствующей развитию дружественных отношений между представителями национальностей, проживающими на территории Казахстана, содействие их духовно-культурному возрождению и развитию на основе соблюдения принципа равноправия;
- формирование политической культуры граждан, опирающейся на цивилизованные и демократические нормы;
- содействие обеспечению учета многообразных национальных интересов в проводимой государством национальной политике;
- поиск компромиссов для разрешения возникающих в обществе социальных противоречий.

Структурно Ассамблея формировалась из числа представителей этнокультурных центров, совета ветеранов, а также общественных деятелей, имеющих авторитет среди населения, обладающих большим опытом практической деятельности. 24 марта 1995 года, выступая на I сессии Ассамблеи народов Казахстана, Глава государства констатировал, что «межэтническая напряженность и разной степени столкновения характерны для всех этапов развития человечества». При этом «универсальных рецептов решения национального вопроса не существует», а «мы живем в очень хрупком и нестабильном мире».<sup>103</sup>

Уникальный статус Ассамблеи во многом был определен ее органичной интегрированностью в систему государственных и общественных

---

<sup>101</sup> Там же. С. 9.

<sup>102</sup> САПП. – 1995, № 8, ст. 84.

<sup>103</sup> Назарбаев Н.А. Стратегия Независимости. – С. 151-152.

институтов. В структуре аппарата Президента РК и аппаратах глав областных администраций были созданы исполнительные секретариаты Ассамблеи, финансирование деятельности Ассамблеи осуществлялось за счет средств государственного бюджета.

Уже на первом этапе своего создания (1992-1995 гг.) Ассамблея народа Казахстана сыграла колоссальную стабилизирующую роль. Именно при участии АНК были инициированы референдумы по принятию новой конституции и по продлению полномочий Президента Н.А. Назарбаева до 1 декабря 2000 года. В эти годы шла закладка основ казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства в сфере языка, гражданской идентичности, культуры.

Президентом Республики Н.А. Назарбаевым в выступлении на XVI сессии Ассамблеи народа Казахстана 20 октября 2010 года подчеркнута взаимосвязь Ассамблеи и Конституции Республики Казахстан. «В 1995 году Ассамблея поддержала принятие на всенародном референдуме Основного Закона страны. Сегодня Конституция и Ассамблея народа Казахстана – не просто ровесники. Это две великие ценности, ставшие фундаментом стабильности, модернизации и процветания. Создав Ассамблею, мы нашли собственный путь к национальному единству».

Создание Ассамблеи народов Казахстана и ее первые шаги вызвали положительный международный резонанс. С начала 90-х гг. XX века члены АНК регулярно включались в авторитетные международные комиссии по проблемам межнациональных отношений в рамках ОБСЕ. Ассамблею, с целью изучения казахстанского опыта, посетили делегации дипломатических представительств Франции, Южной Кореи, Болгарии, Польши, ряда стран СНГ.

Первые шаги АНК, в том числе по налаживанию сотрудничества со всеми приграничными субъектами Российской Федерации повлияли на принятие Указа Президента РФ Б.Н. Ельцина от 15 июня 1996 года по рассмотрению вопроса о создании Ассамблеи народов России. Стоит заметить, что многое при этом было сделано на основе изучения казахстанского опыта.

В период с 1996 по 2010 гг. проходило формирование эксклюзивной казахстанской модели единства и согласия, ее принципов и базовых основ идентичности. В ее основу были положены общие ценности, консолидирующие общенациональное историческое сознание, определена интегрирующая роль казахского народа. В этот период были полностью сняты опасения граждан по поводу обострения межэтнических отношений.

В принятом в 1997 году программном документе Стратегия «Казахстан-2030» при анализе сильных сторон казахстанского общества было

отмечено, что казахстанское общество сумело преодолеть один из серьезных вызовов для стабильности новых независимых государства – внутреннюю конфронтацию и фрагментацию общества. Казахстанцы всегда чувствовали себя единой семьей, знали свои цели и двигались к ним согласованно.<sup>104</sup>

При непосредственном участии Ассамблеи в традиции общественной жизни Казахстана вошли такие знаковые сейчас даты, как 1 мая – Праздник единства народа Казахстана, 31 мая – День памяти жертв политических репрессий и голода. В рамках развития и укрепления стратегии единства были проведены годы единства и общенационального согласия, единства и национальной истории, единства и преемственности поколений.

В 2007 году Ассамблея народов Казахстана стала Ассамблеей народа Казахстана (далее – АНК) и обрела конституционный статус.

Также с 2007 года 9 депутатов Мажилиса Парламента РК стали избираться на сессии АНК, обеспечивая представленность в высшем законодательном органе страны интересов всех этносов страны. Помимо этого, согласно законодательству, непосредственно Главой государства «с учетом необходимости обеспечения национально-культурных и иных значимых интересов общества» назначаются 15 депутатов Сената Парламента РК.

20 октября 2008 года был впервые принят Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана». С целью дальнейшей конкретизации и обеспечения реализации норм принятого закона, Указом Президента РК за № 149 от 7 сентября 2011 года утверждено Положение об Ассамблее народа Казахстана. Теперь АНК стала позиционировать себя в качестве надполитического института, не претендующего на получение и осуществление властных полномочий, при этом выражающего интересы народа – главного источника власти.

19 апреля 2010 года Советом АНК была одобрена Доктрина национального единства Казахстана. В документе еще раз была подтверждена приверженность граждан Казахстана базовым принципам политики в сфере межэтнических отношений, таких как:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, этнической принадлежности, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;

---

<sup>104</sup> Назарбаев Н.А. Стратегия Независимости. – С. 13.

- запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, этнической, языковой или религиозной принадлежности;
- пресечение деятельности, направленной на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, подрыв безопасности государства;
- уважение к государственному языку и его роли в обществе;
- уважение национальных традиций, содействие развитию этнических культур и языков;
- право каждого гражданина определять и указывать или не указывать свою национальную, религиозную принадлежность;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и социальных конфликтов;
- унитарность и неделимость территории Республики Казахстан;
- защита прав и интересов граждан Республики Казахстан за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и традиций, в укреплении их связей с исторической Родиной.<sup>105</sup>

Ассамблея народа Казахстана стала стержнем казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства, ее основой. Это подтверждается более чем 20-летней практикой. Планомерная деятельность АНК по сохранению и поддержке общественного согласия и общенационального единства подтвердила правильность выбранной стратегии, дав возможность в актуальном режиме транслировать общественные запросы и содействовать коррекции этнополитики, способствовать своевременному решению уполномоченными государственными органами возникающих вопросов.

Особо подчеркнем, что каждый шаг по укреплению общественно-политического, правового, организационного и материально-финансового положения АНК непосредственно связан с именем Председателя АНК – Елбасы Н.А. Назарбаева. Осуществляется по его инициативе и при непосредственной поддержке.

### **Этнокультурные объединения в структуре АНК**

Этнокультурные объединения стали «организующим ядром» Ассамблеи народа Казахстана.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> Доктрина национального единства. Цит. по: <http://assembly.kz/ru/doktrina-nacionalnogo-edinstva>.

<sup>106</sup> Қазақстан халқы Ассамблеясы: алғашқы қадамдар (1995-1997). Құжаттар мен материалдар жинағы. – Астана, 2015. – С. 45.

В течение первых двух лет со дня образования Ассамблеи народов Казахстана произошло значительное увеличение числа республиканских и региональных национальных культурных центров (до 27). Именно национальные культурные центры стали главными рычагами возрождения национальных языков, культур, традиций и обычаев. Стали укрепляться связи с казахской диаспорой за рубежом, связи различных этнических групп Казахстана с их исторической родиной.

В соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан, республиканский статус присваивается объединениям, действующим на территории более половины областей Республики Казахстан, к региональным относятся объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории менее половины областей, местными считаются объединения, действующие в пределах одной области.

По состоянию на 1 квартал 2018 года, в Казахстане действовало 29 республиканских, 75 региональных, а также 530 местных зарегистрированных этнокультурных объединений. Общее же количество этнокультурных объединений в стране составляло 1071.

К республиканским этнокультурным объединениям относятся: Ассоциация русских, славянских и казачьих организаций Казахстана, насчитывающая более 45 первичных самостоятельных общественных объединений; член Всемирного конгресса украинцев – «Рада украинцев Казахстана», объединяющая юридические лица 11 регионов страны; Ассоциация армянских культурных центров Республики Казахстан «Наири», действующая в 14 городах республики, Ассоциация белорусов Казахстана, объединяющая 12 белорусских этнокультурных объединений; Ассоциация греческих обществ «Филия», включающая 17 объединений в Казахстане и общество греков Кыргызстана; филиалы Ассоциации корейцев Казахстана, работающие в городах Астана, Алматы и во всех областных центрах; Ассоциация общественных объединений немцев Казахстана «Возрождение», включающая 20 областных обществ; Ассоциация чеченцев и ингушей Казахстана «Вайнах», объединяющая 16 этнокультурных объединений.

Членами Ассамблеи народа Казахстана являются представители Всемирной ассоциации казахов, которая была создана после первого Всемирного курултая казахов в Алматы в сентябре 1992 года. В настоящее время филиалы Ассоциации действуют в г. Астане и семи областных центрах. Ее представительства и культурные центры функционируют в 35 странах мира.

Еще одним республиканским этнокультурным объединением казахов является международное общество «Қазақ тілі». Его представительства есть во всех областных центрах и гг.Астана, Алматы, в России, КНР, Монголии, Узбекистане, Кыргызстане, Турции и в ряде европейских государств.

К региональным этнокультурным объединениям относятся Болгарский культурный центр, имеющий 5 филиалов в разных областях Казахстана; Казахстанское общество дунган; Национальный культурный центр «Суоми», объединяющий карелов и финнов и другие.

### **Научно-аналитическое и экспертное обеспечение деятельности АНК**

28 января 2009 года был создан Научно-экспертный совет Ассамблеи народа Казахстана (НЭС АНК). Это было сделано в рамках выполнения поручений Главы государства – Председателя АНК, данных на XIV сессии АНК.

НЭС АНК выполняет задачи по обеспечению экспертной поддержки принимаемым решениям в сфере межэтнических отношений. В рамках НЭС ведется работа по углубленному изучению состояния межэтнических отношений и прогнозированию тенденций развития ситуации. Члены научно-экспертного совета принимают участие в прогнозировании будущего межэтнических взаимодействий в республике.

Работа НЭС АНК строится в рамках таких фундаментальных проблем, как: совершенствование методологии исследований межэтнических отношений; повышение качества анализа и расширение аналитического поля с включением новых областей межэтнических отношений – вопросов интеграции поликультурных и полиэтничных обществ, этносоциальные маркеры казахстанского общества; вскрытие латентных этнических процессов; усиление прогностических функций казахстанской гуманитарной науки в межэтнической сфере с выходом на практические конкретные рекомендации по укреплению казахстанской идентичности и общенационального единства.

В составе НЭС АНК 48 ученых, из них 31 доктор, 11 кандидатов наук, руководители исследовательских институтов и общественные деятели. В состав НЭС АНК входят представители таких гуманитарных сфер, как социология, политология, юриспруденция, история, философия, филология, экономика, педагогика. Это позволяет обеспечить междисциплинарный подход в проводимой научно-экспертной работе.

Во всех регионах созданы научно-экспертные группы, обеспечивающие деятельность областных, городов Алматы и Астаны ассамблей народа

Казахстана. Их научными базами являются региональные вузы. Всего в их деятельность вовлечено 262 человека, из них докторов наук – 57, кандидатов наук – 117, докторов PhD – 5.

Председателями научно-экспертных групп АНК являются ректоры вузов, руководители научных институтов. Они участвуют в постоянных мониторингах, социологических исследованиях по изучению межэтнической ситуации, являются инициаторами и исполнителями проектов, в том числе международных, направленных на изучение государственной политики в сфере общественного согласия и общенационального единства.

Специфика научно-экспертного сопровождения деятельности АНК заключается в широком внедрении междисциплинарного подхода. Это делается через четкий структурный подход, определяющий тематику исследований:

- в области исторической науки – формирование исторического сознания через уроки прошлого, новые подходы в изучении истории Казахстана, истории этносов Казахстана, история полиэтнического Казахстана;

- в области политической науки – модернизация политической системы, выборы депутатов от АНК, управление межэтническими процессами;

- в области социологических исследований – мониторинг межэтнической ситуации, обособленные этнические группы, приграничье, диаспоральная политика;

- в области филологических исследований – языковая политика, разработка методик изучения государственного языка, кодификация казахского языка, языки этнических групп Казахстана;

- в области юридической науки – правовое обеспечение этнополитики, международные стандарты;

- в области педагогической науки – воспитание молодежи, традиции воспитания народа Казахстана, патриотизм, молодежная политика.

После опубликования программной статьи Президента Республики Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», в сферу интересов НЭС АНК вошли актуальные вопросы научно-экспертного обеспечения участия Ассамблеи в реализации программы «Рухани жаңғыру», в проектах, связанных с духовной модернизацией.

Рабочим органом НЭС АНК является Центр по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений Академии государственного управления при Президенте РК.

Центр вносит свой вклад в процесс подготовки и повышения квалификации лиц, работающих в сфере межэтнических отношений.

Центром, по состоянию на конец 2017 года, было обучено 3293 человека, среди них: 2126 – государственные служащие; 1167 – представители бюджетных организаций, этнокультурных объединений, других структур АНК, молодежных организаций, конфессий, СМИ.

В воспитании нового казахстанского патриотизма на основе формирования у молодежи цельного, позитивного восприятия истории, объединяющего, а не разделяющего общество участвуют кафедры Ассамблеи народа Казахстана.

На сегодняшний день на базе казахстанских вузов функционирует 35 кафедр, 3 центра, 1 общественный совет, 2 секции и 1 институт АНК. На базе Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева создана Ассоциация кафедр АНК.

На кафедрах АНК в вузах преподаются такие специальные учебные дисциплины, как: «Казахстанская модель этноконфессионального согласия», «Казахстанская модель толерантности и общественного согласия», «Основы толерантности в социальных отношениях».

В 2016-2017 учебном году кафедрой АНК ЕНУ им. Л.Н. Гумилева внедрена учебная дисциплина по изучению концепции «Мәңгілік Ел» с целью формирования национального самосознания, ценностного отношения к национальной культуре, духовному наследию казахского народа, народа Казахстана в целом; а также становления конкурентоспособной личности, обладающей навыками межкультурной коммуникации.

В Национальной академической библиотеке открыт научный депозитарий АНК. Он включает свыше 1300 источников, большинство из которых на электронных носителях.

### **Советы общественного согласия АНК**

Создание советов общественного согласия стало ответом на поручение Главы государства, высказанное на XX сессии АНК. Выступая перед участниками сессии, Нурсултан Абишевич подчеркнул, что «общественное согласие должно стать главным принципом жизни всего народа»<sup>107</sup> и в этом заключается главный смысл и задачи советов общественного согласия Ассамблеи народа Казахстана.

Советы общественного согласия стали важным звеном в общественной структуре АНК. Они не являются юридическими лицами и их деятельность не регламентирована законодательством.

---

<sup>107</sup> <http://assembly.kz/ru/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nanazarbaeva-na-xx-sessiiassamblei-naroda-kazahstana>.

По состоянию на 1 квартал 2018 года, при АНК во всех регионах от областных центров до сельских округов, на крупных предприятиях действует 2978 советов общественного согласия.

Советы общественного согласия создаются решениями региональных ассамблей. Как правило, в их составе авторитетные и уважаемые люди региона, лидеры общественного мнения, представители этнокультурных объединений, советов матерей, НПО.

В отличие от Общественных советов, создаваемых при центральных и местных государственных органах, деятельность советов общественного согласия не ограничивается рамками деятельности конкретного государственного органа. Они могут принимать участие в решении самых разных социально значимых вопросов.

Сегодня Ассамблея уделяет большое внимание развитию и укреплению системы советов общественного согласия, широкому применению в их работе медиации. Имеются положительные примеры увеличения влияния и авторитета данного института, когда местные акимы отчитываются о своей работе на заседаниях общественных советов.

Статус и полномочия Советов общественного согласия позволяют:

- выполнять функции общественного контроля, тесно взаимодействуя с общественными советами при государственных органах;
  - содействовать развитию системы общественного самоуправления через вовлечение активной части населения в решение местных проблем;
  - аккумулировать созидательный потенциал институтов гражданского общества и обеспечивать их конструктивное взаимодействие с государственными органами в решении актуальных проблем населения.
- Советы общественного согласия активно участвуют в решении насущных проблем населения на местах, работают в области профилактики любой конфликтности.

Только в 2017 году Советами общественного согласия АНК проведено более 16 тысяч различных мероприятий. При непосредственном участии советов общественного согласия было разрешено 6019 проблемных вопросов населения, связанных с молодежной занятостью и трудовыми спорами, доступностью, качеством образования и здравоохранения, благотворительностью, благоустройством территории, обеспечением общественного порядка, разрешением семейных проблем и бытовых конфликтов и т.п.

Анализ их деятельности свидетельствует о значительном вкладе и потенциале советов в укреплении стабильности, общественного согласия и общенационального единства.

Практика работы советов общественного согласия подтвердила их жизнеспособность и широкие возможности в организации гражданского участия в делах общества.

### **Советы матерей**

Еще одной общественной структурой Ассамблеи народа Казахстана являются Советы матерей. Они выполняют функцию укрепления казахстанской идентичности и общественного согласия через участие в духовно-нравственном воспитании подрастающего поколения, сохранение и приумножение ценностей семьи.

Основные направления деятельности Советов матерей АНК:

- изучение проблемных вопросов, связанных с духовно-нравственным воспитанием в семье;
- содействие воспитанию детей в духе национальных традиций и культуры;
- содействие повышению уровня правовой грамотности женщин;
- распространение опыта успешных семей;
- организация профилактической работы с неблагополучными семьями;
- оказание помощи трудным подросткам, семьям, находящимся в социально опасном положении, а также неблагополучным и неполным семьям;
- участие в решении проблем детей, оставшихся без попечения родителей.

За 2015-2017 гг. количество Советов матерей возросло с 823 до 1774. Среди них, 16 областных, 47 городских, 270 районных, 1239 сельских, 33 на предприятиях. Непосредственно при этнокультурных объединениях создано 105 Советов матерей.

Например, в Алматинской области на уровне районов работает 265 Советов матерей, в Карагандинской области – 131, Кызылординской области – 117.

Советы матерей в каждом регионе сотрудничают с профильными государственными органами, учебными заведениями, общественными организациями. Результатом взаимодействия становится реализация социально значимых инициатив и проектов, направленных на укрепление семейных ценностей и общественного согласия.

Только в 2017 году советами матерей было проведено 7851 мероприятие.

Например, акции Совета матерей Акмолинской области: «Дорогою добра», «Подари улыбку» позволили собрать 6 млн. тенге для лечения детей в клиниках Турции и России.

### **Совет и кабинеты медиации**

Одним из новых направлений работы АНК, получившем одобрение Председателя АНК Елбасы Н.А. Назарбаева, является содействие развитию института медиации.

В общереспубликанскую инклюзивную сеть медиации АНК входит 13 Советов медиации, 772 кабинета медиации при Домах дружбы, а также Советы общественного согласия и Советы матерей АНК.

Советы медиации активно взаимодействуют с профессиональными медиаторами, содействуют подготовке и обучению общественных медиаторов, в том числе из представителей этнокультурных объединений, членов советов общественного согласия и других структур АНК.

В целях содействия развитию медиации, практики применения медиативных технологий в разрешении конфликтов и споров АНК заключила меморандумы о сотрудничестве с Верховным Судом РК, Союзом судей, Республиканской коллегией адвокатов, Республиканской нотариальной палатой, Национальной палатой здравоохранения РК, Национальной палатой предпринимателей «Атамекен», акиматом Южно-Казахстанской области.

16 региональных кабинетов медиации АНК заключили меморандумы по медиации с областными, городскими и районными судами.

В Едином реестре медиаторов АНК: 625 профессиональных медиаторов и 3301 общественный медиатор.

В практике работы АНК – проведение семинаров по всему спектру вопросов медиации с участием медиаторов и адвокатов, создание мобильных групп кабинетов медиации для проведения разъяснительной работы среди населения и в учреждениях по преимуществу применения медиативных процедур.

В рамках программы «Цифровой Казахстан» в мае 2017 года в Доме дружбы Восточно-Казахстанской области был реализован проект «Виртуальный кабинет медиации», позволяющий любому человеку через сайт подать заявку на проведение процедуры медиации. Данный проект при содействии АНК будет реализован и в других регионах страны.

### **Депутатская группа АНК в Мажилесе Парламента**

Депутатская группа АНК в Мажилесе Парламента Республики Казахстан – это добровольное объединение депутатов Мажилеса Парламента Республики Казахстан, избранных Ассамблеей народа Казахстана, а также по спискам от политических партий, созданное для совместного осуществления своих полномочий, действующее в соответствии с регламентом Мажилеса Парламента Республики Казахстан.

Основная цель депутатской группы – активное участие в законодательном обеспечении реализации Конституции Республики Казахстан, законов Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «Об Ассамблее народа Казахстана», Послания Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – Новый политический курс состоявшегося государства», Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Н.А. Назарбаева «100 конкретных шагов – современное государство для всех», ежегодных Посланий Президента народу Казахстана, Доктрины национального единства, Концепции укрепления и развития казахстанской идентичности и единства, Концепции развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2025 года), поручений Председателя Ассамблеи народа Казахстана, ее стратегических и программных документов, решений Совета Ассамблеи народа Казахстана.

Так, в период третьей сессии приоритетными направлениями в законодательной работе депутатов являлись задачи по законодательному обеспечению реализации Стратегии развития Казахстана до 2050 года, Стратегии вхождения Казахстана в число наиболее конкурентоспособных стран мира, Послания Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность», программной статьи Н.А. Назарбаева «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания», поручений Председателя Ассамблеи народа Казахстана, стратегических и программных документов, решений Совета Ассамблеи народа Казахстана, в соответствии с поручением Главы государства обсуждение и выработка предложений по внесению изменений и дополнений в «Закон об Ассамблее народа Казахстана».

В период с 4 сентября по 29 декабря 2017 года членами депутатской группы Ассамблеи народа Казахстана вместе с депутатами из партийных фракций была продолжена работа над инициированными законопроектами, внесены и подготовлены 1328 предложений и поправок к законам Республики Казахстан, опубликовано 344 материала в СМИ (статьи, интервью), проведены брифинги по различным вопросам жизнедеятельности страны и общества.

Важным аспектом практической деятельности депутатов от Ассамблеи остаются регулярные встречи с населением регионов, с членами Ассамблеи, руководителями этнокультурных объединений, в ходе нынешней сессии (по состоянию на 1 апреля 2018 года) членами депутатской группы на личном приеме принято – 556 граждан.

Президентом страны избранные АНК депутаты Мажилиса названы «настоящими Послами дружбы».

### **Молодежные организации этнокультурных объединений**

Социальная база Ассамблеи народа Казахстана постоянно расширяется и пополняется.

При этнокультурных объединениях страны создано 135 молодежных организаций, объединяющих более 22 тысяч человек.

Основные направления работы молодежных организаций АНК: вовлечение молодежи в реализацию задач Ассамблеи народа Казахстана; приобщение к культурным ценностям и развитие духовности; обеспечение преемственности морально-нравственных ориентиров в молодежной среде; стимулирование социальной мобильности, гражданской активности и самореализации молодежи.

Представители молодежных организаций при этнокультурных объединениях участвуют в международных конференциях и встречах, один из ярких международных мероприятий – Всемирный Фестиваль молодежи и студентов в России.

15 марта 2018 года участниками республиканской молодежной конференции «Стань лидером!», лидерами молодежных организаций этнокультурных объединений принято решение о создании республиканского молодежного движения АНК «Жаңғыру жолы».

В ходе конференции участниками были обсуждены направления модернизации общественного сознания, 5 социальных инициатив Президента, утверждена Стратегия движения «Жаңғыру жолы» на 2018-2020 годы, принята Структура и Положение, избран Штаб, определены региональные координаторы, согласован План мероприятий на 2018 год.

Республиканское молодежное движение Ассамблеи народа Казахстана «Жаңғыру жолы» является добровольным движением без образования юридического лица, образуемым Ассамблеей народа Казахстана.

Цель РМД «Жаңғыру жолы» – вовлечение молодежи в реализацию программы духовной модернизации «Рухани жаңғыру», инициированной Президентом страны, поддержка и продвижение молодежных инициатив, ярких проектов, содействие формированию новой плеяды молодых лидеров.

Участником «Жаңғыру жолы» может стать каждый молодой и активный гражданин Республики Казахстана, разделяющий цели и задачи движения.

## **Клубы журналистов АНК**

Клуб журналистов АНК является постоянно действующей консультативно-экспертной площадкой, способствующей консолидации усилий СМИ в укреплении толерантности, сохранению общественного согласия и общенационального единства. Наряду с республиканским клубом журналистов АНК функционирует 13 региональных клубов журналистов.

В состав клубов журналистов входят представители республиканских и региональных СМИ, журналисты, блогеры и эксперты сферы межэтнических отношений.

Клубом журналистов АНК проводятся семинары («СМИ в укреплении межэтнической толерантности», «Этнокультура и СМИ» и др.) мастер-классы для казахстанских СМИ, с участием известных отечественных и зарубежных журналистов, исследователей в области масс-медиа.

В международных медиа-форумах АНК (2013 г., 2015 г., 2017 г.) приняли участие журналисты и эксперты из 20 стран мира. 20 июня 2017 года состоялось расширенное заседание Клуба журналистов АНК «Рухани жаңғыру: открытость сознания». Новшеством мероприятия стало проведение заседания в формате конференции TEDx.

К освещению деятельности Ассамблеи в работе Клуба привлечено 52 этнических газет и журналов на 15 языках. Среди зарубежных информационных партнеров Клуба такие известные СМИ, как французский журнал «Essentiel des relations», итальянское информационное агентство «And Kronos», немецкое радио «ARD», армянское информационно-аналитическое агентство «Армедиа» и др.

На сегодня перед Клубом журналистов АНК поставлена задача по дальнейшему воспитанию культуры освещения межэтнических и межконфессиональных отношений; работа в интернет-пространстве, с известными и начинающими блогерами; ориентация на создание конечного медиа-продукта от имени Клуба.

## **Дома дружбы**

Дома дружбы Ассамблеи народа Казахстана являются ресурсными, культурными и методическими центрами для этнокультурных объединений; центрами формирования и распространения идей единства, межэтнического согласия, пропаганды казахстанского патриотизма, центрами оказания финансово-методической помощи и поддержки приоритетных проектов, направленных на укрепление общественного согласия и национального единства, проведение культурно-массовых мероприятий.

Первый дом дружбы в Казахстане начал свою работу в 1992 году в Восточно-Казахстанской области.

Сегодня Дома дружбы АНК созданы во всех регионах страны. В общей сложности на данный момент в республике действуют 39 Домов дружбы, в том числе 1 республиканский, 16 областных, 7 городских, 15 районных.

Во всех 16 регионах при Домах дружбы функционирует в общей сложности 139 этнопросветительских комплексов (воскресных школ).

Деятельность Домов дружбы направлена на сохранение традиций, языков, культур этнических групп Казахстана, интеграцию усилий этнокультурных объединений в достижении целей и задач АНК. Только в 2017 году на базе Домов дружбы АНК было проведено более 6973 мероприятий.

Дома дружбы, интегрируя усилия этнокультурных объединений в достижении целей и задач АНК, основными направлениями деятельности определяют: дальнейшее наращивание материально-технического обеспечения, кадрового потенциала, формирование системы методической подготовки специалистов, информационное и аналитическое обеспечение деятельности, развитие институциональных связей с институтами гражданского общества.

### **Благотворительность**

В соответствии со статьей 7 Закона РК «О благотворительности», Ассамблея народа Казахстана содействует развитию благотворительности в стране, оказывает координирующую и иную поддержку в сфере благотворительности.

В эту работу вовлечены все общественные структуры АНК: Советы общественного согласия, Советы матерей и этнокультурные объединения, в качестве доноров привлечено более 31,6 тыс. человек.

В регионах страны под эгидой АНК ежегодно организуются различные благотворительные акции.

Например, в рамках общенационального проекта АНК «Қайырымды ел-2017» организованы акции «Бала бауыр етің» по популяризации детских домов семейного типа, а также по поддержке детей-сирот, выпускников детских домов и Домов юношества; акции «Аялы алақан» по оказанию квалифицированной медицинской помощи нуждающимся со сложными заболеваниями, организация их лечения и реабилитации; акции «Қамқор» по оказанию материальной поддержки ветеранам ВОВ и труженикам тыла; акции «Ел рухы» – продолжение проектов АНК «Спорт аландары» и «Street Workout» (постройка спортивных площадок и площадок для занятий уличным спортом).

Итоги благотворительной деятельности АНК были подведены 8 декабря 2017 года на республиканском форуме благотворительных организаций и доноров «Караван милосердия», где впервые проведена торжественная церемония вручения нагрудного знака «Жомарт жан» АНК, учрежденного в честь общественного признания и поощрения граждан за заслуги в развитии меценатской и благотворительной деятельности.

### **Значимые проекты и инициативы АНК, реализованные в 2017 году**

В 2017 году Ассамблеей народа Казахстана было проведено 207 республиканских и 4389 региональных мероприятий, направленных на укрепление общественного согласия и общенационального единства.

Среди наиболее значимых и крупных можно отметить следующие проекты:

Международный проект «Тарихтан тағылым – өткенге тағзым» «Память во имя будущего», посвященный Дню памяти жертв политических репрессий (31 мая объявлен Днем памяти жертв политических репрессий).

В рамках проекта проводятся акции, митинги, встречи с потомками репрессированных и депортированных, тематические выставки, театральные постановки, «уроки истории», конференции и «круглые столы» с участием ведущих отечественных и зарубежных экспертов. Места проведения проектов – Музейно-мемориальный комплекс жертв политических репрессий и тоталитаризма «АЛЖИР», КАРЛАГ, СТЕПЛАГ и др.

Международный проект «Беседы на Шелковом пути» при участии ЮНЕСКО. Цель проекта – способствовать укреплению всесторонних связей между странами и народами региона Центральной Азии, сохранению общекультурных и общеисторических ценностей в контексте развития межкультурного диалога.

«Беседы на Шелковом пути» проводятся ежегодно с 2007 года с участием стран Центральноазиатского региона в форме открытой, доверительной беседы, с анализом основных проблем и поиском их решений. По результатам проекта изданы и выпущены серии интересных книг и материалов.

Культурно-просветительский проект «Мың бала», направленный на активизацию процесса формирования казахстанской идентичности, укрепление общественного согласия и национального единства посредством обучения государственному языку.

В рамках проекта с 2015 по 2017 годы проведено более 35 тысяч мероприятий с участием около 837 тысяч детей и представителей моло-

дежи. В результате проведенных мероприятий 159 766 детей смогли выучить государственный язык.

Ассамблея народа Казахстана активно участвует в реализации программы модернизации общественного сознания «Рухани жаңғыру» и вносит свой вклад в модернизацию современного общества, способствуя воспитанию патриотизма, сохранению культурно-генетического кода нации, укреплению национальной идентичности. В рамках проектных офисов в регионах было реализовано 1146 проектов АНК. В реализации этих проектов приняли активное участие 12641 представитель Ассамблеи народа Казахстана.

Так, например, в рамках проекта «100 новых лиц Казахстана» Ассамблея активно участвовала в процессе поиска личных историй успеха и отбора кандидатов в список. Из 3078 анкет, размещенных на портале [http:// 100esim.el.kz](http://100esim.el.kz) для открытого голосования, от АНК поступило 893. Для организации обсуждения историй успеха кандидатов и их популяризации в социальной сети «Facebook» молодежными активистами АНК была создана группа «Ұлы даланың жаңа есімдері – Новые лица Великой степи» (на конец 2017 года количество участников группы составило 13700 человек). Региональными ассамблеями было подготовлено более 30 видеороликов, которые транслировались на республиканских каналах, на информационном портале [www.youtube.com](http://www.youtube.com) и на социальной платформе [www.facebook.com](http://www.facebook.com).

По итогам общественного голосования победителями проекта стали 102 человека, из них 25 от Ассамблеи народа Казахстана.

### **Международное сотрудничество**

Ассамблея народа Казахстана активно налаживает международное сотрудничество в сфере межэтнических отношений со странами СНГ (Россия, Беларусь, Азербайджан, Молдова, Кыргызстан и Грузия).

В 2017 году модель мира и согласия была презентована в штаб-квартире ООН в рамках проведения акции по поддержке кандидатуры Республики Казахстан в непостоянные члены Совета Безопасности ООН. Представители 36 государств мира обратились за изучением казахстанского опыта в АНК.

В 2017 году были подписаны Меморандумы о сотрудничестве Ассамблеи народа Казахстана с Интернациональным культурным центром Республики Узбекистан, Федеральным агентством по делам национальностей Российской Федерации.

В рамках ежегодного Фестиваля дружбы народа Казахстана 29-30 июня 2017 года в г. Астане состоялся гражданский форум национально-культурных центров с участием представителей государств-членов Сопредседательства по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА).

Всего под эгидой АНК в 2017 году было проведено 13 международных мероприятий и встреч.

\* \* \*

Первый Президент Республики Казахстан – Елбасы, Председатель Ассамблеи народа Казахстана Н.А. Назарбаев в книге «Эра независимости» сравнивает межэтническое согласие с живительным кислородом. «Мы не замечаем его, когда дышим, делаем это автоматически, – мы просто живем. Мы должны сами беречь наше единство. Извне никто и никогда не придет делать это за нас».<sup>108</sup>

В Казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства, развиваемой посредством института Ассамблеи народа Казахстана, нет поглощения одних этнических компонентов другими, так же как нет в ней и изолированных этносов.

Ассамблея народа Казахстана является уникальным институтом укрепления единства и согласия в обществе на основе общегражданских ценностей и нравственных императивов: «одна страна – одна судьба», «разное происхождение – равные возможности», «единство в многообразии», «развитие национального духа».

Сегодня главным приоритетом в работе АНК является участие в масштабной программе духовной модернизации общества «Рухани жаңғыру», которая была инициирована Президентом страны в 2017 году. Духовная модернизация общества в динамично меняющемся мире – главное условие достижения стратегической цели – вхождения Казахстана в 30-ку самых развитых стран мира к 2050 году. Опережающая модернизация общественного сознания становится одной из основных задач государства, гражданского общества, каждого гражданина.

Вместе с тем, АНК обеспечивает широкое гражданское участие в реализации всего комплекса общественно-политических, экономических и социальных реформ на основе сохранения уникальной культуры и национального кода. Так как все они, в конечном счете, нацелены на строительство единой Нации сильных и ответственных людей, ставящих общенациональные ценности во главу своих этнических поведенческих моделей.

---

<sup>108</sup> Назарбаев Н.А. Эра независимости. – С. 415.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ВЛАСТЬ И РЕСУРСЫ ОТ ЦЕНТРА – НА МЕСТА,  
ОТ ГОСУДАРСТВА – ОБЩЕСТВУ**

С момента обретения Государственной Независимости одной из ключевых задач становления Казахстана, как суверенного государства, стало создание эффективных систем местного государственного управления и самоуправления. Она выступает неперенным условием эффективности государственной политики в целом, так как именно на системах местного государственного управления и самоуправления лежит основной груз реализации политики государства в регионах во всех сферах.

В реформировании системы местного управления и самоуправления особая роль принадлежит Главе государства Н.А. Назарбаеву. Елбасы являлся инициатором принятия решений в данной области, связанных, в первую очередь, с общим курсом демократизации и расширения возможностей участия населения в управлении страной. Так, значимость и актуальность проведения поэтапного реформирования и совершенствования государственной политики системы местного государственного управления и самоуправления была отмечена в Послании Президента Республики Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции». В частности, Глава государства акцентировал внимание на необходимости полной реализации потенциала эффективности государственной службы в регионах через повышение их экономической самостоятельности и ответственности.

В Казахстане местное государственное управление реализуется местными представительными и исполнительными органами власти. Местным представительным органом народа является маслихат. Местным исполнительным органом являются акиматы. Процесс становления и развития системы местного государственного управления и самоуправления условно можно разделить на несколько этапов.

В целом Казахстану характерна смешанная модель, которая включает в себе как элементы централизации, так и движение в сторону расширения возможностей местных общин самостоятельно решать локальные вопросы. Она находится в состоянии эволюции.

**Первый этап** развития был связан с принятием 15 февраля 1991 года Закона Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». В нем были определены основы

для развития местного самоуправления, материально-финансовая база Советов, принцип верховенства представительных органов. Также в Законе просматривалась тенденция централизации представительных органов. Принятие данного Закона послужило основой для формирования института местного самоуправления в Казахстане.<sup>109</sup>

**Следующий этап** развития органов местного государственного и местного самоуправления был ознаменован принятием в январе 1992 года законов «О приостановлении действия отдельных норм Конституции Казахской ССР в переходный период» и «О внесении на переходный период изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». В связи с вступлением данных законов в силу было приостановлено избрание Советами постоянных комиссий, создание ими исполнительных и распорядительных, а также других подотчетных им органов. Был введен такой новый принцип регулирования, как принцип «разграничения функций и полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов», который пришел на смену принципа «верховенства представительных органов».

Также в это время, 7 февраля 1992 года, Президентом РК был подписан Указ «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления РК в условиях экономической реформы». В нем впервые была закреплена единая система исполнительно-распорядительных органов от Президента Республики Казахстан до глав местных администраций. С введением института глав администраций была восстановлена вертикальная система исполнительной власти, но местные представительные органы по-прежнему были представлены Советами народных депутатов. А 10 декабря 1993 года Верховный Совет РК принял Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», который завершил формирование единой системы государственной исполнительной власти.

При этом, несмотря на принятие законодательных актов, касательно формирования системы местного самоуправления, в первой Конституции РК, принятой 28 января 1993 года, не было предусмотрено такого демократического института общества, как местное самоуправление. Однако, стоит отметить, что на местах во многих территориальных сообществах создавались комитеты общественного самоуправления (КОСы), уличные, домовые и квартальные комитеты, которые решали многие вопросы

---

<sup>109</sup> Сулейменов А. Местное самоуправление в Республике Казахстан. – <http://e-history.kz/ru/contents/view/4828>.

социально-бытового характера, коммунального обслуживания населения, экологических проблем и т.д.<sup>110</sup>

**Третий этап** связан с принятием 30 августа 1995 года ныне действующей Конституции РК, в которой «признается местное самоуправление», осуществляемое «населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения».<sup>111</sup>

К 2000-2001 годам темпы политической реформы в обществе начали несколько отставать от масштабов экономических преобразований. В связи с этим возникла необходимость в дополнительной проработке стратегического курса на дальнейшие демократические преобразования, основные направления которого были определены в Послании Президента народу Казахстана на 2001 год «К свободному, эффективному и безопасному обществу». В частности, в Послании были выдвинуты задачи дальнейшей демократизации общества по четырем основным направлениям, среди которых особое место заняли расширение полномочий представительных органов власти, расширение выборности и совершенствование выборного законодательства, а также укрепление институтов гражданского общества.

В связи с этим в целях расширения полномочий представительных органов власти 23 января 2001 года был принят Закон РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Данный закон достаточно подробно разграничил полномочия между высшим исполнительным органом, центральными органами и местными исполнительными органами. Что касается местных представительных органов государственной власти, то принятый Закон мало что изменил в их статусе.

В целях дальнейшего развития местного государственного управления 6 декабря 2004 года Президентом РК издан Указ «О проведении в порядке эксперимента выборов акимов отдельных районов Республики Казахстан», который закрепляет выборность акимов данного уровня. Также Указом Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2004 г. «О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан» предполагалось проведение повсеместных (прямых и косвенных) выборов акимов этого уровня. В резуль-

---

<sup>110</sup> Сулейменов А. Указ соч.

<sup>111</sup> Бейсембаева Г.М., Мусина А.Ж., Сартова Р.Б. Развитие местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе. В кн.: Вестник КарГУ – Юриспруденция. – 2015.

тате принятие данных нормативно-правовых актов, в августе 2005 года состоялись экспериментальные выборы акимов отдельных районов, а в 2013 году была внедрена система выборности акимов сел и городов районного значения. На выборах 2013 года было избрано 2457 акимов, что составляет более 91% от общего числа акимов сел и городов районного значения по стране. Средний возраст акимов составил 47 лет, что говорит об омоложении состава руководителей на местах.

Также в данный период времени проводилась работа по совершенствованию деятельности местного самоуправления. Так, разработанный Правительством в 2006 г. и вынесенный на всенародное обсуждение проект Закона РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был ориентирован на введение местного самоуправления в районах городов, городах районного значения, поселках, аульных (сельских) округа, аулах (селах). Организационными структурами данного института предполагались кенесы (представительные органы) и Тор-Ага (исполнительные органы). Однако в процессе прохождения в Парламенте РК законопроект вызвал много нареканий и был отозван Правительством.

Следующий шаг по созданию системы местного самоуправления был сделан 21 мая 2007 г., когда в действующую Конституцию были внесены изменения и дополнения [3]. Согласно поправкам, Конституция Казахстана не содержит четкой формулировки рассматриваемого понятия, однако устанавливает, что в «Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения».

Внесение поправок в действующее законодательство продолжило формирование системы местного самоуправления (далее – МСУ). В целях его дальнейшего совершенствования Указом Президента РК от 28 ноября 2012 года была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая содержит анализ проблемных вопросов данной сферы и определяет основные направления и параметры их решения.<sup>112</sup>

### **Основные положения Концепции**

Концепция развития местного самоуправления в Казахстане основана на общепризнанных ценностях муниципальной демократии и муниципального управления, которые закреплены в Европейской хартии местного самоуправления. Среди них обозначены следующие признаки:

---

<sup>112</sup> Указ Президента РК от 28 ноября 2012 года «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». – ИПС Әділет.

- власть, действующая в пределах, установленных законом;
- наделение местного самоуправления правом самостоятельного распоряжения ресурсами;
- власть с четко обозначенными функциями в государстве;
- наличие выборных органов местного самоуправления.

Национальная Комиссия по модернизации при Президенте РК в процессе разработки подходов по внедрению самостоятельного бюджета местного самоуправления учитывала опыт стран ОЭСР, в частности Польши.

### **Этапы реализации Концепции**

Концепция развития местного самоуправления в РК реализуется в два этапа, в ходе которых запланированы следующие мероприятия для внедрения новых принципов местного самоуправления:

1. Первый этап (2013-2014 годы) – расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления:

- повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения;
- создание и развитие механизмов активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений;
- введение выборности акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа маслихатами районов (городов);
- расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления;
- организация и проведение мероприятий по повышению правовой грамотности населения по вопросам реализации прав и возможностей на осуществление самоуправления.

2. Второй этап (2015-2020 годы) – дальнейшее развитие местного самоуправления:

- рассмотрение вопросов дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций);
- проработка вопросов формирования бюджета и собственности органов самоуправления;
- оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления).

Закономерным продолжением реформирования органов местного самоуправления и наделения их дополнительными полномочиями стало

включение ряда мероприятий в **Плане нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Н.А. Назарбаева** в мае 2015 года. Согласно Плану нации, реформирование должно проводиться в три этапа.

Основные этапы реформирования системы государственного управления согласно Плану нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ (96-97 шаги).

#### **Первый этап – 2016-2017 годы:**

- согласование представленных акимом района кандидатур на должность акима города районного значения, поселка, села и сельского округа для дальнейшего внесения в маслихат района и проведения выборов;
- инициирование вопроса об освобождении акима;
- рассмотрение проектов программных документов о развитии местного сообщества и обсуждение актуальных вопросов благоустройства и общественного порядка;
- рассмотрение предложений акимата района на отчуждение имущества, приобретенного за счет контрольного счета наличности;
- контроль за целевым использованием и недопущением незаконного занятия физическими лицами земельных участков в пределах населенных пунктов;
- внесение предложений по назначению руководителей государственных учреждений местного сообщества;
- усиление налогового потенциала местного самоуправления путем передачи им права взимания дополнительно двух налогов – на транспорт и земельный налог с юридических лиц.

#### **Второй этап – с 2018 года:**

- поэтапное формирование бюджета местного самоуправления, утверждаемого маслихатом района;
- согласование с собранием проекта бюджета местного сообщества, внесенного акимом для утверждения маслихатом района, и одобрение отчета об его исполнении для представления в маслихат;
- вопросы управления коммунальной собственностью местного сообщества;
- внедрение бюджета только для административно-территориальных единиц с населением более 2 тысяч человек и утверждением его маслихатом района;
- введение института «коммунальной собственности местного самоуправления»;
- проработка вопроса укрупнения административно-территориальных единиц на уровне сельских округов с целью увеличения их потенциала.

### **Третий этап – с 2020 года:**

- создание представительного органа местного самоуправления;
- внедрение самостоятельного бюджета МСУ в населенных пунктах с численностью населения менее 2 тысяч человек;
- введение процедур рассмотрения предложений граждан по проектам местных бюджетов, которые затрагивают общественно значимые вопросы [5].

Таким образом, процесс реформирования местного государственного управления и самоуправления продолжается и по сей день.

### **Текущее состояние системы местного государственного управления и самоуправления.**

В настоящее время функционирование систем местного государственного управления и самоуправления в Казахстане определяется статьями 85-89 Конституции РК, Законом Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Концепцией развития местного самоуправления, а также законами и иными нормативными актами, положениями (уставами) о местном самоуправлении.

Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. несколько раз изменялся и дополнялся. Одни из последних изменений были связаны с реализацией Плана нации, а также конституционной реформой, которая предполагала усиление роли местных представительных органов власти.

В Законе, как в определяющем нормативно-правовом акте, дается следующее определение местному государственному управлению и самоуправлению:

– местное государственное управление – деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, а также являющимися ответственными за состояние дел на соответствующей территории;

– местное самоуправление – деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность.<sup>113</sup>

При этом обращает на себя внимание то, что различия между данными понятиями немного размытые, то есть маслихаты относятся как к орга-

---

<sup>113</sup> Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». – ИПС Әділет.

нам местного государственного управления, так и самоуправления, что может вызвать путаницу, более того, не описаны другие возможные институты самоуправления, что размывает представление о них.

Основными институтами, деятельность которых регулируется в рамках закона, являются маслихаты, как представительные органы, а также акиматы – исполнительные.

На законодательном уровне закреплён принцип сдержек и противовесов, когда представительные органы (законодательные) имеют рычаги воздействия на исполнительную ветвь власти на местах.

В компетенцию маслихатов входит достаточно широкий спектр функций, в основном связанных с утверждением различных правил, планов, ставок, разрешительных документов по управлению территорией, контролем за деятельностью местных исполнительных органов.

Одним из последних нововведений, связанных, в первую очередь, с расширением полномочий маслихатов, является возможность маслихата района (города областного значения) утверждения бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа и отчета о его исполнении, что позволит расширить финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в решении актуальных вопросов местного значения и возможности участия граждан в процессе принятия решений. Кроме того, маслихаты обладают компетенцией по даче согласия на назначение акимов области, города республиканского значения, столицы, а также кандидатур на данную должность, и представляется возможным выразить вотум недоверия акиму.

В качестве последних изменений в системе полномочий акима, акимата являются также нововведения, которые связаны с вопросами формирования бюджета и выборностью акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа.

В вопросе развития местного самоуправления можно выделить возможность участия населения посредством сходов и собраний местного сообщества по наиболее важным вопросам местного значения. При этом последние изменения в закон предполагают расширение полномочий подобных собраний, в частности:<sup>114</sup>

- обсуждение и рассмотрение проектов программных документов, программ развития местного сообщества;
- согласование проекта бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа и отчета об исполнении бюджета;

---

<sup>114</sup> Для городов районного значения, сел, поселков, сельских округов с численностью населения более двух тысяч человек.

- согласование решений аппарата акима города районного значения, села, поселка, сельского округа по управлению коммунальной собственностью города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- образование комиссии местного сообщества из числа участников собрания местного сообщества в целях мониторинга исполнения бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- согласование отчуждения коммунального имущества города районного значения, села, поселка, сельского округа;
- проведение мониторинга собрания по эффективному исполнению бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа.

При этом аким соответствующей территории вносит на очередное собрание местного сообщества обоснованное заключение об итогах рассмотрения рекомендаций по эффективному исполнению бюджета.

Таким образом, на законодательном уровне в целях расширения полномочий местного самоуправления и возможностей участия населения в процессе управления предпринят ряд изменений, позволяющих расширить самостоятельность представительных органов власти и повысить подотчетность исполнительных, особенно выделяется нововведение, связанное с формированием нового 4-го уровня государственного бюджета.

Бюджет местного самоуправления на уровне города районного значения, села, поселка, сельского округа внедряется как 4-й уровень государственного бюджета с 2018 года в административных территориальных единицах с численностью населения свыше 2000 чел., а с 2020 года – повсеместно.

Всего по республике насчитывается 2 444 сельских административно-территориальных единиц, из них с населением свыше 2 тысяч человек – 1 066 сельских округов, с численностью менее 2 тысяч человек – 1 378. Таким образом, с 1 января 2018 года самостоятельный бюджет местного самоуправления был внедрен в 1 066 административно-территориальных единицах.

В бюджеты 4-ого уровня будут поступать следующие налоги:

- индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источников выплаты;
- налог на имущество физических лиц;
- налог на транспорт с физических и юридических лиц;
- земельный налог с физических и юридических лиц на земли населенных пунктов;
- плата за размещение наружной (визуальной) рекламы в полосе отвода автомобильных дорог, проходящих через территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов.

Также в них будут поступать следующие неналоговые поступления: доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества, добровольные сборы физических и юридических лиц, штрафы, взимаемые акимами за административные правонарушения, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях, доходы от продажи коммунальной собственности, трансферты из районного бюджета.

Бюджет местного самоуправления будет утверждаться маслихатом района после его обсуждения на собрании местного сообщества, а исполнение бюджета МСУ возлагается на аппарат акима села. Вся коммунальная собственность на территории села входит в состав коммунальной собственности района и управляется акиматом района. Имущество МСУ будет состоять из имущества местной казны (средства бюджета МСУ, иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами) и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами.<sup>115</sup>

### **Организационная структура местного государственного управления.**

Проанализировав структуры аппаратов областных акимов, а также городов республиканского значения, столицы, можно выделить общую картину, которая представляется следующим образом:

- акимы имеют в своем подчинении 5 заместителей, которые, как правило, курируют определенные управления областей;
- деятельность самого акимата курируется руководителем аппарата акима области, который также имеет заместителей. Здесь численность заместителей руководителей аппарата варьируется от 1 до 3 в зависимости от области. При этом каждый областной акимат имеет от 7 до 17 отделов. К примеру, в Костанайской области 7 отделов, в то время как в Карагандинской – 17;
- примерно одинаковое количество областных управлений насчитывается в каждой области – 24;
- подобная структура прослеживается также на следующей ступени местного управления (районы), где вместо управлений функционируют отделы.

При рассмотрении системы функционирования областных маслихатов также можно выделить определенные особенности:

---

<sup>115</sup> Закон РК от 11 июля 2017 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». – ИПС Эділет.

- количество депутатов в каждой области различается, что связано с количеством районов в области, а также с численностью населения. К примеру, в Мангистауской области (5 районов) 23 депутата, в Карагандинской (17 районов) – 38;

- депутаты областных маслихатов состоят в постоянных комиссиях, которые рассматривают определенный круг вопросов. Как правило, количество постоянных комиссий колеблется от 2 до 6. Наиболее часто встречающиеся комиссии – по вопросам экономики и бюджета, по вопросам социально-культурного развития, а также по вопросам законности, правопорядка, соблюдения и защиты прав граждан. Далее следует различный набор сфер: аграрные вопросы, экология, транспорт, строительство, ЖКХ, природопользование, предпринимательство, МСБ и т.д.;

- следует отметить, что аппарат маслихатов относительно небольшой – от 6 до 14 сотрудников.

В организационном плане маслихаты не обладают достаточным числом сотрудников для качественного исполнения своих функций, что негативно сказывается в целом на эффективности местного самоуправления.

В настоящее время в системе местного государственного управления и самоуправления существует ряд барьеров, препятствующих эффективному функционированию местного самоуправления.

Одним из основных является низкая активность населения, что обусловлено рядом причин.

**Во-первых**, сформированная на сегодня политическая культура общества, не предполагающая активного взаимодействия граждан с органами власти и участия в непосредственном управлении, принятии решения. Подобная ситуация может быть объяснена влиянием советской политической культуры, наличием патерналистских установок и отсутствием «демократического» опыта. Например, по данным опроса, проведенного фондом Эберта в 2015 году, даже в молодежной среде присутствует высокий уровень патернализма. И можно предположить, что среди взрослого населения страны он еще выше, причем значительно. Так, доля молодых людей, рассчитывающих на собственные силы и семью, составляет 35,8%, тогда как тех, кто отличается патерналистскими установками и ждет помощи от государства – 46,4%. Остальные 17,8% – «нейтральные».<sup>116</sup>

**Во-вторых**, недоверие населения институтам власти, что отчасти вызвано проявлениями коррупции на местном уровне. Согласно результатам социологического опроса, проведенного ОФ «Центр социальных и поли-

---

<sup>116</sup> Исследование Фонда Фридриха Эберта «Молодежь Центральной Азии. Казахстан». – <https://camonitor.kz/26270-lish-malaya-chast-kazahstancsev-vovlechena-v-politicheskie-processy.html>.

тических исследований «Стратегия», в 2016 г. одной из наиболее беспокоящих проблем, вопросом для населения Казахстана являлась коррупция и беззаконие (78,0%).<sup>117</sup>

По данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, в 2017 г. было совершено 2982 уголовных правонарушения, связанных с коррупцией и интересами государственной службы и государственного управления, в том числе 933 правонарушения за получение взятки и 378 – за дачу взятки. В Национальном докладе о противодействии коррупции приведены следующие данные: в 2016 году количество лиц, осужденных за коррупционные преступления, составило 910 человек, из них служащие центральных государственных органов – 520, местных исполнительных органов – 238, иные – 152. При этом из 238 сотрудников, осужденных за коррупционные правонарушения, более половины работники организаций образования (82) и аппаратов акимов (50). Среди привлеченных к уголовной ответственности служащих аппаратов акимов почти половина приходится непосредственно на акимов всех уровней (21 из 50). В региональном разрезе выделяются Костанайская (8), Восточно-Казахстанская (7), Жамбылская (7) и Карагандинская области (7).<sup>118</sup>

В целом, как показывает практика, в большинстве случаев коррупционные преступления здесь связаны со взяточничеством, злоупотреблением при распределении земельных участков, выделением субсидий, хищением бюджетных средств при проведении госзакупок.

**В-третьих,** слабая информированность о деятельности местных представительных и исполнительных органов, о возможности собственного участия и влияния на процесс принятия решения относительно развития своего региона, района, села и т.д., а также низкая правовая грамотность населения. Здесь стоит отметить, что данный фактор также способствует формированию негативного восприятия органов власти, маслихатов и т.д.

Вторым барьером на пути развития местного государственного управления и самоуправления можно назвать дисбаланс в системе взаимоотношений между представительными и исполнительными органами и институтами местного самоуправления с перевесом в сторону первой. Хотя на законодательном уровне закреплены механизмы сдержек и противовесов при согласовании кандидатур акима, отчетности акиматов перед маслихатами и др., но на практике маслихаты, не имеющие собст-

---

<sup>117</sup> Результаты исследования ОФ «Центр социальных и политических исследований «Стратегия». – <http://www.ofstrategy.kz/index.php/ru/>.

<sup>118</sup> Национальный доклад о противодействии коррупции. 2017 г. – [http://kyzmet.gov.kz/sites/default/files/pages/nacdoklad\\_o\\_protivodeystvii\\_korrupcii.pdf](http://kyzmet.gov.kz/sites/default/files/pages/nacdoklad_o_protivodeystvii_korrupcii.pdf).

венных материально-финансовых средств, а также сотрудников для качественного исполнения собственных функций, и не способные обеспечить подлинную отчетность акимов перед ними, фактически превращены в консультативно-совещательные органы.

Кроме того, присутствует незаинтересованность исполнительной власти в развитии местного самоуправления. Данный институт воспринимается отдельными государственными служащими в качестве органа надзора, критикующего их деятельность, что приводит к тому, что государственные органы пытаются контролировать процесс формирования подобных институтов.

Вместе с определением основных барьеров, которые могут препятствовать эффективной реализации нововведений, связанных с внедрением бюджета 4-го уровня в систему местного государственного управления и самоуправления, обозначены возможности и риски данного процесса: ответственность за текущее состояние села и за принимаемые решения будет полностью возлагаться на местное население; значительно повысится ответственность акимов данных административных единиц и активных граждан, которые будут входить в собрания и сходы местного населения; должна вырасти эффективность решений местных органов – ведь проблемы, которые надо решить, у них перед глазами; резко вырастает политический вес депутатов районных маслихатов – ведь если раньше они выбирали акимов, у которых нет бюджета, то теперь они выбирают акимов с бюджетом.<sup>119</sup>

Становление и развитие системы местного государственного управления и самоуправления непосредственно связано с учреждением и утверждением Республики Казахстан в качестве независимого, современного, сильного, демократического и правового государства, высшими ценностями которого является человек, его жизнь, права и свободы. В русле утвержденной Президентом Республики – Елбасы Концепции разработан и осуществляется комплекс мер по дальнейшей демократизации жизни в регионах, поднятию общественной активности граждан, перераспределению полномочий от центра – на места при неременном укреплении организационной и материально-финансовой базы проводимых административных реформ. Они полностью отвечают решению определенных в Стратегии «Казахстан-2050» задач по вхождению Казахстана в тридцатку наиболее развитых стран мира.

---

<sup>119</sup> Шибутев М. Местное самоуправление в Казахстане: села получают свой бюджет. [Электронный ресурс] – Режим доступа [https://regnum.ru/news/polit/2269471.html?utm\\_medium=source&utm\\_source=news](https://regnum.ru/news/polit/2269471.html?utm_medium=source&utm_source=news).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Казахстанская Государственная Независимость насчитывает чуть более 27 лет. За эти годы благодаря мудрости и дальновидности Елбасы были определены приоритеты и задачи строительства и деятельности основных государственных институтов, которые эффективно работают и по сей день.

Опыт титанического труда Первого Президента Республики по созданию и упрочению новой казахстанской государственности еще предстоит оценить историкам. Но уже сегодня можно твердо констатировать, именно благодаря реформам Н. Назарбаева Казахстан уверенно шагнул в новую эпоху своего развития и процветания.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
<b>Куаныш СУЛТАНОВ</b> – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук, профессор У ИСТОКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ .....	7
<b>Махмуд КАСЫМБЕКОВ</b> – Начальник Канцелярии Президента Республики Казахстан (2004, 2018-2019), доктор политических наук, профессор ПРЕЗИДЕНТСКАЯ ВЛАСТЬ – ДВИЖУЩАЯ СИЛА ФОРСИРОВАННОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА .....	26
<b>Нуртай АБЫКАЕВ</b> – президент Казахстанской национальной академии естественных наук, Руководитель Администрации Президента Казахстана (2001-2004), Председатель Сената Парламента Республики Казахстан (2004-2007), Председатель Комитета национальной безопасности Республики Казахстан (1998-1999, 2010-2015), ветеран государственной службы КООРДИНИРУЮЩАЯ РОЛЬ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ В ПРОВЕДЕНИИ МАСШТАБНЫХ РЕФОРМ .....	39
<b>Виктор МАЛИНОВСКИЙ</b> – член Конституционного Совета Республики Казахстан, доктор юридических наук ПЕРВАЯ КОНСТИТУЦИЯ КАЗАХСТАНА 1993 ГОДА: НА ПЕРЕПУТЬЕ ЭПОХ .....	56
<b>Адилбек ДЖАКСЫБЕКОВ</b> – Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан (2016-2018), аким города Астаны (1997-2003, 2014-2016) НУР-СУЛТАН (АСТАНА) – СИМВОЛ НЕЗАВИСИМОСТИ КАЗАХСТАНА .....	75
<b>Талгат ДОНАКОВ</b> – Председатель Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, заместитель Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан (2008-2015, 2016-2018), кандидат юридических наук КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН 1995 ГОДА: ПРЕЗИДЕНТ ПРЕДЛОЖИЛ, А НАРОД НА РЕФЕРЕНДУМЕ ПРИНЯЛ .....	86
<b>Марат БЕКЕТАЕВ</b> – Министр юстиции Республики Казахстан ФОРМИРОВАНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА .....	101
<b>Маулен АШИМБАЕВ</b> – Первый заместитель Председателя партии «Нұр Отан», кандидат политических наук «НҰР ОТАН» – ПАРТИЯ ЕЛБАСЫ .....	118

<b>Берик ИМАШЕВ</b> – Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, кандидат юридических наук ПРЕОБРАЗОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОГЛАСНО ТРЕБОВАНИЯМ ВРЕМЕНИ .....	134
<b>Касым-Жомарт ТОКАЕВ</b> – Президент Республики Казахстан, Председатель Сената Парламента Республики Казахстан (2007-2011, 2017-2019), Министр иностранных дел Республики Казахстан (1994-1999, 2002-2007), доктор политических наук ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕЛБАСЫ: МНГОВЕКТОРНЫЙ КУРС, ВЫДЕРЖАВШИЙ ИСПЫТАНИЕ ВРЕМЕНЕМ .....	144
<b>Кайрат КЕЛИМБЕТОВ</b> – Председатель Национального Банка Республики Казахстан (2013-2015), Управляющий Международным финансовым центром «Астана», Министр экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан (2002-2006)	180
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ СТРАНЫ .....	
<b>Нурлан НИГМАТУЛИН</b> – Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан, доктор политических наук ДВУХПАЛАТНЫЙ ПАРЛАМЕНТ: ФОРМИРОВАНИЕ И УПРОЧЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА .....	194
<b>Сергей ТЕРЕЩЕНКО</b> – Премьер-Министр Республики Казахстан (1991-1994) ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: РОЛЬ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ КАЗАХСТАНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ .....	213
<b>Игорь РОГОВ</b> – заместитель Исполнительного директора Фонда Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы, Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан (2004-2017), член Венецианской комиссии Совета Европы от Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: УТВЕРЖДЕНИЕ ВЕРХОВЕНСТВА И ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ .....	229
<b>Кайрат МАМИ</b> – Председатель Конституционного Совета Республики Казахстан, Председатель Верховного Суда Республики Казахстан (2000-2009, 2013-2017), Председатель Сената Парламента Республики Казахстан (2011-2013), доктор юридических наук НЕЗАВИСИМАЯ И ОТВЕТСТВЕННАЯ СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В СУВЕРЕННОМ КАЗАХСТАНЕ .....	250
<b>Жакип АСАНОВ</b> – Председатель Верховного Суда Республики Казахстан, Генеральный прокурор Республики Казахстан (2016-2017), кандидат юридических наук ПРОКУРАТУРА – ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ЗАЩИТЫ ЧЕЛОВЕКА, ЕГО ЖИЗНИ, ПРАВ И СВОБОД .....	274

<b>Владимир ЖУМАКАНОВ</b> – Помощник Президента Республики Казахстан – Секретарь Совета Безопасности Республики Казахстан (2016-2018)	
БЕЗОПАСНОСТЬ НАЦИИ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК – ТРЕБОВАНИЕ СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА . . . . .	293
<b>Кайрат КОЖАМЖАРОВ</b> – депутат Сената Парламента Республики Казахстан, Генеральный прокурор Республики Казахстан (2017-2019), Председатель Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (2014-2017)	
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА – ПРОЧНЫЕ ОПОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВА . . . . .	310
<b>Дархан МЫНБАЙ</b> – депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, заместитель Председателя Ассамблеи народа Казахстана – заведующий Секретариатом Ассамблеи народа Казахстана (2017-2018), кандидат технических наук	
<b>Леонид ПРОКОПЕНКО</b> – заместитель Председателя Ассамблеи народа Казахстана – заведующий Секретариатом Ассамблеи народа Казахстана (2018-2019), кандидат исторических наук	
АССАМБЛЕЯ НАРОДА КАЗАХСТАНА – ХРАНИТЕЛЬ ДРУЖБЫ, СОГЛАСИЯ И ГРАЖДАНСКОГО МИРА В СТРАНЕ . . . . .	323
<b>Имангали ТАСМАГАМБЕТОВ</b> – Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Казахстан в Российской Федерации, Премьер-Министр Республики Казахстан (2002-2003), аким города Алматы (2004-2008), аким города Астаны (2008-2014), доктор политических наук	
ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВЛАСТЬ И РЕСУРСЫ ОТ ЦЕНТРА – НА МЕСТА, ОТ ГОСУДАРСТВА – ОБЩЕСТВУ . . . . .	342

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
СОВРЕМЕННОЙ КАЗАХСТАНСКОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

*(из первых рук)*

---

Подписано в печать 28.04.2019 г.  
Гарнитура "Times New Roman". Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 45. Тираж 500 экз. Зак. №

*Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре РГП "Дирекция административных зданий  
Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан" Управления Делами Президента  
Республики Казахстан" на праве хозяйственного ведения  
г. Нур-Султан, пр. Республики, 62. Тел.: 31-01-53*