


А 2010  
27657к

A portrait of a middle-aged man with short, light-colored hair, wearing glasses, a dark suit jacket, a white shirt, and a patterned tie. He is looking directly at the camera with a neutral expression. The background is a plain, light color.

**Проблемы  
государственно-  
правовой науки и  
юридическое  
высшее образование  
в Казахстане**

**Салык ЗИМАНОВ**  
::



*Лучшие образцы казахской науки*

---



**Салык ЗИМАНОВ**

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-  
ПРАВОВОЙ НАУКИ И ЮРИДИЧЕСКОЕ  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
В КАЗАХСТАНЕ**



**АРЫС**

Алматы  
2009

УДК 340 (574)

ББК 67

З-62

Министерство культуры и информации Республики Казахстан  
Комитет информации и архивов  
Программа выпуска социально-важной литературы

Редакционная коллегия:

Б.А. Майлыбаев (председатель), А.Т. Мухамбедьярова,  
М.С. Раимханов, К.Б. Сафинов, М.М. Сембеков, К.Ж. Толегенов

**З-62 Зиманов С.**

**Проблемы государственно-правовой науки и юридическое  
высшее образование в Казахстане / Салык Зиманов. –  
Алматы: Изд-во «Арыс», 2009. – 408 с.**

ISBN 9965-17-661-2

Книга избранных произведений видного ученого, академика С.З. Зиманова объединяет научно-исследовательские труды, в основном созданные за последнее десятилетие: монографии «Теория и практика автономизации в СССР» (1998 г.), «Государство и контракты в сфере нефтяных операций» (2007 г.), «Казахский академический университет и государственно-правовая наука» (2008 г.), статья «Парламент Республики Казахстан: опыт и проблемы» (2007 г.), а также брошюра «Общая теория права и ее место в системе правоведения», изданная в 1982 году.

УДК 340 (574)

ББК 67

ISBN 9965-17-661-2

© Зиманов С., 2009

© Изд-во «Арыс», 2009



# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АВТОНОМИЗАЦИИ В СССР

1998 г.

*В монографии*

*С. Зиманова, изданной в 1998 году,  
исследуются проблемы Советской Федерации,  
основанной на автономизации национальностей, в  
конечном счете ставшей одной из причин распада СССР.  
Обращение автора к проблеме автономизации в СССР связано  
с постоянным интересом к ней, ее неизменной актуальностью  
не только и не столько в историко-познавательном плане, но и  
в современной политике посттоталитарных государств.  
Данная работа является новым видением проблемы в  
условиях гласности и определенной творчес-  
кой свободы.*

- **ВВЕДЕНИЕ**
- **1. Становление советской модели автономизации регионов**
- **2. Формы национальных автономий**
- **3. Союзная республика – высшая форма советской автономии**
- **4. Этническая структура союзных республик**
- **5. Кадровая политика в национально-государственном строительстве**
- **6. Тоталитарное государство и федеративная система**
- **7. Начало реформ в системе федерации**
- **8. Углубление кризиса политической системы и начало распада союза**
- **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

## ВВЕДЕНИЕ

Эйфория свободы и независимости, охватившая бывшие союзные республики на этапе распада СССР, стихает. Республики не предполагали, что путь к самостоятельному развитию и демократии будет настолько сложным и долгим. Одни из них в итоге перестройки и преобразований, длившихся почти десять лет, с трудом выходят из глубокого экономического и политического кризиса, в котором оказались с приобретением суверенитета. Другим, пройдя тяжелый этап, удалось нащупать собственный путь развития. Некоторые республики запутались в сложной сети реформ. Перспектива последних представляется пока не ясной. При всем многообразии последствий и трудностей реформ ни одна из бывших союзных республик, ставших неожиданно-негаданно суверенными, не собирается вернуться в лоно тоталитарной великодержавной политической системы. Здесь определенную роль сыграла национальная автономизация как политико-структурное построение Союза ССР. При внешнем благополучии в ней был заложен заряд, во многом определивший распад Союза ССР.

История СССР – наша история, еще не ставшая прошлым. Она наш вчерашний день, еще не успевший скрыться за горизонтом живой памяти. Во многом мы еще живем в ней и ощущаем свою временную с нею связь. Как бы мы ни относились к ней, к тому, что произошло за семьдесят лет Советской власти – диктатура и репрессии, рост экономики, науки и образования, имперская политика и русификаторство, – она останется и будет сказываться долгие годы на политике, на людях и на их делах.

Советское государство, огромное по территории и природным ресурсам, ставшее одной из великих мировых держав с тоталитарным режимом, было самой идеологизированной страной на планете, имеющей строгую, четко разработанную теоретическую базу. Оно было внешне монолитным, а внутренне глубоко противоречивым и потенциально конфликтным. Успехи и провалы, контрасты отрицательного и положительного, антинародного и народного – эти особенности советского социалистического строя нашли отражение в теории и практике автономизации национальностей и в федеративных отношениях.

Национальная автономизация была стержневой идеей и конструкцией разрешения национального вопроса по советской модели. Ей отводилось центральное место в политике и теоретическом арсенале коммунистической партии, определявшей направления и деятельность

государства, его центральных и местных органов. Именно советские национально-государственные отношения служили, с одной стороны, устоями и базой, обеспечивавшими рост могущества Союза ССР, а с другой стороны, явились одним из главных факторов, приведших к его гибели. В теории и практике автономизации национальных территорий соседствовали оригинальные решения и навязывание державной воли, политика «пряника», идеологический прессинг и массовые репрессии, которые вели к одной стратегической цели – к ускоренной ликвидации «национальных различий» и самих наций, кроме и в пользу великорусской.

В теории и практике автономизации в СССР наряду с негативным опытом накоплен и немалый исторически обусловленный и в известной степени оправданный опыт, особенно в области подъема экономики и образования ранее отсталых народов окраин. Накоплен, при всей мучительности пути, опыт государственного и автономного развития наций и народностей в составе режимного федеративного государства. Было бы неправильно рисовать все советское только в черном цвете. Этот опыт может быть проанализирован и использован в различных целях: а) как завершённые социально-политические циклы, имеющие историко-познавательное значение; б) как арсенал, содержащий в себе разнообразие опыта, удачных решений и существенных ошибок, положительных моделей и не выдержавших испытания временем формул в области решения национального вопроса и проблем национально-государственного строительства; в) как начало и источник многих наших современных проблем.

Прошлые успехи и неудачи в национально-государственном строительстве в одинаковой степени ценны и сегодня, ибо они учат тому, насколько хрупко национальное сознание и сложны национальные отношения – особенно там, где они в прошлом подавлялись. В толще завалов в области национальных отношений и на участке национально-государственного строительства имеется немало теоретических и практических построений и схем, приносивших плоды советской системе – в первую очередь на так называемом ленинском этапе. Они заслуживают анализа, критического рассмотрения и переосмысления. В задачу настоящего исследования входит разбор некоторых из этих теоретических обоснований практики прошлых лет, повинных в деформации национальной политики и советского федерализма. Расчистка теоретического арсенала от безжизненных, мягко говоря, не работавших в русле движения вперед догм поможет предотвратить новое разрушение социально-политической системы и послужит трудному делу перестройки и демократических реформ.

Мы не уйдем от признания того, что советскую федерацию В.И. Ленин первоначально строил как некую динамичную политическую систему в рамках диктатуры. В допустимых рамках большой политики она была нацелена на рамочное обеспечение равноправия и свободы самоопределения, экономическое и культурное развитие наций. Однако такая позитивная линия в строительстве советской федерации с начала 30-х годов была искривлена и деформирована, вернее – вошла в свою стратегическую колею. Тотальная централизация управления, проводившаяся под лозунгом «Чем больше власти в Центре, тем сильнее федеративное государство», фактически свела к минимуму и без того ограниченные суверенитеты и самостоятельность союзных республик. Процесс отхода от начального пути развития Советской федерации со временем стал настолько глубоким, что в конце концов породил острые конфликтные ситуации внутри федеративных отношений.

Успехи политики тоталитарного государства заключались в том, что за исторически короткий срок Советский Союз вошел в разряд великих держав мира. В этом была немалая доля заслуг союзных и автономных республик, федеративной системы в целом. В то же время нельзя не отметить, что эти успехи были достигнуты на путях начально заданного революционного порыва и инерции первых двух десятилетий Советской власти, на путях лишений, палочной дисциплины, массовых репрессий и отчуждения народа от власти, на путях предельной идеологизации жизни общества и бытия людей. Под внешним благополучием и сглаженностью общественной жизни накапливались острые, взрывные противоречия, всплывшие в годы перестройки и глубоких реформ. Даже несомненные экономические успехи прошлых лет были односторонни и неравномерны. Имперская политика Союза была в них нами более ощутима. Ряд республик и национальных регионов, в том числе Казахстан, был превращен в сырьевую базу метрополии. Отрасли народного хозяйства в ряде национальных окраин развивались преимущественно на интенсивной основе, в такой пропорции, чтобы постоянно сохранялась привязанность к метрополии и зависимость от нее. Многие важные сферы духовной культуры наций и народностей или серьезно отставали в своем развитии, или оставались вовсе без внимания.

На отдельных этапах развития федеративного Союза нарушался принцип соответствия структурных форм национально-государственного развития социально-экономическим отношениям. Нельзя сказать, что не принимались меры. В какой-то степени изменялась и обновлялась система федерации и автономных образований. В се-

редине 30-х годов была предпринята попытка структурно несколько усовершенствовать Союз республик. Ряд автономных республик был преобразован в союзные, а автономные области – в автономные республики. Однако эта «реформа» не устранила перекосы в национальной политике. В последующие годы разрыв между объективным процессом развития общества и федеративными отношениями еще более увеличился.

Осознание необходимости обновления и глубоких преобразований в области федеративных отношений пришло с перестройкой, наметившейся в середине 80-х годов. В ее активной зоне оказались и проблемы укрепления формально провозглашенного суверенитета и относительной самостоятельности союзных республик. Процесс здесь развертывался «снизу» – по инициативе республик и «сверху» – по инициативе высших, в том числе представительных, органов СССР. Были предприняты попытки перевести «митинговый» период в деловую плоскость, разрабатывались и внедрялись новые отношения и структуры, в значительной степени меняющие сложившиеся стереотипы в системе федерации. В Союзе и в республиках было принято немало законодательных актов. Все это проходило негладко, нередко болезненно, но преобразования в советской федерации начались. Во что это выльется – трудно было предсказать. Наступит ли коренное обновление в федеративных отношениях, поведет ли оно к дальнейшему укреплению Союза республик на новых, более цивилизованных принципах – все это во многом зависело от радикальности этих преобразований, от способов их реализации и участия в них самих народных масс. Перестройка набирала такой оборот, что выходила из-под контроля государства и тех его руководителей, которые намеревались совершить мирный переход без переворота в социально-политической системе общества.

Реформы, проводившиеся по инициативе «сверху», кроме планов экономической реорганизации общества, которая стала неотложной, касались демократических начал и принципов в такой мере, в какой они были необходимы для проведения реорганизации, не выходящей за пределы советской платформы. На деле процесс умеренной демократизации в системе управления и в сферах отношений властных структур и населения, работодателей и работников, стихийно распространился на права и свободы личности, на область возрождения наций. Таким образом, перестройка выбрала опасный для советской системы курс.

Реформы, имеющие демократическую направленность, по своему глубинному значению суть методы решения человеческих проблем

и проблем советского человека. И раньше, в период культа личности, формально признавалось, что человек – самый ценный капитал и что цели социализма и интересы человека совпадают. Все это было, по меткому выражению реформатора и руководителя страны тех лет М.С. Горбачева, «трибунными заклинаниями».<sup>1</sup> Так и было: вместо демократических свобод – авторитарность, вместо народовластия – всевластие партийного и государственного аппарата, вместо уважения гуманистических ценностей – бесконтрольная массовая репрессия.

Человек оказался задавленным и обесцененным не в силу того, что такова роль человека в социалистическом обществе. Деформированная политическая система превратила администрирование и принуждение в свой главный метод обращения с людьми. Для нее человек был всего лишь «винтиком», «фактором», простым исполнителем, больше средством политической власти, а не индивидуальностью. Как писал об этом один из бывших видных деятелей партии Б.Н. Ельцин: «Мы духовно задавили человека, он оказался под прессом дугих авторитетов, приказаний, непререкаемых распоряжений, бесконечного количества постановлений и т. д. Мы приучили людей к едино-удушению, а не единодушию».<sup>2</sup>

В процессе стихии власти человек всегда раздвоен: может играть активную созидательную роль и может играть активную саморазрушающую (пассивную) роль. Смысл реформы политической системы, проводившейся поэтапно в СССР по инициативе его руководителей, состоял в том, чтобы создать условия для социальной и политической активности членов общества, добиться гармонии и взаимозависимости между властью и теми, кому адресована эта власть, т. е. людьми. Поговаривали, что человек должен быть поставлен в такое положение, чтобы он смог умерить, ограничить эгоизм власти, а власть стала бы защищать его свободу, охранять, стимулировать творческую энергию личности и опираться на нее. Словом, стали признавать ценность демократических принципов. Такая установка в скором времени вступила в противоречие с реальной системой, в рамках которой она проводилась.

С положением и реальным статусом в обществе индивида и масс как носителей социального связано и положение носителей национального. Каждый член общества есть представитель определенной социальной, профессиональной группы, и в то же время он является представителем конкретного этноса, нации. В нем соединены черты

---

<sup>1</sup> См.: *Горбачев М.С.* О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки. Доклад на XIX Всесоюзной партийной конференции. М., 1988. С. 39.

<sup>2</sup> Юрмала. 1988. 4 августа (Интервью с Б.Н. Ельциным).

разных сообществ людей, к которым он принадлежит и в среде которых формируется как личность. Отсюда и положение личности в обществе как субъекта социального непременно отражается и на положении личности как субъекта национального. Там, где человеческая личность низведена, обезличена и отчуждена, в таком же страдальческом положении оказывается и личность национала.

Дружба, братство людей всех национальностей и их единение в рамках благородной цели должны быть основой цивилизованного общества. Многие во времена Советской власти верили, что ее политика преследует именно эту цель. Такова была сила пропаганды и идеологической установки. Жизнь отомстила за обман.

В центре нашего исследования находятся проблемы Советской Федерации, основанной на автономизации национальностей, в конечном счете ставшей одной из причин распада СССР. С началом перестройки вся система Советской федерации с ее основными принципами подверглась жесткому испытанию на жизнеспособность, решалась ее судьба. Было ясно, что независимо от того, с какими потерями она выйдет из кризиса, — она будет в корне обновлена.

Перестроечные процессы происходили далеко не в простых, порою в драматических условиях. Они хотя и медленно, но набирали темп в атмосфере острых дискуссий, перенесенных в стены парламентов, и развивающегося плюрализма мнений. Поиски оптимальных путей преобразования общественных структур в рамках устоявшейся консервативной политической системы стали проблематичными. Конфликтные ситуации, возникавшие то в одном, то в другом регионе, осложняли процесс перестроечного обновления общества. Одновременно с ростом сознания обреченности старой административно-командной системы в системе федеративных отношений росла и опасность возврата к сталинским временам в виде реакции на кризисы демократии.

В исследованиях советского периода национально-федеративные отношения в СССР рисовались беспроблемными, в розовых тонах. Разработка политики, программ и законодательства по национальному вопросу, в том числе по федеративным отношениям, относилась к исключительной компетенции центральных органов партии и государства. То, что было написано и сказано в них, считалось непререкаемым и обсуждениям не подлежало. Таков был «свободный» режим тоталитарной системы. Задача ученых и публицистов состояла в основном в обосновании и оправдании идей и политики директивных органов. Всякое отклонение от этого правила поведения пресекалось самыми жесткими мерами. Вместе с тем следует указать, что в иссле-



дованиях того времени был собран огромный систематизированный фактический материал, содержались интересные обобщения и анализы, а также подспудно перспективные идеи, в том числе критические, нередко выходящие за рамки дозволенных.

Наше обращение к проблеме автономизации в СССР связано с постоянным интересом к ней, ее неизменной актуальностью не только и не столько в историко-познавательном плане, но и в современной политике посттоталитарных государств. Данная работа является как бы продолжением наших исследований, проведенных в идеологических и методологических рамках советского периода,<sup>1</sup> и новым видением проблемы в условиях гласности и определенной творческой свободы.

В центре исследования проблем и аспектов теории и практики автономизации в СССР находится союзная республика, считавшаяся наиболее высокой и организационно стабильной формой автономии в Союзе. Она являлась одновременно административно-территориальной структурой и субъектом федеративного государства. Союзная республика, в отличие от других форм национальных автономий, имела конституционный ранг государственности: свою Конституцию, Парламент и судебную систему во главе с Верховным судом. В ее организации и функциях, статусе и роли в Союзе ССР более рельефно выступали суть и особенности советского федрализма.

Первый бесценный итог перестройки – входящий в нашу жизнь и овладевающий сознанием масс дух свободы. Свободная личность способна переделать мир и сделать наши большие и малые отношения, в том числе национальные, подлинно человеческими. Время покажет, обретут ли жизненную силу заданные реформами позитивные идеи. Опасность возврата бывших союзных, ныне независимых республик к тоталитарному режиму все еще существует: возврат может осуществиться и под флагом формальных демократических лозунгов. Опасность особенно реальна в республиках Центральной Азии, население которых веками привыкло жить под пятой своих «народных» правителей.

---

<sup>1</sup> *Зиманов С.З.* Некоторые вопросы теории советской национальной государственности. Алма-Ата, 1962; *Зиманов С.З.* В.И. Ленин и советская национальная государственность в Казахстане. Алма-Ата, 1970; *Зиманов С.З., Даулетова С., Исмагулов М.М.* Казахский отдел народного комиссариата по делам национальностей РСФСР. Алма-Ата, 1975; *Зиманов С.З.* От освободительных идей к советской государственности в Бухаре и Хиве. Алма-Ата, 1976; *Зиманов С.З., Даулетова С., Исмагулов М.М.* Казахский революционный комитет. Алма-Ата, 1981; *Зиманов С.З., Рейтор И.К.* Советская национальная государственность и сближение наций. Алма-Ата, 1983; *Зиманов С.З., Рейтор И.К.* Теоретические вопросы советского национально-государственного строительства. Алма-Ата, 1987.

## 1. Становление советской модели автономизации регионов

Национально-структурный контраст населения советской России был более сложен, чем в многонациональных государствах Европы и соседней Азии. Переплелись в узлы различных уровней национальные и межнациональные отношения. Противоречия между национальными слоями населения были глубокими и в социально-политическом плане взрывоопасными. Именно такую картину представляла Россия накануне и в период победы Октябрьской революции 1917 года. Советской власти в лице ее руководящих центров и лидеров надо было решать архисложную задачу в области национальных отношений. И она взялась за их решение по новой модели, основанной на идейно-политической платформе марксизма левого толка.

Народы находились на разных стадиях социально-экономического, культурного и политического развития: одни относились к жителям метрополии, другие – к жителям колониальных окраин; одни имели традиции государственного управления, другие еще не вышли из племенно-родовой организации. Среди основных национальностей были развитые и отсталые по культурному и образовательному уровням. По данным переписи населения 1926 года, грамотность литовцев и латышей составляла 70-75%, русских и украинцев – 41-48%; таджиков – 22%; туркменов – 2,3%; узбеков – 3,8%; киргизов – 4,6%; казахов – 6,1%. Народы по своей численности занимали различный удельный вес в составе населения СССР. Так, русские составили 52,9%; украинцы – 21,1%; узбеки – 2,6%; казахи – 2,7%; туркмены – 1,1%; таджики – 0,7%; киргизы – 0,5%.<sup>1</sup> Октябрьская Социалистическая революция, провозгласившая демократические лозунги о равенстве народов и упразднении социальных и национальных привилегий, в новоидеологической трактовке смогла объединить эти народы в единый Союз. В основе этого объединения лежала советская модель автономизации национальных регионов как способ переустройства социально-политической и экономической жизни национальностей. Идеино-теоретическую базу этой модели составляло учение о праве нации на самоопределение.

Право нации на самоопределение, взятое Лениным из политического и демократического арсенала Запада и модернизированное им на большевистский лад применительно к условиям России, при всей ограниченности и деформации, явилось одним из важнейших факторов интернационализации и обеспечения «единства» общества

<sup>1</sup> Всесоюзная перепись населения 1926 г. Т. XVII. М., 1929. С. 8-32.

и страны. Парадокс состоял в том, что навязанное право самоопределения нации укрепило Россию как великую державу, основанную на советской власти. Без этой идеи и ее практической конструкции вряд ли бы состоялся Союз советских республик и была бы одержана победа в Великой Отечественной войне.

В ходе первой мировой войны и установления Советской власти развалилась «единая, неделимая Российская держава». По мере ослабления, а затем падения монархии росли в стране центробежные национальные силы. Выходили из ее состава Финляндия, Польша, Прибалтийские страны и др. На Кавказе, Украине и в Средней Азии возникали новые национальные государственные образования.

В.И. Ленин вопреки своим оппонентам и критикам, в том числе из среды большевиков, отстаивает и проводит свой тонкий тактический план, сыгравший мобилизующую роль в строительстве страны Советов в целом, Союза республик и их ускоренной «советизации» в частности. Этот план был оригинален по конструкции и глубок по стратегическому замыслу. Он строился с учетом обыденного сознания масс многонациональной России и их «демократизированных» лидеров, выступающих за автономность и свободу национальных окраин.

В основе этого плана лежала буржуазно-демократическая идея «права нации на самоопределение», переложенная на большевистскую платформу. Она не представляла открытой опасности для нового режима, скорее подняла его в сложившейся послереволюционной ситуации, когда командные высоты как в Центре, так и в провинциях находились фактически в руках Советов. Анализ, прогнозы, основанные на них ленинские решения национального вопроса в России, были достаточно выверены. Отвечая своим противникам в самой партии, выступавшим против права нации на самоопределение, он утверждал: «Нам говорят, что Россия раздробится, распадется на отдельные республики, но нам нечего бояться этого. Сколько бы ни было самостоятельных республик, мы этого страшиться не станем. Для нас важно не то, где проходит государственная граница, а то, чтобы сохранялся Союз между трудящимися всех наций для борьбы с буржуазией каких угодно наций».<sup>1</sup> В одном из документов, составленном В.И. Лениным в связи с переговорами с Украинской Радой, говорилось: «Национальные же требования украинцев, самостоятельность их народной республики, ее права требовать федеративных отношений признаются Советом Народных Комиссаров полностью и никаких споров не вызывают».<sup>2</sup>

В.И. Ленин был сторонником сочетания жесткой политики «кнута

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 115.

<sup>2</sup> Там же. С. 211-212.

и пряника», когда речь шла о судьбе революции, и трезво представлял особенности и уязвимость национальных отношений в России. Он требовал от государственных и партийных работников, представляющих центральную власть, не допускать откровенного диктата по отношению к национальным республикам и их представителям. Как председатель Совнаркома он пытался строго проводить эту линию с первых дней существования Советского государства.

В этом плане следует оценивать телеграммы В.И. Ленина, направленные в январе-феврале 1918 года В.А. Антонову-Овсеенко, руководившему в то время боевыми операциями на Украине и в силу этого сосредоточившему в своих руках значительную власть на местах. Когда возникло серьезное разногласие, могущее перерасти в трение между ним и ЦИКом Украинской Советской республики, провозглашенной в Харькове 24 декабря 1917 года, В.И. Ленин немедленно вмешался и просил Антонова-Овсеенко приложить «все усилия, чтобы все и всяческие трения с ЦИК (Харьковским) устранить... Очень и очень надеюсь, что Вы эту просьбу исполните и абсолютного мира с Харьковским ЦИК достигнете. Тут нужен «архитакт национальный».<sup>1</sup> В другой телеграмме, датированной месяцем позже, 17 февраля 1918 года, посланной по получении сведений о назначениях, сделанных В.А. Антоновым-Овсеенко без согласования с Украинским правительством, предупредил его о необходимости «действовать не иначе как в полном согласии с Луганским и по его указаниям как народного секретаря<sup>2</sup> суверенной Украинской республики».<sup>3</sup> В этом же русле следует рассматривать подтверждение В.И. Лениным силы указания Кудинскому, уполномоченному ставки главнокомандующего, о том, что «в районе территории Украинской Советской республики ваши действия должны быть точно согласованы с действиями Украинской Советской власти и ее органов...».<sup>4</sup>

Одновременно во внутренних отношениях в Федерации усиливалась роль центральной власти, что не могло не сказаться на относительной самостоятельности окраинных республик, ускоренно втягивающихся в орбиту процесса советизации. Не везде соблюдался провозглашенный принцип о том, что централизация власти в общесоюзных органах не должна служить препятствием свободе и самостоятельности республик в решении ими жизненно важных внутренних вопросов. Необходимость концентрации ресурсов в условиях начавшейся гражданс-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 35.

<sup>2</sup> Первос Украинское Советское правительство именовалось Народным секретариатом.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 44.

<sup>4</sup> Там же. С. 42-43.

кой войны так или иначе усиливала монополизацию власти в Центре.

В контексте необходимости завоевания «полного доверия» национальностей к русскому народу, к России и особой важности соблюдения в отношениях к республикам «архитакта национального» следует рассматривать борьбу В.И. Ленина против шовинизма. Можно сказать вполне определенно, что он был непреклонен в своей борьбе и неприимим к шовинизму большой нации, тем более господствовавшей в прошлом. Были веские причины для беспокойства о возможном усилении шовинистических настроений и в среде самих «революционеров». Тонкость тактики руководства молодого государства, ведомого Лениным, состояла именно в том, чтобы «великорусский шовинизм» не оттолкнул от революции и не расколол другие народы. Нельзя было не учитывать того обстоятельства, что ведущей силой в революционном перевороте в России были русские. Они были распространителями идеи Октябрьской революции и организаторами новой жизни и новой власти на просторах бывшей Царской империи. Первое Советское государство – РСФСР – было преимущественно государством русского народа. Русские по своей численности превосходили все другие нации, вместе взятые. Все эти преимущества могли вскружить головы многих представителей русской нации, даже тех из них, которые активно участвовали в деле революции. Нельзя было сбрасывать со счета и того, что основная масса коренного населения России, проживавшая в национальных окраинных территориях, до революции находилась под колпаком шовинистической, имперской политики царизма. Все это могло сыграть свою отрицательную роль в межнациональных отношениях и нанести серьезный удар интересам революционного обновления страны, осуществляемого под лозунгом объединения сил и ресурсов всех территорий и национальных регионов.

С этих позиций следует рассматривать и решительную борьбу Ленина с шовинизмом и его проявлениями. Она была непреклонной и категоричной. В одной из записок, датированной 6 августа 1922 года, он писал: «Великодержавному шовинизму объявляю бой не на жизнь, а на смерть. Как только избавлюсь от проклятого зуба, съем его всеми здоровыми зубами».<sup>1</sup>

Преодоление русского шовинизма в дальнейшем должно было вести и к преодолению «малого шовинизма» коренных наций в некоторых национальных республиках и автономиях, проявляемого или могущего проявиться там по мере их национального возрождения по отношению к национальным меньшинствам в этих регионах. Приходится констатировать тот факт, что терпеливая и настойчивая борьба

<sup>1</sup> *Ленин В.И.* Полн.собр.соч. Т.45. С.214.

с шовинизмом после смерти Ленина заметно спала, даже сошла на нет. Намеченная им национальная политика стала серьезно деформироваться и перерождаться. Вскоре борьба с национализмом малых наций была объявлена главной в национальной политике. Многие из позитивных проблем, первоначально намеченных, не были завершены. Дальнейшее осложнение межнациональных отношений и рост антирусского настроения в отдельных национальных республиках, а также выступления русскоязычного населения в этих республиках с требованиями особой формы управления для них или выхода из состава этих республик и присоединения к Российской Федерации – все это в немалой степени объясняется крупными изъянами национальной политики периодов культа личности и застоя.

Демократический централизм, изрядно дискредитировавший себя в нашей истории, на самом деле – универсальная схема взаимоотношений целого и части в социально-политической системе. Все зависит от его понимания и методов применения. Он имеет широкий диапазон действий и может успешно функционировать и в федеративном государстве. Все зависит не столько от того, какой его вариант используется и признан в данной системе, сколько от того, насколько соотносимы сама формула и реальность, иначе говоря, насколько сама идея адекватна действительному положению. Демократический централизм в федеративной системе, как и в любом другом социально-политическом целом, основан на демократии, на ее существенных принципах и формальных формах. Если этого нет или это лишь прикрытие, лозунг, то нет места и для реального демократического централизма. В СССР он был искажен и деформирован, сросся с бюрократизмом, обслуживал интересы тоталитарного, а не свободно развивающегося государства. Он стал формальным лозунгом, под прикрытием которого осуществлялись насилие, репрессии, беззаконие, попирались права и свободы личности. При этом советский вариант демократического централизма противостоял по своей сути демократии и тем самым отрицал самое себя. На этой почве возникали противоречия и серьезные конфликтные ситуации в системе политической организации общества, негативно влияющие на все другие сферы жизни общества. Нельзя было не согласиться с Лениным, когда он писал: «На самом деле на заре Советской власти – даже федерация, если она проведена в разумных, с экономической точки зрения, пределах, если она основывается на серьезных национальных отличиях, вызывающих действительную необходимость в известной государственной обособленности, – даже федерация несколько не противоречит демократическому централиз-

му».<sup>1</sup> Далее он предостерегал от пагубных последствий смешения «демократического централизма с бюрократизмом и шаблонизацией».<sup>2</sup> Именно это происходило в нашей стране в периоды неприкрытого господства административно-командной репрессивной системы, при которой демократический централизм по существу переродился в тоталитарный централизм.

В.И. Ленин был не только признанным лидером большевистской партии. Независимо от нашего отношения к нему следует признать, что он был выдающимся теоретиком лево-марксистского толка, обладал большой практичностью при анализе и оценке политической ситуации. Да, он допускал и ошибки. Однако его фигуру определяла изумительная способность находить варианты решения революционных задач применительно к конкретным условиям России того времени. Он жил в самое сложное и жестокое революционное время, когда одна социально-политическая система с вековыми корнями разрушалась и вместо нее создавалась другая, являющаяся по своей сути ее отрицанием. Он находился во главе этого исторического переворота, имевшего глобальные масштабы и значение. Все это противоречиво отразилось в его наследии.

Говоря о наследии В.И. Ленина, связанном с подготовкой и образованием Союза Советских республик, нельзя не учитывать следующие обстоятельства. Преобразования осуществлялись в обстановке вооруженной борьбы, после ее прекращения и когда решался вопрос, быть или не быть новой революционной власти – Советскому государству. Большевистские лидеры понимали, что сама обстановка с необходимостью требовала ускорения процесса объединения советских республик и образования их тесного союза. Эта главная партийно-идеологическая цель определяла средства и способы ее достижения. В.И. Ленин накануне и в момент создания Союза ССР был тяжело болен, не мог в полную силу руководить этим процессом, хотя значительная часть его идей и установок легла в основу и была реализована. В последние годы жизни он в качестве одной из первоочередных задач ставил развернутое обобщение начального опыта и анализа решения государственного устройства национальностей и «добровольного» объединения независимых советских республик в единый Союз. Однако этому плану не суждено было полностью сбыться. Все же отдельные наметки, оставленные В.И. Лениным в этой части, дают возможность восстановить канву основной его мысли.

В ленинском теоретическом и практическом наследии важно рас-

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 151.

<sup>2</sup> Там же. С. 152

крыть методологию его подхода к решению сложнейших проблем. Конкретные мысли В.И. Ленина историчны, они продукт той эпохи и идеологической установки, связаны с ними, и их нельзя переносить в том виде в другие условия и эпохи. В то же время они важны как опыт рационального познания. Основные идейные установки В.И. Ленина о Союзе советских республик имели большое значение на протяжении всей истории Союза ССР. Деформация федеративного союза, а также его радикальные преобразования, происходившие в течение 70 лет, выдавались за освоение и осмысление ленинского наследия с учетом изменившихся условий.

В.И. Ленин оставил богатое наследие по национальному вопросу – как его в принципе следует решать в условиях Советской власти. Ему принадлежит разработка советской модели права наций на самоопределение. Идея «добровольного» объединения и обеспечения тесного союза советских республик также принадлежит ему.<sup>1</sup> Официальные документы, подписанные В.И. Лениным, многие из которых он лично редактировал, его выступления и беседы, записки и телеграммы, его замечания на полях материалов, связанные с республиками и образованием их союза, дают возможность проследить стержневые их характеристики и стратегические цели. Они заключались в том, что федеративное советское государство было лишь промежуточным этапом на пути к строго централизованному, авторитарному государству. Однако эта стратегическая цель раскрывалась постепенно.

Ленин лучше других лидеров партии и государства понимал необходимость осторожного обращения со стремлением к самостоятельности республик, образовавшихся на территории России. Об этом свидетельствуют такие важнейшие его работы, как письмо Л.Б. Каменеву и членам Политбюро ЦК РКП(б) «Об образовании СССР», написанное 26 сентября 1922 года, а также записка «К вопросу о национальностях или об «автономизации», продиктованная 30 и 31 декабря 1922 года. Эти документы длительное время скрывали от читателей, и только во второй половине 50-х годов они увидели свет и вошли в Полное собрание сочинений (Издание пятое). Причина такого положения проста: ленинские замыслы первых лет и план создания Союза республик расходились с политикой, проводимой после смерти Ленина и в годы культа личности Сталина и приверженности советской системы административно-командным методам в федеративных отношениях.

---

<sup>1</sup> В черновых набросках Программы партии, сделанных в начале 1919 г., В.И. Ленин отмечал, что, «только проявляя особую осторожность и заботу в отношении национальных чувств и проводя политику обеспечения равенства и свободы национальностей, можно добиться добровольного теснейшего союза советских республик всех наций» (Полн. собр. соч. Т. 38. С. 95).



В этих работах В.И. Ленина, написанных непосредственно в ходе подготовки к образованию Союза ССР, нашли отражение его мысли, как создавать и как строить Союз, учитывая российскую реальность, чтобы он стал «могучей революционной федерацией».

Поводом для письма В.И. Ленина в Оргбюро ЦК послужил проект резолюции партийной Комиссии под председательством И.В. Сталина «О взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками». Резолюция предусматривала объединение всех так называемых независимых советских республик в составе Российской Федерации на правах автономных республик с вытекающими отсюда политико-правовыми. Она вошла в историю как план «автономизации» Сталина. Ленин считал идеи сталинского плана преждевременными и предложил осуществить объединение республик на другой структурной основе – на основе создания Союза Советских Социалистических Республик, куда бы все независимые республики вошли как равноправные, в том числе и РСФСР. «Мы признали себя, – писал В.И. Ленин, – равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый Союз, новую федерацию, «Союз Советских Республик Европы и Азии».<sup>1</sup> В этих строках проходит идея о равенстве объединяющихся в Союз республик, больших и малых; прослеживается мысль о том, что в первую очередь РСФСР, обладавшая во всех отношениях особым весом и ролью, в том числе в объединительном и союзном процессах, должна поставить себя наравне со всеми другими республиками и признать себя равной среди равных. Известное ленинское предписание, требовавшее, чтобы в будущем в ЦИКе поочередно председательствовали и руководители ЦИК союзных республик, раскрывает эту идею применительно к высшим органам государства. Что касается формирования и функционирования других органов Союза, то они, следуя логике В.И. Ленина, должны содержать элементы федерализма. Об этом свидетельствует политика СНК РСФСР первых лет, возглавляемого Лениным. Создание национальных отделов и групп при Наркомнаце Российской Федерации с правом участия в работе любого наркомата при обсуждении им вопросов, касающихся той или иной национальности, а также учреждение института постоянных представительств республик в федеральных органах – все это направлено на возможное соединение политики и деятельности Центра с национально-автономными образованиями.

По Ленину, центральные органы федерации должны были быть приближены по составу к республикам, должны были стать органами, в эффективном функционировании которых в равной степени были

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 211.

бы заинтересованы и субъекты Союза. Однако этой идее не суждено было воплотиться в жизнь, после смерти Ленина она была предана забвению. Центр становился центральным и все больше централизованным, а республики – его периферией и придатком.

В ленинском плане организации государственно-федеративных отношений были и сегодня представляющие интерес позитивные моменты.

Письмо «Об образовании СССР» написано Лениным через день после получения плана «автономизации» Сталина, 26 сентября 1922 года. Оно адресовано Л.Б. Каменеву, работавшему в то время заместителем председателя Совнаркома и иногда председательствовавшего на заседании Политбюро в отсутствие В.И. Ленина. Вступительная часть письма начиналась так: «Тов. Каменев! Вы, наверное, получили уже от Сталина резолюцию его комиссии о вхождении независимых республик в РСФСР. Если не получили, возьмите у секретаря и прочтите, пожалуйста, немедленно. Я беседовал об этом вчера с Сокольниковым, сегодня со Сталиным, завтра буду видеть Мдивани (Грузинский коммунист).

По-моему, вопрос архиважный. Сталин немного имеет устремление торопиться. Надо Вам (Вы когда-то имели намерение заняться этим и даже немного занимались) подумать хорошенько; Зиновьеву тоже».<sup>1</sup>

Здесь заметна озабоченность и беспокойство тем, что «архиважный» вопрос, каковым является образование Союза республик, решается торопливо, эмоционально, под углом зрения одной группы интересов, оставляя без внимания другие, тогда как необходимо «подумать хорошенько».

Далее В.И. Ленин пункт за пунктом разбирал план «автономизации». Позднее он был во многом переделан на основании принципиальных указаний В.И. Ленина. Так, пункт 21 резолюции, с которым ознакомился Ленин, гласил: «Признать целесообразным заключение договора между советскими республиками Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии, Армении и РСФСР о формальном вступлении первых в состав РСФСР, оставив вопрос о Бухаре, Хорезме и ДВР открытым и ограничившись принятием договоров с ними по таможенному делу, внешней торговле, иностранным и военным делам и прочее». Ленин предлагал изложить этот пункт в принципиально новой редакции: «Признать необходимым заключение договора между Украиной, Белоруссией, федерацией Закавказских республик и РСФСР об объединении их в Союз Социалистических Советских республик с оставлением за каждой из них права свободного выхода из состава Союза».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 211.

<sup>2</sup> Там же. С. 257-259

Исходя из этого основного положения, были внесены существенные изменения и в другие статьи документа, предусматривавшие создание общефедеральных органов и определявшие права республик обжаловать решение высших органов управления федерации.

В письме В.И. Ленина, изложенном в тезисном порядке, проведена еще одна важная идея о природе федерации. Он писал: «Важно, чтобы мы не давали пищи «независимцам», не уничтожали их независимости, а создавали еще новый этаж – федерацию равноправных республик». Три значительных момента, взятые вместе в неразрывной связи, характеризуют ленинскую мысль: во-первых, объединяются в союз «независимые» республики; во-вторых, объединяются они как равноправные республики и на равных условиях; в-третьих – при таком объединении не уничтожается, а сохраняется их некоторая независимость, что очень важно.

Разбирая статью плана «автономизации», где сказано о согласовании с республиками при назначении уполномоченных наркоматов РСФСР, В.И. Ленин указывал на необходимость соблюдения в этом деле «большого равноправия» республик, а также на необходимость заменить «целесообразность» на «обязательность» участия представителей республик в заграничных представительствах федеративных органов. Он внес в проект и другие изменения. Письмо, написанное в Горках, где находился в это время В.И. Ленин, заканчивалось словами: «Сталин согласился отложить внесение резолюции в Политбюро ЦК до моего приезда. Я приезжаю в понедельник, 2.X. Желая иметь свидание с Вами и с Рыковым часа на 2 утром, скажем, в 12–2, и, если понадобится, вечером, скажем, 5–7 или 6–8. Это мой предварительный проект. На основании бесед с Мдивани и др. очень прошу и Вас сделать то же и ответить мне».<sup>1</sup>

В этих словах чувствуется озабоченность вождя тем, насколько правильно начнется образование СССР. Одним из самых главных вопросов текущего момента, как писал он, «является вопрос об объединении республик. От правильного решения этого вопроса зависит дальнейшая организация нашего государственного аппарата».<sup>2</sup>

Обсуждение и принятие документа комиссии об образовании СССР на Политбюро и на октябрьском и декабрьском 1922 года Пленумах ЦК партии проходило без В.И. Ленина. Хотя в нем были учтены принципиальные идеи В.И. Ленина и они определяли его основное содержание, однако дух «автономизации» в сталинском варианте не был последовательно искоренен при определении взаимоотношений

<sup>1</sup> Там же. С. 330.

<sup>2</sup> Там же. С. 211–213.

федерального центра и республик, а также статуса «независимости» последних. В.И. Ленин считал, что план «автономизации» Сталина является основной причиной разногласий между представителями республик и тех конфликтов (например, «грузинское дело»), которые имели место в преддверии образования Союза ССР.

В.И. Ленин не всегда был доволен развитием событий, связанных с конструктивной стороной объединения республик. Особую тревогу вызывала у него спешка, администрирование со стороны ряда членов комиссии, созданной для выработки политических документов и проведения объединения независимых республик, а также недостаточный учет, порой игнорирование ими мнений мест. Он собирался выступить на ближайшем пленуме ЦК партии. Осуществить эту идею ему не удалось по состоянию здоровья. 6 октября 1922 года, в день обсуждения на Пленуме ЦК вопроса о взаимоотношениях между РСФСР и независимыми республиками, он направляет записку Л.Б. Каменеву, выделяя в ней необходимость бескомпромиссной борьбы с великодержавным шовинизмом и обеспечения абсолютного равноправия республик в высших органах федерации. «Надо абсолютно настоять, – писал он в ней, – чтобы в Союзном ЦИКе председательствовали по очереди русский, украинец, грузин и т. д. «Абсолютно»!»<sup>1</sup>

Следующий пленум ЦК РКП(б), состоявшийся 18 декабря 1922 года, на котором обсуждался проект Союзного договора, проходил также без В.И. Ленина. На нем были приняты важные решения о порядке и времени созыва Союзного съезда, принятия Декларации и Договора об образовании Союза ССР.

Так называемое «грузинское дело», возникшее в ходе острых споров между Мдивани и его группой, с одной стороны, Сталиным, Орджоникидзе – с другой, хотя и не могло помешать объединению независимых республик в федеративный союз, тем не менее вскрыло наличие серьезных конфликтных проблем в этом процессе, столкнулись имперские замашки Центра и сепаратизм на местах.

Теперь можно только предполагать, почему В.И. Ленин не стал голосовать за решение Секретариата ЦК РКП(б) от 24 ноября 1922 года,<sup>2</sup> которым, по предложению Сталина, назначалась комиссия в составе Ф.Э. Дзержинского (председатель) и еще двух лиц для срочного рассмотрения заявления членов ЦК КП Грузии (во главе с П.Г. Мдивани), подавших 22 октября в отставку в связи с инцидентом с К.Г. Орджони-

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. С. 214.

<sup>2</sup> По данным записей дежурных секретарей В.И. Ленина, 24 ноября 1922 г. вечером «передал Владимиру Ильичу на голосование из Политбюро вопрос о составе комиссии по поводу заявления ЦК Грузии. Владимир Ильич не проголосовал» (Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 459).

кидзе. Ленин открыто выражал свое сомнение в объективности этой комиссии.

Работу комиссии Ф.Э. Дзержинского В.И. Ленин, несмотря на свое нездоровье и предписания лечащих врачей о необходимости отдыха, держал в центре внимания. В дневниках его секретарей отмечено, что 2 декабря он справлялся у них о приезде Рыкова и Дзержинского из Тбилиси. Подчеркивал, что он «этим очень интересуется». 12 декабря, в день прибытия комиссии из Тбилиси, Ленин принял Дзержинского и имел с ним продолжительную беседу. В.И. Ленина насторожило то, как писал он об этом позже, «что в материалах и выводах комиссии Дзержинского в основном оправдывались поступки и действия Орджоникидзе, вызвавшие «инцидент». В них В.И. Ленин усмотрел «громадные массы неправильностей и пристрастных суждений...».<sup>1</sup> 14 декабря Ленин собирался продиктовать письмо по национальному вопросу – об образовании СССР, но не смог выполнить намерение по состоянию здоровья. 30 января 1923 года Ленин сказал дежурному секретарю Л.А. Фотиевой: «Накануне моей болезни Дзержинский говорил мне о работе комиссии и об «инциденте», и это на меня очень тяжело повлияло».<sup>2</sup>

На ближайшее будущее Ленин собирался написать статью или письмо «О национальном вопросе и об интернационализме (в связи с последним конфликтом в грузинской партии)».

Записка В.И. Ленина, продиктованная им 30 и 31 декабря 1922 года, «К вопросу о национальностях или об «автономизации» отразила беспокойство и основные его идеи о том, как надо организовать и каким должен быть Союз независимых республик, основанный на равенстве, уважении, на принципах интернационализма. Записка начиналась словами: «Я, кажется, сильно виноват перед рабочими России за то, что не вмешался достаточно энергично и достаточно резко в пресловутый вопрос автономизации». По его мнению, «инцидент» в Грузии показал, что, «видимо, вся эта затея «автономизации» в корне была неверна и несвоевременна».

Любой неосмотрительный шаг в решении национального вопроса, вызывающий сомнение у «независимцев», способен был подорвать доверие окраин к официальной власти. Это хорошо понимал В.И. Ленин. Он подчеркивал, что «ничто так не задерживает развития и упроченности пролетарской классовой солидарности, как национальная несправедливость...». В.И. Ленин завещал в этой работе «укрепить Союз Социалистических республик», а новой революционной власти не подрывать свой авторитет «малейшей хотя бы грубостью и несправедливостью

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 361.

<sup>2</sup> Там же. С. 476.

по отношению к нашим собственным инородцам».<sup>1</sup> Свою записку «К вопросу о национальностях или об «автономизации» он считал не окончательной и намеревался написать еще одно письмо в Политбюро после изучения всего материала комиссии Дзержинского. По данным записей секретарей, «24 января (1923 г.) Владимир Ильич вызвал Фотиеву и дал поручение запросить у Дзержинского или Сталина материалы комиссии по Грузинскому делу».<sup>2</sup> По получении материала он дал поручение секретарям сделать выписки из них, уделяя основное внимание вопросам, которые он перечислил. Вначале для составления ответов на них он установил четыре недели срока, а через два дня, когда ему стало известно о состоявшемся 25 января 1923 г. обсуждении материала комиссии на Политбюро, просил ускорить исполнение поручения – в три недели. Он сказал Л.А. Фотиевой: «Ну, я думаю, что Вы сделаете Вашу революцию недели через три и тогда я обращаюсь с письмом».

Одна из последних записей секретарей Ленина: «14 февраля, вечер. Вызвал снова. Затруднялся речью, видимо, устал. Говорил опять по трем пунктам своих поручений. Особенно подробно по тому, который его всех больше волнует, т. е. по грузинскому вопросу. Просил торопиться».

Обострение болезни прервало работу над материалами по «грузинскому делу». В.И. Ленин успел перед новыми приступами болезни продиктовать 5 и 6 марта 1923 года два письма на имя Троцкого и Мдивани. Они были его последними записями. В них он изложил свое отношение и оценку всего «грузинского дела», связанного с образованием СССР. Эти письма следующего содержания:

«Л.Д. Троцкому

Уважаемый тов.Троцкий!

Я просил бы Вас очень взять на себя защиту грузинского дела на ЦК партии. Дело это сейчас находится под «преследованием» Сталина и Дзержинского, и я не могу положиться на их беспристрастие. Даже совсем напротив. Если бы Вы согласились взять на себя его защиту, то я бы мог быть спокойным. Если вы почему-нибудь не согласитесь, то верните мне все дело. Я буду считать это признаком Вашего несогласия».

На следующий день, 6 марта, В.И. Ленин продиктовал письмо в Грузию на имя П.Г. Мдивани и Ф.Е. Махарадзе: «Уважаемые товарищи! Всей душой слежу за вашим делом. Возмущен грубостью Орджоникидзе и потачками Сталина и Дзержинского. Готовлю для вас записки и речь».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Там же. С. 360-362.

<sup>2</sup> Там же. С. 476.

<sup>3</sup> *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 54. С. 329-330. 364

Ленинская политическая мудрость проявилась в глубоком осмыслении задач революционной власти в национальном вопросе, в оценке с этих позиций процесса образования СССР и того, какими должны быть отношения внутри федерации, Центра и независимых республик как условие упрочения Советской власти. Рациональное зерно ленинской теории образования советского государства заключалось в том, что он считал необходимым строить его общими усилиями республик при самом внимательном и чутком отношении Центра к мнениям их представителей, при строгом соблюдении и обеспечении равенства и равноправия республик. Завоевание доверия к Союзу со стороны республик должно было стать основным требованием в национальных и межнациональных отношениях.

В демократическом федеративном государстве, как показал опыт Запада, каждая республика (земля) относительно суверенна и все вместе суверенны, передают часть своих прав Союзу, наделяют его общенациональными полномочиями, чтобы это был сильный центр – источник благополучия всех составляющих его частей и каждой в отдельности и чтобы была сильной каждая республика, поддерживаемая федерацией и всеми другими ее членами. Во внутренних федеральных отношениях нет насилия и диктата или они допускаются в такой мере, в какой необходимы для устранения отклонений, выходящих за рамки общих интересов благополучия и единства. Центр, как слияние воли республик, координирует их деятельность, управляет их делами в соответствии со своими полномочиями, несет ответственность перед ними. В свою очередь союзные республики несут ответственность за их единство, за судьбу федеративного Союза. Существует осознанное всеми и Центром стремление к установлению гармонии интересов каждой нации, общенациональных во взаимоотношениях. Ленин в известной степени учитывал такой опыт и стремился использовать его в национально-государственном строительстве в контексте задач диктатуры пролетариата. Эта политика, несмотря на свою ограниченность, содержала позитивные моменты.

После смерти В.И. Ленина Сталин вернулся к своей схеме «Союз свободных республик», превратил страну в Союз полностью зависимых республик, то есть фактически внедрил свой проект «автономизации», – федеративное устройство государства по существу стало во многом формальностью. В литературе последних лет это выдавалось как деформация ленинской национальной политики, отход от ее принципов в национально-государственном строительстве. На самом деле это было потенциально заложено и у Ленина.

Советское государство, основанное на коммунистических учениях, признавало федеративный Союз республик как явление временное,

преходящее. Тоталитарный режим, проявившийся во всей своей полноте в последующие годы, вел к созданию единого централизованного государства, в котором «суверенные» республики играли роль его провинции. Именно в таком развитии состояла политическая линия коммунистической партии. В канун перестройки союзные республики выступали как производные части Союза и всецело зависели от него, выполняли приписанные им функции и задачи. Говоря иначе, федеративный союз и выступающие от его имени центральные органы по своему усмотрению наделяли союзные республики определенными функциями и правами в рамках «высших» интересов целого, т. е. федерации. При этом союзные республики, входящие в федерацию, выступали как функционеры, лишённые фактической самостоятельности (формально признаваемой). Приблизительно такую федерацию предлагал Сталин в 1922 году под видом «автономизации». Отношения в федерации со временем, особенно после смерти Ленина, мыслились как безусловное верховенство воли федеральных органов во всем с широким применением санкций по отношению к автономиям как средство укрепления Союза. Этот путь был раскритикован в свое время В.И. Лениным, но не отвергнут. Советская федерация как тотальное целое утвердилась на диктате и насилии.

Советская модель Российской федерации складывалась в ходе и в первые годы после победы Октябрьской революции. В ее основе лежала стратегическая линия создания строго централизованного великодержавного государства, в которой национальный вопрос и автономизация национальностей были второстепенными и промежуточными вопросами, всецело подчиненными главной политической цели. Эту задачу коммунистическая партия, стоявшая во главе всего масштабного общественно-политического процесса, решала и решила весьма подготовленно и искусно.

После распада Союза ССР на фоне затянувшегося экономического и политического кризиса в странах СНГ снова оживают проимперские силы, особенно в Российской Федерации. Они хотят реванша и претендуют на власть. Одним из их политических лозунгов является создание «Великой России» с включением в ее состав всех бывших союзных республик или большинства из них. При таком «объединении» они считают все методы допустимыми, в том числе и насильственные. Основную причину распада СССР они видят не в его тоталитарном и имперском политическом режиме, а в его федеративном устройстве, изначально основанном на праве наций на самоопределение. Считают в корне ошибочной политику Советской власти, направленную на образование союзных и автономных республик, которые, по мне-



нию, якобы и стали основной причиной развала «Великого Союза». Это – сознательное извращение истории.

История повторяется. То, что происходит в наши дни на всем бывшем пространстве Союза ССР и в идейной и внешнеполитической жизни Российской Федерации, ставшей его правопреемником, во многом напоминает реальность и политику первых лет Советского государства. И ныне раздаются мощные голоса в Парламенте и в публичных речах влиятельных представителей общественных и политических движений с призывом помешать независимым республикам в укреплении их суверенитета и вести дело к их новому объединению под знаменем «Могучей Российской державы». Война в Чечне, гражданские войны и политическая нестабильность в ряде республик Содружества Независимых Государств (СНГ) так или иначе связаны с имперскими замашками влиятельных сил в России.

## **2. Формы национальных автономий**

Форма автономного самоопределения наций не есть нечто внешнее, второстепенное в их жизнедеятельности и судьбе. По определению Гегеля, форма любого явления есть превращение содержания в форму, а содержание – превращение формы в содержание. Форма автономного образования и управления является неотъемлемым компонентом и в то же время средством развития национальной жизни в широком смысле.

В ходе советского национально-государственного строительства сложились четыре формы автономных структур: союзная республика, автономная республика, автономная национальная область и автономный национальный округ. В процессе реализации идеи о праве нации на самоопределение все эти формы использовались одновременно. В зависимости, в первую очередь, от национального, культурного и хозяйственного потенциала, географического положения одни народы оформляли свою автономию в форме союзной республики, другие – автономной республики, а третьи – в формах автономных областей и автономных округов. По мере прогресса общества и изменения государственной политики происходили преобразования одних форм национальной автономии в другие. Некоторые автономные области становились автономными республиками, а автономные республики поднимались до уровня союзной республики. Были случаи, хотя редко, когда национально-территориальные единицы упрощались или переводились на ступень ниже по форме автономии.

Опыт государственного устройства национальностей на базе уче-

ния о праве нации на самоопределение, осуществленного в первые годы Советской власти, при всех его имперских подоплеках и зигзагах уникален. Образование сети национально-автономных территорий, несмотря на годы гражданской войны, в основном завершилось к середине 20-х годов. Оно проводилось как неотложное вслед за Октябрьской Социалистической революцией. На то были свои причины. Движения ранее угнетенных национальных общностей являлись одной из главных движущих сил в революции. Следует отметить, что в этом сложном процессе автономизации не было хаоса, не было «игр» вне правил большевистской политики в национально-государственном строительстве. Успехи в этой области на время сняли остроту национального вопроса в России. Народы, после некоторого колебания, поверили советской власти. Это было крупным заделом и успехом советской национальной политики. Последующие этапы развития Советской власти в основном подтвердили рациональность политики государственного устройства жизни национальностей на началах автономии. Заложенный ритм национально-федеративного развития работал в пользу советского государства и приносил свои плоды. Внутренние противоречия обнажились несколько позже, особенно в период господства культа личности и с усилением тоталитарного режима.

Под формой самоопределения наций подразумевают их территориально-политическую организацию и относительно автономное структурное построение. Объем функции, полномочия национально-территориального образования, а следовательно, и его статус, место в системе федеральных отношений во многом зависят от его конструкции, организации, от его формы. Форма – не содержание, но является носителем содержания. Сама по себе суть национальной автономии не зависит от ее формы, но и не существует вне формы и реализуется через определенную структурную организацию. Содержание, понимаемое как совокупность взаимосвязанных внутренних процессов в национально-политических отношениях, в той или иной мере зависит от того, как она организована. Таким образом, между формой и содержанием советской автономии существует неразрывная связь и зависимость.

Есть факторы в жизни национальностей, наибольшим образом влияющие на вопрос: быть или не быть автономии. Они составляют как бы предпосылку национального самоопределения. В то же время существуют другие факторы, которые в большей степени соотносятся со структурной стороной национального самоопределения, играют роль генератора внутри автономии. Для исследователя важно умение различать эти аспекты проблемы.

В основу советской национальной автономии были положены идеи и разработки В.И. Ленина. В статье, написанной до революционного переворота в России и посвященной национальному вопросу, он указывал: «Демократическое государство должно признавать автономию разных областей, особенно областей и округов с разным национальным составом населения. Такая автономия несколько не противоречит демократическому централизму: напротив, лишь посредством автономии областей в большом и пестром по национальному составу государстве можно осуществить действительно демократический централизм».<sup>1</sup> К этой основной мысли В.И. Ленин не раз возвращался в послеоктябрьский период, уточняя и раскрывая ее содержание. Он резко критиковал тех деятелей, которые или противопоставляли национальную автономию демократическому централизму, как несовместимые явления, или считали ее вынужденным временным приложением к нему, сдерживающим централизацию управления. «Противники централизма, – писал В.И. Ленин в начале 1918 года, – постоянно выдвигают автономию и федерацию как средства борьбы со случайностями централизма, на самом деле демократический централизм несколько не исключает автономию, а напротив, предполагает ее необходимость».<sup>2</sup> Из приведенных и других высказываний политических деятелей пролетариата вытекает, что: а) автономное устройство общества является объективной необходимостью в государстве («с разным национальным составом населения»); б) по-советски устроенное многонациональное государство должно признавать права наций на самоопределение в течение более или менее длительного времени; в) национальная автономия не только не противоречит основным принципам существования и развития советской системы, а наоборот, они «предполагают ее необходимость».

В формировании и развитии сети национальных автономий следует различать два этапа: первый – это предпосылка и основание образования и становления национальной автономии, второй – ее утверждение и развитие. Выбор и определение форм национальной автономии представляют не начало автономизации, а ее организационно-структурное завершение. На всех этих этапах, наряду с учетом в определенной мере национальной воли, определяющее значение имела большая государственная политика в национальном вопросе. Желание самоопределиваться в принципе генетически присуще любому народу. Не было ни одного случая, чтобы та или иная компактно расселенная нация (народность) не желала бы воспользоваться правом самоопределения.

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 71.

<sup>2</sup> Там же, Т. 36. С. 151.

Однако только одного волеизъявления народа, хотя и важного самого по себе, недостаточно для его политического самоопределения.

Одно лишь желание нации самоопределиться не вело к его осуществлению. Также и наличие объективных условий, в принципе достаточных для образования той или иной формы национальной автономии, само по себе не вело к его реализации. Учет важных долговременных и стабильно действующих объективных и субъективных факторов внутренней жизни нации, оценка их с позиции перспективы советской государственности в целом, национальных регионов в частности, составляли главные критерии в национально-автономном строительстве.

Механизм образования национально-территориальной автономии выглядел следующим образом. Все начиналось с обсуждения и постановки вопроса на местных сходах, форумах, состоящих из представителей революционных и демократических организаций. Руководящую роль в них играли коммунисты. Затем он переходил на рассмотрение межведомственной комиссии Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР с участием полномочных представителей самоопределяющейся нации, а также заинтересованных ведомств, республик и губерний. Передко решение вопроса, если оно оказывалось сложным и противоречивым или имело особо важное значение, обсуждалось на заседаниях Совнаркома РСФСР и Политбюро ЦК РКП(б) с участием самого Ленина. Так было при решении вопросов об образовании Казахской, Башкирской, Татарской и других автономных республик. В набросках Проекта постановления Политбюро ЦК РКП(б) о задачах партии в местностях, населенных восточными народами, от 1920 года содержалось такое указание: «Признать необходимым проведение в жизнь автономии, в соответствующих конкретным условиям формах, для тех восточных национальностей, которые не имеют еще автономных учреждений, в первую голову для калмыков и бурят-монголов, поручив НКНацу».<sup>1</sup>

Движение за национальную автономию стало реальностью еще до революции. Так, в Казахстане оно было основным лозунгом в ходе национально-освободительного движения в дооктябрьский период. В самом начале 1918 года Советским правительством было официально заявлено об организации Казахской автономии и даже был намечен конкретный срок созыва Всеказахского учредительного съезда с выделением соответствующих средств на его проведение. Практически реализовать эту идею удалось только в октябре 1920 года. На подготовительном этапе образования Казахской автономной республики были созданы временные органы с региональными функциями – Казахский

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 342.

отдел Наркомнаца РСФСР и Революционный комитет по управлению краем. В процессе решения и уточнения ряда территориальных, административных и управленческих вопросов, связанных с образованием Казахской АССР, иногда принимал участие В.И. Ленин. Он руководил рядом заседаний, комиссией Совнаркома, на которых они обсуждались. Подводя итоги деятельности правительства по обеспечению реализации права наций на самоопределение в течение первых четырех лет Советской власти, Ленин писал: «Мы дали всем перусским национальностям их собственные республики или автономные области».<sup>1</sup>

Несмотря на то что руководящим органам партии и государства приходилось систематически заниматься вопросами, связанными с самоопределением национальных регионов, и решать их, однако как-либо общие качественные или количественные критерии, служившие основанием для образования той или иной формы автономии, не были обнародованы. Исключение составила союзная республика, признаки которой обсуждались в период принятия Конституции СССР 1936 года. Каждый национальный регион с компактным составом коренного населения мог претендовать на ту или иную форму национально-территориального самоопределения, если это выписывалось в цели Советской власти в национальном вопросе.

«Наш опыт решения в течение пяти лет национального вопроса, – указывал В.И. Ленин, – в государстве, содержащем в себе такое обилие национальностей, которое едва ли можно найти в других странах, всецело убеждает нас в том, что единственно правильным отношением к интересам наций в подобных случаях будет максимальное их удовлетворение и создание условий, которые исключают возможность конфликтов на этой почве».<sup>2</sup>

В советской политике национальной автономизации, кроме стратегических целей, существенное значение имели такие реалии, как численность и социальная структура коренного населения, территориальная компактность его расселения, природные и материальные ресурсы, экономический потенциал, культурный уровень и идейно-политическая традиция народа, его место в истории, а также развитие национального самосознания. Совокупность этих и некоторых других факторов составляла условие, которое лежало в основании автономных образований. По выражению В.И. Ленина, автономия должна строиться «в соответствующих конкретным условиям формах».<sup>3</sup>

Население, разумеется, было основным фактором при образовании

---

<sup>1</sup> Там же, т. 44. С. 146.

<sup>2</sup> Там же, т. 45. С. 240.

<sup>3</sup> Там же, т. 41. С. 342.

Советской автономии, ибо самоопределялась не территория, как таковая, не хозяйственный комплекс, а само население, организованное в нацию или народность. Нация или народность самоуправляться и воспользоваться правом самоопределения в автономные учреждения могла тогда, когда она имела территориально компактный состав населения, определенно указывающий на его этноземельные границы. Что касается численности населения, то она не должна была опускаться ниже минимума, необходимого для относительной целостности автономии. В.И. Ленин в одной из дореволюционных работ указывал на необходимость образования «автономных национальных округов с населением не только 1/2 миллиона, но даже и в 50 000 жителей.<sup>1</sup> Для более высоких форм автономии людской и экономической потенциал был одним из главных.

При постановке и решении вопроса об автономизации того или иного национального региона, кроме экономических его ресурсов, принимались во внимание общая численность населения, численность самоопределяющейся национальности, удельный вес последней в этноструктуре края, а также территориальная сфера обитания и функционирования населения с этнической определенностью.

Национально-автономное строительство по своему месту, содержанию и назначению являлось частью социалистического строительства, по отношению к последнему занимало подчиненное положение. Оно отражало и выражало изменения во всей советской системе. Вместе с тем оно было связано с национальной жизнью региона. Его главным предназначением было обеспечение прогресса советского общества в целом и единства народа, а также усиление сближения всех наций на пути к их слиянию под эгидой великорусской.

Форма национальной автономии более консервативна, чем ее содержание. В то же время она была достаточно гибка и разнообразна, чтобы дать необходимый простор для содержательного и функционального развития автономного образования в рамках большой политики. Официально считалось, что «разнообразие политических форм» самоопределения наций, наряду с некоторыми другими факторами, является «залогом ускорения процесса добровольного сближения и слияния наций».<sup>2</sup>

К середине 80-х годов в СССР насчитывалось 53 национально-территориальных образования, в том числе союзных республик – 15, автономных республик – 20, автономных национальных областей – 8, автономных национальных округов – 10. Самоопределившиеся

<sup>1</sup> Там же. Т. 24. С. 148.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 37.

в автономии национальности составляют почти 97 процентов всего населения страны.

В СССР проживали около 100 наций и народностей. По численному составу они были разные: наряду с многомиллионными этносами были и такие народности, как юагаиры, негидальцы и др., каждая из которых по численности не достигала и одной тысячи человек. Процессом автономизации были охвачены многие из них. Некоторые народности и племена, имевшие общую территорию и родственные или близкие по происхождению, культуре и быту, но малочисленные, изъявляли желание объединиться в рамках одной общей автономной единицы. Такую этническую структуру имели многие национальные округа Крайнего Севера. На Кавказе чечены и ингуши объединились в одну автономную республику. В аналогичном положении находились кабардинцы и балкарцы. Только немногие из коренных народностей, живущие некомпактно, разбросанно, к тому же весьма малочисленные, не имели по объективным причинам своих национально-территориальных образований.

Образование форм автономий особенно активно проходило в период реализации плана самоопределения народов. По мере укрепления Советского государства, накопления опыта в национально-государственном строительстве пересматривались, обновлялись структурные организации системы автономии. Таким крупным этапом были перестроения, осуществленные в середине 30-х годов. С победой социализма в СССР установилась относительно стабильная система союзных республик и национально-автономных образований (таблица 1).

Из таблицы видно, что число союзных республик за 1923 – 1989 гг. возросло почти в 4 раза. Увеличилось число и автономных республик, в основном за счет преобразования в них ряда автономных областей. Автономные округа являлись более молодыми в системе национально-территориальных единиц. Они охватывали в основном народности Крайнего Севера и Дальнего Востока, входили в состав РСФСР и находились в большинстве своем в административном подчинении краев и крупных областей республики.

Союзная республика была высшей формой автономий. Она обладала рангом национальной государственности. Автономная республика располагалась ступенькой ниже и входила в состав Союзной республики. Автономные области и округа считались политико-административными образованиями с национальными признаками.

**Динамика развития национально-территориальных образований за годы Советской власти.<sup>1</sup>**

Годы	Союзные республики	Автономные республики	Автономные области	Автономные округа	Всего
1920 в составе РСФСР		10	11	-	21
1923	4	13	16	-	33
1926	6	15	14	-	35
1937	11	22	9	9	51
1947	15	20	8	10	53
1959	15	196	9	10	53
1989	15	20	8	10	53

В национальных и межнациональных отношениях и этнической структуре общества в целом, в автономиях в частности произошли значительные изменения. Необходимость освоения ресурсов новых районов и достижения научно-технического прогресса использовались Центром для усиления процесса интернационализации жизнедеятельности наций и автономий. Намного выросли миграция населения и этнотрансформационные процессы. Они активизировали межэтническую ассимиляцию. В ряде мест происходило укрепление более крупных наций за счет объединения с ними более мелких. Так, увеличение численности узбеков за 1926 – 1979 гг. более чем в три раза являлось результатом не только высокого естественного прироста, это, безусловно, главный фактор, но в немалой степени и результатом объединения и слияния с ними как одноязычных и близких этнических групп (сарты, кипчаки, курамы и др.), так и части таджиков, казахов и др., издавна проживающих среди них. В данном случае процессы национальной консолидации и ассимиляции развивались одновременно. Это явление может быть оценено по-разному. Ассимиляция этнических «осколков» и их объединение могло иметь и положительное зна-

<sup>1</sup> Составлена на основании данных: Народное хозяйство СССР за 60 лет. М., 1977. С. 39; История национально-государственного строительства в СССР. 1917–1972 гг. ТГМ. 1972. С. 136; Всесоюзная перепись населения 17 декабря 1926 г. Краткие сводки, вып. IV. М., 1928. С.42–130; Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 г. (сводный том). М., 1962. С.184–208.



чение. Но если речь идет об исчезновении той или иной народности, этнической группы, даже при отсутствии элементов насилия, пусть малочисленной, то это не может считаться прогрессом в национальных и межнациональных отношениях. Другой аспект проблемы состоял в том, что на основе объединения и слияния ряда мелких и близких, главным образом по языку, этничностей происходило образование новой этнической общности, к примеру становление хакасов. Все это влияло на жизнь и взаимосвязи автономных территорий. Не случайно в литературе в 60-70 годы часто поднимались вопросы о критериях и признаках союзной и автономной республик, об их отличиях друг от друга не по формальным или статусным признакам, а по их положению, удельному весу в Союзе и т. д. Причем такая постановка часто связывалась с решением практических задач. Ставились вопросы о возможности преобразования некоторых автономных республик в союзные. Одновременно распространялось мнение о том, что союзные республики как более высокая форма национального самоопределения якобы изживают себя и даже становятся помехой в развитии федерации. Предлагалось преобразовать вначале некоторые из них в автономные республики, а затем перейти к политике унификации всех форм автономных территорий. Были и обратные идейные течения, сторонники которых ратовали за расширение сети национально-территориальных структур и функций автономии, особенно национальных республик. Высказывались и о явной недостаточности теоретических разработок и аналитического материала, основываясь на которые можно было сформулировать ответы на поставленные вопросы. Отмечались также односторонность и абстрактность постановки многих из указанных проблем, не выражающих объективных тенденций, характерных для советского национально-государственного строительства.

Формообразование в национально-государственном строительстве может быть осмыслено и понято только в рамках конкретных условий развития советского общества. Для 20-х годов наиболее характерно образование новых национально-территориальных автономий, а в 30-е годы происходил процесс преобразования ряда автономных республик в союзные, автономных областей – в автономные республики. Социально-политические мотивы и исторические рамки этих мероприятий были различны: на первом этапе реализовались идеи о праве наций на самоопределение, а на втором – в условиях существенных успехов в укреплении государственной системы и национальных и межнациональных отношений, когда был накоплен опыт устройства жизни национальностей, – возникла объективная необходимость приведения в соответствие форм национальных автономий с их содержанием.

Со времени крупных изменений и преобразований в структуре национально-территориальных образований, осуществленных в 30-е годы, прошло полвека. За это время многое изменилось как в социально-экономическом и политическом развитии общества, так и в развитии национальных регионов и национальных отношений.

Образование и преобразование форм национально-автономных единиц всегда рассматривались главным образом с позиции укрепления Союзного государства и межнационального единства в стране. Еще в 1942 году М.И. Калинин, считавшийся старостой государства, писал: «Шло непрерывное преобразование форм государственной жизни советских народов, размежевание многонациональных национальностей СССР. Одни национальности определяли свои этнографические границы, другие устраивались как уже развитые, сложившиеся нации. Характерно, что эта перестройка не только не мешала, а и способствовала росту союзного единства. Народы, как бы удовлетворенные в своих национальных стремлениях, еще теснее прижимались к союзу, сознавая, что только через единство они сохраняют свою национальную свободу».<sup>1</sup>

Реализация идеи автономизации национальных территорий и внедрение различных форм автономий, осуществлявшиеся под оперативным контролем и с поддержки центральной советской власти, во многом обусловили высокие темпы в первую очередь экономического развития Союза ССР в целом, национальных республик в частности.

Система национально-автономных территорий в СССР исторически формировалась и сложилась как национальная. Главным их критерием, но не единственным, являлся национальный фактор. До тех пор, пока существует и функционирует нация, реализовавшая свое право на самоопределение в соответствующих формах автономного образования, и пока ее социальный, культурно-интеллектуальный прогресс тесно связан с этой структурой, вполне возможно, что она сохранится как жизненная организация. Допустимо возникновение устойчивых противоречий между самоопределившейся нацией и автономным ее развитием, что может быть результатом следующего: а) нация перестала функционировать как относительно самостоятельная общественно-этническая сила, или слилась с другими этносами, или в силу ряда объективных причин по численности опустилась ниже допустимого порога; б) нация по своим внутренним возможностям переросла свою автономную форму; в) нация, самоопределившаяся в свое время в автономную территорию, достигла такого уровня зрелости, что более не нуждается в национально-автономной организации.

---

<sup>1</sup> *Калинин М.И.* К двадцатилетию образования СССР//Большевик. 1942. № 23-24. С. 14.

Следует указать, что в судьбах национальных автономий, в решении вопроса: быть или не быть той или иной автономной форме, продолжали еще играть важнейшую роль состояние национальных и межнациональных отношений и этнический фактор. Не случайно, что в некоторых республиках, как, например, в ряде прибалтийских, обсуждаются и разрабатываются меры, связанные с сохранением устойчивой этнической структуры населения, необходимой для нормального функционирования республик как форм национальной государственности.

Прогресс в национально-автономных и федеративных отношениях происходил в рамках тоталитарного режима и административно-командной системы. В силу этого он был ограничен и деформирован. Мирные методы решения национального вопроса временами чередовались с диктаторскими. Выселение из обжитых мест и переселение целых народов в годы Великой Отечественной войны с упразднением их автономных образований (калмыков, немцев Поволжья, крымских татар, чеченцев и др.) были антигуманными актами. В 50-е годы некоторые из этих народов были возвращены в свои исконные места обитания с восстановлением их автономного самоуправления. Потребуется немало времени для того, чтобы они, пережившие трагедию в социальном, нравственном и бытовом планах, вошли в прежнее русло социально-экономического, политико-морального и этнокультурного развития. Некоторые народы до сих пор остаются в ожидании восстановления справедливости в их национально-автономном развитии (немцы, крымские татары, турки-месхитинцы и др.). Эти «стряхивания» национальностей впоследствии породили немало острых, «не мирных» проблем. Так, пограничные конфликты между Северной Осетией и ингушской частью населения Чечено-Ингушской АССР принимали и принимают временами трагические формы, приносят человеческие жертвы. Они возникли из-за неустроенности вернувшихся в свои родные места народов. Споры вокруг Нагорно-Карабахской автономной области, в которые были вовлечены Армения и Азербайджан, перросшие в гражданскую войну, еще остаются неразрешенными.

Смысл и назначение национально-автономного строительства в масштабе страны в целом и в рамках союзных и автономных республик заключались в оптимизации осуществления программных целей Советской власти в сфере национальных отношений. Эти цели состояли в укреплении федеративного союза, увеличении вклада каждой автономии в ускоренное развитие страны, обеспечении рыночного экономического и культурного прогресса наций и в нивелировании и интернационализации их жизни.

Начавшиеся в середине 80-х годов перестроечные процессы, связанная с ними идея коренной реорганизации федеративного союза, в основе которой лежали обеспечение большей самостоятельности автономных республик и расширение их прав в решении ряда важнейших внутренних социально-экономических и национальных проблем, не уменьшили, а, наоборот, еще больше усилили тягу национальностей к самостоятельности и национально-автономному развитию.

### **3. Союзная республика – высшая форма советской автономии**

В системе национальных автономий не в терминологическом, а в понятийно-содержательном плане союзная республика представляет высшую ее форму. Первые союзные республики были образованы из независимых государств, возникших в основном на окраинах бывшей Российской империи в ходе победы Октябрьской революции. Четыре республики (РСФСР, Украинская республика, Белорусская республика и Закавказская республика) заключили между собою в 1922 году договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик с вхождением в его состав в качестве образующих его субъектов. С этого момента договорные отношения между ними, как независимыми государствами, переросли в федеративные отношения. По своему статусу союзная республика обладала более широкими прерогативами по сравнению с другими формами национально-территориальных образований.

Каждая союзная республика была тесно связана с СССР как его субъект и носитель и с другими республиками как равноправный член содружества. Эта связь – прямая и обратная – была обусловлена тем, что СССР представлял собой единый народнохозяйственный комплекс и единое союзное государство, в котором каждая союзная республика в принципе несла обязанность и ответственность за себя и за состояние дела всего общества. Благополучие каждой республики зависело от содержания и интенсивности этих связей – обмена опытом и достижениями, материальными и духовными ценностями, оказания помощи и взаимопомощи. Таким представляется условное разделение единой функции союзной республики на общую и местную, на общегосударственную и национально-государственную.

Союзные республики различались и по структуре. В состав РСФСР, Узбекской ССР и Грузинской ССР входили автономные республики. РСФСР, Азербайджанская ССР и Таджикская ССР имели автономные области и округа. Таким образом, 5 из 15 союзных республик, будучи

сами национально-государственными образованиями, в свою очередь включали в свой состав ряд национально-территориальных единиц.

Значение и роль союзных республик в экономической и политической жизни страны были велики, можно сказать, они определяли судьбу Союза ССР, и в то же время Союз ССР в лице его руководящего Центра определял политику этих республик. Внутренняя их жизнь и вопросы их «советизации» и «интернационализации» постоянно находились в центре внимания ЦК Коммунистической партии и правительства Союза.

Стержневой осью государственной политики в союзных республиках было постепенное превращение их из национальных автономий в территориальные автономии, послушные во всем Центру и беспрекословно исполняющие его волю. Дозировка полномочий и самостоятельности союзных республик проводилась таким образом, чтобы она служила текущим и перспективным целям стратегической линии государства, направленным на усиление централизованной власти с тоталитарным режимом. Такая политика не могла осуществляться по инициативе самих союзных республик, хотя такую картину нередко рисовали официальные органы власти. Навязывание воли и насилие сверху были главными методами проведения этой политики. Они временами принимали неприкрытую форму. Многие острые проблемы, возникавшие в ходе развития республик, в особенности в сфере национальной жизни, как правило, не находили адекватного решения и загонялись внутрь общества. Проблемы накапливались, и чем больше росло «молчаливое» недовольство националов, тем сильнее была идеологическая обработка населения, призванная выхолостить их сознание. Отчасти эта задача осуществлялась не без успеха.

Для понимания и осмысления характера и конструкции союзной республики и того, какой она была и какой могла стать в будущем, необходимо вычленение ее черт и признаков. Оно необходимо для уяснения места и роли союзной республики в федеративном устройстве. Приходится констатировать тот факт, что союзная республика как государственный системный объект изучалась односторонне, в основном в плане определения ее ресурсов, социально-экономического и культурного преуспевания при Советской власти. Она изучалась больше в историческом плане. Собственно проблемы национально-государственного строительства долгое время находились в загоне.

Десятилетиями не проводились ни обсуждения, ни дискуссии, хотя острая необходимость в этом была. И только в условиях приближающегося кризиса всей политической системы Союза заметно оживился интерес к внутренним и федеративным проблемам союзной республики.

Союзные республики прошли тот же путь, что и Советская власть. Первые союзные республики возникли в дни победы Октябрьской революции (РСФСР и Украинская ССР). Годы их становления и развития были трудными и тернистыми, так же как и годы советского строительства в целом. Менялись облик и содержание союзных республик, изменялись их положение и черты. Однако природа союзной республики как высшей формы советской национальной государственности в основном осталась неизменной.

Впервые вопрос об основных чертах и отличительных признаках союзной республики ставился и решался в середине 30-х годов сугубо в практическом плане, в связи с преобразованием ряда автономных республик в союзные. На чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов, на котором была утверждена Конституция СССР 1936 года, закрепившая преобразование шести автономных республик в союзные, Председатель Конституционной комиссии И.В. Сталин указывал на три основных признака, служивших критериями для такого преобразования. «Во-первых, – говорил он, – необходимо, чтобы республика была окраиной, не окруженной со всех сторон территорией СССР. Почему? Потому что если за союзной республикой сохраняется право выхода из Союза ССР, то необходимо, чтобы эта республика, ставшая союзной, имела возможность логически и фактически поставить вопрос о ее выходе из СССР.. Во-вторых, необходимо, чтобы национальность, давшая советской республике свое имя, представляла в республике более или менее компактное большинство.. В-третьих, необходимо, чтобы республика была не очень маленькой, чтобы она имела население, скажем, не меньше, а больше хотя бы миллиона».<sup>1</sup> Долгое время указанные выше критерии, определяющие союзную республику, считались незыблемыми. Все союзные республики в момент их образования соответствовали этим трем признакам. В свое время И.В. Сталин подчеркивал, что эти «признаки союзной республики имеют силу в «настоящий исторический момент». Начиная с 60-х годов предпринимались отдельные попытки внести коррективы в определение союзной республики.

В центре внимания оживленной полемики среди ученых оказался вопрос об этническом компоненте союзной республики, а в нем – о месте и роли коренной национальности, давшей ей имя. Итоги переписи населения 1959, 1970, 1979 годов дали определенный материал для такой постановки. В союзной республике, согласно сталинской формуле, ставшей официальной линией, коренная национальность должна составлять «компактное большинство». Однако в результате

<sup>1</sup> *Сталин В.И.* Вопросы ленинизма. М., 1952. С. 567.

миграции населения со временем в некоторых союзных республиках такого компактного большинства не оказалось, то есть удельный вес коренной национальности в некоторых республиках упал ниже половины населения (Казахская ССР, Киргизская ССР). Возник практический вопрос: как быть с этими республиками, считать ли их утратившими главный свой этнический признак с вытекающими отсюда последствиями? Один из видных советских ученых И. Цамерян в работах конца 50-х годов, признавая обоснованность двух признаков союзной республики – ее окраинное положение и численность населения не менее одного миллиона – предложил заменить формулировку третьего признака – «компактное большинство» коренной национальности – и вместо него принять в качестве этнического определения – «значительный удельный вес коренной национальности в населении республик».<sup>1</sup> Д.Л. Златопольский несколько иначе подошел к оценке признаков союзной республики. По его мнению, «первый признак» – окраинное положение республики – остается совершенно необходимым и в настоящее время, второй – численное преобладание национальностей, давшей ей имя, применяется в практике государственного строительства в подавляющем большинстве случаев..., что касается третьего признака, то он в то время (то есть 1936 г. – С.З.) не являлся бесспорным, а в современных условиях тем более».<sup>2</sup> В качестве аргумента он приводил образование Карело-Финской ССР в 1940 году, когда ее население составляло около 600 тысяч человек, т. е. меньше одного миллиона. К. Коркмасова идет еще дальше. Она признавала нежизненность в современных условиях всех официально принятых признаков союзной республики. По ее схеме «окраинное положение» союзной республики следует заменить понятием «территориальная компактность». Она также считала, что «теоретически и политически необоснованно устанавливать определенный минимум населения», а также говорить о «компактном большинстве» коренной национальности в рамках любой формы национальной государственности, включая и союзную республику.<sup>3</sup> «Критериев, – писала она, – а тем более правовых норм, предусматривающих конкретные признаки и условия, необходимые для изменения статуса автономной республики в статус союзной, автономной области в АССР, или национального округа, автономной области в АССР, или национального округа в автономную

<sup>1</sup> Цамерян И. Советское многонациональное государство, его особенности и пути развития. М., 1958. С. 146.

<sup>2</sup> Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 152.

<sup>3</sup> Коркмасова К. Национальная государственность в СССР. Ростов-на-Дону, 1970. С. 130.

область, – не существует».<sup>1</sup> Имеются и другие высказывания, отличающиеся в несущественных отдельных нюансах.

Нельзя согласиться с мнением о том, что критериев или признаков форм национальной государственности, в том числе и союзной республики, «не существует». Всякое целостное явление, если оно действительно представляет реальность, способное к саморазвитию и самоутверждению, особенное, отличное от других, не может не иметь своих определений, признаков и черт, в совокупности характеризующих его как относительно обособленную конкретность. Если их нет у союзной или автономной республики, то их существование, попросту говоря, является фикцией.

Советская национальная автономия, включая союзную республику, – не географическое и не культурное понятие. Ее генезис и суть тесно связаны с самоопределением конкретного народа. Этнический фактор во всех формах национальной государственности был и остается важнейшим и определяющим фактором. Вопросы об удельном весе в составе населения и численности коренной национальности, давшей имя национальной автономии, нельзя рассматривать вне связи и без учета крупных изменений, происшедших в социально-экономической жизни народов, а также ситуации в каждом национально-территориальном регионе. Однако, по нашему мнению, существует «критический минимум» в численности коренной национальности, ниже которого национально-территориальное образование перестает быть политико-организационной формой самоопределения этой нации, а если сказать точнее, становится формальным. Этот этнический «критический минимум» неодинаков для разных форм советской автономии. Он имеет одну характеристику для союзной или автономной республики, другую – для автономных областей и автономных округов. Но во всех случаях удельный вес и численность коренной нации, давшей имя автономии, должны быть такими, какие необходимы для эффективного осуществления действительного самоопределения, независимо от ее доли и численности в этнической структуре населения республики. При этом критерии «мера» и «возможность» национального самоуправления, фактическая его осуществимость выступают важнейшими факторами. Самоуправление нации – не самоцель. Оно должно служить ее развитию, самоуправлению, реализация которых во многом обусловлена не только социально-политическими условиями, но и внутренними возможностями самой нации. В этом плане важна не только и не столько фиксация этнической группы в регионе, сколько учет ее реальной силы и возможностей самоуправляться.

<sup>1</sup> Там же. С. 133.



Возможность нации самоуправляться, возможность быть реальной обусловлена наличием достаточных материальных ресурсов и интеллектуальных сил, хотя бы в потенции, для того чтобы национальная автономия была работающей и полезной системой – именно такими возможностями должна обладать нация, претендующая на национально-территориальное образование или имеющая его. Отсюда важность этнического критерия для любой формы автономных структур. В этом плане нельзя согласиться с ходячим мнением о том, что вообще «теоретически и политически необоснованно устанавливать определенный минимум населения», в том числе и для коренной нации, как один из признаков национальных образований, включая союзную республику.<sup>1</sup>

«Этнический порог» или «этнический минимум» как критерий национально-территориального образования, ниже которого самоопределение нации или народности становится формальным, нереальным, должен существовать. При этом коренная нация становится недееспособной как обладательница автономии, и ее развитие может быть обеспечено без и вне ее или в рамках солидарной автономной территории, когда в нее входит несколько этносов на равных правах самоопределения. Каков этот критический этнический порог в количественном отношении – определяется не шаблонно, а в каждом конкретном случае применительно к формам и особенностям конструирования национально-территориального образования. Опыт национально-государственного строительства показывает, что на определенном рубеже уменьшения численности и удельного веса коренной нации в составе населения региона нередко возникают трудности и сложности, связанные с поддержанием и развитием национальной культуры, распространением образования на родном языке, с проведением кадровой политики, с сохранением традиции и культуры внутринационального общения и языка, с двуязычием и т. д. Причем наступает такой момент, когда решение этих и других проблем уже затруднено в традиционных рамках системы национальной автономности. Преобразования и реформа в ней становятся необходимостью.

Некоторые исследователи ограничивались указанием на «национальную компактность» как на один из основных признаков всех форм национальной территории, включая и союзную республику. По мнению М.Б. Садыкова, «национальная компактность» обозначала «самую высокую в сравнении с другими местами степень расселения людей коренной национальности в данной республике (области), не-

<sup>1</sup> См.: Коркмасова К. Национальная государственность в СССР. Ростов-на-Дону, 1970. С. 130.

зависимо от удельного веса ее в населении территории национальной государственности».<sup>1</sup> Вряд ли была приемлема такая трактовка, когда ни численность, ни удельный вес коренной нации населения не имели никакого значения для ее самоопределения в любых формах национальной автономии. Единственное, что предлагали учитывать, – это более «высокое расселение людей коренной национальности» в данной местности, чем в других регионах. Нам представляется, что это не признак и не критерий, а какая-то неопределенность. Любая нация (народность) всегда имеет место наибольшего расселения, следовательно, она могла в принципе требовать автономного самоопределения вплоть до союзной республики. Это нереально, и в этом не было необходимости.

Обратимся теперь к историческим фактам. При образовании СССР в его составе было 4 союзных республики (РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР, ЗСФСР). По данным первой Всесоюзной переписи, в каждой из них численность лиц коренной национальности составляла не менее 4 миллионов человек (а в ЗСФСР – все три национальности). Самыми многочисленными были русские – около 78 миллионов человек; украинцы в Украинской ССР – более 31 миллиона человек.

За 70 лет ряды союзных республик пополнились 12 новыми членами (одна из них в дальнейшем преобразовано в АССР). По данным переписи 1959 года, в каждой из них численность коренной национальности составляла не менее миллиона человек.<sup>2</sup> Этот факт, имеющий устойчивый характер, может быть принят за один из основных этнических характеристик союзной республики.

Если подходить к оценке союзных республик с позиции национальной компактности коренного населения, то и здесь имеется своя определенная закономерность. Она заключается в том, как показывает опыт истории развития федеративного союза, что в пределах своей союзной республики постоянно проживало абсолютное большинство коренной национальности. Это колебалось в 1959 году от 55,7 до 97,2%, в 1970 г. – от 62 до 96,5%, в 1979 г. – от 65,6 до 96,1%. Эти данные говорят и о продолжавшемся процессе консолидации коренных национальностей в территориальных рамках союзных республик. Число союзных республик, в которых проживало более 80% лиц коренных национальностей от общего их числа по Союзу, увеличилось за период с 1959 по 1979 годы с 12 до 14. Факт проживания в пределах своей

<sup>1</sup> Садыков М.Б. Единство интернациональных и национальных интересов в советском многонациональном государстве. Казань, 1975. С. 55.

<sup>2</sup> В трех республиках – в Киргизской, Туркменской и Эстонской лиц коренной национальности было немного меньше соответственно 837, 924, 893 тысячи человек. Но это было временным явлением. К очередной переписи населения в 1970 году этот «пробел» был восполнен.

республики абсолютного большинства лиц коренной национальности можно считать одним из важных устойчивых этнических признаков союзной республики.

Несомненно, что важнейшим критерием для любой формы национальных образований является удельный вес коренной национальности в составе населения региона. Это особенно важный фактор для союзной республики. По «старой» (период Сталина) классификации одним из признаков союзной республики было ее компактное национальное большинство, означавшее наличие в ней коренной национальности с удельным весом не менее половины в составе населения. В литературе этот вопрос больше других вызывал споры, однако этот признак союзной республики, как бы ни был «стар», сохранял силу в федеративной системе и имел устойчивый характер.

За весь период существования союзных республик, за единичными исключениями, доля коренных национальностей в них была не ниже 50% в составе населения, что еще важно, в большинстве республик эта доля с годами все больше возрастала. По данным переписи 1979 года, в семи союзных республиках коренные национальности составляли от 50 до 69 процентов, а в шести – от 70 до процентов.

Исключение из этих общих правил составляли Киргизская ССР и Казахская ССР, что имело временный характер. Между тем это давало повод некоторым исследователям считать, что такой признак национальных республик, как «более или менее компактное большинство» коренной нации в них, вовсе теряет значение, некоторые из них усматривали в этом факте «затухание» государственности этих народов. Мнения эти представляются нам необоснованными.

Теоретически и методологически нельзя считать состоятельным подход выхватывания отдельного временного отрезка из истории Казахской ССР или Киргизской ССР и на этом строить обобщения и пытаться распространить их на весь путь развития этих республик. Тем более неправомерно через призму отдельных республик оценивать положение во всей сети Советской федерации. Следует учитывать следующие обстоятельства.

В первые годы образования Казахской АССР (1920 г.), Киргизской АССР (1926 г.) коренные национальности в них составляли компактное большинство: по переписи 1926 г. соответственно – 57,1 и 66,6%. Второе. К 1939 году, когда эти автономные республики уже были преобразованы в союзные (1936 г.), удельный вес киргизов в своей республике составил более половины ее населения, казахов в Казахской ССР – 38%. Годы страшного голода начала 30-х годов, по современным данным, привели к гибели почти 1/3 части казахского населения,

что отразилось на численности коренной национальности в Казахской республике в 30-е годы.

Самый низкий удельный вес казахов и киргизов в своих республиках падает на перепись 1959 года. Это было результатом освоения огромных площадей целинных земель и переселения сюда миллионов людей из других республик. Тут надо иметь в виду и то обстоятельство, что в последующие десятилетия (1958–1979 гг.) наблюдался устойчивый рост удельного веса коренных национальностей: от 30 до 36% в Казахской ССР, от 40,5 до 47,9% в Киргизской ССР.

Казахская ССР являлась к середине 80-х годов единственной республикой, в которой коренная нация составляла менее половины населения, киргизы составили уже более 50%. Это было временным явлением. Произошло это не в результате «отхода» коренных жителей от национальной государственности и не в результате естественного ее «затухания». Ни Казахская ССР, ни Киргизская ССР, взятые в контексте истории их развития, не могут служить доказательством отрицания главного признака союзной республики, заключающегося в том, что нация, давшая свое имя республике, должна представлять более или менее компактное большинство.

Национальный момент оставался ведущим критерием в системе советской национальной автономии. Его объем и содержание не были одинаковыми в разных формах национально-территориального образования. Для союзных республик как высшей формы национальной государственности значение этого критерия особенно велико. Существенные отклонения в нем, тем более его «затухание», влекли серьезные последствия, в том числе постановку вопроса о бесперспективности республики, что в свое время и произошло с Карело-Финской ССР.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы. Для нормального функционирования союзной республики как формы советской национальной государственности было нужно, чтобы: а) союзная республика располагала ресурсами и возможностями своего народнохозяйственного развития и прогресса в областях культуры и науки; б) в союзной республике проживало не менее миллиона человек коренной национальности; в) национальность, давшая свое имя республике, была представлена в ней как компактное большинство, т. е. составляла более половины населения. Критический этнический порог, когда функционирование республики как национальной государственности является проблематичным, наступал при уменьшении удельного веса коренной национальности до 1/3 состава населения.

Умаление общественно-политической роли национального момента в союзных республиках, тем более пренебрежение им, не могло

не стать потенциальным источником недовольства и социального взрыва. Общественные и творческие организации, руководящие работники партийных и советских органов ряда прибалтийских союзных республик остро ставили в предперестроечное время вопросы о необходимости принятия срочных организационных и законодательных мер, направленных против сползания удельного веса коренных национальностей в этих республиках до уровня намного ниже половины населения. Они не без основания считали, что это создаст угрозу существованию коренных наций, их культуре, традициям и языку. В числе мер, ими предлагаемых, были следующие: ввести гражданство союзной республики; ограничить миграцию населения из других республик; не строить новых крупных производственных объектов, требующих ввоза большой партии рабочих рук; расширить право республики и советских органов по регулированию состава населения и др. Эти планы обнародовались и в других республиках, где падение доли коренной национальности до половины и ниже в составе населения принимало более длительный характер. Были предложения: в высших органах власти, в Верховных Советах республик представители коренной национальности должны иметь большинство мест; объявить национальный язык государственным языком республики при сохранении русского языка как языка межнационального общения и др.

Опыт Казахской ССР и Киргизской ССР, в которых удельный вес коренных национальностей временами в прошлом уменьшался до 30 процентов, свидетельствует, что в данной ситуации возникают неординарные трудности и осложнения, связанные с проведением здоровой национальной и межнациональной политики, с развитием национальной культуры, с проведением кадровой политики, со статусом языка и др.<sup>1</sup>

Искусственное формирование развития наций и создание на этой основе иллюзорной, лозунговой картины ликвидации различий и слияния наций были главными пороками административно-командной национальной политики в периоды культа личности и застоя. Не безумным подталкиванием следовало обеспечить развитие здоровых национальных и межнациональных отношений, а объективной оценкой реальности и выработкой на ее основе научной политики.

Настанет время, хотя и не скоро, когда само развитие национального самосознания народов, обогащаясь общечеловеческими и интернаци-

---

<sup>1</sup> См.: *Айтматов Ч.* Цена – жизнь // Литературная газета. 1986. 13 августа; Его же. Патриотическое и интернациональное воспитание // Киргизстан маданияты. 1987. 4-5 декабря; *Нуртеев А.* Будить в человеке совесть // Литературная газета. 1988. 14 февраля; Его же. Выступление на Пленуме Союза писателей СССР // Литературная газета. 1989. 25 января; *Сулейменов О.* Возвысить степь, не унижая горы // Правда. 1987. 27 января.

ональными ценностями, подведет к отрицанию сегодняшнего национального в основных сферах локального, местнического, центристского движения. До тех пор, пока не наступило это время, необходимо считаться с национальными реалиями, не стараться загнать их вглубь или подавить насильственно. Диктат в национальном вопросе пагубен во всех отношениях.

Другим важнейшим признаком союзной республики принято было считать ее окраинное положение. Этот критерий в свое время был увязан с правом выхода союзной республики из состава СССР (статья 72 Конституции СССР). Окраинное положение союзной республики как ее признак все больше подвергалось критике. Некоторые ученые (в частности О.И. Чистяков, Д.Л. Златопольский) выразили сомнение относительно дальнейшей целесообразности сохранения данного критерия в качестве обязательного признака союзной республики. По мере обострения национальных и межнациональных отношений и необходимости радикальных перемен в них разногласия в мнениях усилились. Вопрос о выходе из состава СССР, считавшийся ранее во многом формальным, к середине 80-х годов стал принимать реальные очертания. Горячие «патриоты» державного Союза стали все громче настаивать на исключении из Конституции нормы о праве выхода союзной республики из состава Союза ССР, ликвидируя таким образом «окраинный признак» союзной республики. Так, профессор Г. Старушенко отстаивал мысль о том, что право отделения союзной республики с точки зрения принципов международного права, закрепленных в декларациях ООН, не имеет юридического обоснования. По его мнению, правом свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и форму социально-экономического развития располагают все народы. Однако «никто из них не может воспользоваться им, реализовать его за счет или без должного учета прав и интересов других народов...».<sup>1</sup>

В общем-то в этом тезисе, на первый взгляд, нет ничего одиозного и нового. Однако следом проводилась мысль о неправомерности постановки вопроса об отделении союзных республик даже в условиях уже наметившегося распада Союза ССР. Это отражало и беспокойство центральных органов власти. В Постановлении внеочередного третьего Съезда народных депутатов СССР, принятом 15 марта 1990 года в связи с решением Верховного Совета Литовской ССР «О восстановлении независимости Литовского государства», сказано: «Обладая конституционным правом на самоопределение, союзная республика вместе с тем не может как при вхождении в федерацию, так и при выходе из

<sup>1</sup> *Старушенко Г. О* возможностях самоопределения // Правда. 1989. 17 сентября.

нее игнорировать возникающие при этом политические, социально-экономические, территориальные, правовые и другие проблемы».<sup>1</sup>

Время и ситуация уже изменились, и эти идеи, еще вчера казавшиеся обычными, теперь растолковывались и воспринимались в республиках как выступления, направленные против их свободного волеизъявления. Если говорить серьезно, союзные республики еще не замыслили о выходе. А такие открытые парламентские заявления могли еще больше осложнить хрупкие национальные отношения. Они растолковывались во многих республиках как возврат к методам диктата в федеративных отношениях. Они шли вразрез с идеями восстановления ленинских принципов и норм в национальных и межнациональных отношениях, о необходимости которого провозгласила перестройка. В целях сохранения единства и целостности Союза ССР нужно было идти другим путем: устранить накопившиеся причины, побуждающие союзные республики ставить вопрос об их выходе из состава СССР, и открыто изложить их в Союзном договоре, работа над которым уже началась.

Было достаточно веское мнение о том, что признак союзной республики – ее окраинное положение в интересах сохранения Союза мог быть в перспективе пересмотрен. Снятие «окраинного положения» союзной республики как одного из главных ее признаков умножило бы структурный динамизм Советского федерального государства, а в практическом плане открыло бы путь для преобразования некоторых автономных республик в союзные, о чем все громче ставили вопросы в Татарской АССР и Башкирской АССР.

В национально-государственной политике КПСС игнорировался тот факт, что союзная республика объективно являлась центром консолидации нации, давшей ей имя. Она представляла культурное и интеллектуальное ядро развития нации, была хранительницей ее материальных, духовных и исторических ценностей. Этот недостаток официальной политики впоследствии перерос в отрицание этой политики в ее основе.

#### **4. Этническая структура союзных республик**

Национальный признак был главным среди других образующих союзные республики и автономные единицы. Это было особенностью устройства федеративного советского государства, обусловленной многонациональным его составом и характером национально-освободительной борьбы в стране в начале XX века. Царская Россия была

<sup>1</sup> Правда. 1990. 17 марта.

«тюрьмой народов». Ленинская модель учения о праве нации на самоопределение не была сугубо абстрактной конструкцией гениального ума марксиста. В ней в определенной мере воспроизводились мотивы национальных движений, направленные против национального угнетения и на возрождение.

В форме союзной республики самоопределились наиболее значительные по компактности расселения и по ресурсам нации, имеющие потенциальные условия для социально-экономического, культурного и политического саморазвития в составе СССР. В момент образования союзных республик в каждой из них население составляло не меньше миллиона человек. По данным переписи 1979 года, с населением свыше 10 млн. человек было 4 союзных республики, от 2 до 10 млн. человек – 10 республик, и только в одной союзной республике проживало около 1,5 млн. человек.

Федеративное советское государство, провозглашенное в конце 1922 года, состояло из 4-х союзных республик. За последующие годы число их выросло почти в 4 раза, формирование системы союзных республик в основном приходится на период с 20-х годов до середины 1930 года. Если не считать единичные случаи, каких-либо изменений в их численности и структуре в дальнейшем не произошло. В отдельных национальных регионах и в литературе не раз поднимались вопросы о необходимости пересмотра критериев, которым должны отвечать союзные республики, и о переводе в их ряды, в частности, Татарской АССР, Башкирской АССР. Эти вопросы так и остались на уровне постановки и обсуждений. К середине 80-х годов в СССР входило 53 национально-территориальных образования разного уровня, из них 15 являлись союзными республиками.

В контексте определения природы и особенностей союзной республики как высшей национальной формы советской государственности представляют значительный интерес история и мотивы ее образования и реорганизации. Был случай, когда в состав «большой» федерации – СССР – входила «малая» федерация – Закавказская Советская федерация социалистических республик (ЗСФСР). Последняя была создана в 1922 году, расформирована в 1936 году. На ее базе возникли три союзные республики (Грузинская ССР, Армянская ССР, Азербайджанская ССР).

По основаниям, способам и времени образования союзные республики можно подразделить на несколько групп: одни из них были провозглашены в первые годы революции – в 1917–1920 годах, другие возникли в процессе советского строительства путем преобразования автономных республик в союзные, а третьи – в результате присоеди-



нения к СССР отдельных территорий с государственными образованиями. Наибольшее распространение получило преобразование автономных республик в союзные. Таких случаев в истории советского государства было шесть. Мотивы и основания были разные.

Таджикская ССР была образована в 1929 году. До этого она входила в качестве автономной республики в состав Узбекской ССР. В решении Президиума ЦИК СССР от 12 июня 1929 года, обсуждавшего ходатайство партийных и советских органов Таджикской АССР о преобразовании ее в союзную республику, было записано: «Принимая во внимание, что Таджикская АССР по своему экономическому, национальному и географическому признакам является совершенно обособленной от Узбекской ССР, считать своевременным в целях более успешного культурного развития Таджикистана постановку вопроса о выделении Таджикской ССР и о вхождении ее в Союз ССР как самостоятельной союзной республики».<sup>1</sup> В этом официальном документе заслуживают внимания два обстоятельства, послужившие как бы основанием для преобразования автономной республики в союзную. Первое – это то, что Таджикская АССР, несмотря на пятилетнее пребывание в составе Узбекской ССР, так и оставалась в экономическом, национальном и географическом планах совершенно обособленной от Узбекской ССР единицей. Причину такого положения следует искать в историческом прошлом узбекского и таджикского народов. На протяжении многих десятилетий они находились под жестоким гнетом колониальной политики царизма и связанных с ним местных феодальных властей в Бухарском эмирате и Туркестанском губернаторстве, проводивших принцип «разделяй и властвуй». Взаимоотношения двух соседних и близких народов в достаточной мере были обострены. Советской власти не удалось развязать этот тугой узел взаимных конфликтов. В качестве основной цели реорганизации также указана необходимость «успешного культурного развития Таджикистана». Эта формулировка в свое время вызвала в литературе ряд толкований. Несколько преувеличенное объяснение давала Г.И. Литвинова. Она писала, что «советская национальная государственность на Востоке в тот конкретный период была призвана сыграть историческую роль в процессе ускоренного развития ранее отсталых народов и подтягивания их до уровня передовых».<sup>2</sup> Да, такая задача ставилась, и она была подчинена политике «социализации» регионов.

<sup>1</sup> Приводится по кн.: История национально-государственного строительства в СССР. Т. 1. 1968. С. 404.

<sup>2</sup> Литвинова Г.И. Некоторые вопросы создания и развития советской национальной государственности. В кн.: Актуальные проблемы истории национально-государственного строительства. Душанбе, 1970.

Массовое преобразование автономных республик в союзные произошло в 1936 году. Оно было связано, как тогда утверждалось, с победой социализма и значительными качественными сдвигами и достижениями в развитии советского общества вообще, отдельных советских республик в частности. В центральные органы СССР поступало немало предложений и ходатайств местных организаций и отдельных лиц о преобразовании ряда автономных республик в союзные. В некоторых из них предлагалось установить правило, согласно которому каждая автономная республика по достижении определенного уровня социально-экономического и культурного развития могла претендовать на преобразование ее в союзную республику. Академик И.П. Трайнин, входивший в состав комиссии по рассмотрению предложений, по этому поводу писал: «Были предложения, чтобы автономные республики по достижении ими соответствующего уровня хозяйственного и культурного развития были преобразованы в союзные республики».<sup>1</sup> Однако эти предложения, по его словам, поскольку выдвигались вне связи с другими важными факторами, при обсуждении были найдены необоснованными. Учитывалось географическое положение, обеспечивающее потенциальную возможность отделения будущих союзных республик, что предусмотрено Конституцией СССР.

Начиная с конца 50-х годов нередко были высказывания о том, что союзные и автономные республики как государственные формы национального самоуправления уже теряют или даже потеряли свою «привлекательность».<sup>2</sup>

Сторонники такого взгляда указывали на два обстоятельства: на растущий процесс интернационализации всех сфер общественной жизни, в том числе и в области национально-государственных отношений, и на рост «отходничества» коренных национальностей из своих республик, что якобы свидетельствовало о безразличном отношении многих из них к своей исторической Родине. Такое суждение при ближайшем рассмотрении оказывалось несостоятельным. Основные этнические массивы коренных национальностей союзных республик проживали в границах своих республик.

Причем, по данным переписи 1979 года, они по численности составляли не менее одного миллиона человек. В 12 союзных республиках их число превышало 2 миллиона человек. Закономерный процесс «коренизации» в союзных республиках все больше усиливался, как и

<sup>1</sup> Трайнин И.П. Братское содружество народов СССР. М., 1938.

<sup>2</sup> По мнению П.Г. Семенова, в результате роста интернационализации национально-государственных отношений интерес наций к своей республике «неизбежно также должен испаряться, пропадать» (Программа КПСС о развитии советских национально-государственных отношений // Советское государство и право. 1961. № 12. С.25).

стремление народов к государственному самоуправлению. Они связывали свои мечты о цивилизованной национальной жизни с государственным самоопределением – это во-первых. Во-вторых, нельзя было не учитывать тот факт, что субъекты советской федерации обладали более широкими организационно-политическими правовыми возможностями для национального обновления и прогресса.

Что касается так называемого «отходничества» коренных национальностей из своих республик, связанного якобы с падением их интереса к своей национальной государственности, то этого в реальности не происходило. Действительно, в 5 республиках за 1959 – 1979 годы произошло незначительное уменьшение процентной доли лиц коренной национальности, проживающих в пределах своих республик. Но это вовсе не объяснялось каким-то устойчивым и развивающимся явлением «отлива» или «отходничества» коренных национальностей из своих республик. Это было обычной миграцией и перемещением населения в процессе освоения новых экономических районов и ресурсов.

Характерно то, что при некотором колебании абсолютное большинство лиц коренных национальностей проживало в пределах своих республик. В большинстве союзных республик доля представителей коренных национальностей, проживающих в пределах своих республик, постоянно росла. В ряде случаев это было связано с обеспечением трудовыми ресурсами новых районов освоения. Так, в связи с расширением и развитием нефтедобывающей промышленности в Западной части Казахстана в 60–70 годы часть казахских семей переселилась из соседней Туркменской ССР. Точно так же в годы освоения новых пустынных территорий под хлопок в Узбекской ССР наблюдался прилив узбекских семей из соседних республик.

Территориально-этническая компактность коренных национальностей была особенно характерна для союзных республик (среди всех форм национальных образований). В абсолютном большинстве союзных республик (в 13 из 15) представители коренных национальностей составляли 80% и выше от их общего числа по стране в целом.

Рассмотрим теперь проблему с другой стороны – с точки зрения удельного веса коренных национальностей в союзных республиках в составе их населения. Одним из основных признаков союзной республики принято было считать наличие в ее структуре населения не менее половины жителей коренной национальности. Этот критерий соблюдался в момент образования союзной республики. Некоторое «отступление» от этой «нормы» наблюдалось лишь в отдельные периоды в отдельных союзных республиках в связи с их комплексным народнохозяйственным развитием, вызвавшим значительное перемещение и приток населения.

В шести союзных республиках за 1959 – 1979 годы удельный вес представителей коренной национальности несколько снизился (см. таблицу 2). Такое положение создалось не в результате «отходничества», а в основном в связи с неправильным планированием перемещения рабочей силы, что, однако, совершенно не повлияло на их «компактное большинство» в республиках.

Таблица 2

**Удельный вес коренных национальностей  
в союзных республиках**

Союзная республика	Удельный вес коренной национальности			Рост в 1979 г. по сравнению с 1959 г.
	1959	1970	1979	
1	2	3	4	5
РСФСР	83,3	82,8	82,6	-0,7
Украинская	75,8	74,9	73,6	-3,2
Белорусская	81,1	81,0	79,4	-1,7
Узбекская	62,2	65,5	68,7	6,5
Казахская	30,0	32,6	36,0	6,0
Грузинская	64,3	66,8	68,8	4,5
Азербайджанская	67,5	73,8	78,1	10,6
Литовская	79,3	80,1	80,0	0,7
Молдавская	65,4	64,6	63,9	-1,5
Латвийская	62,0	56,8	53,7	-8,3
Киргизская	40,5	43,8	47,9	7,4
Таджикская	53,1	56,2	58,7	5,7
Армянская	88,0	88,6	89,7	1,7
Туркменская	60,9	65,6	68,4	7,5
Эстонская	74,6	68,2	64,7	-9,9

Наиболее заметным этот процесс был в Латвии и Эстонии, где в период между переписями 1959 и 1979 годов удельный вес коренных национальностей упал на 8,3 и 9,9%, хотя они продолжали составлять более половины населения. Опасение, что при сохранении этой тенденции в ближайшем будущем они окажутся в своих республиках в меньшинстве, вызвало острую реакцию местного населения.

Только в двух союзных республиках – в Казахской ССР и Киргизской ССР – коренные национальности, по данным переписи 1979 года, составили меньше половины населения – соответственно 36,0 и 47,9%. Это явление носило временный характер. В последние три десятилетия наблюдается тенденция роста в них процента коренной национальности. Так, в Казахской ССР происходит стабильный процесс увеличения ее удельного веса. В 1959 и 1979 годах казахи составляли соответственно 30% и 36%. К началу 1989 года удельный вес возрос до 40%, а к середине 1996 года они составили уже 46%.

Растет и численность киргизов. Скоропалительные выводы с политической подоплекой о приближении «критического минимума в численности коренной национальности в некоторых союзных республиках» оказались несостоятельными.

Если рассматривать этническую структуру населения и ее изменение в союзных республиках в принципиальном плане, то увеличение или уменьшение удельного веса коренных национальностей в них, на первый взгляд, являлось вполне логичным процессом в условиях развития единого народнохозяйственного комплекса и интернационализации всех сторон жизни общества, в том числе и сферы национальных отношений. Этот процесс, стань он устойчивым, мог вызвать ряд осложнений. Нарушился бы принцип компактного проживания коренной национальности, что привело бы к уменьшению ее представительства в органах власти и управления в республике. Нарушился бы главный критерий – этнический признак, характеризующий республику как национальную форму государственности. Само по себе увеличение или снижение в определенных пределах удельного веса коренной национальности в республике не влияет на суть процессов развития самих наций и их всемерного сближения с другими нациями, регионами. Однако нарастающее уменьшение доли коренного населения, если оно тем более переходит порог минимума, может создать организационные трудности и даже осложнения.

В то же время анализ развития этнической структуры союзных республик не давал оснований для практической постановки вопроса о постепенном «затухании» национальной государственности в форме союзной республики. Выхватывать какой-то узкий участок в истории развития союзных республик и на этом основании строить обобщения, касающиеся перспективы их развития как форм национальной государственности, теоретически и методологически неверно.

В контексте сказанного опыт преобразования Карело-Финской союзной республики в автономную представляет известный интерес. Вопрос о преобразовании был поставлен самим ходом развития этой

республики, где удельный вес коренной национальности опустился ниже «порога», допустимого в союзной республике. Причем этот процесс оказался устойчивым и длительным. Этот фактор послужил одной из главных причин преобразования союзной республики в автономную. Решение сессии Верховного Совета СССР (1956 г.) о преобразовании Карело-Финской союзной республики в автономную гласило: «Принять во внимание пожелание трудящихся Карело-Финской ССР и, учитывая национальный состав населения, общность экономики, тесные хозяйственные и культурные связи этой союзной республики с РСФСР... удовлетворить просьбу Верховного Совета Карело-Финской ССР о преобразовании ее в Карельскую АССР». Комментируя это решение Верховного Совета СССР, газета «Правда» писала, что национальный состав Карело-Финской ССР за годы ее развития сильно изменился и удельный вес коренного населения значительно сократился: карелы, финны и вепсы составляют теперь лишь около 1/4 всего населения республики, а остальную часть составляют в основном русские. В результате этого национальная форма республики в виде союзной республики перестала соответствовать национальному составу населения.<sup>1</sup>

В литературе 60 – 70 годов заметное распространение получил взгляд, что в социально-этнической сути власти в союзной республике произошли коренные изменения и она из государственности определенной нации, давшей ей свое имя, превратилась в государственность всех наций, живущих на ее территории. Здесь налицо недопустимый метод противопоставления государственности коренной нации власти всего народа республики. По мнению авторов этой идеи, если, например, раньше Украинская Советская республика считалась государственностью украинского народа, то в какой-то период она должна была стать государственностью всех народов этого региона. Точно так же Казахская ССР не могла именоваться государственностью казахского народа и т. д. Более полно эту «ликвидаторскую» позицию выразила Г.И. Литвинова, автор ряда исследований по национально-государственному строительству. В одной из работ, опубликованных в середине 70-х годов, она выступила против А.В. Радвогина<sup>2</sup> и других, считавших национальную государственность политической властью самоопределившейся нации.<sup>3</sup> По ее утверждению, национальная го-

<sup>1</sup> См.: *Правда*. 1956. 17 июля.

<sup>2</sup> См.: *Радвогин А.В.* О понятии советской национальной государственности // *Советское государство и право*. 1996. № 7.

<sup>3</sup> *Литвинова Г.И.* Некоторые проблемы становления и развития советской национальной государственности. – В кн.: *Проблемы истории государства, права и политических учений*. М., 1974. С. 40.

сударственность в СССР потеряла свою «национальность» и превратилась в государственность «всего многонационального населения, проживающего на территории той или иной союзной республики либо автономной республики».<sup>1</sup> В качестве доводов она приводит следующее: а) согласно Конституции государственная власть принадлежит всем трудящимся, независимо от их национальной принадлежности; б) нет ни одной советской республики, «которую можно было бы назвать целиком однородной по национальному составу»; в) «при определении национальной государственности как политической власти только коренной нации (народности) пришлось бы считать, что в ряде республик, особенно автономных, политическая власть сейчас принадлежит меньшинству населения». В подтверждение своей мысли она делала ссылку на итоги переписи населения 1970 года, по которой коренные жители составляли: в Казахской ССР – 32%, в Киргизской ССР – 44%, а в некоторых других «незначительное большинство», например, в Латвийской ССР и Таджикской ССР – около 57%. По словам автора, «самый высокий удельный вес коренного населения имеет Армения – 88,6%, но и здесь процент инонационального населения достаточно велик».<sup>2</sup> Высказывания подобного рода можно встретить и у других авторов.

Эти взгляды имели далеко идущие политические цели – ориентированы на отмену системы республик и на еще большее усиление централизации власти. Они были, как представляется нам, не только ошибочными в своей концептуальной части, но и опасными для общественного строя. Основной недостаток подобных умозаключений – смешение разных, но взаимосвязанных вопросов и понятий: вопроса о политическом самоопределении наций в автономии с вопросом об интернациональной природе советской национальной государственности, понятия политической власти народа с государственностью, образованной на базе самоопределения нации. Хотели этого авторы или нет, но получилось противопоставление этих понятий друг другу и поглощение одного другим. На самом деле интернационализм – это не приобретенное свойство советской национальной государственности на каком-то этапе своего развития, с появлением которого самоопределившаяся нация как таковая теряет свое значение. Он задан в основе национальных автономий, входит в их суть изначально. Власть в общегосударственных границах не противопоставлена государственности определенной нации, в рамках которой она самоопределилась. Наоборот, они расчленены в едином, являются признаками разного уровня в

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же. С. 4.

единой целостности. Политика самоопределения народов проводилась на базе и в рамках Советской власти – единой и общей государственности. Это заложено в идеях Ленина о том, что «советская республика объединяет трудящихся всех наций и отстаивает интересы трудящихся без различия наций».<sup>1</sup> В этом смысле и союзная, и автономная республики, будучи национально-территориальными образованиями определенных самоопределяющихся наций, народностей, в то же время олицетворяют политическую власть всех живущих в них народов. Когда мы говорили, что СССР есть Родина и государственность всех национальностей, его населяющих, то при этом выделяли политические границы национального бытия и суверенитета. А национальная государственность служит указанием на политико-организационную структуру определенной нации, получившую конституционное оформление. Правы те авторы, которые отмечали, что в периоды создания она рассматривалась «как проявление определенной самостоятельности национального образования по отношению к центральной власти государства, в составе которого оно находилось».<sup>2</sup>

Время от времени в литературе, и особенно часто идеологическими работниками в республиках, поднимался вопрос о понятии «коренной национальности» – об отказе от него или о широком его толковании с включением в данное понятие представителей всех национальных групп, постоянно проживающих на территории национального региона. Это делалось из политико-практических соображений: стереть границы между национальностями и не «возиться» больше с проблемами отдельных из них, в особенности отстающих в своем развитии. Далеко идущий замысел заключался в постепенном отрицании самого национально-территориального образования и федеративного устройства страны в целом. И действительно, если нет коренной нации, которая являлась бы носительницей самоуправляющейся республики как национальной, то, разумеется, само существование этой республики как таковой ставится под сомнение. «Теоретическая» база, согласно которой национальная государственность в СССР якобы уже исчерпала свои внутренние возможности или близка к этому, была негативна по своей направленности и последствиям. Поддержанная властями политическая тенденция умаления роли и места национальных форм государственности была одним из негативных фактов, приведших впоследствии к распаду Союза ССР.

Стремление некоторых «исследователей» исключить вообще из употребления понятия «коренная нация», «коренная национальность»

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 536.

<sup>2</sup> Союз ССР – содружество равноправных республик. М., 1972. С. 18



по отношению к народам СССР есть не что иное, как служение имперскому идеалу. Эти понятия-термины прочно вошли в социально-политическую историю народов планеты. Они достаточно часто применялись и в советское время. В обращении Президиума ЦИК СССР к народам Советского Востока от 13 февраля 1925 года было сказано: «...Советская власть призывает коренное население национальных республик и областей...».<sup>1</sup>

Понятие «коренные народы» часто встречается во многих партийных и государственных официальных документах прошлых лет, о нем упоминается и в Проекте платформы КПСС по национальному вопросу, опубликованном 17 августа 1989 года.

Понятие «коренная нация» обозначает, что предки данного этноса жили и живут на этой территории с незапамятных времен и являются первыми переселенцами по данным письменных источников и памятников материальной культуры. Современный его смысл передает естественно-историческую преемственность между нацией, живущей сегодня, и племенами, населявшими эту территорию в далеком прошлом. Оно не является абстрактно значимым. С ним связаны особые права этих народов на своей исконной территории. К народам, жившим здесь в далеком прошлом, но не проживающим сегодня, понятие «коренная национальность» в строго научном смысле неприменимо. Нельзя путать его с такими терминами, как «основной житель», «основные национальности», указывающими больше на продолжительность обживания ими этих мест, а также на их численность. Понятие «коренная нация» означает, что данная территория является эпицентром для всей этнической общности.

Союзная и автономная республики, взятые как формы советской национальной государственности, в социально-политическом плане суть образования второго порядка, т. е. надстроечные конструкции, возвышающиеся на базе Советской власти и одновременно находящиеся внутри нее и в ее рамках. Это означает, во-первых, что нельзя отделить национальную государственность от политической организации Советов, а во-вторых, нельзя отождествлять в организационно-политическом плане Советы и национальные автономии, ибо первые составляют систему и основу всей политической власти независимо от регионов и административно-управленческих делений, а вторые представляют формы ее организации на уровне самоопределения и самоуправления конкретных наций, изъявивших на то свою волю.

Советская национальная государственность как политико-властная организация определенной нации в рамках федеративного государства не

<sup>1</sup> Конституции и Конституционные акты Союза ССР. 1922-1936 гг. М., 1940. С. 63.

могла оставаться незыблемой структурой. На каком-то рубеже истории должна была уступить место более совершенной организации. Так думали мы, не допускавшие и мысли о преждевременном разрушении «власти народа». Даже ставили вопрос о том, что произойдет раньше, отмирание советского государства, а потом национальной государственности или наоборот. Допускали и одновременное отмирание. Крайними были взгляды, согласно которым естественное якобы отмирание советских автономных территорий, в том числе союзных республик, уже началось, и недалеко то время, когда их можно будет вычеркнуть из Конституции. При этом их авторы ссылались и на многонациональный состав населения в национальных автономиях как на фактор их «денационализации».

Вопрос о том, в каком направлении пойдет развитие республик, где коренные жители составляют около половины или того меньше в составе населения, являлся проблематичным. Тут нужен был глубокий анализ динамики и тенденций движения этнической структуры, определение критического минимума численности коренной национальности, за которым с необходимостью следуют организационные преобразования. Один из видных советских специалистов по национальным вопросам И.П. Цамерян еще в конце 60-х годов подверг критике положение о «безнациональной» национальной государственности: «Пронаганда взглядов о «денационализации», «затухании» национальной государственности, о ликвидации в ближайшей перспективе национальных республик и автономий не может не вызвать оживления и усиления пережитков местного национализма. По существу этот взгляд, какие бы благие намерения ни были у его авторов, является проявлением пережитков великодержавного шовинизма».<sup>1</sup>

Эти ошибки и перекосы в теоретической мысли не могли не влиять отрицательно на практику национально-государственного строительства в республиках и автономиях. Тогда была надежда, что по мере развития Союза ССР в целом и укрепления самостоятельности союзных республик, его составляющих, произойдут и существенные изменения в содержании и в политико-правовом статусе советской национальной государственности. Вместе с тем в течение довольно длительного времени советские республики оставались структурными формами национальной государственности.

Среди задач и соответствующих им функций, выполняемых союзными республиками, имелось особое, специфическое, непосредственно связанные с национальными отношениями. Это развитие национальной жизни и межнациональных отношений в соответствии с идеалами

<sup>1</sup> Цамерян И.П. Воплощение и обогащение идей пролетарского интернационализма на исторически первом опыте разрешения национального вопроса в СССР. М. 1968. С. 45.

советского социализма, содействие дальнейшему сближению наций и народностей, укрепление государственного единства. Советская национально-государственная система глубоко отражала эти задачи, и в то же время признавалась необходимость радикальных преобразований в системе федеративных отношений, чтобы продлить жизнеспособность политической структуры Советской власти. Сторонники национальных республик считали, что внутренний потенциал союзных республик будет исчерпан не раньше того, как национальное в содержании деятельности советского государства перерастет в общенациональное и решение национальных задач может быть удовлетворено необязательно на уровне национальной государственности.

Как можно скорее убрать с социалистического пути и искоренить все «национальное», денационализировать национальное входило в стратегический план Коммунистической партии и Советского государства. Усилия официальной пропаганды и идеологии были направлены на вдалбливание в сознание националов тезиса о том, что интернационализация национальной жизни и внутренних структур союзных и автономных республик является неизбежной и на этой основе закономерно происходит убывание в них национального. Это не могло не породить на местах, в республиках, в определенной мере национальный шигилизм, что соответствовало задачам имперской политики.

Специфически этническое в экономике, быту, образе жизни, традициях и обычаях, в культуре и психологии национальностей существенно изменилось за годы Советской власти, кое-где и радикально. Однако выразить это изменение через понятие «убывание национального» было бы неправомерным. Не национальное при этом убывало. Оно, может быть, даже увеличилось в количественно-качественном отношении и приобрело другие формы. Резкий контраст и видимые различия между ранее отсталыми и передовыми, нецивилизованными и цивилизованными нациями, характерные для послереволюционных лет, в дальнейшем, в ходе осуществления национальной политики, стали намного меньше. Тезис об убывании национального в жизненных циклах союзных и автономных республик – это был легкий путь, чтобы отмахнуться от национальных проблем, путь ошибочный с отрицательными и опасными последствиями. Прогресс и рост самосознания наций, миграционные этнотрансформационные процессы, отсутствие или недостаточность механизма, обеспечивающего гармонию интересов центра и национальных регионов, культурно-языковое неравновесие формировали и выдвигали новые и новые проблемы в сфере национальных и межнациональных отношений. В процессе решения одних на очередном витке развития национальной жизни появлялись новые. В этом плане национальное или специфически

этническое не исчерпывает себя, наоборот, пока существует нация, национальное воспроизводит себя на новом уровне на каждом витке развития, все больше и больше обогащаясь общечеловеческими ценностями. Этот объективный процесс во многом сознательно игнорировался.

## 5. Кадровая политика в национально-государственном строительстве

Кадровая политика центральной власти в национальных автономиях была той зоной, которая оберегалась и в которой особенно наглядно проявилась проимперская направленность режима.

Успехи СССР в областях образования и подготовки молодых специалистов, науки и культуры в союзных и автономных республиках были немалые. Значительное внимание уделялось подготовке кадров высшей и средней квалификации, в том числе и в национальных республиках. Так, например, в Казахстане, где до революции 1917 года не было ни одного высшего учебного заведения, на 1 января 1987 года насчитывалось 55 вузов и 246 средних специальных учебных заведений, в которых обучались более 550 тыс. студентов и учащихся.

Таблица 3

### Динамика роста численности студентов вузов и учащихся средних специальных учебных заведений по республикам Средней Азии и Казахстану<sup>1</sup>

Республика	на 10 000 населения приходилось (на начало уч. года)			
	студенты вузов		уч-ся ср. спец. уч. заведений	
	1922/23	1981/82	1922/23	1981/82
СССР	-	-	9	170
Узбекская ССР	7	172		147
Казахская ССР	-	176	2	177
Киргизская ССР	-	155	1	135
Таджикская ССР	-	138	-	97
Туркменская ССР	-	125	8	16

<sup>1</sup> Народное хозяйство СССР. 1982г.: Юб. стат. сб. М., 1982. С. 77-78.

Эти крупные положительные сдвиги характеризуют объективные результаты, достигнутые в течение семидесятилетней истории развития Советского Союза в рамках его тоталитарной системы.

На так называемом ленинском этапе осуществления национальной политики проводилось ускоренное развитие национальных кадров. Это особенно было заметно в республиках Средней Азии и Казахстане, в национальных регионах Северного Кавказа и Сибири, коренные народы которых до революции находились на стадии патриархально-средневекового развития, а некоторые из них на ступени общинно-племенной организации. Ликвидация неграмотности населения, создание сети школ и высших учебных заведений, налаживание издательской деятельности, относительно массовое издание литературы на национальных языках, подъем национальной культуры составили органическую часть государственной политики просвещения народа в республиках. Одновременно происходил процесс привлечения в аппараты управления представителей национальной интеллигенции, что было особенно важно на Востоке страны.

Нельзя в то же время не сказать, что успехи советской власти были достигнуты ценой бесчисленных жертв и лишений. Положительная в целом созидательная деятельность в республиках сопровождалась «революционной» ломкой привычной жизни, насильственным переводом кочевников, полукочевников на оседлый образ жизни, индивидуальных сельских хозяйств в коллективные артели, массовым «раскулачиванием» более или менее имущих крестьян и скотоводов, в большинстве своем связанных с вековыми традициями ведения сельского образа жизни. Массовые репрессии были направлены на искоренение «инакомыслия» в обществе. Все это весьма пагубно отразилось на жизни всех народов СССР, особенно тяжелая обстановка сложилась в таких национальных регионах, как Казахстан, где разрушение традиционного уклада жизни привело к массовой гибели населения от разорения и голода. Как видно из изложенного, развитие республик, в том числе в духовной сфере, происходили в трудных условиях, были сложными и противоречивыми, имели крупные социальные и моральные издержки.

Определенное историческое значение имело соединение кадровой политики в республиках с национально-государственным строительством, характерное для начального этапа осуществление нациями права на самоопределение, к сожалению, «забытое» и деформированное в периоды культа личности Сталина и хрущевско-брежневского застоя. В годы становления и первых десятилетий развития союзных и автономных республик было принято считать, что представители коренных национальностей, давших имя республикам, не только будут участниками в

управленческом аппарате, но и должны преобладать в его составе. Эта идея лежала в основе коренизации государственного аппарата, проводившейся в конце 20-х – начале 30-х годов в республиках. Именно к этому периоду относятся хвалебные отзывы некоторых советских исследователей о позитивных началах в национально-кадровой политике. «Важный принцип советской федерации заключается также в том, – писали Д.Л. Златопольский и О.И. Чистяков, – что в ней все органы государственной власти, органы государственного управления, суда и прокуратуры состоят преимущественно из лиц коренной национальности».<sup>1</sup> Важной чертой советской национальной государственности, как считал другой известный исследователь Э.В. Тадевосян, является формирование «государственных органов преимущественно из представителей коренной или коренных национальностей, а в тех случаях, когда эти национальности не составляют большинство населения, в обеспечении их широкого представительства в этих органах».<sup>2</sup> Коренизация государственного аппарата в свое время имела большой морально-психологический резонанс в настроении и умах национальных общностей.

В кадровой политике проблема руководящих управленческих кадров занимала особое место, что было вызвано несколькими обстоятельствами: а) рост уровня национального самосознания и интеллектуальной зрелости этносов, связанное с ним повышение требовательности к тем, кто руководит ими; б) осложнение содержания и структуры национальных и межнациональных, политико-правовых и федеративных отношений, а следовательно, повышение требований к компетентности и политической зрелости аппарата; в) расширение возможности выбора наиболее подготовленных «народных» кадров, пользующихся или могущих пользоваться определенным доверием и поддержкой масс. Кадровая политика в национальных регионах была гибкой и соответствовала быстро изменяющимся условиям, этому нельзя не отдать важное. Однако она никогда не была выдержанной и цивилизованной. Ничто так не вызывает обостренную внутреннюю, открытую реакцию в национальной среде, как несправедливость, методы навязывания при назначении руководящих номенклатурных кадров. Это становилось особенно чувствительным в периоды деформации и наметившегося общего кризиса советской системы. Эти методы были традиционными и временами принимали откровенный характер. В этом плане характерен эпизод с назначением Г.В. Колбина Первым секретарем ЦК партии Казахской ССР в 1986 году. Речь в данном случае идет не о его личных качествах.

<sup>1</sup> Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование Совета ССР. М., 1972. С. 29.

<sup>2</sup> Тадевосян Э.В. XXVI съезд КПСС об интернациональной сущности советской государственности и ее национальных форм // История СССР. 1982. № 4. С. 6.

Он не знал республику и никогда не был в ней. Совершенно не был знаком с населением, с историей, культурой и психологией коренной нации, давшей свое имя республике. И республика, и население ее не знали его. Освобождение от работы Первого секретаря Д.А. Кунаева, работавшего около 40 лет на руководящих постах, члена Политбюро, и «избрание» Г.В. Колбина происходило в тайне от населения, на пленуме ЦК партии республики, продолжавшемся всего 17 минут. Это было обычным и распространенным методом кадровой политики в восточных республиках. «Верхи» не предполагали, что в национальных отношениях в крае и без того накопилось к этому времени много нерешенных проблем и «горючих материалов». Протест против тайного решения пленума, в котором участвовала в основном молодежь казахской национальности, вылился в «декабрьские события в Алма-Ате» с весьма трагическими последствиями. Здесь мы не анализируем их суть и причины. Совершенно ясно, что первопричиной массового волнения молодежи были утвердившиеся в кадровой политике центральных органов субъективизм и вседозволенность...

В прямой связи с этапами активного развития высшего образования в республиках связаны и успехи науки в них. В каждой союзной республике была создана своя национальная Академия наук, сформировался большой отряд высококвалифицированных ученых, в том числе из числа представителей коренных национальностей. Лозунг опережающего развития прежде отсталых регионов сыграл свою роль. Так, с 1939 по 1966 год число научных работников выросло в СССР в 7 раз, киргизов – в 32 раза, казахов – в 19, туркмен – в 18, узбеков – в 17, таджиков – в 12 раз.<sup>1</sup>

Научных работников в Казахской ССР за 1966–1982 годы увеличилось почти в два раза, а казахов, которых было первоначально мало, – более чем в 3 раза. Удельный вес представителей коренной национальности в составе научных работников составил в 1966 году 23%, а в 1982 году – около 30%. При всем этом Казахская ССР по составу научных работников коренной национальности в расчете на 10 тыс. человек занимала одно из последних мест среди союзных республик.

Национальные аспекты культурно-образовательного процесса в национальных автономиях находились под контролем. Существовало и действовало негласное ограничение для национальной молодежи. За несколько лет до начала перестройки и проведения коренных реформ политико-экономической системы Центр открыто взял курс «на регулирование национального состава кадров и студенчества», что по сути было колониальной мерой сдерживания роста саморазвития и

<sup>1</sup> Страна Советов за 50 лет. М., 1967. С. 284.

самосознания коренных национальностей. Раскол общества по национальным признакам, проявившийся накануне реформ в ряде союзных республик, закладывался не без участия в свое время федеративной власти.

Кадровая политика советского государства в национальных республиках имела немало принципиальных особенностей. Они связаны в первую очередь с задачами сохранения и усиления командной роли Центра в делах республик, с необходимостью бдительного контроля за национальной жизнью в них, чтобы не допустить и пресечь всякое проявление тенденции к самостоятельности, тем более сепаратизма и национализма на местах, в угоду этой политике часто приносились в жертву важные этико-культурные принципы, такие как необходимость особого управленческого такта и выдержанная в «национальном стиле» манера руководства первых руководителей и состава ответственных, назначаемых Центром в республиках. Эти кадры, особенно в таких «отсталых» в прошлом национальных регионах, как Казахстан, в большинстве своем вели себя высокомерно и отчужденно с местным обществом и не утруждали себя изучением истории, культуры, традиций и языка коренной национальности и даже не обнаруживали такого желания. Мало внимания уделялось ими общекультурной и цивилизаторской функции власти и управления в национальной среде, направленной на освоение коренными народами общечеловеческих ценностей. Они строили свою деятельность и решали «производственные» и другие общие вопросы в основном по шаблону, а не с учетом психологии и интересов местного населения.

Национальная политика, проводившаяся в СССР в течение десятилетий, не была подлинно социалистической и цивилизаторской. И в то же время нельзя видеть только одни ее недостатки. Она привела в движение ряд сил в народных массах, имела в отдельных сферах, особенно в экономической и культурно-образовательной, немалые положительные результаты. Нередко негативное и позитивное соседствовали рядом. Кадровая политика в союзных и автономных республиках проводилась в условиях усиленной идеологизации сфер общественной жизни, отвлечения энергии масс на классовую борьбу с вытекающими отсюда печальными последствиями. Модель национальной кадровой политики отразила и энтузиазм масс в революционном обновлении общества в первые десятилетия после Октябрьской революции, связанный с провозглашением Советами права народов на политическое самоопределение и с его реализацией в рамках федеративного Союза. Постепенно росла вера в идею революции, хотя недоверие к Центру оказалось труднопреодолимым. Великодержавный шовинизм, а так-



же политика подавления групп местной интеллигенции, пытавшихся говорить о недостатках федеральной администрации на местах, представляли устойчивые черты советской власти в национальных автономиях. В то же время не все было мрачно в национальной политике Советского государства, были структуры, решения, которые могут быть отнесены к категории ценностных.

Национальная кадровая политика была многоуровневой и имела разные аспекты – начиная с подготовки будущих специалистов и кончая участием представителей национальностей в центральных органах власти и управления. Здесь нами рассматриваются только некоторые аспекты кадровой политики, в основном связанные с подбором и назначением номенклатурных работников в национальных республиках, в особенности руководящего состава. Лозунг «кадры решают все» твердо и жестко проводился в республиках и в автономиях в контексте интересов центральной власти.

На разных этапах развития государства в кадровой политике в национальных республиках преобладали то одни, то другие методы – от откровенного диктата и теоретических обоснований приоритета общеимперских задач до некоторого учета национально-местных особенностей. На заре Советской власти наместники в своей деятельности в той или иной мере учитывали специфику работы в каждом национальном регионе, «вписывались» в жизнь народа, изучали его менталитет и психологию, создавали социальную базу из сторонников официальной власти. Во властно-управленческих органах ставились задачи быть ближе к массам, к жизни национальностей, овладевать их думами, мобилизовывать их на выполнение социально-экономических и политических целей, стоящих в национальном регионе. В периоды «деформации социализма и ленинских идей в национальном вопросе» преобладали командные формы руководства в федеративных отношениях, откровенно попирающие социально-экономические интересы и нужды культурного развития республик. Так называемое отступление от ленинской национальной политики, длившееся несколько десятилетий, которое было не чем иным, как обнажением ее сути, способствовало накоплению нарастающего недовольства населения.

О крупных негативных сторонах национальной политики, в том числе кадровой, было не принято говорить открыто. Демократические веяния, внесенные в политическую жизнь страны с середины 80-х годов, изменили обстановку, сделали общество более открытым. На одном из форумов Союза писателей Башкирской автономной республики, состоявшемся в этот период, было сказано: «Сколько лет судьбу земли нашей определяли (да и сейчас определяют) люди, не знающие

ни ее истории, ни культуры, не говоря уже о любви и уважении к ней».<sup>1</sup> Критическая оценка национальной кадровой политики прошлых лет и искривлений, имевших в ней место, представляет не только и не столько исторический интерес. Лишь правильное осмысление опыта прошлого открывает путь движению общества вперед.

Принципиальный урок цивилизации заключается в том, что при решении той или иной проблемы необходимо учитывать разный опыт истории – и негативный и позитивный, что в высшей степени полезно при определении путей и направления развития общества в будущем. Без этого настоящее казалось бы хаосом, лишенным внутренней логики, а будущее лишилось бы стержня и во многом бы проиграло. Преемственность в истории – величайший фактор, обеспечивающий прогресс цивилизации. События, факты, отдельные личности, сыгравшие важную роль в истории того или иного народа и общества, несмотря на бури социальных и политических перемен, долго живут в памяти народа. Выдающиеся личности встречаются и в сфере власти, среди правителей и руководителей – малых и больших, деятельность которых была запоминающейся во многих отношениях. Независимо от того, когда они жили и творили, истинно человеческие их деяния – вклад в копилку развития и прогресса.

Важные этапы, деяния и фигуры можно найти и в кадровой политике дореволюционной России. История того времени, как бы ни была мрачна в отдельные периоды, никогда не обходилась без светлых умов. Они были и среди номенклатурных российских наместников в Туркестане и Казахстане. Их было немного, а поэтому еще более высокой была цена их деятельности и благородства. Среди таких деятелей XIX века следует особо выделить председателя Оренбургской комиссии В.В. Григорьева, управляющего «сибирскими киргизами» К.К. Гутковского, губернатора Туркестана генерала К.П. Кауфмана, губернатора Семиреченской области Колпаковского. С их именами связаны лучшие начинания в колониальном крае в мрачную эпоху царизма. Благодарное общество «туземцев» долго хранило в своей памяти их имена и деяния, сложило о них легенды.

В.В. Григорьев, воспитанник Петербургского университета, до назначения его начальником «Областного правления Оренбургскими киргизами» (1854 г.) проходил двухлетнюю практику в Министерстве иностранных дел для работы среди «восточных иноверцев», изучал их историю, культуру, обычаи. Прибыв в казахскую степь, ставил перед собой, по его словам, задачу ознакомиться «с киргизами» (казахами. – С.З.), их нравами и вообще степным бытом. Вскоре он в совершен-

<sup>1</sup> Правда. 1987. 25 марта.

тве овладел казахским языком.<sup>1</sup> Он был одним из немногих высоких царских наместников, проявлявших «заботливость к удовлетворению нужд подведомственных ему киргизов».<sup>2</sup> Чиновником такого же ранга был и К.К. Гутковский, председатель областного правления сибирских казахов (40–60 гг. XIX в.). Известны его дружба с Чоканом Валихановым, близкие отношения с Мусой Чармановым и другими образованными людьми из местного населения. Он был истинным покровителем казахского народа и нередко становился на его сторону в трудные годы колонизации края.<sup>3</sup> «Я почти тридцать лет, – писал К.К.Гутковский в 1868 году, – указывал властям на безобразные принципы, которыми управляется степь».<sup>4</sup> В истории дореволюционного Казахстана и Туркестана среди меняющихся имен царских губернаторов выделяются фигуры К.П. Кауфмана и Колпаковского. Первый в свою бытность генерал-губернатором Туркестана (60–80-е гг. XIX в.) много сделал для преобразования края «на новых, просвещенных началах». По его инициативе были открыты сеть светских школ для «туземцев», первые гимназии, основано Туркестанское отделение Русского географического общества; он был его председателем, писал труды по истории и культуре края. Его политика по управлению краем и личные усердия «много способствовали к составлению миролюбивых отношений туземцев к поселениям русских в Туркестанском крае». Генерал Колпаковский, занимая посты начальника Алатауского округа, а затем военного губернатора Семиреченской области (60–70 гг. XIX в.),<sup>5</sup> «изучил край так, что вряд ли кто найдется, чтобы знать так хорошо Туркестан, как он... Изучил нравы и обычаи степных жителей, как нельзя лучше».<sup>6</sup> Он, как и К.П. Кауфман, не только был подвержен идее «просвещенного управления», но и пытался по мере возможностей царского ставленника распространить ее на весь Степной край.

Советский мир был особенным, по-иному устроенным и организованным, чем дореволюционный. Он разрушил старый строй. В ходе этой ломки уничтожалось, наряду с отжившим, в немалой степени и то, что было общечеловеческим. Революция имеет свои законы. Она в основном развивается внутри себя и дает более полный отчет сво-

<sup>1</sup> В.В. Григорьев даже написал и опубликовал специальную работу о передаче звуков казахского языка буквами русской азбуки (Казань, 1862 г.).

<sup>2</sup> *Веселовский Н.И.* Василий Васильевич Григорьев по его письмам и трудам. М., 1881. С. 28.

<sup>3</sup> Более подробно см.: *Зиманов С.З., Атишев А.А.* Политические взгляды Чокана Валиханова. Алма-Ата, 1965. С. 73–75.

<sup>4</sup> Воспоминания генерал-лейтенанта Колокольцева Ф.М. 1887. С. 4–5, 35.

<sup>5</sup> В состав Семиреченской области входили современные Алма-Атинская, Талдыкорганская, Семипалатинская области и северная часть Кыргызстана с г. Бишкек.

<sup>6</sup> Воспоминания генерал-лейтенанта Колпаковского. М., 1887. С. 11.

им свершениям после победы или по достижении решающего успеха своей цели. Как сложно и мучительно это ни происходило, Советская власть разрушила «тюрьму народов», провозгласила, хотя во многом формально, лозунг о предоставлении «свободы и равноправия» всем народам и нациям, живущим в центре России и на окраинах. Политика РСФСР, а затем СССР, центральных партийных и государственных органов в подборе управленческих кадров для национальных республик на определенном этапе в какой-то мере основывалась на идеях сближения аппарата с массами, учета особенностей их интересов, истории, культуры и традиций. Правда, практика не всегда была адекватна этим идеям. Тем не менее само по себе наличие таких идей было существенным фактором, имевшим жизненно важное значение.

Кадровая политика в национальных окраинах и регионах наиболее содержательной была в первое послереволюционное десятилетие – до конца 20-х годов, в период, именуемый «ленинским этапом развития социалистической революции». Это был период формирования и проведения политики, в центре которой находилось право наций на самоопределение и ускоренное социально-экономическое и политическое развитие национальных автономий на основе советской власти. Еще в 1918 году в «Очередных задачах Советской власти» В.И. Ленин, говоря о необходимости подбора руководителей-организаторов, подчеркивал, что «гвоздь положения – в людях, в подборе кадров».<sup>1</sup>

Резолюцией XII съезда РКП(б) по национальному вопросу в качестве одной из практических мер была определена задача: органы национальных республик и областей должны были строиться «по преимуществу из людей местных, знающих язык, быт, нравы и обычаи соответствующих народов».<sup>2</sup> На четвертом совещании ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей (9-12 июня 1923 г.) рассматривались вопросы практического претворения в жизнь резолюции XII съезда партии по национальному вопросу, предусматривалась в числе других мер «систематическая и неуклонная работа по национализации государственных и партийных учреждений в республиках и областях в смысле постепенного ввода в дело производство местных языков, с обязательством ответственных работников изучить местные языки».<sup>3</sup>

Как было сказано, в периоды культа личности и застоя эти установки стали терять реальную силу. В числе болезненных и нерешенных проблем, вызвавших в 70-80 гг. напряженность в национальных

<sup>1</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2, Изд-е 8-е. М., 1970. С. 491.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 491.

и межнациональных отношениях, были и кадровые вопросы. Это признавалось тогдашним генсеком партии М.С. Горбачевым. «Эти проблемы возникли не сегодня, – говорил он. – Они зародились тогда, когда национальное начало подавляли, официально объявляя «национальный вопрос» решенным».

Кризис в национальных и национально-федеративных отношениях во властно-кадровом плане усугублялся. Во-первых, – возрастающей централизацией власти и управления в Центре и как следствие – «затуханием» автономных прав республик. Во-вторых, тем, что под видом интернационализации властно-управленческих отношений в автономиях направление и назначение туда руководящих кадров из Центра при наличии подготовленных местных кадров становилось системой. Это не имело отношения к обмену кадрами, который является нормальным и нужным явлением. В большинстве случаев «пришлые» вели себя как доверенные федеральных инстанций и еще хуже – как надзиратели. В-третьих, – перерождением таких понятий и установок, имевших реальное значение в первое десятилетие, как «национальное представительство», «коренизация аппарата», «делопроизводство на национальном языке», направленные на широкое привлечение представителей коренного населения к управлению делами республики и на местах. Отрицательно сказалось введение так называемого «пропорционального представительства», направленного на сдерживание роста национальных кадров в тех областях, где намечалась такая тенденция. Появилась «процентная норма» для занятия аппаратных постов представителями разных национальностей, живущих в республиках, в том числе и коренной. Все это особенно заметно проявилось в годы застоя и деформации национальной политики, провозглашенной в первых программах советского государства.<sup>1</sup>

В многонациональном производственном и аппаратном коллективе отношения между руководителями и подчиненными, когда они относятся к представителям разных национальностей, во многом формируют климат межнациональных отношений. До тех пор, пока не преодолены чувства национальной настороженности по отношению друг к другу, эта сфера отношений остается важной. Она непременно должна учитываться в кадровой политике в национальных автономиях, среди коренных жителей, у которых в национальном сознании, в силу исторических факторов, заметно преобладает традиционное чувство самосохранения. Такова реальность. Как показала жизнь, чем меньше удельный вес коренной национальности в составе населения республики, тем больше возрастает у нее чувство ответственности за свои перспективы и судьбу.

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 136.

При всех перекосах в кадровой политике в республиках здоровое начало никогда не исчезало, хотя в силу обстоятельств оно не получило должного темпа развития. Среди руководящего кадрового корпуса в республиках было немало компетентных, нравственно достойных работников, интернационалистов. Они пользовались большим авторитетом и значительным влиянием в массах. К ним из среды первых руководителей, в частности Казахстана, могут быть отнесены Пестковский, Мирзоян и Барков. О них много хорошего сказано и написано в литературе и мемуарах. Мирзояну посвящены пьесы и оды. Ему отведено особое место в истории Казахстана.

В канун перехода к политике «перестройки» национальные и межнациональные отношения в ряде регионов страны приняли конфликтный характер, что было неожиданным для метрополии, но закономерным. Это внесло определенное смятение в национальную кадровую политику. Центр ответил новоимперскими мерами. Появился «национально-процентный» критерий в формировании госорганов под видом обеспечения представительного участия национальностей, в том числе этнических групп и меньшинств, в органах государственной власти и управления в союзных республиках. Политика стала проводиться противоположная, сама по себе эта идея не была новой. В Проекте Закона «О равноправии наций и защите прав национальных меньшинств», внесенном большевиками в Государственную думу (май 1914 г.), содержалось требование обеспечения принципа пропорционального представительства национальностей в государственных органах. В годы Советской власти этим принципом руководствовались в определенных вопросах национальной политики. Он должен был играть позитивную роль в привлечении представителей, в особенности ранее отсталых народов, к управлению делами общества и государства, в приобщении их к активной политической жизни. Эта задача, несмотря на трудности, в основном была правильно решена.

Постановка «пропорционального представительства» национальностей в канун и в начале перестройки отличалась от прежних лет. Если раньше данный принцип проводился в условиях осуществления политики ликвидации фактической отсталости отдельных народов и в основном был адресован коренным национальностям в восточных республиках, в автономных областях и автономных округах, то теперь он охватывал все этнические группы населения, малые и большие, проживавшие на территории той или иной республики. По отношению к национальным меньшинствам принцип пропорционального представительства имел значение и как принцип охраны развития их языка, традиций, обычаев, национально-специфического в их культу-

ре и мышлении, то есть всего того, что важно для жизнедеятельности нации как таковой и для ее прогресса.

Другой особенностью прежней постановки «пропорционального представительства» национальностей являлось то, что оно было сориентировано в какой-то степени на позитивное решение проблемы национальных взаимоотношений и на расширение поля, как было принято говорить, интернационального воспитания населения с задачей утверждения культуры межнациональных отношений в условиях роста национального самосознания народов и демократизации сфер жизни общества, в том числе в области национальных отношений.

Существенным недостатком нового варианта «пропорционального представительства» национальностей в партийных органах и в органах государственной власти явилось сведение его к простой арифметической манипуляции, прозванной «процентоманией». Она превратилась в гвоздь кампании, развернутой в серии статей, опубликованных по указке сверху в центральных газетах в 1987 году. С этого времени эта кампания особенно активно началась в восточных республиках. Лицемерие заключалось в том, что она проводилась под лозунгом «интернационализации» аппарата, надоедливое напоминание о национальной принадлежности того или иного работника не могло не коробить его национальное чувство. Так, на республиканском совещании правоохранительных органов КазССР, состоявшемся в самом начале 1988 года, заведующим административным отделом ЦК КПК (В.И. Ефимов) было заявлено следующее: «Большой вред нанесли авторитету правоохранительных органов грубые перекосы в национальной политике при подборе и расстановке кадров. Особенно это коснулось прокуратуры и милиции. Так, в ОБХСС, ГАИ, вневедомственной и пожарной охране, где две трети и более были лица казахской национальности. Не лучше дело обстояло и в учреждениях юстиции и прокуратуры, особенно в Алма-Ате».<sup>1</sup> В этом же плане выступил и первый секретарь Алма-Атинского горкома партии В.И. Романов. На пленуме горкома партии, критикуя, по его словам, извращения и перекосы в кадровой политике, он заявил: «Прежде всего это касается того, что в кадровой политике не всегда должным образом учитывалась национальная структура населения города. Результатом подобных упущений стали явные диспропорции в представительстве кадров различных наций и народностей в выборных партийных, советских и других руководящих органах». В подтверждение он сослался на то, что на 1 января 1987 года в номенклатуре горкома среди руководителей из казахской национальности – 56%, а в составе населения города

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 1988. 9 января.

казахов – 22,5%; русских, соответственно, – 32% и 60%; представителей других национальностей – 12 и 18%. В аппарате горисполкома работает казахов почти 53%, русских – 36%. Среди заведующих отделами и начальников управлений лиц казахской национальности еще больше – 63%, а русских лишь 29%.<sup>1</sup> Такое выступление первого руководителя столичной партийной организации воспринималось как директивное указание на необходимость в самом ближайшем времени ликвидировать подобные диспропорции не только в указанных органах, но и повсеместно. Далее он рекомендовал принять самые жесткие и быстрые меры: «Раз подобное положение складывалось годами, то и на его исправление времени потребуется якобы не меньше. Это неверная позиция...».<sup>2</sup>

Можно себе представить, какое чувство оскорбленности и униженности охватило работников-казахов столичных учреждений в условиях такой открытой кампании, в которой на первый план выдвигались не их деловые качества занимаемой должности, а национальная принадлежность. Это чувство переросло в угнетенное состояние, когда от слов переходили к делу: работников увольняли, сокращали, не принимали на работу только из-за их принадлежности к казахской национальности. Это было грубейшим извращением «ленинской национальной политики». Оно обнажило ее истинную суть, игнорировались такие объективные факторы, как: государственное самоопределение коренной нации в республиках и интересы ее возрождения; сосредоточение основной силы национальной интеллигенции в столице и областных центрах и то, что национально-русским двуязычием лучше владеют работники, принадлежащие к коренной национальности, что немаловажно в системе партийных, советских органов и в учреждениях обслуживания населения.

Процентомания еще больше усугубила сложности с двуязычным обслуживанием населения, что было и так неблагоприятно в республике. На одном из заседаний комиссии ЦК Компартии Казахстана по национальным и межнациональным отношениям, состоявшемся в сентябре 1987 года, признавалось, что в языковом обслуживании местных жителей «до сих пор не изжиты существенные недостатки, ущемляющие права граждан, вызывающие справедливые нарекания и жалобы трудящихся». Об этом же говорилось, в частности, в речи первого секретаря Кегенского райкома партии Алма-Атинской области Б. Данышпанова. По его словам, в сфере общения трудности не уменьшаются. «Взять, например, такую житейскую ситуацию, как

<sup>1</sup> Вечерняя Алма-Ата. 1987. 20 октября.

<sup>2</sup> Там же.



посещение сберегательной кассы. Бывает, приехав из далекого отгона, чабан вынужден терять много времени, ожидая посторонней помощи в заполнении необходимых бланков. ...То же самое на почте, где бандероль, посылку, телеграмму на родном языке отправить очень трудно. А сколько мытарств приходится на долю пожилых людей, готовящихся к уходу на пенсию. Все анкеты, другая многочисленная документация заполняются по-русски».<sup>1</sup> Приводилась на этом совещании масса других примеров, свидетельствующих о пренебрежении интересами коренной национальности, в особенности в части ее языкового общения. Так, при наличии казахского и русского населения только на русском языке проводились сессии Советов народных депутатов в Актюбинской, Кзыл-Ординской, Кокчетавской, Кустанайской, Павлодарской, Северо-Казахстанской, Целиноградской областях. Некоторые министерства и центральные ведомства республики, получая письма и жалобы трудящихся на казахском языке, игнорировали требования отвечать на них также на казахском. Не утруждали себя делопроизводством на казахском языке и работники Минздрава, Минвуза, МВД, Минлегпрома, Госпрофобра, Казпотребсоюза и других органов.<sup>2</sup>

Имперская политика никогда не была привлекательной. Протомания представляла собой ее худшую форму. Она проводилась методами, задевавшими открыто национальное чувство наций, в особенности коренных. В расчет отцов этой политики входило также заигрывание с национальными чувствами, в особенности русских, и стремление разбудить в них шовинистические настроения. Утверждалось, что специалистов с высшим образованием, например казахов, в Казахстане якобы стало больше, чем их удельный вес в составе населения, и наоборот, русских – меньше, чем их удельный вес. Это было сознательным искажением фактов. По данным известного демографа М. Татимова, составленным им на материалах переписи 1959 – 1979 гг., интеллигенция и служащие из казахов в республике соответственно составляли 16 и 28% при их численности 30 и 36,7% в структуре населения. По численности в занятом населении ведущих групп интеллигенции из коренного населения – производственная, научная и творческая – Казахстан занимал одно из последних мест среди союзных республик.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 марта 1987 года «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве» указывалось, что развитие высшего и среднего специального

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 1987. 18 сентября.

<sup>2</sup> Там же.

образования в союзных республиках сегодня достигло такого уровня, когда уже ставится вопрос, наряду с регулированием социального состава студентов и учащихся, и о регулировании их национального состава. Это обосновывалось условиями перестройки и необходимостью обеспечения отраслей народного хозяйства квалифицированными специалистами из числа представителей всех национальностей. Накануне и после выхода этого постановления в центральной печати, в том числе на страницах «Правды» и «Известий», появилась серия статей специальных их корреспондентов, в которых объявлялась ненормальной сложившаяся этно-структурная ситуация в вузах ряда республик из-за неурегулированности национального состава ежегодно поступающих в вузы студентов. Основная мысль заключалась в том, что такие «перекосы» в осуществлении национальной политики по формированию отрядов национальной интеллигенции в республиках привели к тому, что во многих союзных республиках (в Грузии, Казахстане, Азербайджане, Армении, Литве, Латвии, Эстонии и др.) число студентов коренной национальности превышает их долю в составе населения. Отмечалось, например, что в Казахском государственном университете в 1984/85 учебном году казахи составляли 75,8%, в Карагандинском государственном университете – 59%, тогда как доля казахов среди населения республики была равна 38%. Таким же «ненормальным» было признано положение в ряде вузов многих других республик. Так, в Якутском государственном университете в 1985/86 учебном году на дневном отделении якуты составляли 79,5%, в то время как среди населения Якутской АССР доля якутов была 31,1%.<sup>1</sup> Аналогичная ситуация отмечена в Латвийской сельскохозяйственной Академии.<sup>2</sup>

За этими «открытиями» последовала политика, предписывающая при подготовке кадров исходить из их национальной принадлежности. Эта команда энергично была подхвачена почти всеми руководящими областными органами Казахстана.

«Регулирование национального состава» студенческой молодежи фактически вылилось в разделение ее по признакам национальной принадлежности и было направлено на ограничение образовательного процесса в первую очередь среди представителей коренных национальностей республик. Никого не интересовало, что такая политика могла привести к еще большему отставанию национальных окраин от уровня метрополии. Так, в расчете на 10 тыс. человек населения численность студентов вузов и учащихся средних специальных учебных заведений составляла в 1984/1985 учебном году по Казахской ССР

<sup>1</sup> Правда. 1987. 18 февраля.

<sup>2</sup> Там же. 26 марта.

– 78 человек. Это намного ниже, чем средний уровень по стране – 191 человек, и в ряде других республик (РСФСР – 213, Белорусская ССР – 186, Литовская ССР -192).<sup>1</sup> По данным переписи 1959 года, уровень образования казахов среди других национальностей, проживающих в Казахской ССР, был одним из самых низких. В расчете на 1000 чел. высшее, среднее и неполное среднее образование имели: казахи – 194, русские – 298, украинцы – 320, татары – 312, узбеки – 215 чел.<sup>2</sup> Принятая ранее политика обеспечения опережающего темпа развития образовательного уровня народов национальных республик, особенно ранее отсталых среднеазиатских республик и Казахстана, начинавшая давать заметные плоды, сходилла на нет. На идее «процентомании» была, например, основана разрекламированная в Казахской ССР программа «Абитуриент-87». По замыслу органов, ее проводивших, она должна была по-новому регулировать отбор абитуриентов и зачисление студентов в высшие учебные заведения республики. Внешняя афишная идея привлечь в вузы побольше с «опытом работы» из разных областей и разных отраслей народного хозяйства имела ту подоплеку, что отбор по районам и областям должен был проводиться местными органами, исходя из национальной принадлежности. Состав абитуриентов должен был соответствовать удельному весу национальных групп в структуре населения региона. Был установлен следующий порядок: прием вступительных экзаменов в столичные и другие областные высшие учебные заведения проводился не в вузах, куда поступал абитуриент, а, как правило, в своем регионе под контролем местных партийных органов.

Как следовало ожидать, программа «Абитуриент-87» вызвала недовольство и протесты со стороны молодежи и их родителей. Тревога передалась некоторым трезвомыслящим местным руководителям, в том числе партийным. Некоторые члены ЦК КП Казахстана на пленуме республиканской партийной организации, состоявшемся в июне 1988 года, открыто говорили, что «на первый план выдвинулся, отодвинув реального человека, его величество процент. Начался скрупулезный подсчет, сколько представителей и каких наций занимают руководящие посты в партийном и государственном аппарате и как сложившийся процент смотрится на фоне республики».<sup>3</sup>

Один из прозорливых деятелей М.И. Исиналиев, говоря о национальных и межнациональных отношениях в Казахстане, сказал: «Надо делать упор на культуру вообще отношений между людьми, независи-

<sup>1</sup> Народное хозяйство СССР в 1984 году. М., 1985. С. 525.

<sup>2</sup> Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. Казахская ССР. М., 1962. С. 188.

<sup>3</sup> Из выступления первого секретаря Целиноградского обкома партии А.Г. Брауна //Казахстанская правда. 1988. 7 июня.

мо от их национальной принадлежности. Имеется в виду – меньше подчеркивать и напоминать, кто какой национальности».<sup>1</sup> Известный казахский писатель Абдижамил Нурпеисов был прав, когда указывал, что «сегодня духовные и культурные потребности людей неизбежно возрастают, и не пристало нам обуздывать этот здоровый рост... Между тем некоторые наши ответственные работники по-прежнему продолжают оглащать сопоставительные таблицы, составленные по принципу, какое кресло или вузовскую парту занимает представитель какой национальности».<sup>2</sup> Их он называл «ретивыми поборниками плакатной дружбы». Вмешался в «политику» и выдающийся писатель Чингиз Айтматов. По его мнению, «мощная инструментовка последнего периода – процентомания, призванная якобы определять нормы национальных соотношений, а на самом деле нередко для того, чтобы лишний раз умалить, принизить значение национальной культуры и ее насущных проблем».<sup>3</sup>

Подводя итоги выполнения программы «Абитуриент-87», ЦК Компартии Казахстана признал, что конкурс среди поступающих резко снизился, не выполнен план приема в высшие учебные заведения, сорван план внеконкурсного приема в центральные вузы по дефицитным специальностям, меньше поступило медалистов в сельскохозяйственные и технические вузы. Вместе с тем ЦК партии республики подтвердил силу своего прежнего курса и обязал соответствующие органы и впредь «уделять особое внимание направлению в вузы абитуриентов с производственным стажем, с учетом и национального состава».<sup>4</sup> Что касается подготовки кадров для работы в правоохранительных органах, как отмечалось на одном из республиканских совещаний, состоявшемся в начале 1988 года, то здесь, как было заявлено, «пересмотрена система отбора абитуриентов на юридические факультеты университетов и в учебные заведения МВД СССР. Прием теперь осуществляется по направлениям обкомов партии и республиканских правоохранительных органов. Из числа принятых в вузы в 1987 году – две трети студентов из рабочих и крестьян, 10 процентов – коммунисты. Сбалансирован и национальный состав».<sup>5</sup>

«Национальное регулирование», проводимое в автономиях, противоречило нормам Конституции и других законов, регулирующих образование и поступление в высшие учебные заведения. Дети, неза-

<sup>1</sup> Из выступления Министра иностранных дел Казахской ССР М.И. Исиналиева //Казахстанская правда. 1988. 8 июня.

<sup>2</sup> Нурпеисов А. Будить в человеке совесть //Литературная газета. 1988. 24 февраля.

<sup>3</sup> Киргизстан маланиягы. 1987. 17 декабря.

<sup>4</sup> Казахстанская правда. 1987. 10 ноября.

<sup>5</sup> Казахстанская правда. 1988. 9 января.

висимо от их социального происхождения – из рабочих лиц, крестьян или интеллигенции, обладали равными правами. Закрывать путь для одних и открыть его для других было ничем иным, как «имперским протекционизмом». Право на образование по Конституции СССР и союзных республик имели все граждане, независимо от социального положения и национальной принадлежности. Вопреки законам, неравные права устанавливались правилами приема в вузы, утвержденными Министерством высшего и среднего специального образования СССР. Трудно было бы возразить, если бы речь шла об обеспечении сбалансированного поступления в вузы городской и сельской молодежи, об осуществлении в этом плане системы мер, направленных на улучшение качества образовательной подготовки. Однако не эти вопросы занимали умы руководящих чиновников.

Деформация в кадровой политике отражала глубокий кризис не только в одной из областей социальной жизни. Она выражала кризис политической системы в СССР в целом.

## **6. Тоталитарное государство и федеративная система**

Федеративное устройство государства и тоталитарная система по своей природе являются несовместимыми политическими структурами. Первая тяготеет к демократии, а вторая – к ее отрицанию. СССР с самого начала своего существования содержал в себе это непримиримое противоречие, и оно развивалось и управлялось в пользу тоталитарной системы. Федеративная организация государства становилась минимальной. Это соответствовало стратегической цели и идеологии советской власти. В то же время на этом пути были большие трудности. Они были связаны с тем, что за федеративной структурой государства стояли десятки крупных компактно проживающих наций, самоопределившихся в государственные образования. Эта система национальной государственности автономий исправно служила советской системе и в то же время завоевала авторитет в среде коренных народов, рассматривавших эти политические образования как символы своей относительной национальной самостоятельности.

Таким образом, в федеративном пространстве государства столкнулись две тенденции: одна – за сохранение и дальнейшее упрочение союзных и автономных республик, а другая – за их упразднение и преобразование федерации в унитарное государство. Коммунистическая партия Советского Союза, стоявшая во главе страны, воля и политика которой были определяющими, взяла курс на идеологическую под-

готовку и на теоретическое обоснование изменений в политической организации системы.

В пятидесятых годах было громогласно заявлено о том, что национальный вопрос в Советском Союзе решен окончательно. Этот тезис стал общетеоретической платформой в области национальной политики. Содержание данного тезиса стало предметом изучения в научной литературе. Одни понимали его в том смысле, что национальный вопрос решен в таком объеме, в каком он был унаследован от царизма, и что сам по себе национальный вопрос продолжает существовать. Другие, не без вмешательства официальных идеологических центров, начали придавать ему такое значение: в социально-политической жизни общества более не существует специального, относительно самостоятельного национального вопроса, как это было прежде. Это означало, что развитие национальных отношений впредь будет происходить в основном в плане разрешения возникающих в этой области частных, отдельных проблем. Из этого вытекал и другой вывод о том, что и советское национально-государственное строительство выполнило свою основную задачу и его дальнейшая деятельность будет сведена к поддержанию того, что уже сделано в области национальных отношений и к их дальнейшей интернационализации. В литературе возобладало облегченное, упрощенное представление о национальных проблемах социализма. В эти годы пропагандировался тезис о том, что главное уже сделано – национальный вопрос решен и теперь речь идет о национальных отношениях зрелого социализма, которые нуждаются в текущем управлении, регулировании.<sup>1</sup>

Действительно, самый начальный и сложный период устройства национальностей на советской основе и национально-государственного строительства уже был пройден. Создание системы национальных автономий и их федеративного союза на базе советской идеи самоопределения наций, переход от провозглашения юридического равноправия всех национальностей к обеспечению их определенного фактического равенства, занявший целый исторический период, осуществление промежуточных крупных социальных мер, направленных на ликвидацию хозяйственной, культурной и образовательной отсталости народов, не прошедших капиталистическую стадию развития, несмотря на трудные годы и принесенные жертвы, – эти задачи были в какой-то мере решены. Советский федерализм, как бы ни были сложны, масштабны и противоречивы вставшие перед ним задачи, показал свою жизнеспособность. Однако он не только не исчерпал себя, наоборот, перед ним, как

<sup>1</sup> См.: *Таввадов Г.Т.* К характеристике современного этапа национальных отношений в СССР // Научный коммунизм. М., 1984. № 5. С. 34-35.

и перед обществом в целом, возникали все новые проблемы, не менее сложные, чем раньше. Однако идеологическая машина набирала темп и работала в заданном направлении.

За два десятилетия до перестройки в теоретическом арсенале по национальному вопросу значительное место стали занимать проблемы федерации и национальной государственности, большей частью подводящие к выводу о постепенном отмирании национальных автономий и о преимуществах сильного централизованного государства без деления на национальные автономии. Старая марксистско-ленинская формула о подчиненном положении национального вопроса по отношению к социальным вопросам и о том, что национальные отношения являются частью социальных отношений, служила удобной общетеоретической базой для новых идеологов. Их суждения по большей мере страдали абстрактностью и однородностью. Они мало учитывали тот факт, что в национальных отношениях завязываются в узел многие стороны общественных отношений: социальные, экономические, политические и отношения духовной сферы. Наличие в них нерешенных острых проблем непременно отражается и в проблеме национальной, во многом определяет ее содержание.

С большим упорством в сознание масс стала внедряться идея слияния наций, каждая из которых якобы уже потеряла право на относительно самостоятельное существование как этническая общность. В директивных документах официальной власти и в трудах ряда ученых эта идея определялась как непосредственная задача, которую надо решать в ближайшем будущем. При этом они ссылались на авторитет В.И. Ленина, а на самом деле самым грубым образом искажали его мысли. В.И. Ленин предсказывал в перспективе неизбежность слияния наций, но он рассматривал его в первую очередь как духовный процесс, а не физический. Оно понималось им не как самоотрицание нации. Между тем, как писал бывший член Политбюро ЦК КПСС П.Е. Шелест, М.А. Сулов, возглавлявший всю идеологическую работу в партии в течение ряда десятилетий – почти до начала 80-х годов, «очень настаивал на быстрейшем слиянии наций, их языков и культуры».<sup>1</sup>

Политика слияния наций фактически сняла с повестки дня все другие вопросы жизни национальностей, кроме вопросов, прямо ведущих к такому слиянию.<sup>2</sup> Национальное своеобразие культуры и традиций, образа жизни, языка, хозяйственного уклада и мышления, возникающие на их базе интересы и проблемы если не игнорирова-

<sup>1</sup> Шелест П.Е. О Хрущеве, Брежнев и других // Аргументы и факты. 1989. 14–20 января. № 2.

<sup>2</sup> См. Зимапов С.З., Рейтор И.К. Национальная советская государственность и сближение наций. Алма-Ата, 1984.

лись полностью, то считались несущественными, и на них мало обращалось внимания. Понятие «социалистического интернационализма» связывалось со слиянием наций, вернее, из него выводилось. Национальное самосознание, потребность в самовыражении и самоутверждении, качества, присущие любому целостному сообществу людей, в особенности нации, объявлялись враждебными интернационализму, а их носителям и сторонникам навешивались ярлыки «националистов», нередко ведущие в тюремные застенки. Как позже писал один из деятелей культуры Белоруссии, у его земляков «еще жил, да и теперь кое у кого живет страх, вынесенный из времен культа личности, когда ярлык «националиста» был равносителен смертному приговору...».<sup>1</sup>

Со слиянием наций связана и другая теория об активном убывании национальных различий в областях культуры и языка, психологии и быта больших и малых этносов, что якобы делает актуальным образование единой социально-этнической общности, прообразом которой является «советский народ». Отсюда и невнимание, формальное отношение властных структур ко всему тому, что отличало одну нацию от другой, к своеобразию духовной жизни, в том числе к языкам и традициям национальностей.

Системе советской федерации, а следовательно, и национально-государственному строительству в целом, нанесли ущерб теоретические разработки, получившие распространение с конца 50-х годов, согласно которым происходящее в национальном мире оценивалось как «постепенное затухание» национального вообще и национальной государственности в частности, предполагалось, что функции ее будут исчерпаны в ближайшем будущем. Были и настойчивые рекомендации об упразднении союзных республик и преобразовании их в автономные.

Распространялось мнение о том, что советская национальная государственность – союзные и автономные республики – в процессе своего развития утратили свой основной национальный признак, по существу и по форме уже превратились в многонациональные административно-политические структуры.<sup>2</sup> Все это оправдывалось задачами укрепления советской федерации – Союза ССР, путем структурного ее совершенствования. Руководители партии и государства еще в 50-х годах с высоких трибун различных форумов заявляли о начавшемся в стране этапе развернутого строительства коммунизма и о том, что тогдашнее поколение будет жить при коммунизме, о начавшемся процессе слияния наций и утверждении на этой основе новой общности

<sup>1</sup> Вуравкин Г.Н. В кадре – республика // Правда. 1989. 29 января.

<sup>2</sup> По мнению Г.И. Литвиновой, национальная государственность в СССР есть государственность всего многонационального населения – в кн.: Проблемы истории государства, права и политических учений. М., 1974. С. 40.



людей без деления по национальной принадлежности и др. Из этих «глобальных» установок извлекались «малые» теории применительно к различным сторонам и аспектам общественной жизни, в том числе к советской федерации, обходящие вниманием объективные процессы самой жизни.

Объективные процессы были таковы, что в результате в основном силовой интернационализации сфер общественно-политических отношений – от семейно-бытовых до производственной деятельности и группового сознания, в том числе национального, происходило внешнее убывание национального. Это было использовано официальной идеологией как обогащение национального интернациональным и общими ценностями. На этой почве насаждался национальный нигилизм и сознательное пренебрежение почти всем тем, что относилось к национальному. Национальное, загнанное насильно в глубь жизни республик, будучи «запертым», не проявляло себя или проявляло слабо, неактивно, и это воспринималось как доказательство его убывания.

Специфически-этническое в экономике, быту, образе жизни, в традициях и обычаях, в культуре и психологии национальностей за годы Советской власти подверглось существенным изменениям. Однако национальное не убывало, напротив, оно стало даже больше, а главное – приобрело другие формы и оттенки. Прогресс и рост самосознания наций, миграционные и этнотрансформационные процессы, отсутствие или недостаточность механизма, обеспечивающего учет и сочетание интересов центра и национальных регионов, культурно-языковое неравновесие вновь и вновь выдвигали новые проблемы в сфере национальных и межнациональных отношений. В процессе решения одних на новом витке развития национальной жизни появлялись другие. Национальное или специфически-этническое не исчерпывало себя, наоборот, на каждом новом витке своего развития воспроизводило себя на новом уровне. При этом так или иначе происходило определенное прогрессирующее обогащение национального общечеловеческими ценностями.

Продолжением теории «убывания национального» явилась идея о постепенном «затухании» союзной республики, а следовательно, и всей федерации. Это объяснялось качественным перерастанием советской федерации в свою противоположность, т. е. в государство унитарное. Наиболее четко эту позицию проводил П.Г. Семенов. Еще в середине 60-х годов он характеризовал развитие советской национальной государственности как движение «по затухающей линии», как постепенное ее «пропадание и испарение». В качестве доказательства он ссылаясь на «затухание» интереса прежде самоопределив-

шихся наций к формам своей национальной государственности.<sup>1</sup> По его мнению, в период борьбы за строительство социализма, т. е. до 1936 года, «национальный вопрос оказывал на ход государственного строительства сильное влияние. Полная и окончательная победа социализма, – писал П.Г. Семенов, – серьезно ослабила силу указанного воздействия. Новые успехи советской национальной политики сведут его полностью на нет».<sup>2</sup> Признавая ходячий тезис о том, что система советской национальной государственности является гарантом национальной свободы и развития, он делает следующий вывод:

«Уже сейчас можно с уверенностью сказать, что с этой стороны национальная государственность и федерация в целом выполнили свою историческую миссию».<sup>3</sup> Активные сторонники этого взгляда стали доказывать, что к середине 70-х годов уже созрели условия для начала практической ликвидации союзных и автономных республик.

В период обсуждения проекта Конституции СССР 1977 года они внесли официальное предложение о конституционном закреплении такой ликвидации.<sup>4</sup> При этом они ссылались на успехи национальных регионов в областях социально-экономического и культурного прогресса, на усиление процесса интернационализации внутренней жизни республик и системы советской федерации в целом.

Взаимовлияние и взаимообогащение сфер национальной жизни при нормальных условиях свободы развития наций – закономерный процесс. Происходило, при всех издержках и искривлениях, насыщение структуры и содержания национальной государственности новыми элементами, в том числе и ценностными, в какой-то мере самоотрицание самой системы – национальной государственности, в том плане, что отмирание одних ее свойств восполнялось появлением новых. Однако все это происходило в процессе эволюции, фундаментальная федеративно-этническая основа государства не менялась. На каждом новом этапе автономные республики воспроизводили самих себя, но на более высоком уровне – как национальные государственные образования. Правда состоит в том, что союзные и автономные республики как формы советской национальной государственности обладали внутренними возможностями, которые в годы культа личности и застоя

<sup>1</sup> См.: Семенов П.Г. Нация и национальная государственность в СССР// Вопросы истории. 1966. № 7. С. 81.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Семенов П.Г. Программа КПСС о развитии советских национальных государственных отношений // Советское государство и право. 1961. № 12. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Доклад председателя Конституционной комиссии Л.И. Брежнева по итогам обсуждения проекта Конституции на сессии Верховного Совета Союза ССР в октябре 1977 г.

в должной мере не раскрылись и не были использованы в интересах развития многонационального государства и в интересах всестороннего и равноправного развития наций и народностей.

Национальная государственность, разумеется, не вечная категория. Она так или иначе на далеком этапе развития общества сама по себе должна была отмереть или преобразоваться в ненациональную, возможно, в самоопределяющуюся категорию. Но это должно быть естественным процессом на путях совершенствования, реформ и реорганизации всей федеративной системы и ее субъектов.

Одним из предлагаемых вариантов структурной реорганизации советской федерации была схема, согласно которой СССР должен был превратиться в «автономизированное» унитарное государство. Суть его была изложена философом И.М. Кислицыным. В одной из своих работ, опубликованной в конце 60-х годов, он утверждал, что преобразование союзного государства в унитарное уже началось. Он предлагал оформить это конституционным путем, указав на завершенность функций союзных республик, для выполнения которых они были первоначально созданы. Само развитие союзных республик, по его мнению, вплотную подвело к их преобразованию в автономные республики, и это могло быть «использовано в качестве одного из путей перерастания советского федерализма в советский унитаризм».<sup>1</sup>

На взгляд авторов, стоящих на этой позиции, их идеи якобы получили отражение в новой Конституции СССР. В частности, статью 70 Конституции, в которой Союз Советских Социалистических Республик охарактеризован как «единое союзное многонациональное государство», они толковали в свою пользу. В конституциях СССР 1924 и 1936 годов не было слова «единое», и его включение в Конституцию 1977 года, по их мнению, отражало тенденцию развития советского государства от федерации к унитарному или к «целостно-единому». Эти идеи не были умозаключениями отдельных лиц. Они воплощались в реальную государственную политику. Расширялась компетенция центральных ведомств в решении вопросов, ранее переданных союзным и автономным республикам. Росло число предприятий и организаций союзного подчинения, изъятых из-под власти союзных республик, хотя они были расположены на их территории и эксплуатировали местные материальные, природные и трудовые ресурсы. Ослаблялась практика согласования с союзными республиками в решении региональных вопросов.

В высших государственных органах, формирующих политику,

---

<sup>1</sup> Кислицин И.М. Вопросы теории и практики федеративного строительства Союза ССР. Пермь, 1969. С. 121.

постепенно утверждался взгляд, что национально-автономные образования вообще создают больше помех и трудностей на путях коммунистического строительства. Под эту идеологию стала подводиться теоретическая база, в основу которой легла статья В. Тишкова, директора Института этнографии АН СССР (это солидное научное учреждение в течение длительного времени претендовало на ведущую роль разработчика проблем национальных отношений). Автор исходил из главной посылки о том, что не союзные республики в свое время объединились в Союз и создали его, а, наоборот, Союз сам создал себя как единое государство. Источником его власти и полномочий являлись его внутренние свойства, ибо «СССР есть единое федеративное государство и его структурообразующим началом является сам принцип единого государства. ...Иными словами, первичными – хотя не единственно значимыми – признаются федеративное государство и соответствующие его целям общественные ценности, а не субъекты федерации и их политический суверенитет».<sup>1</sup> Полагаясь на это теоретическое начало, В. Тишков выступал против положения Конституции, признающего союзные республики суверенными государствами. Он считал, что «не может существовать суверенное государство параллельно с Союзом суверенных государств. Рано или поздно здесь придется делать выбор». Однако, по мнению автора, высшие законодательные органы СССР пошли не по этому пути. Им предлагалось, вместо принятия законов о национально-государственных образованиях, регулировать связанные с ними отношения в рамках закона о местном самоуправлении, предусмотрев в нем вопросы «культурного развития и национально-культурного самоопределения, которые могут и должны решаться на местном уровне, на основе волеизъявления самого населения». В. Тишков по-своему объяснял создавшееся кризисное положение в советской федерации. В этом были виновны, оказывается, ученые-обществоведы, писатели и публицисты. Вот его рассуждения: «Наши ученые-гуманитарии продолжают верить в величайшую догму сталинского обществознания – теорию наций, согласно которой якобы существуют разные типы этнических общностей (народов), высший из которых – это нация со свойственными ей признаками территории (а значит, границы), общности экономических связей, языка и культурно-психологических особенностей.

Писатели и публицисты возводят логику этого определения на эмоциональный уровень, объявляя нации вечными, как солнце и луна, категориями со своими «священными правами», не замечая при этом неприличного для мирового сообщества (особенно после краха в се-

---

<sup>1</sup> Тишков В. Тупики национальной государственности // Правда. 1990. 4 сентября.

редине XX века нацизма) сходства с принесшей человечеству столько бед идеологией национализма».

В этих и подобных взглядах нет ничего оригинального, кроме откровенности. За всеми перестроениями, намечавшимися и проводившимися в условиях Советов, стояли главные цели – обеспечить максимальную концентрацию власти в масштабе Союза и превратить союзные и автономные республики в целом в штатные структуры Центра.

Национальная политика, проводившаяся советским государством, особенно в периоды культа личности и застоя, по направленности и по форме была имперской и административно-командной. Сама по себе новая политика – политика радикального обновления сферы национальных и межнациональных отношений, провозглашенная перестройкой, была отрицанием прежней советской национальной политики.

## 7. Начало реформ в системе федерации

В структуре и внутривластных отношениях федерации образовался клубок противоречий, залежавшихся и осложнившихся за годы культа личности и застоя. Они на протяжении многих лет не разрешались, скорее игнорировались. Свообразным выходом из создавшегося критического положения были посулы вроде того, что причин, «которые вызвали к жизни федеративный строй, уже нет»<sup>1</sup> или что в обозримом будущем советское государство по устройству перерастет «от сложного к более простому, от федерализма к унитаризму».<sup>2</sup>

В 70-х годах начались поиски и наметились контуры существенных преобразований в советской федерации. От осознания необходимости существенных изменений в ней стали переходить к практическим моделям реорганизации. Во весь голос заговорили о новом этапе взаимоотношений субъектов внутри федерации. Попытки проводить частичную корректировку полномочий республик, в частности союзных, – то их расширение, то сужение – желаемого эффекта не дали. Были серьезно поражены деформацией и болезненными симптомами сами фундаментальные устои отношений внутри федерации. Они не могли быть сняты ни расширением задач субъектов Союза, ни сужением, ни идеологическими инъекциями. Традиционная организация федерации, образно говоря, в результате долгой эксплуатации без должной заботы была потрепана и изнасилась. Радикальные преобразования, которых все больше стали требовать сами республики, и частичные

<sup>1</sup> Кислицын И.М. Вопросы теории и практики федеративного строительства Союза ССР. Пермь, 1969. С.185

<sup>2</sup> Там же. С. 184–185.

уступки Центра в условиях резкого осложнения национальных и межнациональных отношений, представляли запоздалую плату за имперскую политику в национально-государственных отношениях. Если окинуть взглядом историю развития советской федерации, то можно заметить, что серьезных и принципиальных реформ в ее системе не проводилось со времен реализации права наций на самоопределение по ленинской модели. Рост числа союзных республик за счет преобразования автономных республик, появление новых республик в составе Союза ССР на воссоединенных землях, некоторые изменения в структуре национально-территориальных автономий, имевшие место в 20–40 годы, не внесли существенно нового, тем более радикального в содержание и регламент внутренних отношений в федерации. Так называемый «новый этап» в развитии советской федерации, связанный с преобразованием ряда автономных республик в союзные, совпавший с принятием «сталинской» Конституции 1936 года, внес в нее в основном количественное изменение. Многие беды и трудности, с которыми пришлось столкнуться в период проведения перестройки в 80-х годах, унаследованы от старых лет.

О том, что накануне горбачевской перестройки национальный вопрос, а в нем проблемы федеративного Союза приобрели исключительную остроту, свидетельствовали митинги и дебаты, развернувшиеся в 1987 – 1989 годах почти во всех регионах государства в процессе всенародного обсуждения ряда проектов важнейших документов, связанных с частичной экономической реформой и с изменениями в национальных и межнациональных отношениях. Одним из вопросов, оказавшихся в центре общественно-политической жизни, был вопрос о реальном наполнении новым содержанием федеративных отношений. Со второй половины 1989 года митинговая форма постановки проблемы стала переноситься на заседания высших представительных органов Союза ССР и союзных республик. Начались активные поиски путей решения накопившихся и вновь возникающих проблем, связанных с расширением прав и суверенитета союзных республик и с их взаимоотношениями с Центром. Реальность была такова, что само понятие «радикальные преобразования» быстро изменялось в содержании в сторону углубления.

В первые годы перестройки предполагалось, что прежде чем начать радикальные преобразования в системе федерации, необходимо добиться существенного оздоровления национальных и межнациональных отношений и в процессе сдвигов в этой области, опираясь на них, приступить к коренному обновлению федерации под углом зрения упрочения единства советского многонационального государства

и развития его экономического потенциала. Стремительное развитие событий, связанных в первую очередь с резким ухудшением экономики, продовольственного снабжения населения, обесцениванием рубля, разрушили планы постепенной реформы учреждений федеративной политической системы.

В постановке и обсуждении проблем советской федерации можно выделить три условных этапа. Первый этап – от XIX Всесоюзной партийной конференции (1986 г.), принявшей резолюцию «О международных отношениях», до принятия «Платформы КПСС о политике партии по национальному вопросу в современных условиях» (сентябрь 1989 г.). Второй этап охватывает несколько месяцев – до принятия решения XX съездом компартии Литовской ССР о ее выходе из состава КПСС и образовании самостоятельной Коммунистической партии Литвы и последовавших за ним решений Верховного Совета республики, провозгласивших ее независимой (март 1990 г.). Наконец, третий этап – повсеместное движение в союзных республиках за экономическую и политическую самостоятельность, принятие ими и даже некоторыми автономными республиками деклараций о суверенитетах, признание необходимости заключения Союзного договора и его непосредственная подготовка.

Для первого этапа характерны понимание необходимости существенных изменений и определенных преобразований в федерации и внутрифедеративных отношениях путем расширения самостоятельности и укрепления суверенитета союзных республик и более четкого разграничения компетенции между ними и Союзом. Вначале мыслилось осуществить это в рамках положений Конституции 1977 года. Однако по мере внедрения плюрализма и освоения демократических форм дискуссии рамки постановки проблем расширились, а формы обострились.

На ход обсуждения различных аспектов назревших проблем федеративной структуры повлияли определенная открытость и раскрепощение мысли периода начала перестройки. Вопросы национальные выдвинулись в число самых актуальных и острых, реальность была такова, что они быстро превратились в клубок противоречивых и сложных проблем, стали опережать политику, и нередко к решению таких вопросов не были готовы ни государственный аппарат и его верхи, в которых формируются методы действий в новых условиях, ни идеологи, призванные разрабатывать и предлагать обоснованные ответы.

Характерны для этого этапа реформы советской федерации материалы заседания «круглого стола», организованного Институтом государства и права АН СССР в сентябре 1988 года. Это было пер-

вым крупным обсуждением государственно-правовых аспектов национальных отношений за многие десятилетия. В нем участвовали многие видные ученые, занимавшиеся этими вопросами. Основная задача обсуждения состояла в том, чтобы «выявить новые подходы, новые решения, новые проблемы, касающиеся советской федерации в условиях демократического общества».<sup>1</sup> При этом надо было ответить на основной вопрос: «Есть ли возможности для развития и укрепления федерации в рамках действующей Конституции союзных и автономных республик?» Почти все участники ответили на это утвердительно. Предлагались как условие решения национального вопроса и проблем национально-государственного устройства следующие меры: укрепить «взаимосвязь развития национальных отношений с демократией» (Н.П. Фарберов); «совершенствовать содержание и формы советской национальной государственности, федеративной формы и структуры советского государства» путем организации «широкой федерации», куда входили бы непосредственно, наряду с 15 союзными республиками, и другие автономии (В.С. Нересянц); «дать возможность автономным республикам на основании волеизъявления своих народов переформироваться в союзные республики и входить в состав СССР в качестве его субъектов» (Н.А. Айвозян); создать в РСФСР парламент «двухпалатной структуры» (Д.Л. Златопольский); «расширить сферы участия союзных республик в деятельности союзных органов», закрепить на конституционном уровне принцип: «Все, что не закреплено в Конституции СССР за Союзом ССР, относится к ведению союзной республики» (М.Н. Алиаскеров); расширить права союзных республик, предоставив им право «переходить на полный хозрасчет и самофинансирование» (В.О. Миллер, А.Р. Палтсер).<sup>2</sup>

На совещании отмечалось, что ленинское определение федерации как союза равных «давно предано забвению» (А.А. Бартусевичус); «тенденция чрезмерной централизации власти привела к падению престижа национальной государственности союзной республики» (Я.В. Путкарадзе); «национально-государственные отношения носили на деле административно-командный характер, опирались на властные императивные методы и методы внесудебной репрессии» (С.З. Зиманов).<sup>3</sup>

Как видно из изложенного, предложения и рекомендации в основном не выходили за рамки принципиальных положений Конституции СССР. Предлагалось внести определенные изменения в Конституцию,

<sup>1</sup> Советское государство и право. 1989. № 1. С. 30.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 30–48; №2. С.18–33.



весомо расширяющие права хозяйственной самостоятельности союзных республик, укрепляющие их внутрифедеративные суверенитеты. В то время речь еще не шла о крупных преобразованиях в системе федерации.

Второй этап в реформировании советской федерации начался с подготовительных работ к Пленуму ЦК КПСС, созыв которого намечался ближе к осени 1989 года. На нем должны были обсуждаться национальные и межнациональные отношения. С середины 1988 года заметно активизировались заинтересованные обсуждения, обмен мнениями. Дискуссии развернулись в основном вокруг проблем суверенитета союзных республик, автономных образований, защиты прав малых наций и национальных меньшинств, причин начавшихся осложнений в межнациональных отношениях. Одновременно получили распространение митинговые и забастовочные формы движений. Они обострили дискуссию. Некоторые республики ратовали за коренную реорганизацию федеративного союза. Диапазон предложений был довольно широк. В печати и на съездах депутатов СССР вносились предложения упразднить существующее деление национально-территориальных образований на союзные и автономные республики, на автономные области и округа, уравнивать их статусы и правовое положение, на их месте создать систему равноправных национальных автономий с выходом непосредственно в федеративный Союз. По мнению их авторов, при этом не будет «высших и низших», «первого сорта и второго сорта» автономных образований». «Независимо от численности, – писал один из участников обсуждений, – каждое национальное образование не по квотам, а по принципу равноправия должно быть представлено в парламенте страны». Причем каждая нация сама должна была выбирать форму своей автономии и решать, «сохранить автономию в рамках существующей федерации или на правах союзной республики войти в состав самостоятельной суверенной единицей».<sup>1</sup> По мнению другого автора, «сложилось государство, в котором нарушен принцип политического равенства всех наций и народностей в организации Союза». Равноправием на деле пользуются только 15 наций из более пятидесяти, давших свое имя национально-территориальным образованиям. Одной из важных причин межнациональных трений, считал он, является «политическая иерархия народов, наделенных различными государственно-политическими правами». Как выход из положения предлагалось вместо существующей структуры союзных республик и национально-территориальных автономий «организовать, начиная с низов до союзного уровня, независимо от

---

<sup>1</sup> Ханджян Г. Чтобы набрать высоту // Правда. 1989. 4 сентября.

численности и наличия национально-территориальных образований, Союзы национальных общин»,<sup>1</sup> которые подчинялись бы Советам народных депутатов.

Как видно из изложенного, в указанных вариантах речь идет о ломке структуры федерации и национальных автономий. Хотя основная цель, лежащая в их основе, благородна – обеспечить равенство и равноправие всех наций в сфере государственных отношений, трудно согласиться с предлагаемыми решениями. Равенство наций – не уравниловка. Защита их интересов в конкретном плане также разнообразна, как разнообразны сами нации, их культура, традиции, языки. Стремление уравнивать все нации и народности, независимо от численности, образа бытия и мышления, путем введения для всех одной формы организации и равного их представительства в высшем парламенте, не может считаться эффективной мерой, да и противоречит принципу конкретно-исторического подхода, испытанного на практике многими поколениями. Противоречие заложено в самой новой структуре: вместо связи «Союз – республика» предлагается «Союз – нация», т. е. сама по себе нация без территории конструируется в политическую автономную организацию.

В то время мало кто сомневался в том, что советская федерация обладает значительными неиспользованными внутренними возможностями самоуправления и саморазвития наций, и считалось, что эти возможности еще достаточно не раскрыты. К тому же это готовая действующая конструкция, которую при желании можно было запустить в полную силу. Следует учитывать, что союзная республика и другие национальные автономии являлись не только самоопределившимися политическими образованиями. Они одновременно представляли собой структуры управления вообще, вне зависимости от того, какие национальности их населяли. А предлагаемые «национальные общины», «национальные союзы» общеуправленческую функцию не несут. Они направлены исключительно в сторону «равноправия наций» и в силу этого, вполне вероятно, способствовали бы росту национального изоляционизма.

Мысль об уравнивании всех наций в правах и в политическом статусе нельзя считать достаточно продуманной. Ссылка на опыт территориальных автономий в США, Швейцарии, Федеративной Республике Германии представляется абстрактной. В обстановке обострения национальных и межнациональных отношений, роста выступлений за самостоятельность и независимость республик, укрепления их общественного и политического престижа постановка вопроса об их ликвидации выглядит движением против течения, шагом назад.

<sup>1</sup> Шантарин П. Приоритет общения // Правда. 1989. 6 сентября.

Большой общественный резонанс вызвал проект Платформы КПСС по национальному вопросу «Национальная политика партии в современных условиях». В ней проблемам советской федерации был посвящен специальный раздел, признано, что «условием стабильности и успешного развития нашей федерации является нахождение оптимального соотношения между правами союзных республик и Союза ССР как целого».<sup>1</sup>

Основное внимание было сосредоточено на разделении функций, определении компетенции и взаимных обязательств Союза и республик. Указывалось, что за Союзом должны быть закреплены полномочия по определению основ политического развития, обеспечению обороны страны, проведению внешней политики, координации и решению общих задач в области экономики, науки и культуры; полномочия, «необходимые для обеспечения динамичного и устойчивого развития народнохозяйственного комплекса страны». Предусматривалось расширение суверенитета союзных республик: «они властны решать все вопросы государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые добровольно передаются ими в ведение Союза». В сфере экономики самоопределение и суверенитет союзных республик, как зафиксировано в документе, проявлялся бы в их переходе на хозрасчет и самофинансирование. Весьма сдержанно и мало сказано о формах самостоятельности и независимости в областях политических отношений и законодательной деятельности. Структурные изменения в федерации касались только РСФСР в плане создания в ней новых республиканских органов и перехода к управлению по крупным регионам, а также создания двухпалатного Верховного Совета. Предусмотрено было создание национальных районов, сельских и поселковых Советов в местах компактного проживания национальностей, которые не имеют своих национально-территориальных образований.

В целом, проект Платформы партии по национальному вопросу по глубине предусмотренных в ней изменений в сфере государственно-федеративных и национально-федеративных отношений был умеренным документом, в нем придерживались принципа «достаточного расширения» прав и статуса союзных республик при сохранении сильного Центра.

Между тем национальные и межнациональные отношения продолжали обостряться. К болезненным и конфликтным проблемам Нагорно-Карабахской автономной области (Азербайджанская ССР) прибавились апрельские события в Тбилиси, кровопролитные конфликты в Фергане (Узбекская ССР), межнациональная конфронтация в Новом

<sup>1</sup> Национальная политика партии в современных условиях (Платформа КПСС) // Правда. 1989. 17 августа.

Узене (Казахская ССР). Росли требования масс, в том числе со стороны различных групп и органов в некоторых союзных республиках, о необходимости пересмотра сложившихся взаимоотношений между республиками и Центром, ущемляющих суверенитет республик. 16 ноября 1988 года Верховный Совет Эстонской ССР принял Декларацию о суверенитете республики. Спустя полгода, 18 мая 1989 года, Верховный Совет Литовской ССР принял аналогичную Декларацию «О государственном суверенитете Литвы». В них провозглашались экономическая, политическая и законодательная самостоятельность республик в решении вопросов, относящихся к внутренней их жизни, право приостанавливать законы Союза ССР, если они по тем или иным мотивам не могут быть применены в регионах, право республик распоряжаться бюджетами и естественными материальными ресурсами. Эти акты получили поддержку на митингах различных местных неформальных объединений. В них тогда еще не ставились вопросы ни о полной независимости, ни о выходе из состава Союза ССР.

Довольно внушительным было другое идейное течение, выступающее против расширения прав и самостоятельности республик, за необходимость обеспечения безусловного верховенства Союзного закона и за то, чтобы его действие не могло быть ни ограничено, ни изменено, ни приостановлено на территории любой союзной республики решениями их Верховных Советов. Его сторонники в декларациях республик Прибалтики о государственном суверенитете усмотрели идею «замены союзных начал конфедеративными»,<sup>1</sup> «стремление представить конфедерацию предпочтительнее федерации».<sup>2</sup> Они не без основания считали, что такое движение Союза ССР – от федерации к конфедерации – было бы движением вспять с самыми отрицательными последствиями для жизни национальностей, в том числе Прибалтийских республик, и для страны в целом.

Принятие республиками Прибалтики первыми деклараций о суверенитете и последующие осложнения отношений с Союзом имели свою мотивировку. Эти республики в той или иной мере еще сохранили остатки буржуазно-демократических свобод. Конституционная норма, утверждающая, что «союзная республика – суверенное Советское Социалистическое государство» (ст.76 Конституции СССР), была формальной, ничуть не мешала непомерной «централизации власти и управления в руках Союза и служила удобным прикрытием для нее. И другое конституционное установление о том, что «Союз ССР обеспечивает защиту суверенитета Союзной республики», также не

<sup>1</sup> Михалева Н., Патидзе Ш. Федеративный Союз // Правда. 1989. 12 июля.

<sup>2</sup> Бромлей Ю. Федерация или конфедерация // Правда. 1989. 7 августа.

работало, точнее, работало односторонне. Оно понималось как защита интересов империи в национальных республиках. Не конституционные нормы и формальные установки определяли взаимоотношения между Союзом и союзными республиками. Верховодила всеми делами административно-командная система, действовавшая по принципу: «воля Центра превыше всего». Немаловажное значение имело и то, что период вхождения Латвии, Литвы и Эстонии в состав СССР был периодом разгула сталинских репрессий. Если это в какой-то мере стало «привычным» явлением для «старых» республик, то для республик Прибалтики было «новым», и репрессии разыгрались на их территории с не меньшей силой, чем к середине 30-х годов в стране.

На этом фоне перестройка в стране, начатая по инициативе сверху и охватившая все важнейшие сферы жизнедеятельности общества, представлялась радикальной и даже революционной. Она официально признавалась крупной мерой по созданию качественно нового общества – гуманного, демократического социализма. При этом был провозглашен лозунг: «Дело перестройки – в первую очередь дело самих народных масс». Были созданы благоприятные политические и идеологические условия для того, чтобы народ становился «инициативной» силой в перестройке. В этой обстановке «разыгрывались» варианты обеспечения подлинного суверенитета союзных республик.

Платформа партии по национальному вопросу, принятая на сентябрьском 1989 года пленуме, обобщила предложения, поступившие в ходе широкого и открытого обсуждения его проекта по стране. Правда, времени было отпущено на это мало – всего около месяца. Хотя внесенные изменения были не принципиальными, сам по себе факт обращения к предложениям низов был важной вехой в политической жизни. Период (сентябрь 1989 – февраль 1990 года) можно назвать предкризисным этапом для федерации. Произошло дальнейшее обострение межнациональных отношений, как в «старых» национальных регионах, таких как Азербайджан и Армения, так и в новых, в виде размежевания населения по национальным признакам в борьбе за влияние и власть на местах (Прибалтийские республики, Молдавская ССР и др.). Оно отразилось и на федеративных отношениях. В ряде мест на митингах неформалов появились лозунги с требованием выхода из состава Союза ССР. Дело доходило до обсуждения и принятия решений в Верховных Советах отдельных республик об их полной независимости. Кульминационным событием явилось решение XX Съезда Компартии Литвы, провозгласившее создание самостоятельной коммунистической партии республики с выходом из состава КПСС. Одновременно образовалась другая компартия республики, стоящая на платформе

КПСС. Таким образом, произошло серьезное размежевание внутри компартии республики по принципиальным идеологическим и политическим вопросам. Это имело прямое отношение к Союзу республик – советской федерации, к ее настоящему и будущему. На совещании партийного актива в Вильнюсе, состоявшемся в начале января 1990 года, Первый секретарь новой Компартии Литвы А. Бразаускас это решение обосновал следующим образом: «Раз в Литве экономическая самостоятельность, то как можно без самостоятельной Компартии?»<sup>1</sup>

В дальнейшем Литва все больше отходила от Союза республик, стала действовать в ряде случаев как самостоятельное государство. Это было ударом по федеративному Союзу. Состоялась поездка группы членов Политбюро во главе с Генеральным секретарем КПСС М.С. Горбачевым в Литву, и ее итоги обсуждались на Пленуме ЦК КПСС. Однако смягчить событие, тем более приостановить его развитие или повернуть в прежнее русло не удалось.

Обстановка, сложившаяся в федерации, была чрезвычайной, заговорили о новом Союзном договоре. Жизнь ставила трудные вопросы. Найти адекватные им конструктивные решения, в конечном итоге обеспечивающие жизнеспособность и рациональность федеративного союза, – такова была задача Центра. Надо сказать, что центральные органы партии, выполнявшие еще свою прежнюю роль ядра политической системы общества и ответственные за разработку Большой политики, по-видимому, еще не были готовы для ее решения. Об этом свидетельствует ряд документов высших партийных инстанций. В конце 1989 года был опубликован документ, представляющий основополагающую теоретическую концепцию партии. Он был обсужден и подготовлен Политбюро, хотя вышел в авторстве генсека. О советской федерации в нем говорилось очень мало, в нескольких строках. Советская федерация должна была быть «гармонично сочетающей интересы национального суверенитета и развития с общими интересами союза народов страны. В ее рамках межнациональные отношения не могут не строиться на началах демократии и равноправия, взаимоуважения и свободного развития народов».<sup>2</sup> Общие соображения об обновленной федерации содержались и в речи М.С. Горбачева, произнесенной в Литве. Им было заявлено: «В своей национальной политике КПСС твердо привержена идее поиска эффективных форм развития республик. Каждая из них сможет внести свой неповторимый вклад в обновление социализма. Дифференциация моделей экономического разви-

<sup>1</sup> Правда. 1990. 16 января.

<sup>2</sup> Горбачев М.С. Социалистическая идея и революционная перестройка//Правда. 1989. 26 декабря.

тия, типов республиканских хозяйственных связей, взаимоотношений становится реальностью. На очереди переход к большей гибкости федеративных связей».<sup>1</sup>

Вопросы о новом содержании и конструкции советской федерации, о новом ее облике так или иначе были предметом обмена мнениями на сессиях Верховного Совета СССР и на съездах народных депутатов Союза ССР, особенно на февральском 1990 года Пленуме ЦК партии, обсудившем и принявшем проект Платформы КПСС к XXVIII ее съезду. Мнения не могли быть едиными, порою были противоположными, задача достижения консенсуса и не ставилась. Эти обсуждения свидетельствовали о путях поиска оптимальной модели федерации, соответствующей новым условиям, о новом подходе к ней.

На Пленуме ЦК КПСС предлагались различные модели коренного преобразования и переустройства федерации. «Рискну предположить, – говорил один из ораторов в своем выступлении, – что не так уже важно для будущности нашей Родины, в какую форму сольется самовыражение наций и народностей, в федерацию, допускающую и конфедеративные элементы, или во что-то самобытное, присущее только нашей отечественной государственности. По моему мнению, назрела необходимость в новом общесоюзном договоре, который гибко и дифференцированно регулировал бы эти проблемы. Представляется жизненным тезис не об унифицированном, а о многообразном характере связей между частями и целым».<sup>2</sup>

В основном в этом же русле выступили и другие. «Наш идеал, – говорил В.И. Вялис из Эстонии, – это не унификация, а единство многообразия».<sup>3</sup>

В выступлении Э.А. Шеварднадзе содержалась рекомендация: «Если мы хотим сохранить наше содружество братских народов, то должны воссоздать его как договорный союз действительно суверенных государств, на деле содействовать наполнению принципа национальной суверенности каждой республики реальным содержанием».<sup>4</sup>

Были и другие конструктивные предложения, направленные на расширение прав и статуса национально-территориальных автономий. Первый секретарь Каракалпакского обкома партии Узбекистана С.Д. Ниетуллаев предложил внести в Платформу запись о том, что автономные республики «наравне с союзными являются субъектами федерации и участвуют в разработке нового договора о Союзе ССР».<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Взаимный интерес, взаимная ответственность // Правда. 1990. 16 января.

<sup>2</sup> Правда, 1990. 7 февраля.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Правда. 1990. 8 февраля.

<sup>5</sup> Там же.

В опубликованном проекте Платформы КПСС к XXVIII съезду партии один из разделов был назван «К новой федерации». В нем заявлено о решительном отходе «от сталинской, по сути своей унитарной модели государственного устройства» и «о переходе к политике полной последовательной реализации принципа федерализма».

В качестве практических мер сочтено необходимым развитие договорного принципа построения Союза, более четкое разграничение компетенции Союза и республик, «укрепление суверенитета, расширение прав автономных республик, автономных областей и автономных округов, их возможности самостоятельно решать крупные вопросы экономической, социальной и культурной жизни».<sup>1</sup>

Проект Платформы – наиболее значительный политический документ, охватывавший важнейшие сферы перестройки, в том числе и вопросы существенного обновления самой партии. В частности, предусмотрено завершение перестройки структуры всех государственных органов, передача власти Советам и «коренное преобразование советской федерации». Формула «сильный центр и сильная республика», подвергшаяся критике, была заменена указанием на то, что «современная экономика не может обойтись без Центра, действующего на макроуровне. У Центра нет интересов самих по себе, отличных от коренных интересов входящих в федерацию республик, народов».<sup>2</sup>

В это же время происходили значительные изменения в федерации, в ее структуре и содержании. Они или были осуществлены, или намечены к осуществлению в рамках реформы политической системы страны. Ряд важных вопросов структурного развития Союза и союзных республик был отражен в принятых изменениях и дополнениях к Конституции Союза ССР и Конституциям союзных республик, а также в новом избирательном законе. Было провозглашено создание нового высшего органа – Съезда народных депутатов СССР, реорганизованы Верховный Совет Союза и Верховные Советы союзных республик с приданием им статуса постоянных высших законодательных и контрольных органов между съездами. Учреждена президентская власть. Изменены методы формирования и структура местных Советов. Объявлена передача Советам народных депутатов всей полноты власти в Центре и на местах.

Остро стоял вопрос о защите интересов национальных меньшинств. Время от времени поднимался вопрос о переходе к двухпалатной структуре Верховного Совета не только в союзных, но и в автономных республиках. В основном это мыслилось так: одна палата будет пред-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> К гуманному и демократическому социализму. Проект (Платформа ЦК КПСС к XXVIII съезду партии) // Правда. 1990. 13 февраля.



ставлять Совет республики, а другая – Совет национальностей. Во вторую войдут равное число представителей от каждой из основных наций, проживающих на территории республик. Такая организация, по мнению сторонников этой модели, должна была служить гарантом обеспечения интересов и равного права малых наций и национальных меньшинств. В данной постановке имелись и рациональные, и негативные моменты. Однако преобладало мнение о том, что есть формальное основание в организации второй палаты в структуре Верховного Совета республики, если в ее составе имеются две и более национально-территориальные автономии. Даже при наличии этого фактора вопрос о необходимости ее организации должен решаться в каждой республике сугубо индивидуально, исходя из конкретных условий. Дело в том, что увеличение числа параллельных органов в принципе не улучшает и не упрощает управление, а напротив, его осложняет. Не усложнением структуры Верховных Советов республик надо было удовлетворять и защищать интересы наций, в том числе и малых, а эффективнее следовало бы проводить это через специально созданные постоянные подразделения – комитеты и комиссии Верховного Совета по национальным и межнациональным отношениям, по делам национальных меньшинств, с обеспечением в органах их должного представительства с решающими и совещательными голосами. Следовало иметь в виду, что сама республика образована на основе самоопределения определенной нации, является национальной республикой. Создание двух палат в составе ее Верховного Совета представляло не что иное, как создание двух национальных палат. Другое значение оно имело в федеративной республике.

Полемику и разногласия вызвали принципы и основания вхождения республик в состав Союза ССР в историческом прошлом и печальные итоги, к которым привела их односторонняя политизация. Особого накала они достигли в республиках Прибалтики.

Добровольность и волеизъявление населения республики официально считались основополагающими принципами ее вхождения в федеративный Союз. Это зафиксировано в Договоре и Декларации об образовании Союза ССР от 1922 года. В годы безраздельного господства административно-командной системы эти принципы имели формальное значение, что особенно проявилось на практике в период вхождения Латвии, Литвы и Эстонии в состав СССР. Согласно секретным протоколам Советско-германского договора 1939 года (Пакт Молотова – Риббентропа), определившим сферы влияния двух держав, Прибалтийские государства относились к зоне оккупации советскими войсками. Так оно и было. В 1940 году эти государства присоединились к СССР и вошли в его состав в качестве

союзных республик. Спустя много лет, когда эти секретные документы стали достоянием гласности, в официальных решениях партийных и советских органов указанных республик это историческое соглашение было расценено «как политическое насилие».<sup>1</sup>

22 августа 1989 года в Вильнюсе опубликовано заключение специальной комиссии Верховного Совета Литовской ССР. В нем Декларация Народного сейма Литвы от 21 июля 1940 года о вступлении ее в состав СССР, а также Закон СССР о принятии Литовской ССР в состав СССР от 3 августа 1940 года объявлены незаконными, недействительными актами, не имеющими юридической силы. Аналогичные решения были приняты и в Латвии, и в Эстонии.

Взаимоотношения Центра и союзных республик, какими должны быть республики – эти два вопроса, пожалуй, являлись главными в практике и теории радикального обновления советской федерации. Они возникли не сразу, их в той или иной мере ставили и пытались решить на протяжении всей истории советского многонационального государства. Но решали их под знаком усиления Центра. Союзным республикам все больше отводилась исполнительная роль в административно-командной системе. Такая практика, утвердившаяся в течение ряда десятилетий, начала давать «плоды».

Этап развития советской федерации второй половины 80-х годов характеризуется, с одной стороны, кризисным состоянием, а с другой – интенсивными поисками новых путей и форм сотрудничества и взаимосвязей союзных республик с центральными органами Союза и между собою. Это происходило в сложных, порою драматических условиях, связанных с осложнением национальных и межнациональных отношений, с осуществлением серьезных реформ в экономике, политической системе страны. Работа в этих направлениях шла не гладко. Иного пути быть не могло. Речь шла не о рядовом обновлении федеративных отношений, как в прежние годы, а о радикальных преобразованиях, допустимых в рамках Союза ССР.

Диапазон суждений и вариантов относительно реорганизации федеративного Союза был весьма широк – от обычных реформистских идей до необычных и экстремальных. Такое стало возможным впервые за все годы истории Союза республик. Сам по себе этот факт, несмотря на зигзаги и ограничения, представлял крупное положительное явление. В условиях диалога, сопоставления мнений намного облегчалась задача поиска оптимальных форм взаимоотношений внутри федеративного Союза.

<sup>1</sup> Такая оценка, в частности, дана на XX Пленуме ЦК Компартии Литвы //Правда. 1989. 30 августа.

Основным содержанием коренных преобразований в советской федерации оставались поиски и закрепление новых форм взаимоотношений между Союзом и союзными республиками. Эти отношения должны были исходить из изменившихся условий и необходимости обеспечения большей самостоятельности и демократического развития республик в рамках принципа самоопределения наций, более полного использования потенциала советской федерации, необходимости ее укрепления.

На Втором Съезде народных депутатов СССР (февраль 1989 г.) большая группа депутатов (140 чел.) сделала следующее заявление: «Мы против подчинения национальных республик сильному Центру, то есть против унитарного, имперского государства, созданного Сталиным и сохраняющегося поныне. Мы считаем необходимым скорейшую выработку нового договора о Советском Союзе как свободном и добровольном объединении суверенных республик по формуле «Сильные республики и созданный ими Центр».<sup>1</sup> Депутат от Молдавии, говоря о необходимости составления нового договора о Союзе республик, ставил вопрос: «Что важнее – первичность республики и вторичность Союза или наоборот?» По его мнению, «основой Союза все-таки является республика, ее суверенность, добровольность вхождения в состав Союза, гарантии самоопределения. Равноправные республики как суверенные субъекты реорганизованного и перестроенного Союза должны развивать свои отношения на принципах абсолютного доверия».<sup>2</sup> Подобные выступления были и на внеочередном третьем съезде народных депутатов СССР (1990 г., март). Депутат, первый секретарь ЦК Компартии Казахстана Н.А. Назарбаев сказал: «Мы глубоко убеждены в верности известной формулы: сильные республики – это сильная держава, крепкий Союз!».<sup>3</sup>

В начале перестроечного периода преобладающим тезисом оставалась формула: центр должен быть авторитетным и сильным. Слабое или маломощное союзное государство вряд ли будет устраивать союзные республики. В то же время мало было согласных с тем, чтобы центральные федеральные министерства и комитеты оставались органами «властвующего управления», диктующими и навязывающими свои решения и волю республикам без учета позиций последних и без согласования с ними, как это было до сих пор.

<sup>1</sup> Оно было зачитано народным депутатом СССР Ю.Н. Афанасьевым//Известия. 1989. 23 декабря.

<sup>2</sup> Из выступления народного депутата СССР И.Д.Хадыржэ//Известия. 1989. 23 декабря.

<sup>3</sup> Из выступления народного депутата СССР Н.А. Назарбаева//Известия. 1990. 14 марта.

## 8. Углубление кризиса политической системы и начало распада союза

В области экономики «яма застоя» оказалась более глубокой и опасной для советской системы. К этому выводу, хотя и с большим опозданием, пришла сама высшая власть. К середине 80-х годов перестройка стала осознаваться как неотложная необходимость. Она была подготовлена и созрела как отрицание всего негативного, охватившего важнейшие сферы социально-экономической и политической жизни общества, как отрицание последствий культа личности, беззакония, насилия, административно-командных методов руководства и управления, застоя, приведших социализм к кризисной ситуации.

Перестройка, мирно начатая сверху, исходила из необходимости достижения качественно новых, более высоких рубежей развития общества, из необходимости его радикального обновления и устранения искривлений, пустивших глубокие корни во все сферы общественной жизни. Она охватила государственные институты, органы и формы управления отраслями народного хозяйства и культуры, партийный и государственный аппарат, общественные организации, правовую систему. Причем центр обновления был перенесен не на структурную реорганизацию и координацию их деятельности, хотя и эти вопросы важны и имели место. Качественно новой была ставка на демократизацию и развитие гласности, принципов и начал народовластия и плюрализма мнений в обществе. Предполагалось, что в результате этих мер удастся раскрыть потенциальные силы, творческие возможности личности и устранить ее отчуждение от собственности, от аппарата управления и от дел социально-политических.

С тяжелым наследием страна вступила в перестройку экономики. Не менее тяжелым оно было в политической системе. В том, что экономика оказалась в тисках кризисных явлений, во многом была виновна экономическая политика, т.е. определенные командные и управленческие узлы политической системы, занимавшиеся экономикой и определявшие направления ее развития. Какую бы область политики ни взять, они формируются в недрах политической системы. В этом плане все начинается с политической системы и сходится к ней.

Политическая реформа проводилась в многонациональном, да еще федеративном государстве. Это придало ей особый характер и своеобразие. Национальная политика – «самая сложная политика, ибо в ней в тугий узел завязываются и экономические, и социальные, и духовные проблемы».<sup>1</sup> В этом смысле национальная политика, мож-

<sup>1</sup> Горбачев М.С. О практической работе по реализации решений XIX Всесоюзной партийной конференции // Коммунист. 1988.

но сказать, это политика большого деятеля или коллективного ума мудрых. Чтобы правильно сочетать в ней общесоциальные и национальные, общесоюзные и национально-территориальные интересы, требуется выверенная гуманистическая политика. Именно этого не было в СССР, а если и было, то во многом иллюзорно и формально. Достаточно сказать, что десятилетиями в ежегодные статистические сборники о народном хозяйстве СССР, а также союзных республик не включались данные о социально-национальной, национально-культурной структуре общества и регионов. Не проводились социологические исследования национальных и межнациональных отношений. Отдельные попытки в этой области касались лишь частных, второстепенных участков отношений и носили эпизодический характер. Они не могли оказать и не оказали сколько-нибудь заметного влияния на национальную политику, которая в большей части формировалась в стороне от национальных интересов.

Требования жизни оказались неумолимыми. В повестку дня перестройки было включено коренное обновление национальных и межнациональных отношений и выработка соответствующей этой задаче новой национальной политики. Это было связано с тем, что, во-первых, национальная политика не изолирована от всех других областей политики, подвергающихся радикальным реформам. Во-вторых, запущенность, деформация национальных отношений, серьезные перекосы в национальной политике были не менее глубоки, чем в других сферах общественной жизни. Партия сама вынуждена была признать такое положение. На XIX Всесоюзной партийной конференции ее делегатами было заявлено, что национальный вопрос «у нас один из запущенных» и что «одно из тяжких наследий культа – извращение ленинской национальной политики».<sup>1</sup> Во многом было выхолощено содержание интернационализма. Тогда наивно считали, что ряд важных идей Ленина по национальному вопросу или извращен или предан забвению. Самовыражение наций часто подводилось под крамольные статьи. Введение гласности, демократии и плюрализма мнений, которые связаны с началом перестройки, расширило горизонты видения и оценки того, что было и что могло быть. Стали открыто говорить о серьезных негативных явлениях, о чем прежде не было принято высказываться. На первом месте стояли вопросы о советском федерализме, о его организации и проблемах, особенно о суверенитете союзных республик. По существу речь шла о политической системе Союза ССР, оцениваемой весьма критически.

Суверенитет и автономная самостоятельность союзных республик,

<sup>1</sup> Из выступлений С.Г. Арутюняна, Б.И. Елейника//Правда. 1988. 1 и 2 июля.

не столько их экономические, сколько политические аспекты скоро стали гвоздем проблем перестройки. В этом не было ничего противостественного, хотя попытки миновать это предпринимались. Чрезмерная централизация власти и управления в руках союзных и федеральных инстанций привела к ликвидации многих конституционных прав и полномочий союзных республик, к лишению их самостоятельности в решении тех вопросов, которые относились к их компетенции, к ограничению и ущемлению их суверенитета. Под маркой обеспечения приоритета общих задач игнорировались специфические местные и национальные интересы республик. При принятии решений в центральных ведомствах Союза ССР, касающихся союзных и автономных республик, не учитывались нужды и мнения последних. Перестройка этих отношений началась под видом обеспечения большей самостоятельности союзных республик как условие эффективного социально-экономического и политического функционирования Союза ССР. Создалась обстановка, в которой процесс перестройки не мог быть успешным без опоры на республики, в свою очередь республики не могли перестроить свою внутреннюю жизнь без коренного изменения их статуса суверенности и самостоятельности.

Развитию процесса «суверенизации» республик способствовала политика форсированного превращения федеративного Союза в единую административную организацию. О масштабах и уровне централизации отраслей народного хозяйства, приведшей к «хозяйственному бесправию» союзных республик, говорят следующие факты. Предприятия, находящиеся в подчинении республик, к середине 80-х годов выпускали только 5% промышленной продукции страны; а остальные 95% приходились на долю предприятий союзного подчинения. В Казахстане, например, продукция республиканских промышленных предприятий составляла около 7%. Если в целом по стране предприятия союзного подчинения в среднем отчисляли из прибылей 2% в бюджет республик, то по Казахстану это отчисление составляло только 1%. Республика располагалась одной пятой частью государственных централизованных капиталовложений.<sup>1</sup> Правильно отмечалось в печати, что «в столь усеченной хозяйственной самостоятельности республик кроется одна из причин обострения межнациональных отношений и возникновения как защитной реакции национального эгоизма и местничества».<sup>2</sup>

Деформация общественной системы в периоды культа личности и застоя пагубно отразилась и на национальных, и межнациональных отношениях. Характерная для этого периода административно-ко-

<sup>1</sup> К гармонии интересов // Известия. 1989. 30 марта.

<sup>2</sup> Там же.

мандная система, основанная на предельной централизации властно-управленческих структур, по своей сути была несовместима с автономностью, тем более с «малым» суверенитетом национальных регионов. Объявив национальный вопрос решенным, Центр по сути игнорировал различия, особенности и интересы развития республик. Вопреки всему этому жизнь национальностей оставалась сложной социальной реальностью, в ней за многие годы накопились острейшие проблемы, получившие теперь выход в различных формах, порою в неординарных и негативных. Многие причины того, что «национальный вопрос в Советском Союзе приобрел... исключительную остроту», кроются в историческом прошлом. Одна из важнейших унаследованных острых проблем – это сведение фактически на нет суверенитета и самостоятельности союзных республик и, как следствие этого, ограничение в использовании внутренних их возможностей как политической структуры национального самоопределения. Это сопровождалось искусственно подстегиваемой политикой «денационализации», «полинационализации» республик путем смещения этносов и их переселения за счет массового привлечения рабочих и иных кадров из других регионов, проводимой под прикрытием односторонне толкуемого лозунга интернационализации населения. Нелегко был путь осознания, что «реальный суверенитет республик невозможен без их экономической самостоятельности».<sup>1</sup>

Критика всего негативного, имевшего место в прошлом, в том числе и в области национальной политики, развернутая в первую очередь по инициативе самой компартии и получившая широкий отклик по всей стране, охватила и одну из центральных проблем советской федерации – вопрос о суверенитете союзных республик. В обстановке возрождения и роста самосознания коренных национальностей в республиках, совпавших с этапом существенных преобразований, интерес к статусу республик особенно усилился. Работа по подготовке различных разработок и вариантов по расширению политико-организационных законодательных полномочий республик шла в полную силу. Происходила политизация «суверенитета» – суверенных прав субъектов федерации.

Здесь следует сделать небольшое отступление, чтобы разобраться в советской природе суверенитета союзных республик, ставшего одним из центральных вопросов реформы политической системы общества.

«Суверенитет» как государственно-правовое понятие означает независимость и самостоятельность верховной власти государства в

---

<sup>1</sup> К гуманному, демократическому социализму. Проект (Платформа ЦК КПСС к XXVII съезду партии) // Правда. 1990. 13 февраля.

решении внутренних и внешних дел. В энциклопедиях разных изданий имеются упоминания о суверенных правах союзной республики. Так, в первом издании Большой Советской Энциклопедии сказано: «Суверенитет Союза ССР не только не исключает, но предполагает суверенитет составляющих его союзных республик, их суверенитет лишь в пределах ст. 14 Конституции СССР 1936 года».<sup>1</sup> Аналогичная трактовка дана во втором издании: «Вне пределов компетенции СССР союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно, полностью сохраняя свои суверенные права».<sup>2</sup> В третьем издании Большой Советской Энциклопедии союзной республике отведено больше места по сравнению с предыдущими изданиями. «Союзная республика, – указывается в ней, – суверенное национальное советское социалистическое государство, добровольно объединившееся в области экономической, политической и обороны с другими равноправными союзными республиками в одно союзное (федеративное) государство – Союз Советских Социалистических Республик». Вне пределов ст. 14 Конституции союзная республика «осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя свои суверенные права. В свою очередь охрана суверенитета союзной республики является конституционной обязанностью Союза ССР (ст. 15)».<sup>3</sup>

После принятия Конституции 1977 года начали говорить о двуедином процессе развития советского государства: об усилении союзных начал государства, т. е. о еще большей централизации власти, ставшей якобы объективным законом ввиду развития процесса слияния наций, денационализации национальных отношений и о расширении суверенных прав союзных республик. Под последним понимали расширение компетенции республик в некоторых второстепенных сферах деятельности при общем бесправии.

Суверенитет союзной республики был конституирован. «Союзная республика, – записано в Конституции СССР 1977 года, – суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в Союз Советских Социалистических Республик» (ст. 76). В ней также указано, что суверенитет союзной республики выражается в самостоятельном осуществлении государственной власти на своей территории, за исключением тех вопросов, которые отнесены к ведению Союза ССР. А к ведению Союза ССР, согласно ст. 73 Конституции, отнесены все важнейшие вопросы развития общественной системы. Только в области экономики – проведение единой

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия. Первое издание. Т. 53. М., 1946. С. 95.

<sup>2</sup> Там же. Второе издание. Т. 40. М., 1957. С. 234.

<sup>3</sup> Там же. Третье издание. Т. 24. кн. 1. М., 1976. С. 277.



социально-экономической политики, руководство экономикой страны и отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения, определение основных направлений научно-технического прогресса, установление налогов и доходов, определение политики в области цен и оплаты и т. д. По смыслу п. 12 этой же статьи любой вопрос по усмотрению центральных органов Союза мог быть объявлен вопросом «общесоюзного значения» и отнесен к компетенции Союза. Практика развивалась в направлении все большей концентрации власти и управления в Центре, в федеральных органах, а союзные республики наделялись исполнительскими функциями. Их самостоятельность во многом стала формальной, декларативной.

Существует большая литература о суверенитете союзной республики, в том числе и исследовательская.<sup>1</sup> Значительная ее часть написана по принятому в то время шаблону: комментировать, оправдывать то, что зафиксировано в Конституции, в официальных решениях и материалах. Научная мысль, как правило, занималась больше абстрактно-теоретическими аспектами проблемы, а именно: понятиями национального, народного и государственного суверенитета, их связями и соотношениями, конституционными основами суверенитета Союза ССР и союзных республик, проблемой ограничения суверенитета последних в пользу федеральных органов, определением компетенции Союза ССР и союзных республик, объемом и пределами суверенитета союзной республики по Конституциям СССР 1936 и 1977 годов и др. Дело доходило до объявления самой союзной республики частным вопросом.<sup>2</sup> Почти все без исключения исходило из концептуального положения «о единстве суверенитета СССР и союзных республик в условиях советской федерации», толкуемом как их слитность, нераздельность. Один из исследователей в своей монографии, посвященной суверенитету союзных республик, писал: «Ныне проблемы суверенитета союзных республик в условиях СССР фактически не существует. Она, как указывалось выше, успешно решена. Следовательно, о проблеме суверенитета союзных республик можно говорить лишь в смысле характеристики и роли ле-

<sup>1</sup> Укажем на некоторые из них: *Левин И.Д.* Суверенитет. М., 1948; *Златопольский Д.Л.* СССР – федеративное государство. М., 1967; *Лепешкин А.И.* Советский федерализм. М., 1977; *Вихарев С.Р.* В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск, 1969; *Кудайбергенов У.Д.* Конституция развитого социализма и укрепление статуса союзной республики – в кн.: Конституционные основы государственного строительства в развитом социалистическом обществе. Алма-Ата, 1980. С.51 – 67; *Баймаханов М.Т.* Конституция СССР 1977 года о статусе союзной республики и ее месте в составе советской федерации – в кн.: Конституционные основы статуса союзной республики. Алма-Ата, 1985. С.35 – 62; *Сапаргалиев Г.С.* Формы участия союзных республик в решении общегосударственных вопросов. Там же. С. 147 – 191 и др.

<sup>2</sup> Правоведение. 1966. № 3. С. 149.

нинских идей и принципов, в соответствии с которыми эта проблема решена, а также характеристики путей и результатов ее решения».<sup>1</sup>

Суверенитет союзной республики как форма национальной автономии, разумеется, связан с общим понятием суверенитета государственной власти, но в то же время отличается от него. Это обусловлено тем обстоятельством, что союзная республика – органический субъект более крупной государственной системы и входит в нее как ее составная часть. Иначе говоря, союзная республика есть государственность в государстве – в Союзе республик. Ее суверенитет ограничен фактом вхождения в состав союзного государства.

В официальной политике суверенитет союзной республики сводился к ее экономической характеристике и успехи в экономической сфере воспринимались как проявление и результат ее суверенности. Сами по себе критерии и показатели экономического развития республики были первостепенны и важны. Однако они не имели прямого отношения к свободе, равноправию, самостоятельности, тем более к суверенитету союзных и автономных республик. Следует помнить формулу о том, что не только достижения должны быть благородными, но и пути, ведущие к ним, должны быть благородными. Только тогда устанавливается устойчивая гармония между содержанием и формой явления. Между суверенитетом и экономическим потенциалом республики была тесная связь, но не в таком объеме, которым определялся бы ее политико-правовой статус. 1987 – 1989 годы следует считать интенсивными поисками путей и частичной реализации мер расширения экономической самостоятельности союзных республик, а следовательно, в определенной степени и их суверенитета. Идея перехода к качественно новой системе территориального управления, основанной на хозрасчете, в том числе в республиках, была впервые выдвинута на сессии Верховного Совета СССР в июне 1987 года, на которой был принят Закон о государственном предприятии. В дальнейшем при Совете Министров Союза ССР было создано несколько комиссий для решения задачи обоснования и разработки общих принципов и конкретных предложений, направленных на существенное расширение прав и хозяйственной самостоятельности республик и перехода их на хозяйственный расчет и самофинансирование. В пакет предложений, намеченных к реализации, по данным начала 1989 года, входило: увеличение доли выпуска промышленной продукции республиканскими предприятиями в 8 – 10 раз, а в республиках Прибалтики, Средней Азии и в Молдавии он должен был составить 60 – 70% всего промышленного производства. Предусматривалась система мер по укреплению финансовой базы республик. Намечалось установ-

<sup>1</sup> Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск, 1969. С. 9.

ливать в пользу бюджета республики плату предприятий, в том числе союзного подчинения, за трудовые ресурсы, землю и воду. Причем размер таких платежей должен был определяться самими республиками. Предприятия союзного подчинения в перспективе должны были увеличить до 40% свои отчисления от прибылей в бюджет республики. Республика наделялась правом самостоятельного распоряжения своим бюджетом и его распределения между ведомствами без какого-либо ограничения и по своему усмотрению. Все эти и другие меры были направлены, как предполагалось, на коренное изменение положений союзных республик как самостоятельных и суверенных государственных образований, входивших в состав Союза ССР.

В течение 1989 года во всех союзных республиках шла интенсивная подготовительная работа, составлялись расчеты и варианты усиления экономической самостоятельности и перехода республик на самоуправление и самофинансирование: одни – с начала 1990 года, а другие – с начала 1991 года. В мае 1989 года Верховный Совет Литовской ССР принял Закон об основах экономической самостоятельности республики, который должен был вступить в действие с 1 января 1990 года. Аналогичные акты были приняты в Латвийской ССР (Закон «Об экономической самостоятельности Латвийской ССР»), в Эстонии (Закон «Об основах хозяйственного расчета Эстонской ССР»).

Парламент Союза ССР, идя навстречу настойчивым ходатайствам с мест, 27 ноября 1989 года принял Закон «Об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР».<sup>1</sup> Это был первый крупный прорыв на пути утверждения экономического суверенитета союзных республик. «Закон закрепляет, – говорилось в нем, – право суверенных союзных республик на самостоятельное ведение хозяйства и предусматривает равноправное их участие в межреспубликанской союзной деятельности».<sup>2</sup>

Высшим органам государственной власти и управления этих республик были представлены широкие права, в том числе: владение, пользование и распоряжение землей и другими ресурсами на своей территории, экономическое регулирование деятельности всех отраслей и субъектов хозяйства, находящихся на территории республик, формирование системы государственных доходов республики в соответствии с законодательствами республик и Союза ССР и др.

Дальнейшее развитие событий показало, что в республиках Прибалтики накопились гораздо более серьезные проблемы, чем их «экономическая самостоятельность» в рамках федерации. События

<sup>1</sup> Правда. 1989. 2 декабря.

<sup>2</sup> Там же.

развивались по пути образования самостоятельного независимого государства с возможным выходом из состава СССР.

После принятия закона, расширяющего экономическую самостоятельность прибалтийских республик, другие союзные республики ставили вопрос о распространении его действия и на них. Такое ходатайство получило поддержку в выступлениях ряда депутатов на Втором Съезде народных депутатов СССР. В одном из них говорилось: «Дать экономическую самостоятельность всем союзным, автономным образованиям, принять антимонопольные законы, закон о принципиальной новой инвестиционной политике в стране».<sup>1</sup>

Съезд дал поручение, в том числе и Верховному Совету СССР, ускорить принятие законов об общих началах руководства экономикой и социальной сферой в союзных и автономных республиках, разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками.<sup>2</sup>

А Третий съезд народных депутатов СССР принял такой закон. Весь ход и тенденция развития советской федерации были таковы, что хозяйственные, финансовые и политические права союзных республик должны были быть существенно расширены. Это диктовалось самой жизнью.

Общепринятым было положение, согласно которому суверенитет союзной республики не мог быть истолкован как состояние политической обособленности и государственной независимости, обращенной в себя, с вытекающими отсюда последствиями. В то же время он не мог быть сведен к вопросам компетенции, даже широкой, хотя это один из важнейших критериев. Суверенитет – понятие структурное и политическое. В нем функциональный момент выступает как бы опосредованной стороной его более глубокого содержания. Государственность – черта республики, и она имеет больше политический оттенок, чем хозяйственный, этим и отличается государственный суверенитет республики от самостоятельности административно-территориальных регионов.

Суверенитет и самостоятельность союзной республики органически связаны между собою, но имеют различия. Суверенитета не может быть без самостоятельности в решении вопросов республикой, основанной на самоопределении. А сама по себе самостоятельность регионов, в том числе национальных, как функциональное состояние, возможна и без, а также вне государственного суверенитета. Самостоятельность республики в рамках ее суверенитета – особая самостоятельность не только по широте и диапазону общей функции, что весьма важно, но главное

<sup>1</sup> Из выступления народного депутата СССР Б.Н. Ельцина //Известия.1989. 18 декабря.

<sup>2</sup> Постановление Второго съезда народных депутатов СССР «О поручениях Верховному Совету СССР и Конституционной комиссии по некоторым Конституционным вопросам» //Правда. 1989. 23 декабря.

– она связана с состоянием государственной власти. Дело в том, что суть суверенитета сводится к самоопределению. В этом плане говорят о суверенитете наций, народа. Суверенитет союзной республики – тоже самоопределение, но не вообще, а политическое, государственное. Жизнь и структура государства, союзной республики, включают в себя управление отраслями хозяйства, социальными условиями, духовной сферой и сам аппарат, осуществляющий это управление. Аппарат безжизнен, если не обладает властью повелевать и распоряжаться. Таким образом, суверенитет союзной республики – это состояние власти.

Верховенство власти союзной республики было усеченным, неполным, оно являлось свойством второго порядка, следовало после верховенства власти объединенного государства – Союза ССР. Все это так, за исключением некоторых «мелочей». Однако нельзя утверждать, что власть союзной республики была производна от власти Союза ССР. Власть союзной республики не являлась делегированной властью и в основе ее формирования не лежала уступка части своих полномочий со стороны федеративного союза. Наоборот, полномочия власти Союза ССР, которые в совокупности составляли ее верховность, образовывались в результате добровольной передачи части своих полномочий союзными республиками. Это зафиксировано в Договоре и Декларации об образовании Союза ССР 1922 года.

За долгие годы развития советской федерации в условиях предельной централизации власти и управления в ней, отчуждения народных масс от власти выработался узкий стереотип относительно форм Союза республик. Любое отклонение, тем более отступление от сложившегося представления о федерации как о могучем Центре и непререкаемости его воли, от командного режима в республиках казалось ненормальным. Перестройка начала развенчивать этот миф и все больше стала охватывать вопросы законодательной самостоятельности союзной республики. Во второй половине 1989 года во всех республиках разрабатывались, обсуждались и принимались изменения и дополнения к конституциям, законы о выборах Верховных и местных Советов и другие акты. При этом, вопреки старой законодательной практике, допускались отступления от основных начал и принципов союзной Конституции. Так, ряд союзных республик объявил, что они у себя устанавливают однозвенный парламент (Верховный Совет), тогда как в Союзе был учрежден двухзвенный (Съезд народных депутатов и Верховный Совет); был изменен и количественный состав депутатов от общественных организации, определив квоту – 1/4 их части, а в Казахской ССР – 1/3. В некоторых республиках вообще был упразднен этот порядок. Допускалось немало и других изменений и отступлений от союзного законодательства. Подоб-

ного рода законодательными инициативами союзные органы пытались «завладеть» союзными и автономными республиками. Съездом народных депутатов СССР был принят Закон «Об изменениях и дополнениях к Конституции (Основному закону) СССР по вопросам избирательной системы». Этот закон был довольно гибким: решение ряда важных вопросов было передано на усмотрение республик, в том числе и вопрос об избрании части народных депутатов от общественных организаций (на начало 1990 года такой порядок сохранен только в Казахской ССР и в Белорусской ССР).<sup>1</sup>

16 ноября 1988 года Верховный Совет Эстонской ССР принял Декларацию о суверенитете республики. Ею было установлено, что на территории Эстонской ССР действуют законы, принятые Верховным Советом республики, а также союзные законы, но только одобренные им. Союзные законы могли быть приостановлены Верховным Советом Эстонской ССР, и в них могли быть внесены изменения в соответствии с условиями республики. Президиум Верховного Совета СССР, считая указанную Декларацию противоречащей нормам Конституции СССР, своим указом от 26 ноября этого же года отменил ее. Спустя полгода, 18 мая 1989 года, Верховный Совет Литовской ССР принял аналогичную Декларацию «О государственном суверенитете Литвы». В ней сказано, что «в Литовской ССР имеют силу только принятые или ратифицированные ее Верховным Советом законы». Внесены были соответствующие изменения и дополнения в Конституцию Литовской ССР, в частности о том, что «законы СССР и правовые акты органов государственной власти и управления СССР действуют на территории Литовской ССР лишь после их утверждения Верховным Советом Литовской ССР и регистрации в установленном порядке. Их действие может быть ограничено или приостановлено постановлением Верховного Совета Литовской ССР». Такая же позиция высказана на многих митингах, форумах и в Латвийской ССР.<sup>2</sup>

Постановка проблемы о суверенитете и экономической самостоятельности в Прибалтийских республиках вышла за рамки федеративных отношений. В Эстонской ССР 2 февраля 1990 года республиканское собрание народных депутатов всех уровней приняло Декларацию о выходе Эстонии из Советского Союза и о проведении переговоров с союзным правительством.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Известия. 1989. 23 декабря.

<sup>2</sup> Президиум Верховного Совета СССР принял несколько постановлений, к примеру, «О несоответствии некоторых законодательных актов союзных республик Конституции СССР» (Известия. 1989. 13 ноября) и др. Однако отдельные союзные республики, несмотря на это, продолжали принимать законы, расходящиеся с союзными.

<sup>3</sup> Известия. 1990. 21 февраля.

20 февраля 1990 года Пленум ЦК самостоятельной Компартии Литвы, обсудив вопрос «О политической ситуации в республике и деятельности Компартии Литвы», принял заявление «О восстановлении независимого литовского государства» и добивался его международного признания.<sup>1</sup>

На Третьем съезде народных депутатов СССР представители трех Прибалтийских республик сделали заявление о том, что они не будут участвовать в обсуждении вопросов, поскольку они такими полномочиями уже не обладают.

Дебаты и обсуждения, развернувшиеся в союзных республиках в 1988 – 1990 годах, имели больше политический оттенок. В числе первостепенных проблем стояли и вопросы перераспределения собственности на ресурсы и владения ими. Становилось весомым мнение о необходимости объявления земли, недр, лесных массивов, вод и других природных ресурсов на территории республик их исключительной собственностью (Эстония, Латвия, Казахская ССР, Азербайджанская ССР, Молдавская ССР и др.).

Реформа политической системы страны, первоначально задуманная как ее усовершенствование и частичная демократизация, столкнулась с новыми явлениями, выходящими за рамки стратегических целей советского государства. Инициатива реформы переходила от Центра к национальным республикам, в планах которых суверенитет и независимость находились на первом плане. Опасность распада Союза ССР стала реальной.

В основе начавшейся перестройки лежали проблемы человека, которые кошунственно попирались и не могли быть решены в рамках тоталитарного режима государства и его имперской политики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СССР – государство и политическое явление мирового масштаба. Его прочность и распад, возвышение и гибель в определяющей степени были связаны с идеологией и практикой федерализации страны, проведенной в условиях тоталитарного режима с имперскими устремлениями. Вариант права наций на самоопределение, положенный в основу советского федерализма, с одной стороны, исторически обусловлен, а с другой – он был ограниченным и внутренне противоречивым.

Роковую роль в судьбе Советского Союза сыграло не право наций на самоопределение, а его глубокая деформация.

Развитие событий, особенно политических, к концу 80-х годов ускорило: одно качественно новое накладывалось на другое. Ломались

<sup>1</sup> Правда. 1990. 21 февраля.

традиционные представления о принципах и организации советской государственной власти. Образовалась серьезная брешь в системе всевластия коммунистической партии, правившей страной. Решением Третьего Внеочередного Съезда народных депутатов СССР в Союзе была учреждена президентская власть (март 1990 г.), ставшая носителем функции главы государства. Одна за другой принимались декларации о суверенитете республик, в том числе и автономных. В них провозглашались экономическая и политическая самостоятельность вплоть до создания своей армии, таможенной системы. Выход отдельных республик из состава СССР стал реальностью. Не без основания заговорили о возможности распада Союза советских республик, если события будут развиваться и дальше в этом русле. Шла интенсивная работа по подготовке Союзного договора. Принимались и вводились в действие важнейшие, судьбоносные законодательные и политические акты с целью спасения СССР. Среди них законы о переходе к рыночным отношениям. Происходил активный процесс существенного обновления советской федерации. Только что избранный Президент СССР на первом заседании Президентского совета, перечисляя неотложные проблемы и задачи дальнейшего углубления перестройки, указал, что «из внутриполитических вопросов первостепенное значение имеет также коренное преобразование нашей федерации на основе Союзного договора».

Перестройка развивалась противоречиво и сумбурно. Она была неожиданной для населения и для большинства аппаратных работников, хотя дальновидные лидеры страны сознавали ее неотложную необходимость, не имеющую альтернативы. Перестройка была подготовлена и созрела как отрицание всего негативного, охватившего важнейшие сферы социально-экономической и политической жизни общества, как отрицание последствий культа личности, беззакония, насилия, административно-командных методов руководства и управления, приведших страну к катастрофическому кризису. Начинаясь «планово», она вскоре вышла из-под контроля ее инициаторов в верхах.

Распад Союза ССР на отдельные независимые республики был концом советской тоталитарной системы, просуществовавшей семьдесят лет. Но проблема осталась. По какому пути пойдут бывшие союзные республики, ставшие теперь суверенными: по пути подлинного демократического развития или по пути установления абсолютной власти национальных президентов-маньяков? Эти вопросы остаются в ряду из них актуально-злободневными. Вероятность возврата к худшим формам коммунистической государственной системы в пространстве бывшего Союза ССР еще не снята. Независимое развитие республик в данных историко-конкретных условиях оказалось сложным и вовсе не безопасным в национальном и геополитическом планах.



# ГОСУДАРСТВО И КОНТРАКТЫ В СФЕРЕ НЕФТЯНЫХ ОПЕРАЦИЙ

2007 г.

*В данной работе,  
вышедшей в 2007 году под общей редакцией  
доктора юридических наук К.Б. Сафинова,  
рассматриваются теоретические  
и прикладные аспекты отношений, возникающих  
в системе «государство –  
контракты – законодательство»  
в сфере нефтяных операций, в которых  
участвуют иностранные инвесторы  
и подрядные организации.*

- **ОТ РЕДАКТОРА**
- **Инвесторы и контракты в нефтяной отрасли**
- **Ответ моим оппонентам**
- **Еще раз об инвесторах и контрактах**
- **Некоторые государственно-правовые проблемы проведения нефтяных операций на море**
- **Государство и сделки в сфере недропользования**
- **Приложения. Государство и контракты**
- **Два подхода к разграничению публичного и частного**
- **Защита прав негосударственных участников гражданско-правовых обязательств с государством**
- **Письмо исполнительного директора по правовому обеспечению НК «Казмунайгаз» Сафинова К.Б. академику Зиманову С.З.**

## ОТ РЕДАКТОРА

В современных условиях развития мировой экономики перед Казахстаном стоит задача сформировать экономическую политику, позволяющую максимизировать эффект от добычи нефтяных ресурсов, являющихся достоянием всего казахстанского народа.

Экономические изменения в Республике Казахстан серьезно отразились на правовом механизме регулирования сферы недропользования. Развитие рыночных отношений в недропользовании способствовало переходу от существовавшего административно-лицензионного порядка отношений в сфере недропользования к контрактному. Однако усиление договорных начал в действующем законодательстве не означает, что государство в таких контрактах выступает односторонне, т. е. только как один из участников гражданско-правовых договоров. Нельзя не учитывать другую сторону – государство призвано выполнять регулятивные функции, которые влияют на исполнение самих договоров. Именно эти проблемы являются сегодня наиболее дискуссионными в сфере недропользования. Таким образом, в настоящее время продолжается поиск оптимального соотношения договорных и административно-правовых начал в регулировании недропользования.

Безусловно, рациональное использование государственной собственности в рыночной системе должно достигаться методами конкурентной борьбы, а не методами административного государственного регулирования. Вместе с тем вызывает сомнение, что только гражданское законодательство способно своими нормами обеспечить возможность установления баланса прав и обязательств между обладателем права недропользования и государством. Поэтому развитие законодательства в сфере недропользования должно идти по пути оптимального сочетания гражданско-правовых и административных регуляторов между государством и недропользователем.

В работе С. Зиманова «Государство и контракты в сфере нефтяных операций» отразился главный аспект дискуссии между юристами, представляющими интересы государства, и недропользователями в лице иностранных инвесторов. Так получилось, что специалисты в области гражданского права стали активными сторонниками концепции равных партнерских отношений государства и недропользователей в контрактах в сфере недропользования. С другой стороны, академик С. Зиманов на основе глубокого анализа всех исторических и теоретических аспектов законодательства по этому вопросу дал

четкое и обоснованное понимание роли государства в контрактах на недропользование в современных условиях.

Важно подчеркнуть: несмотря на то что иногда его оппоненты переходили рамки цивилизованного научного спора, позволяя себе тенденциозные высказывания и сравнения, у них не нашлось более или менее серьезного аргумента, кроме как защита прав иностранных инвесторов.

Особенно хотелось бы отметить сложные переговоры с иностранными подрядчиками, которые в 2004 году полностью отрицали право государства на приоритетное приобретение продаваемой доли в Кашаганском проекте. Подрядчики зачастую оперировали аргументами, которые были закреплены в положениях Соглашения о разделе продукции по Северному Каспию от 18 ноября 1997 года. Руководство АО НК «КазМунайГаз» понимало, что контракты на недропользование, подписанные в переходный период развития нашего государства, имели ряд недостатков, поскольку такие контракты готовились, как правило, иностранными юристами со стороны зарубежных инвесторов. При этом часто правовая основа отдельных положений контрактов не имела аналога в действующем законодательстве Республики Казахстан. Поэтому при переговорах покупки доли в Кашагане, казахстанской стороне требовались разъяснения о полномочиях государства, исходящие не только из заключенного договора, но и в целом из действующего законодательства в период заключения СРП. Обращение руководства АО НК «КазМунайГаз» к академику С. Зиманову в сложный период переговоров позволило развить и укрепить теоретическую базу для утверждения права приобретения государством 8,33% доли в проекте Кашаган. Четкие разъяснения, данные С. Зимановым в публикациях, явились тем основанием, которое позволило выработать стройную и беспроегрешную концепцию в ходе переговоров о приоритетном праве Республики Казахстан на продаваемую долю и нашло в последующем отражение в законодательстве Республики Казахстан.

Важно также подчеркнуть, что работа академика С. Зиманова сыграла решающую роль в вопросе приобретения доли в проекте Кашаган еще до периода возрастания цен на нефть на рынках, то есть когда 8,33% доля оценивалась в 913 млн долларов США, при цене за баррель нефти марки «Брент» 25 – 31 долларов США в 2003 году. В 2005 году цены на нефть этой марки подскочили в два раза и держались в интервале от 57 до 77 долларов США за баррель, и соответственно, увеличилась стоимость выкупленной республикой доли. Таким образом, сегодня республика обладает долей в проекте, рыночная цена которой существенно выросла.

Благодаря бескорыстной и талантливой работе мэтра юридической науки академика С. Зиманова республика впервые в истории своего государственного развития вернула часть своих стратегических ресурсов. На основе теоретических разработок академика С. Зиманова о роли и месте государства в контрактах на недропользование и проведение нефтяных операций сегодня ставится вопрос об усилении эффективности государственного регулирования в стратегически важных секторах экономики. Готовится специальный законопроект о сохранении стратегических ресурсов не только в области недропользования, но и в других важных сферах экономики Республики Казахстан.

## **ИНВЕСТОРЫ И КОНТРАКТЫ В НЕФТЯНОЙ ОТРАСЛИ<sup>1</sup>**

За последние годы, особенно за последние месяцы, как в печати, так и на организуемых круглых столах и конференциях стали активно обсуждаться вопросы, связанные с соглашениями о распределении продукции (СПП) и налоговой системе в нефтегазовой отрасли, о роли государства в договорных отношениях на недропользование и о пределах его прав как собственника недр и как одной из сторон в этих договорных отношениях. Среди них особую актуальность приобрел вопрос о праве приобретения государством доли в пакете проекта в нефтяной отрасли, доли, предложенной одним из его участников на продажу вообще и о правомерности отрицания этого права государства другими участниками, объединенными в консорциум, состоящий из одних иностранных подрядных компаний в особенности. Данная статья посвящена последнему вопросу.

### **Об одном дополнении к Закону РК «О недрах и недропользовании»**

В начале апреля с.г. Верхняя палата Парламента – Сенат, обсуждая изменения и дополнения к Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу Закона, «О недрах и недропользовании» внес свое дополнение к статье 71 указа в виде третьей ее части, которое гласило: «В целях сохранения и укрепления ресурсно-энергетической основы экономики в новых, а также уже подписанных контрактах на недропользование, государство имеет приоритетное право перед другой стороной контракта или участниками юридического лица, имеющего право недропользования, и иными лицами на приобретение отчуж-

<sup>1</sup> Статья с небольшими сокращениями в газете «Казахстанская правда». 2004. 28 мая

даемого права недропользования (его части) или части доли (пакета акций) в юридическом лице, имеющем право недропользования, на условиях не хуже условий, предложенных другими покупателями».<sup>1</sup> Насколько мне известно, это дополнение имеет своих сторонников и немало противников, в основном вне Парламента. Судя по тому, что такому дополнению придается ранг Закона, видимо, оно имеет важное значение. Так оно и есть. Если сказать правду, оно вызвало обширную реакцию со стороны инвесторов и групп, вовлеченных или участвующих в отношениях недропользования. Вполне возможно и допускаю, смотря насколько эти силы влиятельны, что эта поправка будет заморожена, изменена или снята на совместном заседании обеих Палат Парламента. Однако проблемы, описанные в дополнении Сената, остаются в реальности, являются принципиальными и решения их относятся к числу актуальных задач.

Если вычленить главное в содержании дополнения Сената, то речь идет о государстве и контракте, заключенном им на недропользование, о роли и месте государства в этих договорных отношениях и о праве государства самому быть одним из участников недропользования – иметь долю в пакете акций и в составе юридического лица, обладающего правом недропользования.

На первый взгляд, дополнение направлено на регулирование, кажется, частного вопроса – на констатацию права государства быть участником, приобретать долю в пакете акций на недропользование в случае отчуждения (продажи) своей доли в проекте одним из участников договорных отношений на недропользование. Причем включена оговорка о том, что это произойдет «на условиях не хуже условий, чем предложенных другими покупателями», т. е. государство не претендует на какие-то льготы и его действия не наносят ущерба другим участникам-инвесторам. Оно заявляет о своем приоритетном праве долевого участия в проекте при решении подобного вопроса. Сам факт, что этот «частный вопрос», на первый взгляд, вполне объяснимый и вытекающий из наличного статуса государства в контрактах на недропользование, заключенных им как собственником и гарантом интересов республики, все же подвергается регулированию в законе, свидетельствует о наличии разных подходов к нему и о стремлении законодателей придать вопросу большую ясность. В этом плане принятие указанного дополнения к закону оправдано. Между тем события, последовавшие после принятия Сенатом дополнения, еще более актуализировали поднятый в нем вопрос. Не только адвокаты инвес-

<sup>1</sup> Дополнение сформулировано не так гладко, но содержание передано ясно. Текстуально оно, видимо, будет уточнено в ходе обсуждения в Парламенте.

торов, да и некоторые иностранные посольства в республике выразили сомнение относительно правомерности принятия поправки к закону, фиксирующей преимущественное право государства в приобретении доли в пакете акций на недропользование. По сути, обсуждение вышло за рамки сделки на недропользование. Вопрос все больше переходит на плоскость о методах и формах защиты интересов как государства, так и инвесторов – подрядных иностранных компаний. Оба эти аспекта вопроса важны и актуальны.

### **О доводах подрядных организаций и их сторонников**

Противники дополнения на первый план выдвигают тезис о том, что «право недропользования является имущественным правом», а контракты на недропользование относятся к вещному праву, а государство никаких вещных правомочий не имеет на переданное им подрядным организациям имущество, тем более состоящим из одних иностранных компаний. При этом нередко ссылаются на статью 26 Конституции республики, где сказано: «Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда» (п. 3), «Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности» (п. 4). Что касается первой части тезиса, то в нем в общем-то есть правильное начало о том, что контракты на недропользование являются имущественными отношениями и они относятся к вещному праву. Однако нелогично и неправильно то, что государство, которое является собственником недр и волеизъявление которого лежит в основе контракта на недропользование и утверждает себя как одной из сторон в контрактных отношениях, вопреки им и этим фактам, объявляется лишенным имущественных (вещных) правомочий в этих отношениях. Это равнозначно тому, что объявлять белое черным, ясное туманным. Что касается второй части тезиса, состоящей из ссылок на некоторые нормы Конституции республики, то они прямого отношения к обсуждаемому вопросу не имеют, относятся к другим сферам имущественных отношений – никто не лишается своего имущества и не собирается ограничивать кому-то свободу предпринимательской деятельности.

Как бы следствием первого тезиса является утверждение оппонентов о том, что контрактные отношения на недропользование относятся к сферам регулирования исключительно частного права, в котором существует равенство и равноправие сторон и нет места преимуще-

твенному праву государства вообще, в приобретении им освободившейся доли в пакете проекта в частности. Указанную поправку (дополнение) к закону объясняют «попыткой предоставить государству большие права на частную собственность, чем частным лицам». В этом утверждении также есть правильное начало, однако в дальнейшем изложении оно перерастает в свою противоположность, т. е. оно используется совершенно не к месту, а именно – для отрицания роли и правосубъектного статуса государства.

Любая сделка, в том числе контракт на недропользование, есть гражданско-правовой акт в том смысле, что в ней сходятся стороны равные и независимые друг от друга, преследующие имущественные интересы, а следовательно – отношения между ними вместе с тем являются имущественно-правовыми. Из этого правильного положения порою делается неправомерное и неправильное по сути и форме заключение о том, что возникающие при этом отношения являются исключительно частно-правовыми и регулируются они только нормами Гражданского кодекса республики, в их рамках. При этом игнорируется реальное бытие контрактных отношений, в которых сходятся неравные по статусу и правомочию субъекты, отягощенные имманентно разными интересами и правовой индивидуальной характеристикой. Само участие государства с управленческими, разрешительно-регистрационными функциями в контракте на недропользование меняет суть и форму возникающих при этом отношений – гражданское правовое отношение покрываются отношениями публичного права. При такой ситуации неприемлемо отведение вторичной роли государству или публичному праву в контрактах. Если обратиться к общей теории права, положения которой являются более истинными, то так называемые «частные гражданско-правовые отношения» составляют лишь один из векторов содержания гражданско-правовых отношений в обществе и в государстве вообще. Гражданский кодекс в его широком и смысловом понимании охватывает законы гражданского общества как такового, т. е. всю совокупность правовых отношений в гражданском обществе, в том числе и отношения, обычно именуемые уголовно-правовыми, государственно-правовыми, которые ныне выведены из оформленного официально Гражданского кодекса РК в отдельные и относительно самостоятельные отрасли гражданских общественных отношений. Отсюда различать частное право и публичное (государственное) право можно, но их противопоставление совершенно неприемлемо, к тому же, если в сделке в качестве одной из ее сторон-субъектов участвует государство. При этом именно в силу факта участия государства возникающие отношения в большей



части являются государственными, иначе говоря – публично-правовыми. Деление на роли, на которые претендует гражданско-частное и гражданско-публичное право в содержании сделки, тем более – на первичную и вторичную, малопродуктивно. Практически ущербно, а теоретически неверно мнение о том, что имущественные отношения являются исключительным объектом частного права, в котором нет места для публичного права даже тогда, когда в них участвуют государство и его уполномоченные органы.

Равенство сторон в контракте на недропользование, как и в любой другой сделке, используется порою как аргумент для непризнания или даже отрицания имманентной особой роли государства, участвующего в качестве одной из сторон в соглашении. Само участие государства в контракте, когда другой стороной в нем является негосударственная структура, независимо, она национальная или иностранная, придает контрактным отношениям «неравенство» в равенстве. Постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях.

### **О роли и месте государства в контрактных отношениях на недропользование**

Казахстанская нефтяная отрасль богата контрактами с иностранными компаниями. Вполне закономерно, что в ходе реализации условий этих контрактов возникает немало коллизионных и спорных вопросов, как частных, так и принципиальных, нередко и тупиковых, по которым каждая сторона отстаивает свои позиции, исходя из формальных и неформальных условий заключенного контракта, толкуя их в свою пользу. Ничего в этом нет ни особенного, ни оригинального. Так было не раз и так будет, тем более если за этими разными подходами и несогласованностью и даже несовместимостью позиций сторон стоят малоскрываемые «большие» интересы.

Суть часто встречающихся разногласий, особенно между государством, переходным и развивающимся, и подрядными иностранными компаниями заключается в том, что последние подходят к государству как одной из сторон в гражданско-правовых соглашениях и не более, ибо так легче доказывать свои права и претензии, проводить интересы, исходя из норм и содержания сделки. При этом игнорируется то, что государство не просто субъект договорных отношений, не только владелец объекта, «продавец», «арендодатель», «заказчик», вместе с тем оно занимает в них особое статусно-правовое положение, является особым субъектом в этих отношениях.

Государство едино как собственник недр и как субъект-распорядитель этой собственности. Его законодательный статус определен в Конституции республики: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности» и что эта собственность должна «одновременно служить общественному благу» (пп. 2 и 3 ст. 6). Из этого логически вытекает и практически обосновывается вывод о том, что место и роль государства в контракте на недропользование, заключаемом им, раздвоены: оно выступает через свой уполномоченный орган как владелец объекта (как заказчик) с конкретной и наличной предметной целью. В этой части оно равноправно. В то же время его вступление в контрактные отношения регламентировано более большой задачей, связанной ответственностью перед законами Республики за обеспечение национальных интересов и экономической безопасности республики. На это есть прямое указание в Законе РК «О национальной безопасности республики Казахстан». В нем сказано: «Требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке учитываются при заключении контрактов по использованию стратегических ресурсов Республики Казахстан, выполнении этих контрактов и контроля за их использованием» (п. 3 ст. 18). В силу этого положение и роль, место и правовой статус государства в договорных отношениях, когда оно выступает одной из сторон в них, должны быть восприняты из этой «целевой политики», вплетенной в подрядные отношения. Это – естественный статус государства, определяющий его функцию и действия, статус более высокий, чем регламентирующее его единичное, индивидуализирующее позитивное право, заключенное в контракте на недропользование. Попытка рассматривать «членство» государства в договорных отношениях в границах сделки, игнорируя его «природный» правовой статус, обусловленный его управленческой, контрольно-распорядительной властью над объектом отношений, не продуктивно и схоластично. Функциональная способность государства и эффективность его деятельности в первую очередь оценивается по тому, насколько оно обеспечивает и защищает национальные интересы, «благо всего народа Казахстана».

В Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу Закона, «О недрах и недропользовании» предписано уполномоченному государственному органу «в ходе своей деятельности по заключению и исполнению контрактов обеспечивать соблюдение интересов Республики Казахстан» (ч. 1 п. 2 ст. 8). Это же подтверждено и в Законе РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». В нем сказано: «В целях защиты национальных интересов Республики Казахстан, в том числе сохранения и укрепления промышленного потенциала, го-

сударство с соблюдением гарантий, предоставленных иностранным инвесторам, осуществляет контроль за состоянием и использованием объектов экономики Казахстана, находящихся в управлении или собственности иностранных организаций и организаций с иностранным участием» (п. 2 ст. 18).

Попытка свести роль государства в контрактах на недропользование, заключенных им, к этим контрактам и рассматривать его в их рамках нужно и необходимо, но в то же время недостаточно и односторонне. Указанное дополнение к статье 71 Закона РК «О недрах и недропользовании», видимо, вызвано разногласием на уровне и по поводу частного и конкретного участка правового поля и наличием групповых интересов, реализуемых на этом участке.

Адекватное представление и понимание роли и места государства и его уполномоченных органов в контрактах на недропользование лежат не столько в нормативных их рамках, сколько во всей совокупности норм законодательных актов, регулирующих эти контракты, вместе с тем и дееспособность, и правоспособность их участников.

Рассмотрим теперь этот вопрос несколько глубже, с точки зрения философии познания. Когда практика нуждается в объяснении и ее адекватное понимание из-за «вмешательства» интересов заходит в тупик, на помощь приходят разработанные и проверенные поколениями методы и каноны осмысления и оценки практики. Их применение во многом снимает разногласие вокруг вопроса. Суть этого метода состоит в том, что жизненные данные как скопление фактов должны найти объяснения в ложе и с позиции этих канонов, имеющих всеобщее значение, и укладываться в них. Таково правило поиска и установления истины. Его называют теоретическим построением реальных отношений, самой практики. Как говорят, не надо изобретать велосипед, который давно изобретен, надо только воспользоваться им.

Этот познавательный канон с большой разрешительной способностью устанавливает: для понимания и осмысления факта, опыта, как бы он ни был важен и значителен, следует подходить к нему как к элементу жизни, общественного и социального бытия и в этом смысле как к «малому» в измерениях объема и величины. Его правильная оценка, следовательно – и истинное понимание, возможны и продуктивны, если строить рассуждение, двигаясь и идя «от большего к малому» или «от малого к большему». Их в науке принято называть методами индукции и дедукции. Оба эти метода ведут к одному и тому же результату – к пониманию предмета, а в нашем случае вопроса о месте государства и инвесторов в контрактных отношениях на недропользование. Это означает и это правило диктует, чтобы мно-

гообразии мнений и позиций сторон, основанные на нормах и условиях сделки на недропользование и формируемые на основе сделки, следует рассматривать как малый цикл – малое «правовое поле», подлинная жизнедеятельность и смысл которого зависит и определяется системным циклом, «правовым пространством», включающим в себя наряду с малым циклом и его движущие силы, мотивы и интересы. Адекватное понимание роли и места государства в контрактах на недропользование лежит не столько в нормативном толковании норм сделки, которое может быть длительным и схоластическим, сколько в осмыслении его конституционно-правовых полномочий и статуса. Это самое главное, его нельзя игнорировать также, как нельзя игнорировать обеспечение законных прав и интересов другой стороны – инвесторов в контрактных отношениях на недропользование. Хотя государство является одним из субъектов-сторон договорных отношений, но вместе с тем оно выступает как носитель управленческих, контрольно-регистрационных функций от имени власти народа. Это означает, что государство выступает в договорных отношениях на недропользование в двойной роли – в роли одного из их равноправных субъектов и в роли носителя функций обеспечения экономической и политической безопасности республики.

### **Законность и рамки «вмешательства» государства в контракты на недропользование**

Кажется, нет оснований для тревоги у подрядных иностранных компаний – инвесторов. Государство в своих действиях, направленных на покупку вынесенной на продажу доли в проекте по цене, объявленной самим недропользователем, только реализует свое право. Что касается того, что это его право при равных условиях имеет преимущество перед другими покупателями, в том числе подрядными компаниями, входящими в консорциум, обусловлено статусом государства как собственника – потенциального «хозяина» объекта торга с вытекающими отсюда правовыми и материальными последствиями. К сожалению, не следуют логике отношений и вещей подрядные компании и их адвокаты из Казахстанской нефтяной ассоциации, Совета иностранных инвесторов и из числа местных юридических фирм, лоббирующих интересы иностранных инвесторов. Они не только выражают свое неодобрение – это было их личное мнение. Они обращаются в центральные и высшие органы власти республики с настоянием отменить дополнение к статье 71 Закона РК «О недрах и недропользовании», хотя оно по сути не устанавливает новую норму, а только фиксирует

существующий правовой порядок. Основные мотивировки инвесторов не основаны на конкретных статьях законов республики, ибо нет в них ограничения, тем более запрета действовать государству, его уполномоченным органам подобным образом. Они говорят, что мол, такая позиция государства «нанесет ущерб инвестиционному климату в государстве и доверию инвесторов к Правительству»; «снизит конкурентное преимущество республики в привлечении иностранных инвестиций»; «увеличит степень риска в деятельности основных нефтедобывающих компаний в Казахстане»; является «вмешательством» государства в контрактные отношения на недропользование.

Если взглянуть трезво на эти и другие подобные утверждения инвесторов и попытаться суммировать их, то нетрудно увидеть, что они направлены по сути на вытеснение государства из сферы заключенных контрактных отношений в области недропользования и нефтедобычи, на наделение его нейтральной ролью или «равной» ролью в них.

Обязательства и ответственность государства в сохранении и укреплении ресурсно-энергетической основы экономики, установленные Конституцией и законами республики, не ограничены рамками времени, представляются исходной и фундаментальной правовой и политической основой его деятельности. Они реализуются в конкретных правовых отношениях, в том числе и в особенности в области сделки на недропользование. Контракты на недропользование с подробно разработанной «внутренней» системой нормативного регулирования отношений субъекта – объекта не покрывают и не заменяют законность, складывающуюся на факте участия государства в них как носителя правомочий власти в отношениях собственности. Законность, связанная с рамочными условиями контракта, вторична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностью государства. Это установка конституционно-законодательная, и в ее рамках следует рассматривать и сверять с нею возникшие и возникающие наличные правовые отношения, связанные с контрактами на недропользование. Для большей убедительности и наглядности рассмотрим теперь проблему с позиции составляющих ее основных частей, последовательное развитие которых и в совокупности определяют саму эту проблему.

Допустим, что сделка на недропользование заключена между государством (его уполномоченным органом) и иностранными компаниями (их консорциумом, генеральным подрядчиком). Может ли государство – собственник объекта быть обладателем части в пакете проекта наравне с другими подрядными иностранными компаниями? Этот вопрос предполагается и считается аксиоматическим, и нет запрета

в осуществлении инвестиции из средств государственного бюджета в Законе РК «Об инвестициях» и в Законе РК «Об иностранных инвестициях». Предположим теперь, что пакет акций на недропользование полностью находится в руках подрядных иностранных компаний. Может ли государство как собственник недр и как заказчик вмешаться в ряды этих подрядных компаний, растолкать и потеснить их, чтобы создать таким образом свободное место в пакете акций, чтобы его занять самому. Нет, не может, это уже незаконное вмешательство, является нарушением стабильности закона и законности. Другой случай: одна из подрядных иностранных компаний по своей воле, в силу каких-то обстоятельств, выходит из консорциума и объявляет о продаже своей доли в проекте. Согласно условиям контракта другие участники контракта обладают приоритетным правом в приобретении этой доли. Они согласны на это и заключают соответствующие соглашения об этом. Тут «вмешивается» в эти отношения государство и заявляет о желании приобрести эту освободившуюся долю в проекте. Компании, объединившиеся в консорциум, не хотят этого и противятся этому самым серьезным образом, приводя ряд косвенных юридических аргументов и общеэкономических и политических соображений, даже угрожая дело передать, если вопрос решится не по их мнению, в международные судебные организации. При этом их аргументами являются: контракт не предусматривает приобретение государством акций – доли в проекте; в контракте предусмотрено приоритетное право участвующих подрядных компаний приобретать долю акций в проекте своего выбывающего партнера. Все это не оспаривается никем. Но нельзя смешивать отношений внутри подрядных компаний с отношениями между государством и подрядными организациями. Первоначально государство было бедно, не имело средств для участия в пакете долей на недропользование. Теперь у государства-собственника есть такая возможность, и оно может, хочет и вправе реализовать эту возможность на другом этапе и уровне контрактных отношений, не нанося ущерба интересам других участников. В данном случае возникли отношения между государством и подрядными компаниями, прямо не предусмотренные в статьях контракта на недропользование, которые, однако, лежат на правовом поле отношений между ними, ибо они предусмотрены в законах, имеющих приоритеты по отношению к правовым нормам «внутреннего» применения. Таким образом, право государства приобрести долю в проекте, выставленную на продажу, не только правомерно, но и является безусловным, бесконфликтным с точки зрения законности.

## Государство переходного периода и законность

Государство в контрактах на недропользование, заключенных с иностранными инвесторами, независимо от того, владеет ли оно само или не владеет долей в пакете проекта (акций), выступает как в роли участника этих контрактов, так и в особой, свойственной только ему, роли носителя управленческой функции и гаранта законности в контрактных отношениях. На этом основан постулат о том, что не договор находится над государством, а, наоборот, государство является доминантой, «повелителем» в конкретных отношениях на недропользование. Вмешательство государства в них осуществляется в рамках законности, определяемой как конкретными условиями контракта, так и законным статусом самого государства как особого субъекта в этих отношениях. При этом не наносится ущерб ни стабильности законодательства и ни самой законности.

Транзитное, т. е. переходное, государство, к числу которого относится Казахстан, имеет свои преимущества и недостатки. Преимущество состоит в том, что оно в силу состояния переходности меньше «загружено» внутренними и внешними взятыми и выполняемыми обязательствами и что модели его бытия и развития обладают большей свободой выбора нового содержания и более восприимчивы к изменениям. Это мы видели и видим за годы независимого развития нашей республики. Недостатки переходного государства, в частности Республики Казахстан, состоят в том, что в силу той же переходности оно еще не состоялось в своих основных и несущих компонентах государственности, относится в лучшем случае к разряду развивающихся, в ряде случаев зависимых государств. Оно еще слабо перед лицом «левизны» и еще в большей степени в защите выбранных способов выживания и выхода из него на просторы цивилизованного развития. Если к этому добавить то, что страна с неосвоенными богатыми сырьевыми ресурсами становится не только привлекательной, но и центром собирания и сосредоточения интересов разных групп и сил, в основном внешних, готовых обеспечить в первую очередь свои интересы, само по себе это таит угрозу для самого существования переходного государства и постепенного его превращения в подопечную, зависимую страну. Ни одна сторона в сделках на недропользование не может воспользоваться недостатком и временной слабостью в степени зрелости и благополучия другой стороны – государства, чтобы навязывать ему свою выгодную для себя волю как постоянно действующий фактор. Современный Казахстан вовсе не свободен от подобного рода складывающихся отношений. Такое положение не может сохраниться долго.

Оно непременно будет меняться и выравниваться по мере взросления государства и набирания внутренней силы и возможностей, реально обеспечивающих его статусное право и активную, свойственную только ему роль в контрактных отношениях на недропользование. Это диктуется требованиями времени и современным состоянием республики.

## ОТВЕТ МОИМ ОППОНЕНТАМ<sup>1</sup>

*(профессору М.К. Сулейменову, Ю.Г. Басину и др.)*

На мои статьи, опубликованные под названием «Контракт на недропользование» («Юридическая газета». 2004. 26 мая) и «Инвестор и контракты» («Казахстанская правда». 2004. 28 мая), в которых затрагивались некоторые прикладные и связанные с ними теоретические проблемы государственно-правовой сферы освоения нефтяных месторождений, появились одна за другой несколько статей. В числе их авторов были и наши ведущие и уважаемые мною коллеги ученые-юристы М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин (журнал «Юрист». 2004. №№ 7, 8), а также некоторые казахстанские управляющие партнеры иностранных юридических и адвокатских компаний. Многие из них выражают несогласие с основными положениями, поставленными и выдвинутыми в моих статьях, оспаривают их обоснованность.

Важно отметить, что это первый случай за последнее десятилетие, когда статьи одного плана, посвященные проблемам государственности, права и законности в стране, становятся в центре полемики в открытой печати и столкновения разных взглядов и позиций в поисках научных и альтернативных ответов на них. Только такой метод является более продуктивным и необходимым в познавательной и научной сфере в плане содействия развитию республики на его переходном этапе.

Дискуссия имела несколько аспектов. Она показала, что накопилось немало слабо освещенных и безответных государственно-правовых проблемных вопросов в сфере государственно-правового регулирования нефтяных операций, в защите интересов и государства, и инвесторов. Она также показала необходимость подтягивания уровня научной мысли в области права до требований, предъявляемых экономическим, социальным и политическим развитием республики. Приходится признавать и говорить об отставании и даже об отсталости некоторых важных отраслей науки права, методов познания, применяемых в ней, о преобладании в них узко нормативных воззрений, ограниченно

<sup>1</sup> Статья опубликована в журнале «Юрист». 2004, №11.



годных для прикладной юриспруденции и почти неэффективных для познавательной, аналитической деятельности в области права, столь необходимой и составляющей основу поиска и нахождения более адекватных ответов на возникающие правовые вопросы.

## **Начало и суть дискуссии**

Поводом для моих статей послужили ведущиеся почти в течение года и особенно активно в последнее время переговоры и обсуждения в Национальной компании «КазМунайГаз» и Министерстве энергетики и минеральных ресурсов РК, по их инициативе, с одной стороны, с представителями иностранных подрядных компаний, разрабатывающих крупное месторождение нефти «Кашаган» на казахстанском шельфе Каспийского моря, с другой стороны. Одним из вопросов, по которому обнаружились наибольшие разногласия сторон, был вопрос о желании республики купить долю в пакете проекта одного иностранного инвестора, пожелавшего продать свою долю, довольно крупную, в разработке месторождения. Он был участником консорциума, состоящего из одних иностранных организаций. Вначале одно азиатское государство изъявило желание приобрести – купить эту долю, оцененную в более чем миллиард долларов, но не получилось. Наше государство, взвесив свои финансовые возможности, которые были тощими несколько лет тому назад – в момент заключения контракта на месторождение, а теперь несколько пополненные, заявило, что оно купит эту долю и тем самым станет одним из участников консорциума. Именно это предложение Казахстана, казалось бы, логичное и правомерное, ибо он собственник и по большому счету хозяин этого месторождения, тем более выступает и как покупатель на «свободном рынке», встретило организованное несогласие и отрицательное отношение со стороны иностранных инвесторов, входивших в консорциум. Политика «не пущать» стала преградой. О мотивах не трудно догадаться. Официальные представители иностранных государств, организациями которых являлись подрядные компании, в обоснование позиций последних выдвинули ряд аргументов политико-экономических и правовых – из арсенала традиционных инвестиционных отношений. Таковыми были утверждения о том, что эта заявка Казахстана иметь долю в пакете проекта по освоению месторождения нефти, которыми прежде монопольно владели иностранные компании, по их мнению, «нанесет ущерб инвестиционному климату в республике и доверию инвесторов к Правительству», «снизит конкурентное преимущество Казахстана в привлечении иностранных инвестиций», «увеличит

степень риска основных нефтедобывающих компаний в государстве», это якобы – «вмешательство государства» вопреки законам рыночной экономики. На помощь они привлекли юридические силы из Ассоциации «Казахстан Петролеум», Совета иностранных инвесторов, Ассоциации юристов нефтегазовой отрасли, а также казахстанских партнеров, ученых-юристов, постоянно лоббирующих их правовые и иные интересы. Некоторые из них выступили на официальных переговорах, происходивших в компетентных органах Правительства, на стороне и в пользу иностранных компаний. Участие именно этой последней группы адвокатствующих местных юристов, знакомых с законодательством республики, усилило как бы изнутри формальную юридическую аргументацию позиции иностранных инвесторов.

Страсти в полемике разгорелись, особенно в ходе постановки и возможности законодательного закрепления прав государства Казахстан на приобретение отчуждаемой доли в пакете акций на недропользование. Почти полгода тому назад (в начале апреля) Верхняя палата Парламента – Сенат инсценировал дополнение к статье 71 в виде ее третьей части к Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу Закона, «О недрах и недропользовании». Оно гласило: «В целях сохранения и укрепления ресурсно-энергетической основы экономики в новых, а также уже подписанных контрактах на недропользование государство имеет приоритетное право перед другой стороной контракта или участниками юридического лица, имеющего право недропользования, и иными лицами на приобретение отчуждаемого права недропользования (его части) или части доли (пакета акций) в юридическом лице, имеющем право недропользования, на условиях не хуже условий, предложенных другими покупателями». Непосредственной причиной принятия указанного дополнения к закону послужила необходимость снятия одного из основных доводов иностранных подрядных компаний и их адвокатствующих партнеров, который использовался ими для обоснования «не пушать» государство Казахстан в ряды участников разработки упомянутого важного месторождения нефти. Суть этого довода состояла в том, что-де нет прямого указания в законодательстве республики о таком ее праве. Это был формальный повод. Дело в том, что существует и действует правовой порядок, определяемый законодательством, который и составляет правовое поле, на котором в принципе, возможно, и происходит действие контрактных отношений на недропользование. Дополнение к закону ничего нового не устанавливает, что бы выходило за рамки функционирующего правового порядка.

Не было оснований для тревоги у подрядных иностранных компаний-инвесторов. Государство в своих действиях, направленных на покупку вынесенной на продажу доли в проекте по цене, объявленной самим продавцом – недропользователем, только реализует свое право быть первым покупателем перед другими покупателями, в том числе подрядными компаниями, входящими в консорциум. Это вытекает из статуса государства как собственника верховного и потенциального «хозяина» объекта торга с вытекающими отсюда правовыми и экономическими последствиями. Тем более оговорено, что это его действие не наносит ущерба статусу и положению иностранных инвесторов.

Транснациональным нефтяным компаниям в лице их организаций в Казахстане удалось затормозить принятие указанного дополнения к Закону РК «О недрах и недропользовании». Их аргументации против дополнения носили все тот же дипломатический, политический и экономический характер. Они были более сдержанными по стилю реакции на законодательную поправку. Этого нельзя было сказать об их местных партнерах из казахстанских юристов, в том числе и о моих оппонентах. Они пытались и старались представить позицию иностранных подрядных компаний вполне обоснованной и «законной», не считаясь, по нашему мнению, с подлинными законами, их логикой и законностью. Они действовали открыто, пристрастно, нередко приписывая к дополнению к Закону то, чего в нем не было. Так, мои оппоненты выдумали и усмотрели в нем «принудительную акцию», даже «национализацию имущества» иностранных компаний, «вмешательство» государства в их дела. По их мнению, вопросы, изложенные в дополнении, а именно о приоритетном праве государства приобретать отчуждаемую часть недропользования, должны якобы решаться судом, а не Парламентом. М. Сулейменов, выделив особо вопрос: «Законно ли принудительное изъятие имущества?» и задав его самому себе, пишет: «В рассматриваемом нами случае имеет место принудительное изъятие имущества (акции, например)», ибо это осуществляется «вопреки воле собственника акции», и поэтому нужно «разрешение суда». В качестве обоснования этой мысли он ссылается на ст. 26 Конституции РК, где сказано: «Никто не может быть лишен своего имущества», хотя об этом вовсе не идет речь в дополнении. Он идет еще дальше, что, мол, это «принудительное обращение в государственную собственность имущества, находящегося в частной собственности граждан и юридических лиц – это национализация, которая может быть осуществлена только принятием специального закона о национализации имущества».

## Нефть – стратегическое сырье и Закон РК «О национальной безопасности»

Методологическая ущербность позиции моих оппонентов состоит в том, что контракт на недропользование, в частности на нефть, которая является стратегическим ресурсом и устоем макроэкономики республики, они рассматривают как соглашение вообще, регулируемое только соответствующими статьями Гражданского кодекса, а положение и роль государства, его уполномоченного органа в этом контракте, определяют в рамках этих статей и сводят к ним. При таком подходе для них нет различия в предметной ценности объекта соглашения, одно и то же, что недра – нефть и что, например, пара башмаков. В статье писал, что государство как собственник недр и как распорядитель этой собственностью, вступая в контрактные отношения на недропользование в качестве одной из этих отношений, оставаясь верным им, вместе с тем несет и реализует задачу и обеспечения государственной «большой целевой политики», суть и требования которой зафиксированы в Законе РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. В законе сказано: «В целях защиты национальных интересов Республики Казахстан, в том числе сохранения и укрепления промышленного потенциала, государство с соблюдением гарантий, предоставленных иностранным инвесторам, осуществляет контроль за состоянием использования объектов экономики Казахстана, находящихся в управлении или собственности иностранных организаций и организаций с иностранным участием» (п. 2 ст. 18). Эти требования в обязательном порядке учитываются как при заключении контрактов по использованию стратегических ресурсов республики, так и при «выполнении контрактов и контролю за их исполнением» (п. 3 ст. 18).

Основной наш оппонент – М. Сулейменов – в категорической форме не воспринимает наше утверждение о том, что для Республики Казахстан и для компетентного его органа, выступающего от ее имени в контрактах с иностранными организациями по разработке и освоению нефтяных месторождений, имеет ключевое политико-правовое значение именно Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». Он объявляет «совершенно не обоснованными и не имеющими никакого отношения к проблеме ссылки на Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». Свою позицию он обосновывает мотивами, лежащими в другой плоскости, не имеющими отношения к вопросу, тем, что в этом законе «ничего не говорится о возможности необоснованного изменения условий контракта» и о «неправомерном вмешательстве» государства в контракты

с участием иностранных организаций (журнал «Юрист», 2004. № 7. С. 26). Тут нелишне напомнить моим оппонентам то место Закона РК «О нефти», где сказано, что гарантии, установленные для подрядчиков в сфере нефти, а они значительные, «не распространяются на изменения законодательства Республики Казахстан» в четырех областях, в том числе в области обеспечения национальной безопасности (ч. 2 ст. 57).

Ю. Басин высказался достаточно осторожно относительно роли и места Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» в определении политико-правового статуса государства в контрастных отношениях, заключенных с иностранными организациями, хотя считает в целом «убедительными» доводы М. Сулейменова (журнал «Юрист», 2004. № 8. С. 24-25). Он ограничился лишь указанием на то, что «в статьях С. Зиманова приводятся ссылки на ст. 18 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан», выбрано «обеспечение экономической безопасности», хотя в той же статье в числе актов, угрожающих национальной безопасности, «называются решения и действия, которые препятствуют притоку инвестиций в экономику Казахстана».

Айгуль Кенжебаева, безусловно, талантливый юрист-практик, несколько месяцев тому назад участвовала на переговорах «КазМунай-Газа» с иностранными инвесторами в составе группы и на стороне последних. По свидетельству участников, она защищала и обосновывала со ссылками на статьи Гражданского кодекса РК позицию зарубежных компаний «не пущать» Казахстан в свои ряды, который пожелал купить выставленную на продажу долю в пакете проекта и быть в консорциуме как один из его участников по освоению крупного месторождения нефти «Кашаган». Ее можно было понять, если иметь в виду, что она руководит Алматинским филиалом иностранной юридической фирмы «Саланс», одной из задач которого и является лоббирование интересов зарубежных инвесторов в Казахстане. Она и говорит об этом открыто, что «ее клиентами в основном являются крупные транснациональные компании» и они «мои клиенты соблюдают казахстанское законодательство». Отвечая, по ее словам, некоторым высоким чиновникам, обвинившим ее после переговоров, что она дает «неправильные советы клиенту», оправдывала свою позицию тем, что «если закон соблюден, то сделка не может быть против интересов РК» (журнал «Юрист», 2004, № 8. С. 10, 14). Не совсем понятно, почему она назвала свою статью слишком громко: «Конституционная норма о Казахстане как правовом государстве – в опасности!». По мнению автора, это выражается в усилении «влияния государства на все сферы общества и ущемления государством прав интересов

граждан и юридических лиц» и что «государственные органы и даже суды решают вопросы, исходя не столько из принципов законности и справедливости, а из так называемых «интересов государства». Этих рассуждений явно недостаточно для публичного объявления о том, что правовое государство в Казахстане «в опасности».

### **Поле «больших интересов» и об оценке дополнения к закону**

Казахстанская нефтяная отрасль богата контрактами с иностранными компаниями. Вполне закономерно, что в ходе реализации условий этих контрактов возникает немало коллизионных и спорных вопросов, как частных, так и принципиальных, нередко и тупиковых, по которым каждая сторона отстаивает свои позиции, исходя из формальных и неформальных условий заключенного контракта, толкуя их в свою пользу. Ничего в этом нет ни особенного, ни оригинального. Так было не раз и так будет, тем более если за этими разными подходами и несогласованностью и даже несовместимостью позиций сторон стоят малоскрываемые «большие интересы». Различие позиций в наших статьях – моей и моих оппонентов – это различие «больших интересов», сторонниками которых, так или иначе, объективно мы являемся, вернее, которые мы лоббируем. В этой части места нейтралу нет, как бы не напрягались показать свое «безразличие» и свою нейтральность. Однако все это должно происходить в рамках правового пространства и законности – они представляют единственно реальную возможность.

Реальность такова, что государство как одна из сторон контракта и соблюдая его условия, в то же время выступает как носитель и защитник национальных интересов, включающих в первую очередь сохранение и умножение экономического потенциала республики. В свою очередь иностранные подрядные компании, участвующие в разработке нефтяных месторождений, главной и единственной целью имеют максимальное извлечение прибыли и выгоды из этого контракта. Эти два больших интереса определяют суть, предназначение и формы контрактных отношений. Эти «большие интересы» в этом контексте покрывают контракты на недропользование, входят в них, но ни в коем случае не сводятся к ним. Ошибка моих оппонентов состоит в том, что они не видят и не различают различий в интересах и определяемых ими в статусах участников контракта и сводят их всецело к сделкам, к их нормам, то есть придерживаются идеи «голового равенства».

Вернемся теперь к дополнению к Закону РК «О недрах и недропользовании». Если вычленим главное в содержании дополнения, то

речь идет о государстве и контракте, заключенном им на недропользование, о роли и месте государства в этих договорных отношениях и о праве государства самому быть одним из участников недропользования – иметь долю в пакете акций и в составе юридического лица, обладающего правом недропользования.

На первый взгляд, дополнение направлено на регулирование, кажется, частного вопроса – на констатацию права государства быть участником, приобретать долю в пакете акций на недропользование в случае отчуждения (продажи) своей доли в проекте одним из участников договорных отношений на недропользование. Причем, включена оговорка о том, что это произойдет «на условиях не хуже условий, чем предложенных другими покупателями», т. е. государство не претендует на какие-то льготы, и его действия не наносят ущерба другим участникам-инвесторам. Оно, исходя из своего статуса, заявляет о своем приоритетном праве долевого участия в проекте при решении подобного вопроса. Сам факт, что этот «частный вопрос», на первый взгляд, вполне объяснимый и вытекающий из наличного статуса государства в контрактах на недропользование, заключенных им, как собственником и гарантом интересов республики, все же подвергается регулированию в законе, свидетельствует о наличии разногласий, разных подходов к нему и о стремлении законодателей придать вопросу большую определенность. В этом плане принятие указанного дополнения к закону оправдано. Между тем события, последовавшие после принятия Сенатом дополнения, еще более актуализировали поднятый в нем вопрос. По сути, обсуждение вышло за рамки сделки на недропользование. Вопрос все больше переходит на плоскость о методах и формах защиты интересов как государства, так и инвесторов – подрядных иностранных компаний. Оба эти аспекта вопроса важны и актуальны.

В процессе консультации и переговоров между сторонами, особенно со стороны иностранных компаний, между прочими, ставился вопрос о выборе времени республикой и почему именно сейчас ею принимается это дополнение к закону. Я давал этому свое объяснение, которое, мне кажется, служит практическим и теоретическим ответом и на многие другие вопросы, поставленные в связи с возникшей проблемой. Транзитное, т. е. переходное государство, каковым является Казахстан, имеет свои преимущества и недостатки. Преимущество состоит в том, что оно в силу состояния переходности меньше «загружено» внутренними и внешними взятыми и выполняемыми обязательствами и что модели его бытия и развития обладают большей свободой выбора нового содержания и более восприимчивы к изменениям. Это

мы видели и видим за годы независимого развития нашей республики. Недостатки переходного государства, в частности Республики Казахстан, состоят в том, что в силу той же переходности оно еще не состоялось в своих основных и несущих компонентах государственности, относится в лучшем случае к разряду развивающихся, в ряде случаев зависимых государств. Оно еще слабо перед лицом «левизны» и еще в большей степени в защите выбранных способов выживания и выхода из него на просторы цивилизованного развития. Если к этому добавить то, что страна с неосвоенными богатыми сырьевыми ресурсами становится не только привлекательной, но и центром собирания и сосредоточения интересов разных групп и сил, в основном внешних, готовых обеспечить в первую очередь свои интересы, само по себе это таит угрозу самому существованию переходного государства и ведет к постепенному его превращению в подопечную, зависимую страну. Ни одна сторона в сделках на недропользование не может воспользоваться недостатком и временной слабостью в степени зрелости и благополучия другой стороны – государства, чтобы навязывать ему свою выгодную для себя волю как постоянно действующий фактор. Современный Казахстан вовсе не свободен от подобного рода складывающихся отношений. Такое положение не может сохраниться долго. Оно непременно будет меняться и выравниваться по мере взросления государства и набирания внутренней силы и возможностей, реально обеспечивающих его статусное право и активную, свойственную только ему роль в контрактных отношениях на недропользование. Это диктуется требованиями времени и современным состоянием республики. Эта моя идея явно не понравилась моим оппонентам. Один из них (М. Сулейменов) вместо анализа, как подобает ученому, с порога оценил мое описание, что это «несколько страшноватая психология, неприемлемая для правового государства», и стал неуместно иронизировать, уподобляя нашу мысль с примитивной небылицей, якобы я выдвигаю тезис: «пока я беден, я готов обещать вам все блага, льготы и преимущества на все время контракта, давать любые обещания, но когда я разбогател и сам могу справиться, можете удалиться, вы мне не нужны».

Мне трудно дать оценку суждению моих оппонентов о таких коренных понятиях, как «интересы народа», «интересы государства», «общественное благо», обеспечение и защита которых пронизывают и составляют содержание политики и деятельности Казахстана. Поставленный мною вопрос, должно ли государство защищать интересы республики и народа в конкретных отношениях по недропользованию, М. Сулейменов трактует по-своему. Он считает, что это «беспрюирышный



популистский лозунг – во благо народа. Таким лозунгом можно оправдать любое беззаконие и произвол», и далее: «Теперь опять предлагается поступиться законностью во имя целесообразности... во имя высших интересов Республики и народа». Комментарии тут излишни.

Государство как собственник недр и как субъект-распорядитель этой собственностью должно вести себя так, чтобы эта собственность могла «одновременно служить общественному благу» (пп. 2 и 3 ст. 6 Конституции РК). Из этого логически вытекает и практически обосновывается вывод о том, что место и роль государства в контракте на недропользование, заключаемом им, раздвоены: оно выступает в нем через свой уполномоченный орган как основной владелец объекта (как заказчик) с конкретной и наличной предметной целью. В этой части оно равноправно. В то же время его вступление в контрактные отношения регламентировано большей задачей, связанной его ответственностью перед законами республики за обеспечение национальных интересов и экономической безопасности республики. Это – естественный статус государства, определяющий его функцию и действия, статус более высокий, чем регламентирующее его единичное, индивидуализирующее позитивное право, заключенное в контракте на недропользование. Попытка рассматривать «членство» государства в договорных отношениях в границах сделки, игнорируя его «природный» правовой статус, обусловленный его управленческой, контрольно-распорядительной властью над объектом отношений, не продуктивна и схоластична. Функциональная способность государства и эффективность его деятельности в первую очередь оцениваются по тому, насколько оно обеспечивает и защищает национальные интересы, «благо всего народа Казахстана», используя возможности правового пространства.

Мои оппоненты придерживаются, я сказал бы, «крайней и «консервативной» позиции, отрицающей реальное место и «естественный» статус государства, сдающего свое «имущество» – недры на долгосрочную аренду. Так, М. Сулейменов бескомпромиссно отрицает и не признает особое положение государства как собственника нефтяных недр, каковыми не являются подрядчики. Он пишет: «Главная идея статьи С. Зиманова заключается в том, что государство в контракте занимает особое положение... Само участие государства в контракте придает контрактным отношениям «неравенство в равенстве». Это действительно мое мнение. Оно оспаривается моим оппонентом: «никакой особой роли (государства), никакого нарушения принципа равенства участников».

Прискорбно то, что он в оценке роли государства в контрактах прибегает к грубым и непозволительным сравнениям. Так, приведя

мое утверждение о том, что «постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях», он пишет, что при этом ему «невольно приходит на ум знаменитая фраза из футуристического романа Оруэлла «Скотный двор»: «Все животные равны, но свиньи немножечко равнее». Тут комментарии не нужны. Скажу только, что мои оппоненты порою слишком горячи и представляются слишком консервативными во взглядах, что они не могут понять той наличной реальности в жизни и в правовых построениях о том, что признание равенства сторон о контрактных отношениях, что является безусловным, вовсе не зачеркивает, не снимает различия их интересов, лежащих в мотивации и в основах этих отношений. Они в совокупности с нормативной схемой контракта составляют действующее жизненное их начало.

### **Нельзя путать понятие «законность» с формами законности**

Бывает трудно спорить, когда приходится объяснять элементарные установки и правила, ставшие аксиоматическими как в теории права, так и в практике юриспруденции. В старании обосновать политику иностранных компаний «не пущать» в свои «ряды» Казахстан даже на тех же общих условиях, что существуют для других, мои оппоненты, вернее, адвокатствующие на стороне зарубежных инвесторов юристы вольно или невольно идут на явно путанные рассуждения. М. Сулейменов пишет: «В статье академика С.З. Зиманова сформулирован и активно пропагандируется очень своеобразный подход к понятию «законность». Это, по его мнению, выражается в том, что я делю законность на первичную и вторичную. «Получается, – указывает он, – что одна законность выше другой, и законность контрактную можно просто игнорировать... Законность не может быть первичной или вторичной, законность едина».

Здесь разные мыслительные формы свалены в одну кучу. Во-первых, у моего оппонента произошло смешение понятия «законность» с формами законности. Это недопустимо для исследователя. Понятие «законность», как всякое понятие, категория абстрактная, выражает суть определяемого явления в совокупности, его общую закономерность. Вместе с тем законность имеет свои различные определенные формы или виды, относящиеся к различным сферам, участкам реальной жизни, регулируемым нормами закона. Их столько, сколько этих законов. В данном случае речь идет о реальном бытии законности: соотношении, роль и место понятия «законность» и ее форм, видов

должны рассматриваться и они могут быть осмыслены и правильно поняты в рамках различения субординации понятий «абстрактного» и «конкретного». Во-вторых, приходится объяснять, что мир эмпирических, конкретных форм и видов законности не хаотичен и не есть просто их скопление. Он поддается систематизации и упорядочению по значимости, по месту, по ранжиру так же, как и сами законы. Существует иерархия в построении и в системе законности так же, как в системе законов: конституция, законы, подзаконные акты. Да, получается, что одна законность по уровню и сфере регулирования выше, чем другая, это реальность, которая существует независимо от нашего восприятия и которую нельзя игнорировать.

Я высказывался в статьях и высказываюсь сейчас: обязательства и ответственность государства в сохранении и укреплении ресурсно-энергетической основы экономики, установленные Конституцией и законами республики, не ограничены рамками времени, представляют исходную и фундаментальную правовую и политическую основу его деятельности. Они реализуются в конкретных правовых отношениях, в том числе и в особенности в области сделки на недропользование. Контракты на недропользование, с подробно разработанной «внутренней» системой нормативного регулирования отношений субъекта – объекта, не покрывают и не заменяют законность, складывающуюся на факте участия государства в них как носителя правомочий власти в отношениях собственности. Законность, связанная с рамочными условиями индивидуального, единична, вторична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностью государства. Это установка конституционно-законодательная, и в ее рамках следует рассматривать и сверять с нею возникшие и возникающие наличные правовые отношения, связанные с контрактами на недропользование.

## **О разграничении публичного права и частного права**

В моей статье вопрос о разграничении публичного права и частного права, сферы и ниши их действия в правовом пространстве специально не ставился. Он рассматривался только применительно к структуре правовых отношений, возникающих между государством и его компетентным органом, с одной стороны, и иностранными подрядными компаниями, разрабатывающими месторождения нефти – с другой. Я исхожу из того, что в этих отношениях действуют начала и нормы как частного права, так и публичного права, как нормы Гражданского ко-

декса, так и нормы государственного права, поскольку в них участвуют и государство, и негосударственные юридические лица, тем более не оправдана абсолютизация одного из них. Мои оппоненты придерживаются противоположной позиции, ибо так удобнее защищать интересы лоббируемых иностранных инвесторов. М. Сулейменов в контексте обсуждаемой проблемы пишет: «В последние годы мы с профессором Ю. Басиным ведем борьбу за разграничение принципов публичного и частного регулирования». По его мнению, сфера недропользования представляет монополию частного права. И там, где имеются участки действия публичного права, то они покрываются нормами частного права. В подтверждение приводит свое собственное толкование и пишет: «В силу закона о нормативных правовых актах в случае противоречия между законом, относящимся к сфере публичного права (например, закон о лицензировании) и законом, относящимся к сфере частного права (Гражданский кодекс), будет действовать последний». Все это высказывание сведено к тому, чтобы обосновать «законность» позиции иностранных подрядных организаций. Он резюмирует: «Никакие различия между публичным и частным правом не могут оправдать правомерность нарушения законов (частных)». Приходится напомнить еще раз, что Закон РК «О нефти» и Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан», как зафиксировано в них, занимают приоритетное положение в законодательстве, кроме тех законодательств, которые относятся к областям обороноспособности, экологической безопасности и здравоохранения.

Здесь следует сделать некоторое отступление, необходимое для адекватного понимания основ и схемы позиции моих оппонентов. Я знаю, что большинство моих оппонентов придерживаются так называемых нормативистских взглядов в праве. Он годен для студенческой аудитории с начальными знаниями и для сугубо прикладной юриспруденции. Он малопригоден для познавательной и аналитической работы в науке права. Суть этого метода заключается в том, что знание о праве всецело основано на толковании его норм, выражает то, что составляет состояние и бытие этих норм, т. е. ограничено их нормативными рамками. Это означает, что при таком подходе жизненный цикл закона (права), что является главным в его предназначении, остается вне поля и интересов познавателя. Это и сказывается в суждениях моих критиков. Абсолютизация ими Гражданского кодекса РК, его отдельных норм и попытка рассматривать складывающийся и возникающий комплекс политико-правовых, экономико-правовых отношений между государством и иностранными инвесторами с позиции этих норм не может дать истинной картины этих отношений. Такой метод

ущербен и беден в познавательных целях. В официальных записках и материалах, оглашенных представителями иностранных компаний на переговорах в компетентных казахстанских органах, их тезисы и обоснования во многом совпадают с позицией моих публичных оппонентов.

Мои оппоненты также исходят из того, что «право недропользования является имущественным правом», а контракты на недропользование относятся к вещному праву, а «государство никаких вещных правомочий не имеет на переданное им подрядным организациям имущество». Вообще-то нелогично и неправильно то, что государство, которое является собственником недр и волеизъявление которого лежит в основе контракта на недропользование и утверждает себя одной из сторон в контрактных отношениях, вопреки им и этим фактам объявляется лишенным имущественных (вещных) правомочий в этих отношениях. Это равнозначно тому, что объявлять белое черным, ясное туманным.

Любая сделка, в том числе контракт на недропользование, есть гражданско-правовой акт в том смысле, что в нем сходятся стороны равные и независимые друг от друга, так или иначе преследующие имущественные интересы, а следовательно, отношения между ними вместе с тем являются имущественно-правовыми. Из этого правильного положения порою делается неправомерное и неправильное по сути и форме заключение о том, что возникающие при этом отношения являются исключительно частно-правовыми и регулируются они только нормами Гражданского кодекса республики, в их рамках. При этом игнорируется реальное бытие контрактных отношений, в которых сходятся неравные по статусу и правомочию субъекты, отягощенные имманентно разными интересами и правовой индивидуальной характеристикой. Само участие государства с управленческими, контрольно-властными функциями в контракте на недропользование меняет суть и влияет на эти отношения – частное правовое отношение покрывается отношениями публичного права. Различать частное право и публичное (государственное) право можно, но их противопоставление совершенно неприемлемо, если в сделке в качестве одной из ее сторон-субъектов участвует государство. При этом именно в силу факта участия государства возникающие отношения в большей части являются государственными, иначе говоря, публично-правовыми. Практически ущербно, а теоретически неверно мнение о том, что имущественные отношения являются исключительным объектом частного права, в котором нет места для публичного права даже тогда, когда в них участвуют государство и его уполномоченные органы.

## Вместо выводов

Государство в контрактах на недропользование, заключенных с иностранными инвесторами, независимо от того, владеет ли оно само или не владеет долей в пакете проекта (акций), выступает как в роли участника этих контрактов, так и в особой, свойственной только ему, роли носителя управленческой функции и гаранта законности в контрактных отношениях. На этом основан постулат о том, что не договор находится над государством, а, наоборот, государство является доминантой, «повелителем» в конкретных отношениях на недропользование. «Вмешательство» государства в них осуществляется в рамках законности, определяемой как конкретными условиями контракта, так и законным статусом самого государства.

Равенство сторон в контракте на недропользование, как и в любой другой сделке, не может быть использовано как аргумент для непризнания или даже отрицания имманентной особой роли государства, участвующего в качестве одной из сторон в соглашении. Само участие государства в контракте, когда другой стороной в нем является негосударственная структура, независимо от того, национальная она или иностранная, придает контрактным отношениям «неравенство» в равенстве. Постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях.

Само по себе то, что объектом контрактных отношений является нефть, являющаяся стратегическим сырьем и основным составляющим макроэкономики республики, предопределяет место и роль, обязательства и ответственность государства в этих контрактах на недропользование. О мотивах политики иностранных подрядных компаний, объединившихся в консорциум, «не пущать» Республику Казахстан в его компанию, нетрудно догадаться...

Моя мысль и логика суждений вокруг обсуждаемого вопроса сводятся к следующей наглядной схеме. Допустим, что сделка на недропользование заключена между государством (его уполномоченным органом) и иностранными компаниями (их консорциумом, генеральным подрядчиком). Может ли государство – собственник объекта – быть обладателем части в пакете проекта наравне с другими подрядными иностранными компаниями? Этот вопрос предполагается и считается аксиоматическим, и нет запрета в осуществлении инвестиции из средств государственного бюджета ни в Законе РК «Об инвестициях», ни в Законе РК «Об иностранных инвестициях». Предположим теперь, что пакет акций на недропользование полностью находится в

руках подрядных иностранных компаний. Может ли государство как собственник недр и как заказчик вмешаться в ряды этих подрядных компаний, растолкать и потеснить их, чтобы создать, таким образом, свободное место в пакете акций, чтобы его занять самому? Нет, не может, это уже незаконное вмешательство, является нарушением стабильности закона и законности. Другой случай: одна из подрядных иностранных компаний по своей воле, в силу каких-то обстоятельств, выходит из консорциума и объявляет о продаже своей доли в проекте. Согласно условиям контракта другие участники контракта обладают приоритетным правом в приобретении этой доли. Они согласны на это и заключают соответствующие соглашения об этом. Тут «вмешивается» в эти отношения государство и заявляет о желании приобрести эту освободившуюся долю в проекте. Компании, объединившиеся в консорциум, не хотят этого и противятся этому самым серьезным образом, приводя ряд косвенных юридических аргументов и общеэкономических и политических соображений, даже угрожая, если вопрос решится не в их пользу, передать дело в международные судебные организации. При этом их аргументами являются: контракт не предусматривает приобретение государством акций – доли в проекте; в контракте предусмотрено приоритетное право участвующих подрядных компаний приобретать долю акций в проекте своего выбывающего партнера.

Все это не оспаривается никем. Но нельзя смешивать отношения внутри подрядных компаний с отношениями между государством и подрядными организациями. В данном случае возникли отношения между государством и подрядными компаниями, прямо не предусмотренные в статьях контракта на недропользование, которые, однако, лежат на правовом поле отношений между ними, ибо они предусмотрены в законах, имеющих приоритеты по отношению к правовым нормам «внутреннего» применения. Таким образом, право государства приобрести долю в проекте, выставленную на продажу, не только правомерно, но и является безусловным, бесконфликтным с точки зрения законности.

## **ЕЩЕ РАЗ ОБ ИНВЕСТОРАХ И КОНТРАКТАХ<sup>1</sup>**

Мои статьи: «Контракт на недропользование» («Юридическая газета», 2004. 26 мая.) и «Инвесторы и контракты» («Казахстанская правда», 2004. 28 мая.) и вопросы, поднятые в них в связи с нефтяными

<sup>1</sup> Статья с небольшими сокращениями опубликована в газете «Казахстанская правда». 2005. 3 февраля.

операциями в республике, вызвали неподдельный интерес и ответную реакцию как среди представителей иностранных подрядных компаний, так и среди казахстанских ученых-юристов и адвокатствующих контор. Один из видных журналов страны «Юрист» открыл дискуссию вокруг указанных статей и опубликовал ряд статей, заметок с участием видных профессоров-юристов – М.К. Сулейменова, Ю.Г. Басина и других (№№ 7, 8, 10 и 11, 2004 г.). Данная статья является продолжением обмена мнениями и вместе с тем ответом на критические замечания моих оппонентов.

Нефть – стратегическое сырье и главнейшее богатство республики. Современное состояние и будущее Казахстана, находящегося на переходном этапе с множеством проблем внутреннего и внешнего обеспечения, во многом связаны с разработкой нефтяных месторождений, особенно на Каспийском шельфе. В их освоении значительна и даже масштабна роль иностранных инвесторов и подрядных компаний. Государство Казахстан нуждается в иностранной инвестиции и заинтересовано в создании необходимого и надлежащего законодательного, политического и разрешительного климата для иностранных инвесторов. Однако при этом обязательства государства не могут быть односторонними. Оно обязано на законных основаниях защищать национальные интересы страны, без ущерба интересам иностранных подрядчиков. Обеспечение баланса интересов сторон в контрактах и следование моральному принципу справедливости в распределении продукции нефтедобычи с учетом и в контексте особого статуса государства как верховного собственника недр и арендодателя, представляют актуальные вопросы в контрактных отношениях.

### **Начало и предмет дискуссии**

Будучи сопредседателем оргкомитета по подготовке и проведению международной научно-практической конференции «Законодательное регулирование и государственная регламентация нефтяных операций на казахском секторе Каспийского моря», проходившей в Алматы 23 – 24 августа 2003 года под эгидой Казахского академического университета, участвуя в обобщении материалов конференции, мне приходилось поддерживать идею об актуальности и о перспективности исследования проблем, связанных со статусом и местом государства в сферах отношений смешанных предприятий (СП) и международных предприятий (МП) в нефтяной отрасли. Такая постановка в последние годы приобретала как теоретическое, так и все больше практическое значение. И в то же время проблема эта была ответственная и тонкая



в контексте определения выбора пределов «вмешательства» государства в дела инвесторов вообще, иностранных подрядных компаний в особенности. При этом было архиважно и следовало думать о разумном обеспечении законных и материальных интересов и государства, и инвесторов в соответствии с заключенными контрактами. Проблема эта скоро приобрела конкретно-предметную форму и вышла из области общих рассуждений и постановок. Как сообщила печать, одна из подрядных иностранных компаний, участвовавшая в разработке одного крупного нефтяного месторождения нефти на прикаспийском шельфе, объявила о продаже своей доли в пакете проекта. По закону она могла продать любому субъекту, но согласно условиям контракта на это требовалось согласие других участников консорциума, состоящего в данном случае из одних иностранных подрядных компаний, а также одобрение (санкции) государства-собственника. Государство Казахстан само решило приобрести – купить эту долю в пакете проекта, выставленную на свободную продажу. Возникла ситуация, при которой государство Казахстан могло стать участником в разработке указанного нефтяного месторождения наряду с иностранными подрядными компаниями, в том числе и там, где последние до этого времени были монопольными собственниками. В затянувшихся переговорных процессах по этому вопросу консорциум, голосами иностранных подрядных компаний, придерживался линии и политики «не пущать» государство Казахстан в свои ряды и чтобы оно не было одним из участников разработки месторождения.

Проблема эта получила дальнейшее осложнение в связи с принятием Верхней палатой Парламента – Сенатом в начале апреля 2004 года дополнения к статье 71 Указа Президента РК, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании», устанавливающее приоритетное право государства приобретать долю в пакете проекта на недропользование. Статьи мои «Контракт на недропользование», «Инвесторы и контракты», ставшие дискуссионными, были посвящены рассмотрению прикладных и связанных с ними теоретических вопросов государственно-правовой сферы освоения нефтяных месторождений. В них проводилась идея об «естественности» и правомерности притязания государства как верховного собственника недр, «арендодателя» и «заказчика» быть участником разработки нефтяного месторождения на своей территории, наряду с другими подрядными организациями, в том числе и иностранными.

## Два подхода – два разных мнения

К дискуссии в открытой печати предшествовали дипломатические и иные шаги представителей государств, организациями которых являлись иностранные подрядные компании, а также адвокатствующих их контор. В них утверждалось о том, что заявка Казахстана иметь долю в пакете проекта по освоению месторождения нефти, которыми прежде монопольно владели иностранные компании, по их мнению, «нанесет ущерб инвестиционному климату в республике и доверию инвесторов Казахстана в привлечении иностранных инвестиций», «увеличит степень риска основных нефтедобывающих компаний в государстве», это якобы – «вмешательство государства» вопреки законам рыночной экономики. Такой реакции можно было ожидать. Явление было новое. Оно, разумеется затрагивало в той или иной мере интересы инвесторов и нарушало сложившуюся схему, вернее – стихию, внутриконтрактных отношений, в которых доминировали иностранные инвесторы. В то же время такая постанковка была естественной и закономерной. Она с необходимостью выдвигалась самим ходом развития инвестиционно-контрактных отношений в области недропользования и уровнем прогресса государства Казахстан, достигнутым им в экономической и финансовой сферах к данному периоду. В этой постанковке прежде всего речь идет о движении по пути к обеспечению баланса и сбалансированности интересов как инвесторов, так и государства, являвшегося верховным собственником недр и арендодателем. При этом законность и исполнение условий контракта в измерениях разумного понимания остаются незыблемыми.

Мои идеи и основные вопросы, на которые я хотел ответить и по которым изложил свое видение, сводились к следующему: а) государство Казахстан, заключая контракт на недропользование с инвесторами, будучи равным партнером с последними в контрактных отношениях и неся ответственность за выполнение их условий и стабильность, в то же время оно реализует свою конституционную и функциональную правоспособность как выразитель интересов безопасности населения и государственности. В этом состоит его особое место в контрактных отношениях; б) право государства приобретать часть акций или долю в пакете проекта по разработке нефтяного месторождения следует рассматривать в контексте его политико-правового статуса и как первое право, принадлежащее ему среди равных в контрактных отношениях; в) надо различать грани между вмешательством государства в контрактные отношения по закону и вмешательством государства вопреки закону и законности. Притязание государства на приобретение доли

в пакете проекта, выставленной на продажу, есть его приоритетное право по закону; г) в контрактных отношениях, особенно в нефтяной отрасли, важнейшим постоянно действующим фактором является поэтапное обеспечение баланса и балансированности интересов как государства, так и инвесторов. Преимущественное право государства приобретать долю в пакете проекта на разработку нефтяного месторождения находится в рамках действия указанного фактора; д) в контрактных отношениях между государством и иностранными инвесторами первостепенное значение имеют, наряду с правовыми, и моральные аспекты распределения продукции.

В подходе к указанным вопросам и в расшифровке их содержания в контексте роли и места государства и иностранных подрядных компаний в контрактных отношениях в нефтяной отрасли участники дискуссии существенно разошлись во мнениях. Одна группа во главе с профессором М.К. Сулейменовым выступила против моих основных положений, доказывая якобы неправомочность и необоснованность самой постановки вопроса о приобретении (покупки) государством доли в пакете проекта, находившегося в арендной собственности иностранных подрядных компаний, и отвергала преимущественное право государства в такой сделке перед другими покупателями. Идеи и схема доводов этой группы казахстанских юристов почти совпадали с позициями адвокатствующих контор и лиц, находящихся на службе иностранных подрядных компаний и инвесторов. В поддержку наших позиций в дискуссии своими письменными отзывами, представленными в Национальную Компанию «КазМунайГаз», по их просьбе, выступали известные профессора-юристы В.Н. Уваров, С.Ф. Ударцев, Е.К. Нурпеисов. В данной статье рассматриваются основные доводы и положения моих оппонентов, оправдывающих политику «не пущать» государство Казахстан в ряды сообщества иностранных подрядных компаний, объединенных в консорциум. Поскольку основные идеи этой группы ученых изложены в статье академика М.К. Сулейменова, с которыми выражают согласие остальные его сторонники, наше внимание уделено больше его аргументации.

Важно отметить, что это первый случай за последнее десятилетие, когда статьи одного плана, посвященные проблемам государственности, права и законности в стране, становятся в центре полемики в открытой печати и столкновения разных взглядов и позиций в поисках научных и альтернативных ответов на них. Только такой метод является более продуктивным и необходимым в познавательной и научной сфере в плане содействия развитию республики на его переходном этапе.

Дискуссия показала, что накопилось немало слабо освещенных и безответных государственно-правовых проблемных вопросов в сфере государственно-правового регулирования нефтяных операций, в защите интересов и государства и инвесторов. Она также показала необходимость подтягивания уровня научной мысли в области права до требований, предъявляемых экономическим, социальным и политическим развитием республики. Приходится признавать и говорить об отставании и даже об отсталости некоторых важных отраслей науки права, методов познания, применяемых в ней, о преобладании в них узконормативных воззрений, ограниченно годных для прикладной юриспруденции и почти неэффективных для познавательной, аналитической деятельности в области права, столь необходимой и составляющей основу поиска и нахождения более адекватных ответов на возникающие правовые вопросы.

### **Политико-правовой статус государства в контрактных отношениях на недропользование**

Те, которые по сути не хотят или не желают видеть государство в качестве участника разработки нефтяных месторождений наряду с иностранными подрядными компаниями, организовавшимися в международное предприятие (МП), то есть не допускают мысли о возможности реорганизации последнего в смешанное предприятие (СП) с участием Казахстана, выставляют ряд доводов и обоснований, правовых и экономических, среди которых на первом плане стоит статус государства. Суть понимания ими статуса государства сводится к тому, что контракт на нефть – это частно-правовая сделка, а государство самим фактом заключения им контракта на недропользование и в силу этого становится субъектом частно-правовых отношений, свободным от всех обязанностей и ответственности, которые оно несло до заключения контракта. Уважаемый мною профессор М.К. Сулейменов заявляет: «...практически весь мир переходит к признанию того, что государство, вступая в частно-правовые отношения, выступает как обычный субъект частного права, теряющий свои властно-правовые функции и право на судебный иммунитет» (журнал «Юрист», 2004. № 7. С. 25). Это же заблуждение. В законодательных актах, отнесенных к категории приоритетных, в частности «О национальной безопасности», «О недрах и недропользовании», «О нефти», «Об экологической безопасности», имеются разделы о полномочиях и функциях Правительства и его компетентных органов по контролю и управлению нефтяными операциями, находящимися в арендной собственности национальных и иностранных подрядных организаций.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Закона, «О недрах и недропользовании» Правительство «определяет компетентный орган по заключению и исполнению контрактов на недропользование» (п. 10 ст. 6). В свою очередь, компетентный орган осуществляет в числе других задач «мониторинг и контроль за соблюдением условий контрактов совместно с государственным органом по использованию и охране недр». Он обязан «в ходе своей деятельности по заключению и исполнению контрактов обеспечивать соблюдение интересов Республики Казахстан» (пп. 5 п. 1. и пп. 1 п. 2. ст. 8). Подрядчик, независимо национальный он или иностранный, не только должен следовать условиям контракта, вместе с тем он обязан «проводить нефтяные операции в строгом соответствии с законодательством Республики Казахстан, соблюдать требования по охране окружающей природной среды и недр» (п. 3 ст. 41 Указа Президента, имеющего силу Закона, «О нефти»).

Ущербность позиции моих оппонентов состоит в том, что они контракт на нефть, которая является стратегическим ресурсом и устоем макроэкономики республики, рассматривают как соглашение, в самом себе замкнутое, регулируемое только соответствующими статьями Гражданского кодекса, а положение и роль государства, его уполномоченного органа в этом контракте определяют в рамках этих статей и сводят к ним. При таком подходе для них нет различия в предметной ценности объекта соглашения, одно и то же, что недры – нефть и что, например, пара башмаков. В статье я писал, что государство как собственник недр и как субъект-распорядитель этой собственностью, вступая в контрактные отношения на недропользование в качестве одной из сторон этих отношений, оставаясь верным им, вместе с тем несет и реализует задачу обеспечения государственной «большой целевой политики», суть и требования которой зафиксированы в ряде законов и в первую очередь в Законе РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» от 26 июня 1998 г. В нем сказано: «В целях защиты национальных интересов Республики Казахстан, в том числе сохранения и укрепления промышленного потенциала, государство с соблюдением гарантий, предоставленных иностранным инвесторам, осуществляет контроль за состоянием использования объектов экономики Казахстана, находящихся в управлении или собственности иностранных организаций и организаций с иностранным участием» (п. 2 ст. 18). Эти требования в обязательном порядке учитываются как при заключении контрактов по использованию стратегических ресурсов республики, так и при «выполнении контрактов и контроля за их исполнением» (п. 3 ст. 18).

Основной наш оппонент М. Сулейменов в категорической форме не воспринимает наше утверждение о том, что для государства Казахстана и для компетентного его органа, выступающего от его имени в контрактах с иностранными организациями по разработке и освоению нефтяных месторождений, имеет ключевое политико-правовое значение именно Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». Он, наоборот, считает «совершенно не обоснованными и не имеющими никакого отношения к проблеме ссылки на Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». Ю.Г. Басин высказывается осторожно относительно роли и места Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» в определении политико-правового статуса государства в контрактных отношениях, заключенных с иностранными организациями, хотя считает в целом «убедительными» доводы М. Сулейменова (журнал «Юрист», 2004. №8. С. 24 – 25).

От понимания статуса и места государства Казахстан и о его долевом участии в контрактных отношениях на разработку нефтяных месторождений зависит многое в ценностной оценке и в осмыслении целевого направления и результатов этих контрактов в контексте «больших интересов» сторон, лежащих в их основе. Это вовсе не означает действие вопреки условиям контракта или предоставление какого-то выдуманного преимущества одной из сторон контракта, в данном случае государству. Наоборот, оно служит интересам соблюдения этих условий с заложенными в них исходными началами, которые предопределены «естественной» системностью и состоянием и государства как владельца недр, так и инвестора, его эксплуатирующего. Собственно на такой основе обеспечивается стабильность контракта.

Реальность такова, что государство, как одна из сторон контракта и соблюдая его условия, в то же время выступает как носитель национальных интересов, направленных на сохранение и умножение экономического потенциала республики.

В свою очередь иностранные подрядные компании, участвующие в разработке нефтяных месторождений, главной целью имеют максимальное извлечение прибыли и выгоды из этого контракта. Эти два больших интереса, их сбалансированность определяют суть и предназначение контрактных отношений. Эти «большие интересы» в этом контексте покрывают контракты на недропользование, входят в них, но ни в коем случае не сводятся к ним. Ошибка моих оппонентов состоит в том, что они не видят и не различают различий в интересах, в статусах участников контракта и сводят их всецело к сделкам, к их нормам, то есть придерживаются идеи «равенства голяков». Само по

себе то, что объектом контрактных отношений является нефть, являющаяся стратегическим сырьем и основным составляющим макроэкономики республики, определяют место и роль, обязательства и ответственность государства в этих контрактах на недропользование.

Государство Казахстан в контрактах на недропользование, заключенных с иностранными инвесторами, независимо от того, владеет ли оно само или не владеет долей в пакете проекта (акций), выступает как в роли участника этих контрактов, так и в особой, свойственной только ему, роли носителя прав верховного собственника недр, управленческой функции и гаранта законности в контрактных отношениях. На этом основан постулат о том, что не договор находится над государством, а, наоборот, государство является доминантой в конкретных договорных отношениях на недропользование в пределах законности и признания его законных прав. «Вмешательство» государства в таком понимании осуществляется в интересах обеспечения справедливого баланса интересов сторон в контракте и выполнения нормативно-правовых его условий.

Равенство сторон в контракте на недропользование, как и в любой другой сделке, не может быть использовано как аргумент для непризнания или даже отрицания имманентной особой роли государства, участвующего в качестве одной из сторон в соглашении. Само участие государства в контракте, когда другой стороной в нем является негосударственная структура, независимо она национальная или иностранная, придает контрактным отношениям «неравенство» в равенстве. Постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях.

### **Об оценке законодательной инициативы – дополнения к закону**

Страсти в полемике разгорелись, особенно в ходе постановки и возможности законодательного закрепления приоритетного права государства Казахстан на приобретение отчуждаемой доли в пакете проекта на недропользование независимо от того, является ли «продавец» иностранной подрядной компанией, входящей в юридическое лицо, состоящее из одних иностранных инвесторов. Критическую реакцию инвесторов можно было понять. Вхождение государства, его компетентного органа в подобные контрактные отношения в качестве их полноправного долевого участника, вдобавок к тому, что государство являлось одной из сторон контракта, предоставляло определенное «неудобство»

для других негосударственных подрядных организаций. Постоянно и односторонне лоббирующие интересы иностранных компаний лица, в особенности из числа ученых-юристов, окрестили дополнение к закону как «насильственное вмешательство» государства в внутриконтрактные отношения, с вытекающими отсюда последствиями.

Дело в том, что в начале апреля текущего года Верхняя палата Парламента – Сенат инсценировал дополнение к статье 71 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании». Оно гласило: «В целях сохранения и укрепления ресурсно-энергетической основы экономики, в новых, а также уже подписанных контрактах на недропользование, государство имеет приоритетное право перед другой стороной контракта или участниками юридического лица, имеющего право недропользования, и иными лицами на приобретение отчуждаемого права недропользования (его части) или части доли (пакета акций) в юридическом лице, имеющем право недропользования, на условиях не хуже условий, предложенных другими покупателями». Непосредственной причиной принятия указанного дополнения к закону послужила необходимость снятия одного из основных доводов иностранных подрядных компаний и их адвокатствующих партнеров, который использовался ими для обоснования политики «не пущать» государство Казахстан в ряды участников разработки важного месторождения нефти. Суть этого довода состояла в том, что-де нет прямого указания в законодательстве республики о таковом ее праве. Это был формальный повод. На самом деле существует и действует институциональная правовая среда, определяемая законодательством, которая и составляет правовое поле, на котором в принципе возможно и происходит действие контрактных отношений на недропользование. Дополнение к закону ничего нового не устанавливает, выходящего за рамки функционирующего правового порядка. Однако с этой реальностью не собирались и не собираются считаться как инвесторы, так и мои оппоненты – юристы местные.

Не было оснований для тревоги у подрядных иностранных компаний – инвесторов. Государство в своих действиях, направленных на покупку вынесенной на продажу доли в проекте по цене, объявленной самим продавцом – недропользователем, только реализует свое право быть первым покупателем перед другими покупателями, в том числе подрядными компаниями, входящими в консорциум. Это вытекает из статуса государств как собственника, верховного и потенциального хозяина объекта торга с вытекающими отсюда правовыми и экономическими последствиями. Тем более оговорено, что это его действие не наносит ущерба статусу и положению иностранных инвесторов.



Транснациональным нефтяным компаниям в лице их организаций в республике, а также адвокатствующим казахстанским юристам удалось надолго затормозить принятие указанного дополнения к Закону РК «О недрах и недропользовании». Особенно последние проявляли большую активность в «изобретательности» часто надуманных доводов и аргументации. Они пытались и старались представить позицию иностранных подрядных компаний вполне обоснованной и «законной», не считаясь, по нашему мнению, с подлинными законами, их логикой и законностью. Они нередко приписывали к дополнению к закону то, чего в нем не было. Так, мои оппоненты выдуманно усмотрели в нем «принудительную акцию», даже «национализацию имущества» иностранных компаний, расценили как «вмешательство» государства в их дела. По их мнению, вопросы, изложенные в дополнении, а именно о приоритетном праве государства приобретать отчуждаемую часть пакета проекта на недропользование, должны якобы решаться судом, а не Парламентом. М.К. Сулейменов писал: «В рассматриваемом нами случае имеет место принудительное изъятие имущества (акции, например)», ибо это якобы осуществляется «вопреки воле собственника акции», и поэтому нужно «разрешение суда». В качестве основания этой мысли он ссылается на ст. 26 Конституции, где сказано: «никто не может быть лишен своего имущества», хотя это вовсе относится к дополнению. Он идет еще дальше, что, мол, это «принудительное обращение в государственную собственность имущества, находящегося в частной собственности граждан и юридических лиц, – это национализация, которая может быть осуществлена только принятием специального закона о национализации имущества».

В последние месяцы, несмотря на противоречивые сообщения печати, наметились определенные сдвиги в сложном переговорном процессе вокруг приобретения Казахстаном доли в пакете проекта нефтяного месторождения Кашаган. В конце сентября 2004 г. министр энергетики и минеральных ресурсов В. Школьник сделал заявление о том, что вопрос вокруг продажи Казахстану британской компанией BG Group своей акции (16,6%) в нефтяном проекте, возможно, будет решен до конца года. А через несколько дней в Сенате Парламента при обсуждении проекта бюджета на 2005 год представитель Министерства финансов, затронув указанные переговоры, сказал, что «оформленные сделки – это очень долгая процедура... на это уйдет примерно еще год». В конце октября 2004 года поступили два важных сообщения: первое – в Лондоне была достигнута договоренность по вопросу о приобретении Казахстаном доли участия в Северо-Каспийском проекте, и второе о том, что Парламент республики принял, в конце концов,

дополнение к Закону РК «О недрах и недропользовании» с незначительной корректировкой первоначального текста (журнал «Юрист», 2004. № 11. С. 33). Есть сведения, что буквально на днях Президент республики подписал это дополнение к закону.

Предстоит пройти еще немало переговорных зигзагов юридического и экономического плана, возможно, не столь длительных, после принятия указанного дополнения к закону, закрепляющего приоритетное право республики на приобретение доли в проекте пакета на разработку нефтяного месторождения, в свое время отданного в собственность иностранных подрядных компаний. Многое зависит как от государства, его уполномоченных органов, так и от культуры иностранных подрядных организаций.

Консультации, тем более переговоры, периодически проводимые компетентным органом Правительства с подрядными иностранными компаниями по вопросам, затрагивающим имущественные, финансовые и организационные интересы сторон, были и будут всегда трудными. Еще более трудными предстают вопросы, вносящие изменения в устоявшиеся схемы отношений между государством и инвесторами, тем более если эти стандарты отношений в той или иной степени успели консервироваться в контрактных отношениях на недропользование. Даже тогда, когда притязания одной из сторон контракта кажутся справедливыми в общеправовых и нравственных измерениях и не приносят ущерба другой стороне, они будут решаться шаг за шагом, путем компромисса и возможных взаимных уступок участвующих сторон. Такое было до принятия указанного дополнения к Закону РК «О недрах и недропользовании» и таковое будет и после его принятия.

## **Моральные критерии в контрактных отношениях**

Каждая сторона в любой сделке руководствуется своими интересами. Вернее, сделка есть воплощение интересов участвующих в ней сторон. Вне интересов нет сделки. Интересы не могут быть равными, скорее – они противоположны, так, например, одна сторона продает, а другая сторона покупает, чтобы удовлетворить свои интересы. Равенство сторон в контракте не есть равенство их интересов, а есть равенство в свободном волеизъявлении и в верности обязательствам, связанным с условиями сделки, за которыми лежат более высокие, более ценные критерии, придающие взаимному соглашению «человеческое лицо» – это быть честными и не обманывать, относиться с уважением к интересам друг друга и быть в меру справедливыми во взаимных отношениях и претензиях. Разумеется, все это существует в

идеале и вместе с тем должно служить ориентацией в действиях сторон, вовлеченных в сделку, независимо от того, сознают они это или входит в их естество и проявляется стихийно. В контрактах на недропользование вообще, по поводу разработки нефтяных месторождений в особенности, представляющих ось жизнедеятельности государства в целом, моральные критерии должны верховодить действиями и умами участвующих в них сторон. По большому счету, равенство сторон в контрактах на недропользование есть равнодействующее уважение как интересов государства, так и интересов инвесторов, как в рамках правовых нормативов и законов, так и в рамках всеобщих нравственных критериев, придающих этим юридическим нормам «человеческое лицо» и тем самым наибольшую жизненность и стабильность.

Справедливо ли, а следовательно, законно ли притязание государства Казахстан иметь приоритетное право быть одним из участников разработки нефтяного месторождения в случае открытия реализуемой «вакансии» в консорциуме иностранных подрядных компаний? Мы уже указали, что одни отвечают на это отрицательно и говорят – нет, не может, ибо об этом нет указания или оговорки в тексте контракта. Другие говорят: может, такое право предоставлено самим фактом заключения контракта и той правовой средой, в системе которой он действует, а также и моральными основаниями контракта и по существу не нуждается в нормативно-правовой фиксации. Если таковая регламентация появится в законе, то это будет лишь уясняющим и подтверждающим актом реальных отношений.

Транзитное, т. е. переходное государство, каковым является Казахстан, имеет свои преимущества и недостатки. Преимущество состоит в том, что оно в силу состояния переходности меньше «загружено» внутренними и внешними взятыми и выполняемыми обязательствами и что модели его бытия и развития обладают большей свободой выбора нового содержания и более восприимчивы к изменениям. Это мы видели и видим за годы независимого развития нашей республики. Недостатки переходного государства, в частности Республики Казахстан, состоят в том, что в силу той же переходности оно еще не состоялось в своих основных и несущих компонентах государственности, относится в лучшем случае к разряду развивающихся, в ряде случаев зависимых государств. Оно еще слабо перед лицом «левизны» и еще в большей степени в защите выбранных способов выживания и выхода из него на просторы цивилизованного развития. Если к этому добавить то, что страна с неосвоенными богатыми сырьевыми ресурсами становится не только привлекательной, но и центром собирания и сосредоточения интересов разных групп и сил, в основном внешних,

готовых обеспечить в первую очередь свои интересы, само по себе это таит угрозу самому существованию переходного государства и ведет к постепенному его превращению в подопечную, зависимую страну. Ни одна сторона в сделках на недропользование не может воспользоваться недостатком и временной слабостью в степени зрелости и благополучия другой стороны – государства, чтобы навязывать ему свою выгодную для себя волю как постоянно действующий фактор. Современный Казахстан вовсе не свободен от подобного рода складывающихся отношений. Такое положение не может сохраниться долго, ибо оно в первую очередь несправедливо. Оно непременно будет меняться и выравниваться по мере осознания сторонами контракта морального долга и взросления государства и набирания им внутренней силы и возможностей, реально требующих уважение к его сбалансированному праву и справедливости в распределении места и продукции в контрактных отношениях на недропользование. Такое мое рассуждение явно не понравилось моим оппонентам. Лидер из них вместо анализа, как подобает ученому, с порога оценил мое мнение как «страшноватую психологию, неприемлемую для правового государства» и стал неуместно иронизировать, уподобляя нашу мысль с примитивной небылицей, якобы я выдвигаю тезис: «пока я беден, я готов обещать вам все блага, льготы и преимущества на все время контракта, давать любые обещания, но когда я разбогател и сам могу справиться, можете удалиться, вы мне не нужны» (журнал «Юрист», 2004. № 7. С. 27).

Такие коренные понятия, как «интересы народа», «интересы государства», «общественное благо», их обеспечение и защита, пронизывают и составляют содержание и суть политики и деятельности государства Казахстан. Странно, что с этим аксиоматическим положением не согласны наши оппоненты. Они устами одного из своих сторонников считают, что-де все это «беспроектный популистский лозунг – во благо народа. Таким лозунгом можно оправдать любое беззаконие и произвол», и далее: «Теперь опять предлагается поступиться законностью во имя целесообразности... во имя высших интересов республики и народа» (там же). Здесь комментарии излишни.

## **Некоторые выводы**

Теория о минимизации роли государства в условиях рыночной экономики нередко толкуется как его ограничение, а не как отпадение в большей части его административно-управленческой экономической функции в силу ее ненужности, что происходит на определенном этапе политической и культурной зрелости общества. Еще хуже, когда

она используется для вытеснения государства из системы экономических отношений, в том числе и контрактных, независимо от места и времени формы и уровня зрелости этих отношений.

Место и роль государства Казахстан в контракте на недропользование, заключаемом им, раздвоены: оно выступает в нем через свой уполномоченный орган как основной владелец объекта (как арендодатель, заказчик) с конкретной и наличной предметной целью. В этой части оно равноправно. В то же время его вступление в контрактные отношения регламентировано более высокой задачей, связанной его ответственностью перед законами республики за обеспечение национальных интересов и экономической безопасности республики. Это – естественный статус государства, определяющий его функцию и действия, статус более большой, чем регламентирующее его единичное, индивидуализирующее позитивное право, заключенное в контракте на недропользование. Попытка рассматривать «членство» государства в договорных отношениях в границах только сделки, игнорируя его «природный» правовой статус, обусловленный его управленческой, контрольно-распорядительной властью над объектом отношений, не продуктивна и схоластична. Функциональная способность государства и эффективность его деятельности в первую очередь оценивается по тому, насколько оно в рамках правового пространства и законности обеспечивает и защищает национальные интересы, «благо всего народа Казахстана», оставаясь при этом верным условиям контракта. Постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях. Признание равенства сторон в контрактных отношениях, что является безусловным, вовсе не зачеркивает, не снимает различия их интересов, лежащих в мотивации и в основах этих отношений. Они в совокупности с нормативной схемой контракта составляют действующее жизненное их начало.

## **НЕКОТОРЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ НЕФТЯНЫХ ОПЕРАЦИЙ НА МОРЕ<sup>1</sup>**

Сфера нефтяных операций – это область стратегии и большой политики для Казахстана. С нефтью во многом связаны настоящее и буду-

<sup>1</sup> Доклад, сделанный на международной научно-практической конференции «Законодательное регулирование и государственная регламентация нефтяных операций в казахстанском секторе Каспийского моря», состоявшейся в г. Алматы 21-22 августа 2003 г. Она была организована научно-исследовательским центром «Законодательство и проблемы нефти» Казахского академического университета.

щее республики и ее народа. Дело не в том, принесет ли нефтедобыча выгоду республике, – так или иначе она будет. Главенствующий вопрос заключается в том, чтобы нефтяная отрасль принесла максимально возможную выгоду в рамках инвестиционных контрактов – долю естественную и законную, на которую должна и обязана претендовать республика. Законодательное регулирование и государственная регламентация в сфере нефтяных операций всецело исходят от этой приоритетной задачи и подчинены ей. На этом пути немало преград, включая недостаточную опытность и восточную доверчивость наших кадров, соблазняющий блеск банкнот для чиновников, мечтающих разбогатеть, их корпоративную коррупционность и др. Так что наше государство, находящееся на переходном этапе постсоветского развития, его руководители поставлены перед судьбоносными решениями.

Оказалось, что на дне Каспийского моря лежат огромные запасы нефти. Причем природа распорядилась так, что основная масса запасов сосредоточена в казахстанской зоне. Началась в республике масштабная подготовка к освоению и частичное освоение нефтяных залежей на дне Каспийского моря. Началась первая коммерческая добыча нефти. Только что, на днях, принята «Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря», разработанная Министерством энергетики и минеральных ресурсов, Национальной Компанией «КазМунайГаз». Она утверждена Указом Президента от 16 мая 2003 года. Программа рассчитана на 2003 – 2015 годы. В ней в качестве основной цели ставятся рациональное и безопасное освоение ресурсов углеводородов на море, рост их добычи и поступлений денежных средств в государственный бюджет, внедрение современных технологий мирового уровня, создание новых рабочих мест и все это в совокупности должно обеспечить рост благосостояния населения.

Нет ничего легче, чем описать на бумаге цели и задачи, даже в масштабной области, освоения залежей морского дна, до сих пор нетронутых и скрытых под толстыми пластами, в то же время нет ничего сложнее, чем их реализация, тем более когда их реализация не под силу национальным возможностям и она лежит больше за их пределами. Я имею в виду неотложность и безусловную необходимость привлечения иностранного капитала и специалистов, т. е. иностранной инвестиции в крупных масштабах. Это в свою очередь умножит непростые внутринациональные проблемы.

Нефть уже начинает определять львиную долю национальной экономики. Среднегодовой рост валового внутреннего продукта (ВВП) на 2002 – 2004 годы планировался в пределах 5 – 7 процентов ежегодно. По итогам 2002 года он составил более 10 процентов, а в первом полу-

годии 2003 года рост ВВП составил 10 процентов, что на 2,5 процентов выше планового. Главным источником такого рекордного роста ВВП является нефтедобыча, причем в основном на прикаспийском шельфе. Интенсивно происходит освоение крупнейшего в мире Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения. Недавно дан официальный старт экспорту первой нефти. Планируется довести добычу жидких углеводородов в ближайшем будущем до 10-10,5 млн тонн в год против 5,2 млн тонн в 2002 году («Панорама», 2003. 8 августа).

На нашей конференции мы намерены обсудить и обменяться мнениями, насколько это возможно и допустимо, вокруг трех вопросов. Это, во-первых, о пределах, формах и методах регулирующей и надзорно-контрольной роли государства как собственника и арендодателя нефтегазовых месторождений, в конкретных, сегодняшних казахстанских условиях. Этот вопрос весьма важный, трудный и тонкий. Он относится и к области политики, и к области искусства управления, требующего реальной взвешенности интересов и возможностей. Во-вторых, поговорить о законодательной базе нефтяных операций и о том, как оптимизировать и усилить ее правоустанавливающую и праворегулятивную функцию, имея в виду, с одной стороны, соотнесения ее к условиям заключенных или заключаемых новых контрактов и договоров, а с другой стороны, под углом зрения получения большей доходности на разных стадиях производственных операций при сохранении природной системности и ее охраны. В-третьих, попытаться трезво оценить наш государственно-правовой опыт проведения нефтяных операций на прикаспийском шельфе как с позиции разумного учета и внедрения мировых методов и устоявшихся стандартов в казахстанских условиях, в том числе и в меньшей степени в обеспечении и защите интересов инвесторов, создавая им необходимые и благоприятные просторы действия.

Наша конференция проходит под грифом «Каспий шельф – 2003» в контексте рассмотрения и коллективного обсуждения блока вопросов, связанных с состоянием и перспективой государственной регламентации и законодательного регулирования нефтяных операций, преимущественно на море. Нефтегазовый сектор – наиболее быстро и опережающе развивающаяся отрасль экономики республики. По всему видно, что именно этот сектор не только займет ведущее место во всей экономической системе страны. Вместе с тем он во многом, а возможно, почти всецело в прямом смысле будет не только определять потенциальную картину, лицо, престиж республики, но и накладывать на нее, на ее высшие руководящие властно-распорядительные структуры многосложную, трудную и растущую ответственность.

Смогут ли эти властные и руководящие структуры, включая в первую очередь президентскую власть, Парламент и Правительство, в недрах которых формируются стратегия экономическая и законодательная политика, быть на высоте этой ответственности и брать на себя задачу ее реализации, – это зависит от ряда слагаемых важнейших факторов. Одним из таких значимых факторов является использование потенциала научной мысли как ученых, так и практических работников, включение их коллективного ума в общий потенциал и арсенал достижения и выполнения целевых установок и задач. Наша конференция, организованная как международная, в которой участвуют представители посольств некоторых зарубежных государств и иностранных компаний и инвесторов, работающих в нефтяном секторе Казахстана, должна рассматриваться в контексте указанных задач и преследует определенную цель содействия государству и его компетентным органам в выработке и реализации ими политики в нефтегазовой отрасли экономики.

### **О национальных интересах и столкновение интересов в нефтегазовой отрасли**

При постановке сложных, особенно сложных и новых волевых задач законодательного регулирования и определения конкретных действий государственного надзора и контроля над проведением нефтяных операций, в поиске опытных моделей и конструкции, вариантов их решения надобно сначала уяснить интересы, которые лежат в их основе и которым они служат. Интересы – явление двустороннее или многостороннее, в котором всегда имеются основные и «играющие» стороны, поведение и действия которых являются определяющими в системе отношений интересов.

К сожалению, некоторые практики-руководители, да и ученые часто в своих действиях и работах обходят проблему интересов, считая ее абстрактной или общефилософской категорией, не имеющей прямое отношение к решению сугубо прикладных вопросов, возникающих на стыке связей корпоративных и экономико-политических групп и учреждений разной ориентации. В этой связи было бы полезно помнить учения и слова великих мыслителей, выведенные из опыта поколений. «Интерес – это то, – указывал великий немецкий мыслитель Кант, – благодаря чему разум становится практическим, есть причина, определяющая волю». Эту же мысль еще более выпукло и наглядно изложил один из авторитетов французской мысли Гельвеций. Он писал: «Если физический мир подчинен закону движения, то мир духовный не менее подчинен закону ин-



тереса. Загадка существования человека вполне может быть разгадана с помощью интереса». Правительственная администрация, компетентные органы государства, вырабатывающие политику или в процессе реализации этой политики, должны попытаться уяснить и вычленив интересы разных сторон, более ясно предоставить в них национальные интересы – это наиболее рациональный путь принятия решений в нефтегазовой отрасли, являющейся судьбоносной для страны и народа.

Интересы, проявляемые на волевом уровне, как мотивизация, всегда имеют материальное содержание в виде выгоды и вещей, на постулатах которых построено само общество, государство, их богатство, жизнеобеспечение и благополучие населения, независимо, к какой стороне оно относится в системе отношений интереса. Отсюда и столкновение интересов, его неизбежность.

Нетрудно предвидеть, исходя из опытов нефтедобывающих государств Африки, Азии и Латинской Америки, что столкновение интересов сторон, участвующих в нефтяных операциях, будет проявляться на всех их этапах, в разных ракурсах, в разной степени сложности. Особенно остро оно проявляется там, где интересы сторон выступают как интересы разных государств, в разной степени опытных, в разной степени сильных в мировой политике и в разной степени подверженных к общецивилизационной, имперской и национальной политике. Как видите, благо и хорошо быть хозяином нефтяного богатства и владеть им, вместе с тем это и источник головомойной политики и трудных решений для государства и его руководителей.

Интерес входит и в то же время не входит в право (в законодательство). Он – несущая основа права и в то же время не растворяется в нем, остается за его пределами как объективная реальность. Иначе интерес потерял свое свойство как системное явление, перестал бы быть объективной мотивацией и основой формирования политики права.

Государственно-правовое регулирование – это один из основных мобильных принципов и методов обеспечения интересов сторон, как непосредственно участвующих в проведении нефтяных операций, так и заинтересованных субъектов, стоящих за ними. В этом плане оно выступает как самодостаточное, содержательное и самостоятельное явление. Именно в этом плане оно эффективно. Рассмотрение государственно-правового регулирования нефтяных операций только как волевой акт власти, вне и без интересов сторон, прямо или косвенно участвующих в них, без обоснования и учета их, в конечном счете его осложняет и умножает столкновение интересов.

В то же время государственно-правовое регулирование нефтяных операций – это односторонний акт, т. е. оно является продуктом и

функцией одной из сторон, участвующих в контрактах. В силу этого государственно-правовое регулирование, так или иначе, несет в себе элемент и признаки вмешательства в отношения между сторонами. Это в свою очередь обуславливает необходимую осмотрительность и повышает ответственность тех органов государства, на которых лежит правовое регулирование. Акты государства, имеющие как регулятивное, так и надзорно-организационное значение в таких особенно важных сферах, как нефтяная отрасль, легко могут быть расценены другой стороной в контрактах как вмешательство государства и его компетентных органов в ранее узаконенную систему отношений. Поэтому умение выделять и видеть общие интересы, а в них локальные интересы другой стороны, непосредственно затрагиваемые действиями государственных органов, выступающих от имени собственника недр и арендодателя, является задачей номер один в контрактных отношениях.

Под государственно-правовым регулированием контрактных отношений по проведению нефтяных операций имеется в виду весь комплекс мер и действия, связанных с осуществлением распорядительно-надзорных, контрольно-управленческих, а также правотворческих функций государства и его компетентных органов в постконтрактный период.

Вопросы о контрактах, о нефтяных операциях, как на суше, а особенно на море, об их подготовке и заключении представляют особую, многосложную и самостоятельную проблему. О них не идет речь на нашей конференции. Мы намерены сосредоточить внимание на некоторых приоритетных вопросах государственной регламентации в широком смысле и законодательного регулирования постконтрактных отношений на всем протяжении их действия, т. е. об обеспечении их исполнения участвующими в них сторонами. Следовательно, базовыми нормативами, имеющими обязательную юридическую и политическую силу во взаимоотношениях сторон, заключивших контракт, являются и остаются условия контракта. Эти условия контракта представляют воплощение интересов участвующих в нем сторон, зафиксированных, допустим, в максимальной степени конкретно и по возможности точно, но, несмотря на это, они требуют осмысления, толкования и раскрытия нюансов, деталей и граней во времени и в пространстве, которые изменчивы. Более того, исполнительская функция, тем более на уровне государственной власти, по своим присущим ей законам не менее сложна, чем условия нефтяного контракта, подлежащие исполнению и составляющие суть и ориентиры этой исполнительской функции. На этом стыке и возникает больше разногласий и

противоречий, требующих государственно-правового регулирования и «вмешательства».

Целесообразность и необходимость, выгодность и выгода с главной ориентацией на получение максимально большей прибыли в результате раздела продукции, начиная с сооружения морской платформы для добычи нефти, кончая коммерческой добычей и ее экспортом – это основная зона столкновения интересов нефтедобывающей стороны с государством и его компетентными органами. Все это может происходить в рамках контракта и контрактных отношений, а также за их пределами, но связанные с ними. Эти противоречия со временем, особенно с началом и нарастанием коммерческой добычи нефти будут, видимо, осложняться, поскольку выгода все больше начинает материализовываться в виде наличного капитала, вызывающего повышенный интерес. Соглашение о разделе продукции вступит в стадию главного работающего документа, постоянно испытывающего удары односторонних и многосторонних интересов, под тяжестью которых обнаруживает скрыто и искусно первоначально заложенные «секреты» и недостатки, оцениваемые, как бывает часто, больше в пользу одной из сторон, участвующих в соглашении. В этих условиях заделать бреши в соглашении, гармонизировать интересы сторон потребуют немалых усилий, лежащих на государственно-правовой регламентации.

С момента заключения контракта о проведении нефтяных операций он становится основным правовым документом между сторонами, исполнение норм и условий, зафиксированных и заложенных в нем, является обязательным. Как бы ни были они конкретными и всеобъемлющими, жизнь вносит в них свои требования и коррективы, имеющие как будничное значение, нередко и принципиальное значение, что представляет поле столкновения интересов и порождает противоречия. Государство и его агенты должны иметь тонкое чувство улавливания колебания интересов, чтобы их движение направить в нужное русло, соответствующее интересам сторон.

Проблема экологической безопасности страны и ее обеспечение особенно остро стоят в области разработки и эксплуатации природных богатств и недр вообще, в процессе проведения нефтяных операций, на море в особенности. Вполне правомерно введение в эти сферы жестких ограничений, налоговых и штрафных санкций, расширение полномочий специальных агентов и другие чувствительные меры для инвесторов и подрядных компаний, которые в свою очередь, так или иначе, раздражают их и порождают столкновение интересов. В этих условиях значение государственного регулирования экологических отношений становится весомым.

В связи с тотальным ростом иностранных, а в перспективе и транснациональных иностранных компаний и их абсолютного удельного веса в нефтегазовом секторе казахстанской экономики, кадровая политика в них может превратиться в одну из зон столкновения интересов. Я имею в виду в первую очередь состав рабочих, средних специалистов, исчисляемых тысячами, и их комплектование в них. На наших глазах, под мотивами отсутствия специалистов на местах, происходит массовый завоз из-за материнского рубежа рабочих различных категорий и другого персонала, которых с лихвой можно найти или подготовить на местах, в регионах. Причем приглашенные иностранные рабочие и служащие, выполняющие одну и ту же работу, оплачиваются компаниями в несколько раз больше, чем местные кадры. Иностранные рабочие живут несравненно в лучших условиях. Уже происходили первые стычки, митинги протестов национальных рабочих против нарастающей несправедливости и унижительных условий и обращений с ними со стороны администраторов иностранных компаний.

Проблемой проблем является возмещение инвестиций, вложенных иностранцами в нефтяную отрасль, сильно влияющее на доходы, получаемые государством. Так называемая «компенсационная нефть», идущая иностранным подрядным компаниям на возмещение сильно преувеличенных и раздутых их затрат, понесенных ими в процессе нефтяных операций, можно предполагать, станет одним из источников конфликтных ситуаций.

### **Об отношениях в системе «государство – законодательство – раздел продукции»**

Следует особо отметить, что настоящая научно-практическая конференция главным образом сориентирована на рассмотрение и обсуждение вопросов, возникающих и могущих возникнуть в рамках системы отношений «государство – законодательство – раздел продукции» в процессе проведения нефтяных операций на море. Это означает, что нас в данном случае интересуют не экономические, технические, технологические или техникогенные вопросы нефтяных операций, а интеллектуально-волевая сторона проведения нефтяных операций, а точнее, государственно-правовая заинтересованность в получении больше продукции – своей доли от нефтяных доходов. Постановка и рассмотрение проблемы нефти в контексте «государство – законодательство – раздел продукции» является по своим аспектам новыми, как сравнительно нова сама проблема освоения нефтяных залежей на морском пространстве республики. Между тем на мгновение нефть

становится судьбоносным фактором, бурно растет ее освоение и добыча. В республике задействовано уже около 200 нефтяных месторождений. Среди них есть крупные, принадлежащие весьма опытным иностранным компаниям, вкладывающим крупные средства на ее освоение. Они пользуются льготными условиями и по удельному весу занимают доминантное положение, способное перерасти в командное положение. По мере осознания нами национальных интересов такое положение может стать потенциальным источником, провоцирующим конфликты от малых до более серьезных. Именно в такой обстановке значение системы «государство – законодательство – раздел продукции» многократно возрастет. Становится необходимостью, вместе с тем и искусством управления увязка трех важнейших элементов проведения нефтяных операций, а именно таких как государство, законодательство и доля доходов, которые всегда присутствуют и являются активно действующими в них началами, за которыми стоят инвесторы и власть, богатство и претензии на него.

Отношения в системе «государство – законодательство – раздел продукции» тем сложны, что в них нет единого бога – единого субъекта. В них играют и действуют много субъектов, много богов, разделенные на две большие группы, равные по правовому статусу как стороны контракта, но не равные по «комплексии» – по прессинговым возможностям во внутрисистемных отношениях. Более того, отношения в системе имеют многоуровневый характер, т. е. они действуют и решаются не только на верхних этажах вертикали власти и инвесторов, на уровнях национальных центров и регионов, но и охватывают национальные и наднациональные блоки законодательства и интересов. Все эти особенности и тонкости проблем, возникающих в системе «государство – законодательство – раздел продукции» должны подвергаться тщательному изучению и анализу в процессе реализации национальных интересов в нефтяных операциях. В этом деле огромна роль науки.

Наука должна играть базовую роль в государственной регламентации, в законодательстве и в обеспечении гармонии интересов государства и иностранных интересов в сфере нефтяных операций. Положение в этой области таково, что в сфере недропользования вообще, а в нефтяном секторе в особенности, мягко говоря, практика намного обгоняет науку, вернее, мыслительные операции выполняют сугубо обслуживающую, будничную функцию. Между тем морские нефтяные операции создают и порождают намного больше и более сложные специфические проблемы, чем на суше. Ответы на них, в условиях отсутствия или слабости научных разработок, приходится искать в примирительных субъективных конструкциях.

Рациональное мышление, кроме как опережающее практику образы поведения, потребно и нужно в исследовании на веру «объяснимых» факторов. Возьмем такой пример. По одному из флагманов нефтедобычи на прикаспийском шельфе – по ТОО «Тенгизшевройл» оборот от реализации в 2002 году составил 411303 млн тенге, т. е. по сравнению с 2000 годом вырос в 1,3 раза, а уплаченные им государству суммарные налоги за этот промежуток времени составили 0,8 раза, т. е. уменьшились. Тут выдвигается масса причин и доводы, требующие не просто делового расчета, а основательного научного анализа «природы вещей». Этого-то не проводилось. Такой случай не единичен. ОАО «КражанбасМунай» за тот же период (2000-2002 гг.) увеличил реализацию в 1,9 раза, а уплачено им налогов в сопоставлении только 1,2 раза. Имеются примеры другого плана – это соотношение по нефтяной компании «МангистауМунайГаз» составило 1,1 к 1,1 раза. Здесь открывается поле для более глубокой сопоставительной мотивации и объяснения истинных постулатов и причин, лежащих в основе выданных реальных результатов. Эти итоги могут быть объективными и субъективными, но важно понять и осмыслить их, чтобы сделать контрактные отношения более ясными и прозрачными. Важно иметь в виду, что причины подобных явлений в большей части скрытны. С точки зрения практической мысли они почти необъяснимы. Их мотивационная логика структурирована и может оказаться доступной познавательной научной мысли.

Научные разработки тем полезны и необходимы, что выполняют прогностическую, опережающую практику, функцию. На их основе заранее можно предугадать, предоставить возможные проблемные вопросы, которые могут возникнуть в таких важнейших сложных сферах, как нефтяные операции. Там, где творческая мысль не поднимается выше практики, плетется в хвосте практики, еще хуже, всецело или преимущественно занята решением ее проблемных вопросов в практической плоскости, не вдаваясь в их системные корни, может дать временные результаты – подобие решения. Это выглядит как заполнение, заколачивание дыр и трещин, образовавшихся по ходу проведения нефтяных операций на их отдельных этапах. Они непременно скажутся отрицательно на последующих этапах.

### **О теории минимизации роли государства в нефтегазовом секторе**

Это очень серьезный и большой вопрос, особенно для такой страны, как Казахстан, вступающий в ряды нефтяных держав, не имея своего

опыта, да и в условиях переходного развития от советского социализма к капитализму. Формула о том, что роль государства и его органов ограничивается, суживается по мере капитализации производственной сферы, основанной на частной и корпоративной собственности – негосударственной собственности, в общем-то, известна и выучена всеми. А что скрывается за этой формулой, где и на каком участке и пластах хозяйственной жизни в большей и в меньшей степени действует и проявляется ее сила, а что происходит при этом с извечной исторической ролью государства как защитника и покровителя интересов общества и народа – все эти и другие связанные с ним вопросы во многом остаются для нас открытыми. Поиски их решений – задача и политиков, и практиков, и ученых. В этом деле полагаться на авось или куда выведет кривая опасно, а думать о том, что сама власть в одиночку справится с этой задачей без участия интеллектуальных сил общества, непостижительно опасно и еще более опасно пренебрегать столетним опытом других стран, не видеть необходимости освоения общечеловеческого опыта, именно освоения этого опыта, а не подражания ему. Вместе с тем мы – ученые и практики, вооруженные национальными идеями, не можем ждать наступления благоприятных дней для активизации нашей деятельности в нефтегазовой отрасли, где решается по сути каждодневно судьба страны и ее независимое развитие. В этом деле нужна организованность, и она так или иначе материализуется в функциях и деятельности государства и его компетентных органов. Процесс не может быть стихийным ремесленничеством. Поэтому к распространяемой теории о минимизации роли государства и тем более к его тотальной разновидности – об устранении вмешательства госорганов вообще в дела нефтегазового сектора экономики, следует относиться с умом и критически. В юридической науке республики, в ее цивилистическом направлении, устанавливается и берет верх узкая установка о незыблемости договорных отношений в нефтегазовой отрасли и даже об их исключительности в определении взаимоотношений инвесторов – иностранцев и казахского государства, поскольку уполномоченные последнего подписывали многие нефтяные соглашения от имени самых высоких властных инстанций страны. Мы должны обсудить на конференции, насколько и в какой степени полезна и вредна такая, так сказать, «научная установка» с позиции интересов и мировоззрений судьбы нашего народа. Мы считаем, что в ведении государства и в условиях поощрения капиталистических форм хозяйствования имеется немало сил, резерва, форм и методов, достаточных для поддержания определенных путей, каналов для усиления регулятивной роли государства в самом активно-широком смысле. Минимизация роли госу-

дарства в условиях капитализма, как мы полагаем, возможно, войдет в полную силу на развитом этапе капитализации общественной и политической жизни в той или другой стране. Однако в переходных государствах, таких как Казахстан и в других странах на пространстве бывшего Советского Союза, государство меняет и перестраивает старые методы управления и контроля в сфере экономики, и вместе с тем оно остается важнейшим регулятивным инструментом – организацией общенационального масштаба. Это мы должны помнить и исходить из него как из основного постулата нашей деятельности.

В арсенале нефтедобывающих стран по государственной регламентации и законодательного урегулирования нефтяных операций, в которых преобладают или преобладали иностранные инвесторы и подрядные компании, имеются и получают распространение понятия «государственное участие» в них, «государственно-управляемая нефтяная промышленность», «государственная нефтяная корпорация» и другие, которые отражают, выражают роли и места государства в нефтяной отрасли. Государство ни при каких условиях не может отказаться от своей конституционной роли собственника нефтяного богатства, арендодателя и в силу этого от своей ответственности перед народом и обществом за разумную распорядительность ресурсами в их интересах. В этой сфере возможны и не исключаются крайние меры, если ситуация подводит к ним, не оставляя другие возможности регулирования нефтяных операций.

## **ГОСУДАРСТВО И СДЕЛКИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

### **Экспертное заключение**

Экспертное заключение подготовлено по письму-заданию Национальной Компании «КазМунайГаз» от 8 апреля 2004 года, подписанному управляющим директором по правовому обеспечению г-ном Сафиновым К. Оно было адресовано Национальной академии наук РК, по поручению которой составлено данное экспертное заключение.

*Вопрос 1. Вправе ли с точки зрения теоретических аспектов государства как субъекта административно-властных отношений вмешаться в процесс гражданско-правовой сделки, которая касается исключительной собственности государства, в частности отчуждения части права недропользования?*

Ответ. Из описания ситуации, приложенного к письму-заданию, видно, что постановка указанного вопроса связана с продажей одной



иностранной подрядной компанией, входящей в состав консорциума, своей доли в пакете проекта на недропользование (нефтяное месторождение). Государство как собственник недр и сторона сделки на недропользование изъявило готовность приобрести (купить) отчуждаемую долю в проекте.

Условиями Соглашения о разделе продукции (СРП) предусмотрена возможность переуступки любой из подрядных компаний своей доли в проекте другим подрядным компаниям, что и происходит без ведома государства (его уполномоченного органа). При этом игнорируется и отрицается право государства приобрести указанную долю в проекте.

В данном случае действие подрядных компаний не обосновано ни требованиями национального законодательства и ни философией сделки, в которой заказчиком объекта выступает государство, обладающее исключительной собственностью на него. К тому же оно сохраняет и оставляет статус-кво акций подрядных компаний.

Тут надо осознать и исходить из того основного постулата о том, что государство в подобных сделках выступает не только как участник частно-правовых, но одновременно и публично-правовых отношений, как институт, определяющий правила игры в сфере права. Публично-правовые аспекты законодательства и основанные на них правоотношения неотделимы и от права, и от политики.

Государство является ведущим субъектом социально-экономических и управленческих отношений, и в этом качестве оно обладает всей полнотой публичной власти. Одновременно государство является собственником недр (ст. 6 Конституции РК). Отсюда теоретически и практически вытекает, что в гражданско-правовой сделке с участием государства отношения характеризуются состоянием юридического неравенства сторон. Публично-правовой характер таких отношений выражается в том, что в них реализуется компетенция государства (государственного органа). Обеспеченное Конституцией монопольное право собственности государства на недра предполагает использование их в общенациональных интересах. Такое использование может быть обеспечено применением не только экономических методов, но и административно-правовых. Поэтому правомочия государства как субъекта права собственности на недра тесно взаимосвязаны с его прерогативами как органа публичной власти, суверенного гаранта и защитника недр, обеспечивающего их сохранность и рациональное использование. При этом государством в рамках его правового статуса обеспечивается выполнение правовых условий СРП.

В Конституционном законе РК от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» (с последующими изменения-

ми) установлено, что к компетенции Правительства РК относится организация управления государственной собственностью, выработка и осуществление мер по ее использованию, обеспечение защиты права государственной собственности (см.: п. 8 ст. 9). В Постановлении

Конституционного Совета РК от 17 марта 1999 г. № 4/2 «Об официальном толковании подпункта 4) статьи 66 Конституции Республики Казахстан» признается, что собственником государственного имущества выступает сама Республика Казахстан, которая, определяя в законодательном акте полномочия Правительства, наделяет его правомочиями пользования, владения и распоряжения государственным имуществом. Конституционный Совет РК постановил, что юридическое содержание нормы «организует управление государственной собственностью» означает наделение Правительства республики полномочиями владеть, пользоваться и распоряжаться государственной собственностью в пределах, установленных законодательными актами. Следовательно, владение, пользование и распоряжение государственной собственностью означает, в частности, организацию управления ею Правительством. Государство, будучи собственником природных ресурсов, вправе тем самым управлять ими. Закон предписывает активность Правительства в данной сфере.

Нефтегазодобывающий сектор – опорная отрасль экономики, капиталоемкая отрасль, а потому здесь необходим жесткий стратегический контроль государства (Стратегия «Казахстан – 2030». Долгосрочный приоритет 3). Это политический аспект проблемы. На этом уровне руководства экономикой государство может принять любое решение, отвечающее национальным интересам, не нанося, в частности, при этом ущерба интересам подрядных компаний, участвующих в сделке с государством.

Экономические интересы государства – составная часть национальных интересов. Согласно ст. 18 Закона РК от 26 июня 1998 г. № 233-1 «О национальной безопасности Республики Казахстан» на государство возложено обеспечение экономической безопасности страны путем осуществления контроля за состоянием и использованием объектов экономики, находящихся в управлении или собственности иностранных организаций и организаций с иностранным участием. Причем приоритетность экономических мер возведена в ранг принципа обеспечения национальной безопасности РК (п. 4 ст. 3 закона). На этой фундаментальной основе Правительство организует управление Государственным фондом недр как объектом государственной собственности, определяет порядок лицензирования недропользования и заключения контрактов (пп. 1 и 6 ст. 7 Указа «О недрах и недрополь-

зовании)), а также осуществляет контроль за ходом выполнения контрактов (п. 8 ст. 5 Закона «О нефти»). Все это охватывается компетенцией Правительства по обеспечению защиты права государственной собственности (п. 8 ст. 9 Конституционного закона РК от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан»).

Следует особо сказать, что в Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» включены специальные положения о защите прав инвесторов. Так, в подпункте 1) п. 5 ст. 18 (Обеспечение экономической безопасности) запрещается принятие решений и совершение действий, препятствующих притоку инвестиций в экономику Казахстана, и устанавливается ответственность за это. Подобные нормы необходимо рассматривать в комплексе с другими нормами, а также учитывать, что замена одних инвесторов на других и, особенно, на государственные инвестиции, когда государство может и желает их осуществлять, сами по себе никак не могут рассматриваться как препятствование притоку инвестиций. Нельзя не учитывать также последствия для республики тех или иных иностранных инвестиций с учетом геополитических аспектов положения страны в мире, ее внешней политики, а также реальную отдачу тех или иных инвестиций для республики (в частности, получение возможной прибыли при государственных инвестициях).

Особо следует отметить, что условия контрактов должны основываться на действующем законодательстве РК в области недр и нефтяных операций, а также требований в части обеспечения национальной безопасности. В п. 3 ст. 18 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» прямо сказано: «Требования по обеспечению национальной безопасности в обязательном порядке учитываются при заключении контрактов по использованию стратегических ресурсов Республики Казахстан, выполнении этих контрактов и контроле за их использованием».

Необходимо иметь в виду, что государство как участник и регулятор публично-правовых отношений согласно законодательству вправе как активно, так и пассивно воздействовать на общественные отношения для достижения желаемого результата. Оно может принимать новые нормативные правовые акты, изменять действующие, отменять их. Но может действовать путем, так сказать, законного бездействия. Например, используя свое право давать согласие, разрешение на те или иные действия, государство в определенных ситуациях вправе не давать таковых, не выражать своего решения по тем или иным вопросам, особенно в случаях, когда ни в законодательстве, ни в договорах с участием государства нет специальных норм о сроках тех или иных

действий. Наконец, если обратиться к Гражданскому кодексу РК, то нельзя не отметить, что далеко не все отношения регулируются нормами Гражданского кодекса РК.

В п. 3 ст. 1 ГК РК говорится, в частности, что к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды гражданское законодательство применяется в случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды. Во всяком случае, в данной сфере применяется далеко не только одно гражданское законодательство.

Таким образом, анализ статуса государства как субъекта властных отношений и законодательства, регулирующего его роль в сфере экономики, позволяет сделать следующие выводы:

1. Государство как субъект административно-правовых отношений, исходя из своего суверенитета и интересов национальной безопасности, вправе активно вмешаться, а также пассивно (путем законного бездействия) воздействовать на процедуру и содержание отношений об отчуждении части права недропользования в пределах компетенции государственных органов, установленных действующим законодательством, то есть разрешать передачу недропользователем своего права недропользования другому или отказать в этом. Одновременно как участник гражданско-правовых отношений государство вправе приобрести отчуждаемую долю в пакете проекта на недропользование, а подрядным компаниям следует признать его законный приоритет в этой части.

2. Процессуальная норма о предварительном письменном уведомлении полномочного органа о частичной передаче права недропользования по контракту на недропользование третьему лицу является составной частью контроля как функции государственного управления. Это означает, что дать такое разрешение или отказать в нем относится к исключительной компетенции государства. Поскольку государство по законодательству (ст. 14 Указа «О недрах и недропользовании» в старой и новой редакции) наделено правом выдачи разрешения на передачу права недропользования, то недропользователь, намереваясь передать свое право, обязан обратиться к государственному органу с заявлением (просьбой) о таком разрешении, а не уведомлять о своем намерении.

3. Государство вправе предложить частичную передачу права недропользования по контракту на недропользование казахстанскому товаропроизводителю. Это вытекает из требования обеспечения экономической безопасности страны (п. 10 ст. 18 Закона РК «О нацио-

нальной безопасности Республики Казахстан»). Отход и отступление от этого законодательного требования неизбежно может привести к отрицательным последствиям, вплоть до угрозы подрыва экономических интересов страны.

*Вопрос 2. С учетом анализа вопроса продажи права недропользования (его части) и статей 1090 и 1091 Гражданского кодекса Республики Казахстан, может ли к такой сделке в полном объеме применяться иностранное право?*

Ответ. Ст. 1090 ГК РК содержит важную оговорку о публичном праве. В частности, в п. 1 ст. 1090 устанавливается, что «иностранное право не применяется в случаях, когда его применение противоречило бы основам правопорядка Республики Казахстан (публичному порядку Республики Казахстан). В этих случаях применяется право Республики Казахстан». Вопросы национальной безопасности и императивные публично-правовые нормы могут рассматриваться достаточным основанием для неприменения в определенных случаях иностранного права, хотя стороны и договорились о его применении. Подобные оговорки типичны для законодательства многих стран, широко известны и признаваемы в теории международного частного права, хотя и редко применяются на практике, считаются своего рода «предохранительным клапаном».

Аналогичный «предохранитель» заложен также и в содержании ст. 1091 ГК РК как определенная страховка национальных интересов Казахстана. В п. 1 ст. 1091 установлено правило о соблюдении императивных норм законодательства РК. Разумеется, речь не идет о любых императивных нормах, но тем не менее возможность их приоритета перед нормами иностранного законодательства, о применении которого договорились стороны, в случае коллизии норм, возможно, как более предпочтительных. Имеются в виду прежде всего публично-правовые императивные нормы или смешанные нормы (с элементами частного-правового и публично-правового содержания), с «пограничным» содержанием, что особенно характерно для законодательства о недропользовании в целом. Приоритет императивных норм национального законодательства перед иностранным правом закреплен, например, в законодательстве Швейцарии, ФРГ, в Римской конвенции стран Общего рынка 1980 г. Отсюда следует, что императивные нормы, содержащиеся в Указе Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г., подлежат безусловному применению, независимо от того, было это предусмот-

рено СРП или нет. Речь, в частности, идет о ст. 14 названного Указа в первоначальной редакции и с изменениями, внесенными от 11 августа 1999 г., о выдаче разрешения на передачу права недропользования другому лицу. Принципиальная разница между прежней и новой редакцией текста статьи состоит в изменении государственного органа, выдающего разрешение, – эта функция Правительства передана уполномоченному органу, то есть министерству. Но суть при этом осталась прежней: передача недропользователем своего права на недропользование осуществляется только лишь с разрешения государственного органа. Если в СРП был установлен другой порядок передачи права недропользования, пусть даже со ссылкой на применимое иностранное право, то он находился бы и находится в явном противоречии с п. 1. ст. 1091 ГК РК и ст. 14 Указа Президента РК, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании» в первоначальной и новой редакции.

Таким образом, в Республике Казахстан к сделкам по продаже права недропользования (его части) иностранное право не может быть применимо в полном объеме, и там, где оговорено такое его применение, оно должно рассматриваться и оцениваться в рамках и внутри публично-правового приоритета государства в этих сделках.

*Вопрос 3. С учетом статьи 155 Гражданского кодекса Республики Казахстан и статьи 14 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании», когда сделка по продаже права недропользования (его части) будет считаться завершенной?*

Ответ. Сделка на недропользование относится к продолжающимся правовым отношениям. Она, как системность, может считаться завершенной (исполненной) по исчерпанию ее содержания, и тогда она становится архивным документом. Сделка осуществляется и исполняется поэтапно, и каждый ее этап имеет свое завершение, которое, в свою очередь, является лишь составной частью (элементом) продолжающихся отношений. Каждый акт государства (его уполномоченного органа), санкционирующий, подтверждающий и признающий им определенное действие в рамках сделки, может считаться завершенным, но только в относительном смысле.

Законодательством установлены порядок и процедура придания компетентным органом государства завершенности отдельным этапам контрактных отношений и действиям, связанным с ними (например, завершение стадии заключения сделки). При этом разрешительные методы являются доминирующими, что относится к полномочиям публичной власти. Так, в п. 1-2 ст. 14 Указа Президента РК, имеющего

силу Закона, от 27 января 1996 года № 2828 «О недрах и недропользовании» (с последующими изменениями) установлено:

«1. Передача права недропользования недропользователем другому лицу, осуществляемая на платной либо бесплатной основе, включая передачу в качестве вноса в уставный капитал создаваемого юридического лица, за исключением передачи права недропользования в залог, осуществляется только с разрешения компетентного органа (уполномоченный государственный орган).

2. Разрешение компетентного органа (уполномоченный государственный орган) на передачу права недропользования конкретному лицу дается отдельно в каждом случае такой передачи. Не допускается установление в контракте (в случаях, когда контракт заключается) общего разрешения недропользователю на передачу права недропользования любому лицу по усмотрению недропользователя».

Без такого разрешения государственного компетентного органа передача невозможна, независимо от того, что записано в контракте и чего бы ни желали лица, намеревающиеся получить право недропользования в результате его передачи им. Иначе, согласно п. 5 той же статьи, без государственного разрешения сделка будет считаться недействительной с момента ее заключения.

В п. 9-1 той же ст. 14 данного указа предусмотрена при определенных условиях возможность отказа компетентного органа в выдаче разрешения на передачу права недропользования.

Следует отметить, что рассматриваемый указ не обязывает компетентный орган во что бы то ни стало или в определенный срок выдать разрешение и произвести переоформление и регистрацию сделки. В случае, если разрешение не выдано, сделка не может быть совершена и завершена на этом этапе (заключена). Таким образом, можно считать, что в законодательстве заложена возможность пассивного, путем законного бездействия, регулирования государственным органом вопроса о том, кому передавать, а кому не передавать право недропользования.

Следовательно, без участия государственного органа указанный в вопросе № 3 этап сделки не может считаться завершенным.

*Вопрос 4. В случае если подрядная компания, планирующая осуществить переуступку своих прав и обстоятельств по СРП, уже направила необходимое уведомление полномочному органу и подписала договоры купли-продажи доли в проекте, то согласно условиям СРП и применимому праву вправе ли Правительство Республики Казахстан, являющееся лицензионным органом в соответствии с действующим*

*на момент заключения СРП законодательством и выступая от имени государства как исключительного собственника на недра, фактически вмешаться в процесс сделки и заявить свое желание приобрести отчуждаемую долю на условиях, равных тем, которые предложены другими покупателями?*

Ответ. Ответ на этот вопрос частично охвачен ответом на третий вопрос. Компетентный государственный орган вправе не давать разрешение, воздержаться от его выдачи до тех пор, пока участники консорциума не придут к соглашению с ним о возможном, наиболее оптимальном для всех и в первую очередь для Республики Казахстан, лице (или лицах), которым наиболее целесообразно, с учетом всех обстоятельств, передать право недропользования и кому компетентный орган готов выдать соответствующее разрешение и затем произвести необходимое переоформление контракта и его регистрацию.

Учитывая национальные интересы, Правительство, опираясь на нормы действующего законодательства, может и активно, и пассивно фактически вмешаться в процесс сделки и, в частности, заявить и обосновать свое желание приобрести отчуждаемую долю на условиях, равных тем, которые предложены другими покупателями как наиболее оптимальный вариант согласования интересов, учитывая, что без разрешения компетентного органа данная сделка не может быть заключена в принципе. Важно найти устраивающий всех участников отношений вариант решения проблемы, учитывающий при этом, если это необходимо по обстоятельствам, высокое правовое и политическое положение государства и его национальные интересы.

*Вопрос 5. Укажите конкретные нормы законодательства Республики Казахстан, которыми должно руководствоваться Правительство Республики Казахстан при вмешательстве в процесс осуществления указанной сделки.*

Ответ. Они указаны в ответах на вопросы 1-4. К таким нормам могут быть отнесены: пункты 1, 2, 5, 9-1 ст. 14 Указа Президента РК, имеющего силу Закона, «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года № 2828 (с последующими изменениями); статьи 1090 и 1091 Гражданского кодекса РК; подпункты 1), 3), 4), 10) и п. 1 ст. 18 (Обеспечение экономической безопасности) Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» и др.

При этом важно, чтобы государство (его органы) при формировании правового пространства и в его рамках контрактных отношений дей-



твовало в соответствии с Конституцией РК и иными законодательными актами с учетом национальных и стратегических ориентиров страны.

### Экспертная группа

Президент Национальной  
академии наук республики,  
академик НАН РК

М.Журинов

Руководитель группы экспертов  
академик НАН РК, доктор  
юридических наук, профессор

С. Зиманов

Доктор юридических наук,  
профессор

В. Уваров

Доктор юридических наук,  
профессор

С. Ударцев

Кандидат юридических наук

Е. Нурпеисов.

19 апреля 2004 г.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

М. Сулейменов

### ГОСУДАРСТВО И КОНТРАКТЫ<sup>1</sup>

В двух республиканских изданиях почти одновременно появились статьи С.З. Зиманова – в «Юридической газете» под названием «Контракт на недропользование» (№ 41 от 26 мая 2004 года) и в «Казахстанской правде» «Инвестор и контракты» (в номере за 28 мая 2004 года). С присущим блеском академик С.З. Зиманов отстаивает интересы государства и народа в борьбе против иностранных инвесторов. Что касается иностранных инвесторов, то я профессионально занимаюсь контрактами с иностранными инвесторами уже более 15 лет и могу подтвердить, что были случаи ущемления национальных интересов

<sup>1</sup> Журнал «Юрист». 2004, № 7. 430

республики, когда, пользуясь некомпетентностью и коррумпированностью казахстанских чиновников, несовершенством законодательства, инвесторам удавалось получать необоснованные привилегии и сверхприбыли. Однако из небольшого факта, связанного с одним дополнением к Закону РК «О недрах и недропользовании», господин Зиманов развернул целую концепцию взаимоотношений государства и инвесторов.

Я с глубоким уважением отношусь к академику С.З. Зиманову, выдающемуся ученому в области теории и истории государства и права, патриарху казахстанской юридической науки, но с изложенной концепцией я не могу согласиться, ибо в статье была сделана попытка поколебать основы гражданского права – науки, которой я служу более 40 лет.

### **Два подхода к разграничению публичного и частного**

Рыночная экономика, с которой неразрывно связаны правовое государство и гражданское общество и к построению которой стремится Казахстан, предполагает четкое разделение публично-правовой и частноправовой сфер. На необходимость разграничения публичного права и частного права обращается специальное внимание в Концепции правовой политики Республики Казахстан, утвержденной указом Президента РК от 20 октября 2002 года. В концепции подтверждается также необходимость соблюдения фундаментальных основ гражданского законодательства, важнейшей из которых является равенство субъектов.

Между тем последние несколько лет мы с тревогой отмечаем набирающий все больший размах откат от принципов рыночной экономики. Все более усиливается необоснованное вмешательство чиновников в хозяйственную деятельность предприятий, ширится число законов, предусматривающих увеличение лицензирования, сертифицирования, согласования и прочих разрешительных процедур. Все это вводится под флагом усиления контролирующей и регулирующей роли государства, защиты государственных интересов и интересов народа.

Однако нередко за этим стоят не государственные интересы, а ведомственные корпоративные интересы чиновников, пытающихся получить для себя обоснованные и необоснованные льготы и преимущества, возможность что-нибудь разрешать и лицензировать. И эта тенденция, направленная на то, чтобы сузить пределы применения частноправовых отношений, усилить государственное вмешатель-

тво, предоставить государству в частноправовых отношениях односторонние льготы, преимущества и приоритеты, эта тенденция усиливается и расширяется.

Последние годы мы с профессором Ю.Г. Басиным ведем борьбу за разграничение принципов публичного и частного регулирования. Мы провели международную конференцию, посвященную разграничению публичного и частного права, поставили вопрос о роли государства на заседании Совета по правовой политике при Президенте РК, постоянно выступаем по вопросам публичного и частного права в печати.

К большому сожалению, статья С.З. Зиманова вольно или невольно стала идеологическим обоснованием вышеуказанной тенденции, обоснованием позиции, оправдывающей государство и односторонне нарушающей принятые на себя обязательства.

### **Занимает ли государство особое положение в контрактах?**

Главная идея статьи заключается в том, что государство в контракте занимает особое положение, поскольку здесь действуют начала не только частного, но и публичного права. Само участие государства в контракте придает контрактным отношениям «неравенство в равенстве».

Чтобы опровергнуть эти построения с позиции гражданского права, не требуется особых усилий. Согласно Гражданскому кодексу Республики Казахстан государство, вступая в контрактные отношения, выступает таким же субъектом гражданского права, как физические и юридические лица. К государству в этих случаях применяются нормы ГК о юридических лицах. Никакой особой роли и никакого нарушения принципа равенства участников. Такие же положения закреплены в гражданском законодательстве всего мира. Например, в гражданском кодексе Грузии государство прямо названо юридическим лицом.

Однако я чувствую, что сторонников особой роли государства в контрактах эти аргументы не убеждают, так как они считают, что к контрактам с участием государства, в частности к контрактам на недропользование, нормы ГК не применимы или применимы с оговорками. Помните: «неравенство в равенстве». Как пишется в статье, «постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях». Невольно приходит на ум знаменитая фраза из футуристического романа Оруэлла «Скотный двор»: «Все животные равны, но свиньи все же немножечко равнее».

Поэтому я возьму в качестве примера для анализа не гражданское, а международное право, где суверенные функции государства проявляются более четко.

Производным от понятия суверенитета является иммунитет государства от судебного преследования. Много лет в теории международного права господствовала концепция абсолютного иммунитета: государство ни при каких обстоятельствах не может быть привлечено к ответственности в судах другого государства. Это выражалось в известной формуле «равный над равным не имеет юрисдикции».

Сторонникам особой роли государства в любых отношениях такое положение кажется нормальным и сейчас. Однако во всем остальном мире отношение к иммунитету государства резко поменялось.

Господствующей стала теория функционального или ограниченного иммунитета. Согласно ей государство всегда пользуется иммунитетом, когда оно действует как суверен, совершает акт властвования. Если же государство заключает контракты с частными лицами, осуществляет внешнеторговые операции, занимается какой-либо коммерческой деятельностью, то оно иммунитетом не пользуется. Сейчас во многих государствах приняты законы об иммунитетах иностранных государств, в соответствии с которыми государство лишается иммунитета, если оно вступило в частно-правовые отношения (например, «коммерческая деятельность, осуществляемая иностранным государством в Соединенных Штатах, или действие, совершенное за пределами Соединенных Штатов в связи с коммерческой деятельностью иностранного государства вне Соединенных Штатов, если это действие имело прямые последствия для Соединенных Штатов» – § 1605 (а) 2 закона США об иммунитетах иностранных государств 1976 года).

Страны ЕС приняли Европейскую конвенцию об иммунитете государств 16 мая 1972 г. Комиссия международного права ООН в 1991 году приняла проект статей об иммунитетах государств и их собственности.

Даже в тех странах, где еще нет таких законов, суды принимают решения, основанные на теории ограниченного иммунитета (например, решения конституционного суда ФРГ в 1962 и 1963 годах по вопросам иммунитета).

Таким образом, практически весь мир переходит к признанию того, что государство, вступая в частноправовые отношения, выступает как обычный субъект частного права, теряющий свои властно-правовые функции и право на судебный иммунитет. То, что мы придерживаемся иной точки зрения, никого не волнует. При рассмотрении одного конкретного дела правительство Китая заявило, что Китай придержива-

ется теории абсолютного иммунитета, поэтому теория ограниченного иммунитета не может быть к нему применена. Однако суд США не принял эти доводы во внимание.

Поэтому в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация: Правительство и Национальный банк РК привлекают к гражданско-правовой ответственности по всему миру, а мы в своих судах не можем рассмотреть иск к иностранному государству без его согласия, потому что мы, хотя и провозгласили применение теории ограниченного иммунитета, но специального закона об иммунитете иностранных государств до сих пор не приняли.

### **Особенности предоставления недр в пользование**

Однако в статье С.З. Зиманова отстаивается еще и особый характер контрактов на недропользование, исходя при этом из того, что государство обладает исключительным правом собственности на недра, и это обуславливает его особую роль с властно-распорядительными функциями, выходящими за пределы контракта.

То, что государство является исключительным собственником недр, не вызывает сомнений, как и то, что только государство вправе распоряжаться недрами. Однако пути и способы распоряжения могут быть различны. Выбор их является волей государства и должен быть закреплен в законах государства.

В мире существует два основных способа предоставления недр в пользование – лицензия и контракт. При лицензионной системе между государством и недропользователем возникают чисто властно-распорядительные, административные отношения. Государство определяет условия выдачи лицензии, инвестор принимает их. Но даже в этом случае государство не может произвольно отозвать или изменить условия лицензии. В случае необоснованного отзыва или изменения лицензии инвестор вправе обратиться в суд и потребовать соблюдения условий выданной лицензии или возмещения убытков.

Другим способом является заключение контракта на недро-пользование, и в случае выбора этого способа государство переходит целиком на гражданско-правовые рельсы (само, добровольно, самостоятельно) и отступить от гражданско-правовых принципов (прежде всего равенства сторон, неприкосновенности собственности, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела – см. ст. 2 ГК) оно не вправе. Тем более это касается случаев, когда государство является участником хозяйственного товарищества или акционерного общества. В таком товариществе государство является обычным учас-

тником, собственность такого ТОО или АО, даже если 100% его акций принадлежат государству, уже не государственная, а частная собственность. И здесь действуют уже нормы не государственного или административного права, а корпоративного (гражданского) права.

Казахстан выбрал смешанную, лицензионно-контрактную систему, но эта система как смешанная могла быть только временной, надо было переходить или к лицензионной, или к контрактной. После бурных обсуждений законодатель в 1999 году выбрал контрактную систему. Можно критиковать этот выбор, возмущаться, обвинять законодателя в предательстве интересов народа, но это закон, и его надо выполнять. Любое отступление от гражданско-правовых принципов до тех пор, пока не отменена контрактная система, есть нарушение собственной воли государства.

### **Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан»**

Совершенно необоснованными и не имеющими никакого отношения к проблеме выглядят ссылки на Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан». Делается ссылка на п. 3 ст. 18 закона: требования по обеспечению национальной безопасности учитываются при заключении контрактов по использованию стратегических ресурсов РК, выполнении этих контрактов и контроле за их исполнением. Обратите внимание: заключение, выполнение и контроль за исполнением. Но ничего не говорится о возможности необоснованного изменения условий контракта.

Делается ссылка на п. 2 ст. 18 закона: государство с соблюдением гарантий, предоставленных иностранным инвесторам, осуществляет контроль за состоянием и использованием объектов экономики Казахстана, находящихся в управлении или собственности иностранных организаций и организаций с иностранным участием. Все очень правильно написано в п. 2 ст. 18 Закона, мы целиком поддерживаем его положения. Но непонятно, какое отношение имеет этот пункт к неправомерному вмешательству государства во внутренние отношения участников таких организаций, тем более что в п. 2 ст. 18 прямо сказано: «...с соблюдением гарантий, предоставленных иностранным инвесторам».

Кроме того, следует учитывать, что одним из основных принципов при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности является принцип законности (подпункт 1 ст. 3 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан»).

## **Что общего между гражданским правом и гражданским обществом?**

Революционными и ломающими все представления о системе права и в то же время абсолютно недоказуемыми являются рассуждения автора о наличии гражданско-правовых отношений в широком смысле слова, о том, что Гражданский кодекс в его широком и смысловом понимании охватывает законы гражданского общества как такового, то есть всю совокупность правовых отношений в гражданском обществе, в том числе отношения, обычно именуемые уголовно-правовыми, государственно-правовыми, которые ныне выведены из оформленного официально Гражданского кодекса РК в отдельные и относительно самостоятельные отрасли гражданских общественных отношений.

Эти рассуждения нельзя признать обоснованными.

Во-первых, С.З. Зиманов сам себе противоречит. Если продолжить приведенные утверждения, то получается, что гражданское право первично, а все остальные отрасли, в том числе государственно-правовые, вышли из него и, следовательно, вторичны.

Во-вторых, здесь имеет место смешение двух различных понятий – «гражданское право» и «гражданское общество». Гражданское право как понятие давно потеряло связь с понятием, из которого оно вышло, – «отношения между гражданами». Сейчас львиную долю в отношениях, регулируемых гражданским правом, занимают отношения с участием юридических лиц. Важную роль играют и отношения с участием государства. Понятие «гражданское общество» тоже приобрело самостоятельное звучание, далеко выходящее за понятие, связанное просто с гражданами и правами граждан. Ничего общего между понятиями «гражданское право» и «гражданское общество» нет, тем более нельзя рассматривать такие разнородные отношения, как уголовно-правовые, государственно-правовые и гражданско-правовые, как объединенные какими-то непонятными гражданскими общественными отношениями (в широком смысле слова).

## **Законно ли принудительное изъятие имущества?**

Как обстоит дело с законностью? Мне не хотелось подробно говорить о предложенной в указе о недрах поправке, но, видимо, без этого не обойтись. Данная поправка гласит: «В целях сохранения и укрепления ресурсно-энергетической основы экономики в новых, а также уже подписанных контрактах на недропользование государство имеет

приоритетное право перед другой стороной контракта или участниками юридического лица, имеющего право недропользования, и иными лицами на приобретение отчуждаемого права недропользования (его части) или части доли (пакета акций) в юридическом лице, имеющем право недропользования, на условиях не хуже условий, предложенных другими покупателями». В статье обосновывается, что никакого нарушения прав инвесторов не происходит, что инвесторы ничего не теряют и что ничему это не противоречит, в том числе, Конституции РК. Однако посмотрим на ст. 26 Конституции, которую С.З. Зи-манов просто отбросил, заявив, что она не имеет прямого отношения к рассматриваемому вопросу, поскольку никто не лишается своего имущества.

Как известно, п. 3 ст. 26 Конституции гласит: «Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения».

В рассматриваемом нами случае имеет место принудительное изъятие имущества (акций, например). «Принудительное» означает «вопреки воле собственника акций», причем без решения суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд допускается только в исключительных случаях (трудно отнести к таким случаям обычную сделку продажи акций), и только в случаях, предусмотренных законом. Случаи принудительного изъятия у собственника имущества предусмотрены ст. 249 ГК РК (реквизиция, конфискация, взыскание по долгам и др.). Могут быть и иные случаи, чем те, что предусмотрены ст. 249 ГК РК, но они могут быть предусмотрены только Гражданским кодексом.

В истории Казахстана был только один случай, когда предусмотрели дополнительное основание принудительного изъятия имущества – это принудительный выкуп акций банков и страховых организаций в случае наличия у них отрицательного размера капитала. Процесс включения этого основания в 1996 году сопровождался шумным скандалом, так как при этом нарушались права простых акционеров этих банков, которые никак не были виноваты в том, что у банка возник отрицательный размер капитала. Потребовалось специальное решение Конституционного Совета (причем результаты голосования были такие: три «за», три «против», и только голос председателя сыграл решающую роль). В ГК РК была включена специальная норма (п. 6 ст. 86). Все это было предпринято только для того, чтобы спасти от ликвидации банки «Туран» и «Алем» и создать на их базе «ТуранАле-



мБанк». В настоящее время необходимость в этой норме отпала, и она ввиду ее явной несправедливости была отменена (ст. 86 из ГК РК исключена законом от 16 мая 2003 г.). Новый Закон РК «Об акционерных обществах» от 13 мая 2003 г. также ни одним словом не обмолвился о таком основании принудительного отчуждения имущества.

Следовательно, предлагаемая поправка в указ о недрах противоречит и ст. 26 Конституции РК, и ст. 249 ГК РК (в силу приоритета ГК при наличии противоречий между ГК и иным законодательным актом будет действовать ГК РК).

Если разобраться по существу, что означает принудительный выкуп акций у собственника государством (а именно это возникнет при принятии поправки в указ о недрах), то это переход имущества из частной собственности в государственную. Согласно определению, данному в п. 4 ст. 249 ГК, принудительное обращение в государственную собственность имущества, находящегося в частной собственности граждан и юридических лиц, – это национализация, которая может быть осуществлена только принятием специального закона о национализации имущества.

То есть у государства, если оно чувствует себя несправедливо ущемленным иностранными инвесторами, есть вполне законное право, которое имманентно присуще каждому государству и является проявлением его суверенитета, – это национализация. Но тогда и надо проводить национализацию, и честно заявить об этом, использовать нормы публичного права, не пытаясь изменить и приспособить к своим интересам ранее заключенные контракты.

### **Соотношение законности и целесообразности**

В статье академика С.З. Зиманова сформулирован и активно пропагандируется очень своеобразный подход к понятию «законность». Есть законность первичная и законность вторичная. Законность, связанная с рамочными условиями контракта, вторична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностью государства.

Получается, что одна законность выше другой, и законность контрактную можно просто проигнорировать. Вряд ли это правильно с точки зрения теории права. Еще незабвенный наш классик говорил, что не может быть законности рязанской, калужской, законность одна.

Законность не может быть первичной или вторичной, законность едина, и никакие различия между публичным и частным правом не

могут оправдать правомерность нарушения законов (частных). Это положение противоречит законодательной практике. В силу закона о нормативных правовых актах в случае противоречия между законом, относящимся к сфере публичного права (например, закон о лицензировании) и законом, относящимся к сфере частного права (Гражданский кодекс), будет действовать последний. То есть законность, связанная с рамочными условиями контракта (Гражданский кодекс), первична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностью государства (закон о лицензировании).

Этот пример я привел лишь для того, чтобы показать неверность деления законности на первичную, вторичную, третичную и т. д.

Данная теоретическая посылка приводит к неприемлемым практическим выводам, сделанным в статье: первоначально государство было бедно, не имело средств для участия в пакете долей на недропользование. Теперь у государства-собственника есть такая возможность, и оно может, хочет и вправе реализовать эту возможность на другом этапе и уровне контрактных отношений, не нанося ущерба интересам других участников.

Несколько страшноватая психология, не приемлемая для правового государства: пока я беден, я готов обещать вам все блага, льготы и преимущества на все время контракта, давать любые обещания, но когда я разбогател и сам могу справиться, можете удалиться, вы мне не нужны. А обоснование – у меня есть законность первичная, а ваша вторичная законность мне без надобности. И очень странно, что вы сопротивляетесь, ведь я не наношу ущерба вашим интересам.

В статье используется беспроектный популистский лозунг – во благо народа. Таким лозунгом можно оправдать любое беззаконие и произвол, и поддержка все равно будет обеспечена, особенно среди простых людей, не разбирающихся в юриспруденции. Даже подзаголовок статьи в «Казахстанской правде» называется «Должно ли государство защищать интересы республики и народа в конкретных отношениях по недропользованию?». Ответ однозначный: конечно, должно. Но с добавлением: в рамках законности. Другого ответа, по моему, быть не может.

Соотношение законности и целесообразности являлось камнем преткновения для многих государств, особенно в период их становления. Не избежал этой участи и Казахстан.

Я помню, как мы с профессором Ю.Г. Басиным выступали против нарушений законодательства при приватизации, которая проводилась в 90-е годы в Казахстане. Нам отвечали на самом высоком уровне: да, мы нарушаем Гражданский кодекс, но так требует обстановка, так целесо-

образнее. И в самом деле: предприятия «лежат на боку», государственная собственность дискредитирована, рабочие не получают зарплаты, семьи голодают. Несоблюдение законности во имя интересов народа.

Что из этого получилось, известно – массовая «прихватизация», обогащение кучки олигархов, обнищание народа.

Я также помню, как мы с профессором Ю.Г. Басиным выступали против нарушения законности при заключении контрактов с иностранными инвесторами. В одном контракте, на который я готовил правовое заключение, было записано: «Настоящий контракт является Законом Республики Казахстан», в другом записано, что в случае вступления норм контракта в противоречие с действующим законодательством РК, законодательство будет изменено. Оба контракта были подписаны, как и многие другие, а нам объясняли, что высшая целесообразность требует нарушения законодательных требований. И в самом деле: в стране экономический кризис, живых денег нет, массовая безработица, люди голодают, и потому идет несоблюдение законности «во имя интересов народа».

Что из этого получилось, тоже известно – природные ресурсы под контролем иностранцев, большая часть денег «уплывает» в оффшорные зоны, обогащение кучки олигархов и чиновников, простой же народ от инвестиций мало что получил.

Теперь опять предлагается поступиться законностью во имя целесообразности. Законность второго порядка нарушается во имя высших интересов республики и народа. И в самом деле: инвесторы ведут себя слишком самоуверенно, не подчиняются чиновникам, в государстве много лишних денег, которые некуда вложить, и вообще, не пора ли произвести передел собственности?

Что из этого получится, также известно: государство расширит свое влияние за счет вытеснения иностранных инвесторов, в мире о Казахстане сложится мнение как о стране, которая не выполняет заключенных контрактов, серьезные инвесторы постараются избежать отношений с нашей страной, да и бог с ними, главное, что интересы республики и народа защищены.

Больше 10 лет мы ведем борьбу с чиновниками разных уровней за то, чтобы в своей деятельности они руководствовались не целесообразностью (прикрываясь лозунгами об интересах народа), а принципом строгого соблюдения законности. Именно в отстаивании принципа законности всегда и везде, чем бы это ни грозило и чьи бы интересы это ни затрагивало, мы видим главную задачу юристов, особенно ученых, идеи и высказывания которых определяют порой развитие законодательства и практики на десятилетия вперед.

## ЗАЩИТА ПРАВ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧАСТНИКОВ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ С ГОСУДАРСТВОМ<sup>1</sup>

Казахстанское государство (и республика в целом, и ее административно-территориальные единицы) прежде всего рассматривается в качестве субъекта публичных правоотношений, в которых оно выступает носителем власти, обязывающим других участников юридических отношений подчиняться требованиям, заявленным государственными органами, непосредственно выражающими в границах их компетенции государственную волю. Вместе с этим казахстанское государство может от своего имени вступать в гражданско-правовые обязательства, существенной и неперемнной чертой каковых является взаимонезависимость участников, их полное юридическое равенство и их взаимная ответственность за нарушение принятых на себя гражданско-правовых обязанностей.

Эти аксиоматические положения закреплены статьями 111-114 Гражданского кодекса Республики Казахстан (далее – ГК, ГК РК). Это особенно важно для правоотношений, возникающих из добровольно принимаемых на себя взаимных договорных обязанностей участников, одним из которых является государство, другим же – негосударственный партнер (или несколько негосударственных партнеров – консорциум). Такой партнер, подчиненный публичным актам государственной власти, но в границах данного гражданского обязательства при полном согласии на это государства, разговаривает с ним на равных.

И в этой сложной ситуации нам представляется возможным единственный выход: при нарушении государством своих гражданско-правовых обязанностей либо предъявлении к договорному негосударственному участнику правоотношений требований, неправомерно нарушающих интересы последнего, предоставлять ему возможность защищать такие интересы средствами, предусмотренными гражданским законодательством в гражданском процессуальном порядке (ст. 9 ГК РК). Но поскольку оба участника гражданского правоотношения остаются субъектами публично охраняемой правовой системы, возникает сложная задача правильно определять природу совершаемых нарушений, ибо именно от этого зависит выбор и средств защиты, и порядка их применения.

<sup>1</sup> Журнал «Юрист». 2004, № 8.

Для констатации самого факта правонарушения отметим, что принцип «разрешено все, кроме того, что запрещено законом» применим только в сфере отношений, регулируемых гражданским (частным) правом, независимо от состава участников конкретного правоотношения. Но, выступая в качестве властного субъекта, государство в лице своих органов подчиняется прямо противоположному принципу – «разрешено лишь то, что прямо охватывается компетенцией данного органа». Следовательно, публичное требование, выходящее за пределы компетенции, означает совершение правонарушения.

Требование правовой определенности в реальной жизни, особенно в области экономики, вызывает настоятельную необходимость четко разграничивать публичные и частные правоотношения. На это обращается специальное внимание в «Концепции правовой политики Республики Казахстан», одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 г., где говорится о процессе «глобального разделения правовой системы государства на публичное право, защищающее государственные и общественные интересы, и частное право, обеспечивающее удовлетворение и защиту частных интересов».<sup>1</sup> И для этой частноправовой сферы Концепция правовой политики вновь подтверждает необходимость соблюдения фундаментальных основ гражданского законодательства, важнейшая из которых означает равенство субъектов, в силу чего государство, вступая в гражданские правоотношения, не имеет каких либо преимуществ либо привилегий перед своими гражданско-правовыми партнерами.<sup>2</sup>

Но в последнее время, особенно в сфере недропользования, и практическими работниками, и некоторыми учеными выдвигаются предложения о предоставлении государству как участнику гражданско-правовых отношений ряда радикальных приоритетов, льгот и преимуществ, дающих ему возможность в одностороннем порядке изменять ранее заключенные договоры, принудительно выкупать у негосударственного договорного партнера его имущество, отступать от заключенных частных хозяйственных соглашений. Попытки чиновников даже самого высокого ранга совершать подобные действия понятны и объяснимы, ибо у таких чиновников и у ведомственных органов имеются свои обособленные интересы, далеко не всегда совпадающие с интересами государства, особенно претендующего на титул «правового государства» и определяющего перспективные последствия каждого своего существенного шага.

<sup>1</sup> Казахстанская правда, 2002. 3 октября.

<sup>2</sup> Басин Ю.Г. Правовое регулирование сделок, заключаемых государством // Сб.: «Цивилистические исследования». В 1. С. 18-28. «Статут», М., 2004.

Прежде всего хотелось бы возразить против доводов авторитетнейшего аксакала казахстанского правоведения академика С.З. Зиманова, приведенных в недавно опубликованных статьях «Контракты на недропользование»<sup>1</sup> и «Инвесторы и контракты».<sup>2</sup>

В «Юридической газете» ученый пишет: «Само участие государства в контракте, когда другой стороной в нем является негосударственная структура, независимо, национальная или иностранная, придает контрактным отношениям «неравенство в равенстве». Постулат о равенстве сторон в контракте предполагает и равенство признания роли государства как особого субъекта в этих отношениях». А о статье 111 Гражданского кодекса, которая прямо говорит: «Республика Казахстан выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений», – даже не упоминается.

Ну а раз равенство может быть равным или неравным, то и законность может быть (по С. Зиманову) первичной или вторичной: «Законность, связанная с рамочными условиями контракта, вторична по отношению к законности, формируемой правомочиями и правоспособностями государства».

В общем, одну законность (всевластие) правовое государство формирует для себя, другую (подчиненность односторонней воле государства) – для тех, с кем оно вступает в договорные (равноправные) отношения.

Ученый сводит доводы противников его позиции к тому, что государство – собственник недр лишается своих вещных прав, что они (противники) исключают публичное право и публичную власть из сферы регулирования контрактных отношений и т. п. Но подобные доводы ни на чем не основаны. Государство в полной мере остается собственником недр, а его негосударственные контрапартнеры по договору с государством и на условиях, установленных или принятых государством, приобретают лишь временное и весьма ограниченное право добывать из этих недр полезные ископаемые. Никто и никогда не отрицал огромную роль публичного (государственного), обязательного для негосударственных недропользователей руководства всей сферой недропользования. В публичном нормативном обязательном порядке государство определяет возможности и процедуру предоставления недр частным недропользователям, основные условия контрактов, фискальные условия для недропользователей, условия контроля за их деятельностью, односторонние меры, предпринимаемые

<sup>1</sup> Юридическая газета, 2004. 26 мая.

<sup>2</sup> Казахстанская правда, 2004. 28 мая.

государством за нарушения публичного порядка недропользования и многое другое. И лишь строго ограниченное государством поле предоставляется для свободного определения участниками условий контракта по взаимному соглашению. Вот только на этом поле и проявляется специфика частного права – равенство сторон, без которой вообще несерьезно говорить о каком-либо контракте...<sup>1</sup> Прикрытым мотивом требований о предоставлении государству права в одностороннем порядке изменять действующие контракты служит тот факт, что уже накопленная более чем десятилетняя практика применения этих контрактов показала неумелость, недостаточные компетентность и опытность, а иногда и корыстную заинтересованность их составителей, действовавших от имени республики. И государство в связи с этим несет большие и ничем не оправданные потери, иностранные же инвесторы неоправданно обогащаются. Но здесь мы можем только сожалеть, что высокие государственные чиновники того времени оказались не на высоте... Может быть, следует еще раз проверить криминальные элементы, которые использовались при определении некоторых условий контрактов, и в строгих рамках законности требовать их изменения. Но только называя вещи своими именами, а не признавая права за государством в одностороннем порядке отказываться сегодня от ранее принятых на себя обязательств.

Во всех случаях государство не только имеет право, но и несет перед казахстанским обществом обязанность извлекать уроки из прошлого, привлекать к подготовке контрактов более квалифицированных и достойных должностных лиц и решительно, в императивном порядке изменять законы в направлении более полной защищенности интересов государства.

Это, повторяю, законно и необходимо. Но такие изменения, такие новые законы в виде общего правила приобретают юридическую силу лишь для контрактов, заключаемых после обновления законодательства, что, кстати сказать, прямо вытекает из пункта 2 статьи 383 Гражданского кодекса.

Одним из главных доводов в поддержку предоставления государству приоритета в равноправных контрактах служит ссылка на закон о национальной безопасности. Это явно просматривается в статьях С. Зиманова и в «Юридической газете», и в «Казахстанской правде». Действительно, национальная безопасность – это очень серьезно и важно. И при совершении действий, равно как и при возникновении

---

<sup>1</sup> Убедительные доводы, критикующие позицию академика НАН РК С.З. Зиманова, приведены в полемической статье академика НАН РК М.К. Сулейменова «Государство и контракты», журнал «Юрист», 2004.

обстоятельств, угрожающих национальной безопасности, государство должно обладать легальной возможностью предпринимать необходимые меры, устраняющие такую угрозу и восстанавливающие национальную безопасность в полном объеме. Здесь, как и при объявлении чрезвычайного военного положения, и при действии непреодолимой силы могут применяться меры, не допускаемые в обычных условиях, в обычном гражданском обороте. Но для этого законодательство о национальной безопасности должно императивно определить, какие действия либо обстоятельства признаются угрожающими национальной безопасности нашего государства, какой конкретный орган в конкретных случаях может признать ситуацию угрожающей национальной безопасности (такими полномочиями, по всей видимости, должен наделяться Президент республики) и какие меры, в каком порядке следует применять для устранения такой угрозы. Именно это, по-видимому, имеет в виду статья 1 Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан».

Но в статьях академика С. Зиманова в качестве примера такой угрозы приведен случай, когда консорциум инвесторов-недропользователей возражает против предоставления государству приоритета в принудительном приобретении доли одного члена консорциума в общем договоре о недропользовании всех членов консорциума с государством. Долю, которую владелец желает продать другому члену консорциума.

Чем же это желание угрожает национальной безопасности?! И почему предоставление такого приоритета спасет национальную безопасность?

Доводы в подтверждение целесообразности предоставления данного приоритета государству сводятся лишь к тому, что продающая долю сторона ничего не теряет, ибо государство оплатит стоимость доли. Но это лишь свидетельствует о недопонимании истинного значения специфики одновременного участия в одном договоре о недропользовании с государством нескольких подрядчиков-инвесторов. Ведь они выполняют свои обязанности в процессе совместной деятельности, оформленной консорциальным соглашением, образовав, таким образом, простое товарищество. Это означает, что их обязательство перед государством носит согласно статье 287 ГК солидарный характер, и каждый из них несет за общее исполнение солидарную со всеми остальными участниками ответственность. Каждый из них полностью отвечает за любое нарушение обязательства любым другим членом консорциума перед государством. У них общие интересы в договоре, и поэтому договором предусмотрено изменение в их составе только с их общего согласия. И в конкретном слу-



чае возражает против предоставления приоритета государству не только тот член консорциума, который продает долю, но и все остальные, поскольку, очевидно, не рассчитывают на надежность партнера-государства в проводимых ими операциях по недропользованию.

Да и сам факт приобретения государством, являющимся одной стороной договора (СРП), доли участника этого договора, с другой стороны, превращает государство, сохраняющее свое положение собственника недр, в одного из нескольких недропользователей, находящихся на противоположной стороне, с которым также нужно заключать самостоятельный договор: государство заключает договор с самим собой. А интересы разных сторон договора отнюдь не одинаковы.

В подтверждение необходимости защиты государства от угрозы его национальной безопасности в статьях С. Зиманова приводятся ссылки на статью 18 закона о национальной безопасности «Обеспечение экономической безопасности». Но эта статья содержит большой перечень решений, действий и других целевых обстоятельств, которые могут угрожать экономической безопасности страны. В газетных статьях из этого перечня выбраны действия, отвечающие концепции автора. Но в той же статье 18 Закона среди актов, угрожающих национальной безопасности, называются такие решения и действия, которые препятствуют притоку инвестиций в экономику Казахстана (пункт 5).

Вступая в полемику с академиком С. Зимановым, мы хорошо понимаем, что наш подход к оценке допустимости односторонних действий государства, вступающего в частные гражданско-правовые обязательства, во многом отличается. Мы высказываем оценку, опирающуюся на юридические аргументы, вытекающие из действующего права, специально не рассматривая политических задач, решаемых государством с учетом меняющихся условий его развития либо целесообразности достижения перспективных успехов, более полного решения социальных задач и т. п. В разных условиях развития разные государства, руководствуясь собственными интересами либо действуя под принуждением, по-разному решали вопросы допустимого вмешательства управляющей власти в частные отношения, вплоть до полного подчинения последних властным структурам. Но всегда и неизменно право, будучи инструментом государственного управления, выражало лишь способы достижения политических и социальных целей общества. Задача чисто правовых исследований сводилась к оценке адекватности и эффективности такого выражения.

Поэтому мы оцениваем в настоящей статье правовые условия современного этапа развития Казахстана, отраженные содержанием действующего казахстанского права.

Руководствуясь исходными принципами, рассмотрим некоторые вопросы защиты прав негосударственных субъектов, связанных с государством по поводу одного и того же предмета обязательства конкретными и частными (гражданско-правовыми), и публичными (административными, налоговыми, экологическими и т. п.) правоотношениями. Вступая в конкретное гражданское правоотношение, государство занимает позицию обычного юридического лица, следовательно, должно в равной степени соблюдать те нормы публичного права, какие действуют в момент заключения договора. В том числе нормы, установленные органом, вступающим в гражданское обязательство от имени государства. В этом и заключается приоритет государства, который так защищает академик С. Зиманов.

Если, например, постановлением Правительства данная продукция включена в перечень импортируемых товаров, императивно облагаемых таможенной пошлиной, то Правительство, заключая договор о приобретении такой продукции у зарубежного производителя, не вправе освободить ее от таможенных платежей своим индивидуальным актом при исполнении договора. Иначе говоря, уже действующие императивные публичные нормы по своей юридической силе имеют приоритет перед индивидуальными договорами, заключенными тем же органом, который принимает названные нормы.

Но законодательные нормы могут изменяться уже после заключения договора. В этих условиях изменяется и приоритет. Согласно пункту 2 статьи 383 ГК РК уже действующий договор не подвластен подобным изменениям. И государство, принявшее на себя какие-либо договорные обязанности, не может уклониться от их исполнения путем издания общей нормы, запрещающей такого рода исполнение. Не может, даже придав упоминаемой норме обратную силу.

Мы сознательно применяем здесь данным утверждением ограничительное толкование пункта 2 статьи 383 ГК РК, полагая, что в рассматриваемой ситуации такое (ограничительное) толкование вполне оправдано. В противном случае мы предоставим государству возможность, заключив гражданско-правовой договор, по своему усмотрению изменять либо прекращать его действие, пользуясь принадлежащей ему публичной властью. Это превращает провозглашенное статьей III Гражданского кодекса договорное равенство сторон в лицемерную фикцию.

Следует учитывать при сопоставлении юридической силы, что публичные властные акты государства могут иметь и нормативный, и индивидуальный характер. Акты же заключения государством договора с негосударственным партнером всегда являются индивидуальными

юридическими фактами. И при таком соотношении государство как абсолютный обладатель публичной власти, умело оперируя формами ее проявления, имеет полную возможность обеспечить использование конкретных частных договоров в политических, экономических и социальных интересах всего общества.

**Письмо исполнительного директора по правовому обеспечению НК «КазМунайГаз» Сафинова К.Б. академику Зиманову С.З.**

*Уважаемый Салык Зиманович!*

На днях глава государства должен подписать принятый Парламентом Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан». Мы весьма заинтересованы еще в одном Вашем выступлении в республиканских СМИ в отношении положений принятой статьи 71 Закона РК «О недрах и недропользовании». Поднятая Вами ранее дискуссия на тему стабильности положений контрактов и особом статусе государства в отношениях, связанных с недрами, безусловно, дала свои положительные результаты. «КазМунайГаз» как правоприменительная организация непосредственно в будущей работе будет зависеть от правильного понимания и уяснения норм указанного закона, касающихся преимущественного права государства на приобретение продаваемых недропользователями прав.

Новые новеллы пополнили действующее право Казахстана. Безусловно, самой главной из них станет дополнение в статью 71 Закона РК «О недрах и недропользовании», вызвавшее большой интерес как в среде ученых-правоведов, так и среди практикующих юристов и недропользователей.

Законодатель наделил государство правом «для сохранения и укрепления ресурсно-энергетической основы экономики страны» в приоритетном порядке перед другой стороной контракта или участниками юридического лица, обладающего правом недропользования, а также перед другими лицами приобретать отчуждаемое право недропользования (его части) и или доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования «на условиях не хуже, чем предложенные другими покупателями». Данное приоритетное право появляется у государства в силу установления закона, и оно будет применяться как в части уже имеющихся контрактов на недропользование, так и в отноше-

нии вновь заключаемых, а также при продажах долей участия в ТОО и пакетов акций акционерных обществ, являющихся недропользователями, независимо от положений их уставов, регламентирующих вопросы уступки долей (продажи акций) между участниками юридического лица. На наш взгляд, данные положения органично вписываются в изначально сформулированный концептуальный подход, что государство, регулируя гражданские отношения и на уровне закона устанавливая гарантии прав недропользователей, никогда не распространяло их на случаи обеспечения обороноспособности, национальной безопасности, экологической безопасности и здравоохранение как работников, так и населения (см. часть вторую статьи 71 Закона РК «О недрах и недропользовании»). Это и понятно, поскольку государственность напрямую связана с суверенитетом и национальной безопасностью.

Новые нормы статьи 71 желательно рассмотреть в трех ракурсах:

- 1) с точки зрения интересов выбывающего участника;
- 2) с точки зрения участников общей долевой собственности как в отношении права недропользования, так и в отношении активов юридического лица, являющегося недропользователем, при выходе одного из участников из проекта;
- 3) с точки зрения всех заинтересованных лиц, в виду придания действию этих положений обратной силы принятым законом.

В соответствии с концепцией Закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» обеспечение национальной безопасности является главным условием развития Республики Казахстан как независимого суверенного государства. Одним из направлений обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан является обеспечение экономической независимости Казахстана, что вытекает из положений ст. 18 указанного закона, увеличение доли казахстанских товаропроизводителей в экономике страны при условии поощрения конкуренции и ограничения монополизма и обеспечение экономического роста. В условиях глобализации и придания углеродородному сырью стратегического значения большинством государств мира республика не может оставаться сторонним наблюдателем в период активного развития в Казахстане вторичного рынка в сфере недропользования. Тем более что в силу пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан недра республики, как и другие природные ресурсы, находятся в государственной собственности. Кроме того, в стране изменилась экономическая ситуация, появилась реальная возможность на рыночных условиях приобрести продаваемое право недропользования у выбывающего из проекта участника, не прибегая к непопулярным видам принудительного изъятия у собс-

твенника имущества и имущественных прав, предусмотренных статьей 249 Гражданского кодекса Республики Казахстан. В новой редакции статьи 71 Закона РК «О недрах и недропользовании» нет и намека на реквизицию или конфискацию, осуществляемые в одностороннем порядке со стороны государства, как нет и аналогии со статьей 255 Гражданского кодекса, охватывающей случаи изъятий для государственных надобностей с возмещением собственнику в полном объеме убытков, причиненных прекращением права собственности.

Дополнения охватывают случаи, когда сам недропользователь самостоятельно, свободно, добровольно и без какого-либо давления со стороны решается на выход из проекта или из хозяйствующего субъекта, являющегося недропользователем, и намерен продать свои имущественные права по рыночной цене. Только в данном случае, а также если данный объект продажи влияет на сохранение и укрепление ресурсно-энергетической основы экономики страны, то в силу закона у государства появляется рассматриваемое приоритетное право приобретения. Государство вправе будет осуществить приобретение только по рыночной цене, предложенной другими покупателями, и которая подходит и устраивает самого продавца. Данные отношения соответствуют рыночным принципам, свободны и понятны как самим участникам сделки, так и с позиции стороннего наблюдателя, поскольку полностью отсутствуют элементы ущемления каких-либо интересов выбывающего участника. К тому же у выбывающего участника проекта остается в запасе целый набор иных способов распоряжения своим имущественным правом в проекте, помимо продажи, которые предусмотрены в Гражданском кодексе (мена, дарение и пр.)

В то же время постоянно муссируется вопрос об ущемлении интересов других участников общей долевой собственности в части их преимущественного права покупки в силу положений контрактов при частичной переуступке права недропользования, а также в силу законодательства о товариществах с ограниченной ответственностью при выходе из товарищества одного из его участников либо при продаже пакета акций акционерного общества, являющегося недропользователем.

Принятая норма гарантирует государству, что государство не будет связано никакими обязательствами, существующими между участниками как проекта, так и уставными положениями юридического лица недропользователя. Данный подход является законным, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 1 Гражданского кодекса Республики Казахстан к отношениям по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, гражданское законодательство применяется в

случаях, когда эти отношения не регулируются законодательством об использовании природных ресурсов и охране окружающей среды. В нашем рассматриваемом случае отношения регулируются именно специальным законодательством, то есть статьей 71 Закона РК «О недрах и недропользовании». Кроме того, изначально редакция статьи 71 закона, посвященная защите прав недропользователя, гарантировала защиту лишь тех его прав, которые не распространяются на обеспечение обороноспособности, национальной безопасности республики, сферу экологической безопасности и здравоохранения.

Законодатель придал нормам обратную силу, и это также является правомерным в отношении ранее заключенных контрактов в области недропользования. Прежде всего, в Гражданском кодексе урегулированы вопросы соотношения законодательства и договора. Требования законодательства являются обязательными для участников гражданских отношений. Все контракты на недропользование содержат обязательное положение Модельного контракта в части соблюдения недропользователями требований законодательства Республики Казахстан. Следует отметить, что в отношении иностранных недропользователей действовавшая ранее статья 6 Закона РК «Об иностранных инвестициях» также не давала гарантий стабильности, речь касалась изменения законодательства Республики Казахстан в области обеспечения обороноспособности, национальной безопасности, в сфере экологической безопасности и здравоохранения и нравственности. Однако при изменении законодательства, ухудшающего положение иностранного инвестора в данных областях, иностранному инвестору должна была быть выплачена незамедлительная и эффективная компенсация в валюте инвестирования либо в иностранной валюте, установленной соглашением иностранного инвестора с Республикой Казахстан.

Принятые положения являются чрезвычайно актуальными, важными для поступательного развития экономики республики. Они дополняют Закон РК «О национальной безопасности Республики Казахстан» реальным механизмом регулирования в части природных ресурсов. Таким образом, у государства появляется важный инструмент обеспечения национальных экономических интересов в области недропользования.

Ваш комментарий на уже принятый закон, уважаемый Салык Зиманович, затрагивающий изложенные выше моменты, был бы чрезвычайно полезен и необходим юридической общественности.

*С уважением К. Сафинов.  
19 ноября 2004 г.*

# КАЗАХСКИЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ И ГОСУДАРСТВЕННО- ПРАВОВАЯ НАУКА

2008 г.

*В политической истории казахской государственности советского и постсоветского периодов, как и в любой аналогичной системе, правоохранительные и правообеспечивающие органы и подготовка, воспитание кадров для работы в них, а также научная разработка проблем, связанных с их деятельностью, занимали главенствующую роль. В книге, изданной в 2008 году, описывается, как этот процесс, связанный с подготовкой человеческих ресурсов для указанных органов, происходил в канун и в условиях постсоветского Казахстана.*

- **ПРЕДИСЛОВИЕ**
- **ГЛАВА I. КАЗАХСКИЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ: ОПЫТ И УРОКИ**
  - 1. От Академического правового учебного института «Парасат» к Казахскому академическому университету
  - 2. Меры, способствующие становлению университета как престижного высшего юридического учебного заведения (документы)
- **ГЛАВА II. ВЫСШИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА**
  - 2.1. Алма-Атинский государственный юридический институт – первенец высшего юридического образования в Казахстане
  - 2.2. Казахский государственный юридический институт – второе высшее юридическое учебное заведение
  - 2.3. Размышления о некоторых аспектах высшего юридического образования
  - 2.4. Записка Президенту Республики Казахстан Н.А. Назарбаеву о создании Государственной правовой академии
- **ГЛАВА III. НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА АКАДЕМИИ НАУК КАЗССР – КРУПНЫЙ ЦЕНТР ФИЛОСОФСКИХ И ПРАВОВЫХ НАУК НА ВОСТОКЕ СССР**
  - 3.1. Предыстория Института философии и права
  - 3.2. Формирование в институте перспективных и оригинальных научных направлений
  - 3.3. Посещение института ведущими учеными-юристами и философами Академии наук КазССР
  - 3.4. «Смутное время» в истории жизни Института философии и права
- **ГЛАВА IV. ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА АКАДЕМИИ НАУК И ЕГО СУДЬБА**
  - 4.1. Организация Института государства и права Академии наук Казахской ССР в документах и материалах
  - 4.2. Размышления о роли правовой науки в условиях перестройки и Институт государства и права
  - 4.3. О дальнейшей судьбе Научно-исследовательского института государства и права



## ПРЕДИСЛОВИЕ

Все сферы знания важны и составляют системное целое в любую историческую эпоху независимо от того, на каком уровне развития они находятся. Каждое выражает состояние и потребности в них наличного догражданского и гражданского общества. На взгляд современного человека они могут быть примитивными и природными, выработанными по ходу естественного отбора человеческого рода и людского общежития или полученными по ходу сознательного управления жизнедеятельностью людей и их сообществом в контексте обеспечения их благополучия и восхождения от низшего к относительно высшему. Это вовсе не означает, что все отрасли знания, которыми владеет сообщество, равноценны и равномерны по степени их влияния на его бытие, а точнее, на его жизненные и жизненно-обеспечивающие компоненты. Отсюда первенствующая роль и приоритетность некоторых отраслей и видов знания, наиболее адекватных, значимых и необходимых в данных, конкретных условиях жизнеобеспечения общества и составляющих его членов. К таким категориям знаний следует отнести знания, служащие и могущие служить олицетворению человека на каждом этапе длительной истории, особенно тогда, когда начинается ступенчатый процесс его взросления и восхождения: человек – гражданин – личность. Именно на этой полосе истории законы и правопорядок, справедливый суд и разумное управление становятся доминирующими факторами в самоутверждении человека – гражданина и личности, а также общества как гуманного, светского и демократического. Относительно и в меру воплощенные знания об этих институциональных учреждениях фиксируются и даны в науке юриспруденции и черпаются из нее.

В данной книге речь идет в основном о юридическом высшем образовании и о государственно-правовой науке, о том, как они пришли в Казахстан и насколько удалось им играть свою цивилизирующую в обществе роль. Тут не было и не могло быть «ковровой дорожки» или «дорожной карты», ведущей к успеху. Следует помнить постулат, ставший традиционным, который утверждает, что, чем больше сферы знания касаются интеллектуальной и идейно-психологической природы становления и жизнедеятельности человека, тем больше они подвержены противоречивым тенденциям эскалации по пути к прогрессу, успехи и неудачи не были чужды для казахстанского опыта. Именно такой путь проходила и проходит юриспруденция как наука и как образование в нашей республике.

Правовая наука и высшее юридическое образование в республике за последние 60 лет (с 1948 г.), трудности их становления и успехи проходили, можно сказать, на моих глазах, с моим участием. Мне довелось быть директором первого высшего юридического учебного заведения – Алматинского государственного юридического института (1952 – 1955), директором научно-исследовательского Института философии и права Академии наук Казахской ССР (1958 – 1969), ректором Казахского академического университета (1995 – 2004). Одновременно все это время руководил исследовательской ячейкой – отделом теории и истории государства и права в структуре Института философии и права, а затем Института государства и права Академии наук республики, до передачи последнего в вуз. В науку и вуз я пришел, имея определенный опыт работы с людьми, а также опыт управленческой деятельности. Правда, это армейский опыт: в годы Отечественной войны я был командиром дивизиона – заместителем командира минометного полка по строевой части, заместителем командира бригады по артиллерии (восьмой механизированный корпус пятой танковой армии). Демобилизовался из рядов армии в середине 1946 г. в звании старшего офицера, в должности начальника штаба артиллерийского полка. Имею четыре фронтовых ранения. В первые годы после демобилизации на гражданке прошел должностные ступени от следователя областной прокуратуры до следователя по важнейшим делам при прокуратуре республики (1946 – 1948). Так что не был новичком в работе с коллективом. Эти данные привожу для того, чтобы у читателей не создалось впечатление, что я стал работать ректором вузов и директором исследовательских институтов «с молоком во рту».

Отложившиеся в документах и памяти важные вехи в развитии высшего юридического образования и правовой науки в республике имеют не только историко-познавательное, но и общепознавательное значение, оставаясь во многом актуальными и сегодня. Противоречивый процесс между провозглашением необходимости утверждения законности и реальностью еще далек от разрешения и, можно сказать, еще более осложняется в республике. Причин этого немало, среди них неупорядоченность и слабая подготовка юридических кадров, а также волюнтаризм в сфере научного их обеспечения играют не последнюю роль. Как это получилось? – вопрос вовсе не риторический. Он нуждается в раскрытии и объяснении с тем, чтобы превратить опыт прошлых лет и ушедших дней в учение и поучение для сегодняшних строителей нового казахстанского общества. Данная книга преследует эту цель.

В книге рассказывается об исследовательских правовых институтах и высших юридических учебных заведениях Казахстана, о их деятельности и людях, приятных, а порою и досадных событиях и фактах, происшедших в их жизни, о лицах, причастных к ним. Становление и зрелые периоды этих юридических учреждений полны борьбы и противоречий, прямо и косвенно влиявших как позитивно, так и негативно на установление и утверждение законности как важнейшего компонента цивилизованного гражданского общества. В этой части остается еще много нерешенных задач.

### КАЗАХСКИЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ: ОПЫТ И УРОКИ

---

#### **1. От Академического правового учебного института «Парасат» к Казахскому академическому университету**

На восьмом году существования, 30 августа 2003 года, учредители Казахского академического университета без какого-либо влияния извне объявили о самоупразднении. Это произошло внезапно, когда никто не ожидал, так как университет к этому времени достиг уравновешенной зрелости, нормативной учебно-базовой обеспеченности, стал претендовать на заметное место в подготовке юристов в особенности.

Что случилось с университетом?

С таким вопросом к нам постоянно обращаются выпускники, студенты Университета и их родители, а также вузовские и научные работники, знавшие нас или информированные о нашем учебном заведении. Не остались в стороне некоторые средства массовой информации. Выдвигались догадки. Были и неоднократные предложения с их стороны выступить на своих страницах со статьями. Мы по некоторым соображениям до сих пор воздерживались от объяснения причин упразднения, вернее, самоупразднения университета. Да, действительно, на первый взгляд трудно объяснить такое решение учредителей, потому что к тому времени он достиг уровня взвешенной обеспеченности и зрелости, начал внедрять новую модель подготовки «юриста XXI века», разработанную собственными силами и основанную на новой образовательной и технологической схеме в соответствии с международными стандартами, с учетом требований эпохи и специфики Казахстана. Теперь наступило время ответить на все вопросы и предстать перед общественностью.

Для этого есть и не менее значимый повод. На судьбе Казахского академического университета отразилось, во-первых, то, что было и есть положительного и отрицательного в системе высшего образования вообще и юридического высшего образования в особенности, произошедшего в Казахстане за годы независимости. Во-вторых, в университете были приведены в действие новые модели и методы подготовки студентов, в особенности по специальности «правоведение», которые, по нашему мнению, остаются актуальными по сей день и в перспективе. Их неудачи в жизни нашего университета не связаны с ущербностью

этих нововведений. Наоборот, они исключительно связаны с ущербностью ситуации, в которой оказался университет, сделавшей реализацию новых его планов и намерений невозможной. В этой статье мы собираемся сжато рассказать об этом и других аспектах деятельности Казахского академического университета, и не только для истории.

### **1.1. О создании и становлении университета**

Это было в конце 1995 года. Республика начала выходить из постсоветского экономического кризиса, связанного с упадком хозяйственной жизни, и из политического кризиса, связанного с трудностями выбора курса государственного строительства, с роспуском Парламента XII созыва (1993 г.) и Парламента XIII созыва (1995 г.). В то же время внедрялись новые отношения и новые структуры во все сферы жизни общества. Провозглашались постулаты свободы и прав человека. Складывалась законодательная база рыночных отношений. Как часто бывает на переходных этапах общественно-формационных изменений, в них было больше энтузиазма и эмоций, меньше дальновидных и разумных пределов и расчетов. 30 августа 1995 г. была принята вторая Конституция республики.

Не в унисон трудному ритму социальной и политической жизни общества, в системе образования, особенно в области высшего юридического образования, при застое других отраслей профессиональных знаний происходил настоящий бум. Это можно было объяснить следующими причинами: а) с приобретением республикой государственной независимости больше стали говорить о правовых сторонах обеспечения этой независимости, о свободе и правах граждан, их объединений; б) деятельность нового Парламента республики, почти всецело сосредоточенная на разработке и принятии новых законов, обсуждении вокруг них, видная роль в них депутатов-юристов усилили широкий интерес к ним и юридическому образованию среди молодежи; в) провозглашение принципов «верховенства законов» и «законности» в качестве идейно-мотивированной основы деятельности органов государства и всей общественно-политической системы принималось за реальность и имело большую притягательную силу; г) и наконец, в тяге к юридическому образованию имело значение обыденное традиционное представление о влиятельной роли и в определенной мере о всевластии судей и прокуроров в жизни общества. Как бы ни было парадоксально, возможность занять в будущем эти должности представляла планы многих родителей, отдавших своих детей на профессиональное обучение этой специальности.

Вслед за принятием 28 января 1993 г. первой Конституции суверенной Республики Казахстан 10 апреля 1993 г. Парламент принял Закон «О высшем образовании». В нем было записано, что «он направлен на создание условий реализации гражданами своих конституционных прав на получение высшего образования». Предусмотренное в Конституции и намеченное несколько ранее – в первом Законе «Об образовании» от 18.01.1992 г. – положение о том, что государство «содействует развитию частной системы образования», более скоропалительно внедрялось в жизнь в сфере высшего юридического образования.

Быстро, как грибы после дождя, беспорядочно и стихийно росло число высших учебных заведений, особенно юридических институтов и факультетов, их филиалов не только в крупных городах и областных центрах, но и в городах районного подчинения и приграничных поселках. Пик роста численности вузов за все 15 лет независимости пришелся на 1995/96 учебный год. По данным Министерства образования республики, официально зарегистрированных юридических вузов в этот год было 72, что почти в два раза больше, чем в 1992/93 г. (тогда было их 40), и в пять раз больше, чем в 1985 году. Сюда следует прибавить «незарегистрированные», безлицензионные вузы, а их было не менее 20. Почти каждый из них имел многочисленные филиалы на местах, иногда доходившие у некоторых вузов до 15 и, по сути, являвшиеся автономными структурами. Абсолютное большинство из них были юридическими. По скромным подсчетам, число высших учебных заведений с их филиалами, готовящих правоведа к середине 90-х годов, составило более 200.

В числе энтузиастов развития сети высшего юридического образования в республике были и мы – ведущие научные сотрудники юристы Академии наук. Наша целевая установка и базовые основания были несколько иными. Высшее учебное заведение создавалось на базе сложившегося государственного научно-исследовательского правового института – при Институте государства и права Академии наук, было тесно связано с ним, занимало его производственную площадь и полностью обслуживалось его научными кадрами, вспомогательным научно-техническим и финансово-хозяйственным персоналом.

Вуз по статусу был частным и именовался «Академический правовой учебный институт «Парасат». Такая тесная связь объяснялась еще тем, что четверо из шести учредителей учебного заведения – бывшие и действующие директора Института государства и права Национальной академии наук. К тому же я, избранный директором

этого учебного института, одновременно являлся и почетным директором исследовательского Института государства и права Национальной академии наук РК.

Первоначально Казахский академический университет назывался «Академический правовой учебный институт Парасат» и имел статус учреждения образования. Фактически он был организован в 1995 году, и осенью того же года прошел прием студентов только на заочное отделение по специальности «Правоведение». Государственная лицензия за №0000036 на право подготовки кадров с высшим образования по специальности «Правоведение» была получена 24 июня 1996 года. В то историческое время была распространена практика создания частных вузов с последующим получением государственной лицензии, на что уходило определенное время.

Учредителями «Казахского академического правового института «Парасат» были известные ученые-юристы, имеющие большой опыт работы в правовых научно-исследовательских учреждениях, в высших учебных заведениях и в органах государственной власти и управления. Их было шестеро, из них четыре члена Национальной академии наук республики, пять докторов юридических наук (включая членов Академии наук) и один кандидат юридических наук. Они имели следующую творческую биографию.

1. С.З. Зиманов, академик НАН РК, бывший депутат Парламента (Верховного Совета) РК первого и второго созывов (1990 – 1995), директор Института философии и права Национальной академии наук (1958 – 1969), главный ученый секретарь Президиума Академии наук (1977 – 1978) Почетный директор Института государства и права НАН РК и заведующий его отделом (1958 – 2001), одновременно профессор юридического факультета Казахского Национального университета им. аль-Фараби.

2. М.Т. Баймаханов, академик НАН РК, доктор юридических наук, профессор, бывший председатель Конституционного суда республики (1993 – 1995), директор Института философии и права НАН РК (1984 – 1988).

3. Г.С. Сапаргалиев, член-корреспондент Национальной академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор, член Высшего судебного совета при Президенте республики, директор Института государства и права НАН РК (с 1994 г. по настоящее время), одновременно заведующий кафедрой юридического факультета Алматинского Государственного Университета им. Абая.

4. А.Е. Еренов, член-корреспондент Национальной академии наук Республики Казахстан, доктор юридических наук, заведующий отделом Института государства и права (1954 – 2004).

5. Е.К. Нурпеисов, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, затем директор Института государства и права НАН РК, а в момент организации Казахского академического правового института «Парасат» – ректор Казахского государственного юридического института, депутат, сенатор Парламента РК (1997 – 2001).

6. З.Ж. Кенжалиев, доктор юридических наук, в момент организации Казахского академического правового института «Парасат» – был заместителем директора Института государства и права НАН РК, ныне зав. кафедрой Казахского Национального университета им. аль-Фараби (с 2003 г.).

Все учредители института являлись научными сотрудниками НИИ государства и права НАН РК, четверо из них в разное время занимали должность его директора (С.З. Зиманов, М.Т. Баймаханов, Г.С. Сапаргалиев, Е.К. Нурпеисов).

Через три года Казахский академический правовой институт «Парасат», в августе 1999 года, был преобразован в Казахский академический университет (Государственная лицензия № 36201910, от 16.08.1999 г.). При университете были организованы четыре филиала (некоторые из них созданы несколько раньше): в Кызыл-Орде, Актау, Атырау и Актобе. После аттестации Университет получил новую государственную лицензию серии АА № 0000199 от 18.06.2003 г. с правом подготовки кадров с высшим образованием по следующим специальностям: «правоведение», «экономика и финансы», «история и археология», «иностранный язык». С 2002 года функционировал юридический колледж. По специальности «история и археология» прием студентов не производился.

С момента создания института-университета его бессменным ректором был Салык Зиманович Зиманов, академик НАН РК. Под его руководством в 1999 г. была разработана «Модель подготовки юриста XXI века» с учетом опыта СССР и Российской Федерации, государств Европы. Ее реализация натолкнулась на ряд трудностей.

Институт-университет назывался «академическим» потому, что, во-первых, все его учредители (6 чел.) являлись академическими научными работниками, а само учебное заведение было основано и строилось на базе Института государства и права Академии наук республики. Во-вторых, в качестве организационного и учебно-методического эталона был выбран Юридический институт, организованный при Институте государства и права Академии наук Российской федерации (г. Москва), который и именовался «академическим правовым университетом», и функционирует поныне. В-третьих, у учредителей была «академическая» целевая установка – соединить



высшее юридическое образование с достижениями научной мысли в области права, сделать вуз по уровню подготовки кадров «академическим» и престижным. Эти цели не были просто намерениями. Они были предусмотрены и воплощались в первой и второй «модели подготовки юриста XXI века», разработанной соответственно в 1999 и 2002 годах.

## **1.2. Разработка и принятие программы «Модель подготовки юриста XXI века»**

Намерения и планы учредителей университета были большими и заманчивыми, но вместе с тем реальными. Предполагалось готовить будущие кадры по специальности «правоведение» на достижениях научной мысли и завоевать, а если удастся, то и лидировать в этой области, одновременно преодолевая вольность и неупорядоченность, охватившие систему высшего юридического образования. Для такой постановки у нас были определенные основания: кадры и опыт.

Учредителей было шестеро – академические научные работники из Института государства и права Национальной академии наук. Среди них два академика (С.З. Зиманов, М.Т. Баймаханов), два члена-корреспондента Академии наук (Г.С. Сапаргалиев, А.Е. Еренов) и два ведущих научных сотрудников (З.Ж. Кенжалиев, Е.К. Нурпеисов), пять докторов и один кандидат юридических наук; учредители имели значительный опыт работы в государственных учреждениях, в том числе и в правоохранительных, а также в высших учебных заведениях. Так, один из них был депутатом Парламента (Верховного Совета) независимого казахского государства в 1990-1995 годах (С.З. Зиманов), в дальнейшем другой стал сенатором-депутатом Верхней палаты Парламента в 1996 – 2001 годах (Е.К. Нурпеисов). Среди учредителей также были: председатель Конституционного суда республики (М.Т. Баймаханов), член Высшего судебного совета при Президенте республики (С.Г. Сапаргалиев). Среди них двое в разное время работали ректорами юридических вузов (С.З. Зиманов, Е.К. Нурпеисов), а четверо – директорами Института государства и права АН КазССР – РК (С.З. Зиманов, М.Т. Баймаханов, Е.К. Нурпеисов, Г.С. Сапаргалиев).

Словом, у истоков создания, формирования и развития Казахского академического университета стояла довольно мощная кадровая сила в области юриспруденции, какую не имел ни один из вновь создаваемых вузов.

В рамках реализации идей, с которыми носились учредители университета, в 1999 году была разработана программа «Модель подготовки юриста XXI века», которая должна была служить реальной ориентацией и стержнем подготовки кадров – юристов нового поколения, отвечающих условиям и требованиям нового столетия. Она была краткой, включала преамбулу, две части и семь пунктов, постоянно демонстрировалась в университете. Первая часть содержала формулировки о нравственных аспектах и подготовке специалистов нового времени. Вторая, считавшаяся основной, была посвящена сугубо профессиональным вопросам подготовки специалиста. Она состояла из четырех основных, тесно связанных между собою частей: «специализация», «экономизация», «компьютеризация» и «лингвизация», которые должны были определять учебную программу и цели подготовки специалистов-юристов. В основе «специализации» лежала идея о том, что студента в первую очередь надо учить специальности в контексте современных требований, а только потом как многосторонне образованного выпускника, у которого должно преобладать качество специалиста. «Экономизация» входила как составная часть современного высшего юридического образования. Это не только и не столько дань рыночной экономике, а скорее, необходимость вхождения в нее и ориентация в ней как быстро преобладающей форме экономического и социального бытия общества. Гражданская и политическая жизнь государства стала многовекторной и разнонаправленной, а следовательно, трудноуправляемой в основном из-за осложнения его экономической жизни и структуры. Современный юрист, чтобы именоваться специалистом в своей отрасли, должен иметь предбазовое экономическое и финансовое образование. «Компьютеризация» юридического образования предполагала овладение студентами основами и техникой информационной технологии применительно к условиям юридической практики. «Лингвизация» была ориентирована на обязательность изучения и овладения студентами казахским и английским языками. В модели в разделе «специализации» юриста содержалось требование, чтобы при изучении правовых актов особое внимание уделялось логике и мотивации законодательства и его нормативных установок, выработке у студентов навыка саморазмышления и сопоставительного анализа правовых норм, умению вести диалог и составлять юридические документации. «Модель» предусматривала определенную разгрузку учебного плана, перераспределение часов между учебными дисциплинами в зависимости от их профильности, выделение среди них обязательных предметов и факультативных. Большое внимание

уделялось индивидуальной подготовке и освоению традиционных ценностей культуры и морали казахского народа.

В контексте реализации указанной программы, кроме юридических, в течение 2000 – 2002 гг. были созданы: а) кафедра экономики и финансов, кафедра иностранных языков, кафедра информационной технологии; б) специальные и технические учебные кабинеты – лингафонные, электронных учебников, Интернет, кабинет законодательных и нормативных материалов; в) «технический» класс самоподготовки с 15 отдельными кабинами с видеозвуковой аппаратурой и учебными кассетами, демонстрационный лекционный зал на 70 посадочных мест, снабженный лазерным и световым проекторами. Планировалось внедрить ряд других новшеств, облегчающих усвоение студентами учебной программы, улучшающих качество преподавательской деятельности, и проведение идейно-воспитательной работы среди студентов. Уделялось внимание налаживанию и развитию научных, творческих и самостоятельных студенческих кружков.

Большое внимание уделялось формированию кафедр экономики и финансов, чтобы затем на их основе открыть одноименные отделения или даже факультеты. С одной стороны, они могли бы обеспечить предбазовое экономико-финансовое образование юристов, а с другой – начать подготовку студентов по специальностям «экономика и финансы», на что была получена государственная лицензия, дающая на это право. В 2001 г. были заключены договоры сотрудничества с Институтом экономики Академии наук (директор, член-корр. НАН РК М.Б. Кенжегузин) и с Институтом финансов и банковского менеджмента (директор, член-корр. НАН РК О.Б. Баймуратов). Такое же значение придавалось формированию кафедры информационной технологии. Наш план был минимален: полагалось, что выпускники университета должны уметь пользоваться, а в дальнейшем внедрять определенные информационные и коммуникационные возможности компьютеров в деятельность судебных-следственных, правоохранительных, правозащитных и экспертно-правовых органов. На полные ставки в качестве заведующего кафедрой были приглашены опытный ученый, член-корр. НАН РК, доктор физико-математических наук, выпускник Московского университета Н.Ж. Такибаев (с 2.03.2001 г.), в качестве профессора этой же кафедры – доктор физико-математических наук К.С. Мусин (с 01.09.2001 г.). Они были тесно связаны с российскими и зарубежными учеными, свободно владели английским языком.

Учредители, руководящий и профессорско-преподавательский состав университета спешили и хотели сделать многое, чтобы дог-

нать «старые» юридические факультеты и даже в чем-то обогнать их и стать в одном ряду с Государственным юридическим институтом и юридическим факультетом КазГУ.

Накануне принятия модели подготовки нового поколения специалистов-юристов (1999 г.) я дал интервью корреспонденту одной газеты, в котором высказал ряд мыслей, легших потом в основу указанной программы. Эта беседа состоялась в 1998 году, и ее содержание изложено ниже.

Вопросы:

*1) Салык Зиманович, в одной из своих статей еще пять лет тому назад вы писали, что идет девальвация юридического высшего образования. Что изменилось с тех пор?*

– Тогда я имел в виду стихийно-массовый рост числа юридических учебных заведений, особенно высших, как государственных, так и частных. При этом не принималось во внимание, нужно ли все это с точки зрения интересов и потребности государства и общества. В ряде случаев на первый план ставились не знание, а дипломы, не развитие индивидуальных способностей студентов, а оценка по связям. Это привело к резкому снижению уровня подготовки студентов. С тех пор положение не только не изменилось. Напротив, ухудшилось.

*2) Ухудшилось? В чем это выражается?*

– Республику покрыла «паутинная сеть» громких и безнадежно никчемных учебных заведений, именуемых «высшими юридическими». Они возникли везде и даже в районных центрах, создавались не только казахстанскими, но и учредителями государств-соседей.

Ныне в областных центрах, не говоря о Алматы и Астане, насчитывается 4-5, а в некоторых – до 10 таких «чужих» юридических высших учебных заведений. Процесс превратился в ажиотаж. Качество подготовки юридических кадров стало заложником количества.

*3) Возможно, наплыв желающих получить высшее юридическое образование оправдывает и существование большой сети юридических учебных заведений?*

– Происходит бум юридического образования. В какой-то мере это отражает увеличивающийся на него спрос. Юридическое зна-

ние нужно не только для работников правовой службы и правоохранительных органов. Оно оказалось нужным в качестве основной или второй дополнительной специальности для многих категорий работников государственного и частного секторов. Знание законов, их структуры, механизмов действия и защиты интересов, системы юридической ответственности в равной степени стали важными и для законопослушных, и для криминально настроенных элементов.

Все же сегодняшний объем высшего юридического образования несоразмерно избыточен, чем надобность. А главное, оно болезненно нарастает.

*4) Возможно, законы рынка сами регулируют сеть юридического образования?*

– Так думают некоторые даже из числа государственных деятелей. Это заблуждение и идеология безделья. Рынок – не анархия. Собственно цивилизованного рынка, основанного на свободной конкуренции, у нас еще нет. Мы движемся к нему.

На этом пути организационно-регулятивная, координирующая и корректирующе-контрольная роль органов государства совершенно необходима. Но ее в республике явно недостает не только в сфере образования. Это наша беда, способная породить опасность для всей общественно-политической системы.

*5) Касается ли это государственных вузов?*

– Да, в известной степени эти недостатки касаются и их. Государственные юридические вузы измельчали. Некоторые, особенно алматинские, похожи на «муравейники». Студентов делят на «бюджетных» и «платных». «Платных» набирают в 2-3 раза больше. Их отдельно учат, отдельно «воспитывают». Для них установлены различные дополнительные «поборы»: за посещение военной кафедры, за повторные сдачи экзаменов, иногда взимают дань в долларах, и т. д.

У них больше схематизма и консерватизма в обучении студентов. Слабо реагируют на влияние эпохи. Им более присуще стремление к монополизму и изоляционизму. Мелкоту обучения выдают за «иностраный опыт». Словом, меньше всего они стали примерами для частных вузов.

*6) Как нам известно, вы тоже являетесь ректором одного из негосударственных юридических вузов?*

– Да. Негосударственный институт, ректором которого мне поручено быть, называется Академическим правовым учебным институтом. Он возник три года тому назад. Я возглавляю этот институт по мандату учредителей. Они – солидные ученые, одержимые идеей обновления системы и методов подготовки правоведов высшей квалификации.

*7) Почему он называется «академическим»?*

– Это связано с рядом причин. Во-первых, учредителями этого негосударственного высшего юридического института являются известные ученые-юристы, выходцы из Национальной академии наук: академик С.З. Зиманов, академик М.Т. Баймаханов, член-корреспондент НАН РК А. Еренов, доктор юридических наук З.Ж. Кенжалиев, профессор Е.К. Нурпеисов. Во-вторых, вуз был первоначально создан при академическом научно-исследовательском институте государства и права. В-третьих, пожалуй, это самое главное, учредители намеревались со временем превратить институт в элитный вуз, в академический не только по названию.

*8) В погоне за «академическим» не произойдет ли отрыв института от государственной и правовой практики?*

– Этого не произойдет. Учредители, кроме опыта академической науки, имеют богатую разностороннюю практику работы в государственных органах и высших учебных заведениях. Достаточно сказать, что С.З. Зиманов был депутатом Парламента XII-XIII созывов, М.Т. Баймаханов занимал пост председателя Конституционного суда республики, Е.К. Нурпеисов был ректором Казахского государственного юридического института (ныне университет), Г.С. Сапаргалиев является и ныне членом Высшего судебного совета при Президенте республики. И «избыток» теории делу не помешает. Надо помнить, что теория – это лучшая практика.

*9) И учебный процесс будет организован по-академически?*

– Скажу прямо, многое из того, как и по какой программе готовят сегодня юристов, нас не устраивает. Мы, учредители института, тесно связаны с высшими учебными заведениями и довольно хорошо представляем состояние и уровень подготовки студентов в них.

Проблема осовременения высшего юридического образования – задача первостепенная, и ее надо решать. А решать надо как путем изменения схемы и структуры базового образования, так и в контексте широкого внедрения в учебный процесс методов и инструментария современной науки.

*10) Вы сказали, что надо «осовременить» юридическое образование. Как вы это себе представляете?*

– Это вопрос большой и специальный. Мы и раньше, и сегодня часто произносим фразу о соответствии подготовки кадров юристов современным требованиям. Однако мало вдумываемся в содержание и структуру этой мысли. Бытует представление, что юрист должен разбираться и знать действующие законы. А мотивы и объяснение законов сводим к нормативной их сути и выводим из нее. Поэтому в юридических высших учебных заведениях основное усилие направлено на вталкивание этих законов в сознание студентов. Это традиционный, но вчерашний путь. Право – это поведение, его схематизация, а следовательно, моделирование поведения, изучение его естественных и человеческих основ должны занимать значительное место в структуре правового знания. Это усилит имидж закона и законности.

*11) Сложилось разное мнение относительно открытия отделения аграрного права в Казахском аграрном университете. Как вы к этому относитесь?*

– Весьма положительно. Это – одно из новых и перспективных начинаний. Юрист, намеревающийся работать в аграрной сфере, кроме законов непременно должен иметь более или менее содержательное знание об аграрном секторе, о его экономике и структуре, о его технологии и научной базе. Право все же – надстройка. А такую подготовку может дать весомо, лучше Аграрный университет, если, разумеется, рационально организовать обучение и подготовку студентов. Я бы приветствовал, если бы при Академии управления был создан специальный юридический факультет с уклоном ее профиля.

*12) Все ли желающие могут поступить в ваш институт?*

– Непременно только одно условие – желание учиться и получить высшее юридическое образование. С правилами приема можно оз-

накомиться в институте, по адресу: ул. Басенова, 8 (пересечение ул. Гагарина, 151). Институт имеет дневное (из трех факультетов) и заочное отделения, свой учебный корпус и студенческое общежитие.

*13) Что нужно, по вашему мнению, для улучшения систем высшего юридического образования?*

– Это большой вопрос. Нужна коренная реформа. Начинать ее надо с принятия пакета законов: о высшем образовании, о районировании и структурализации высших и специальных учебных заведений, о порядке и пределах разгосударствления и приватизации высших учебных заведений и др. Проект закона об образовании, недавно разработанный министерством и разосланный учебным заведениям, явно слабый по содержанию и еще хуже по юридической технике.

Нужно разобраться и упорядочить сеть государственных и негосударственных высших и средних юридических учебных заведений и подготовку студентов в них.

Существующие учебные стандарты в юридических вузах устарели. Нужно ввести экспериментальные вузы там, где есть новые идеи и возможности их реализации. Наш «академический» институт мог бы попробовать.

*14) Вашу фамилию используют для рекламы несколько частных и государственных институтов.*

– Это на их совести. Я работаю, кроме Академического института, только в одном вузе – в Казахском государственном юридическом университете, где веду спецкурс по теории государства и права и осуществляю научное руководство над кандидатскими и докторскими диссертациями преподавателей. В других частных и государственных вузах я не работаю.

*15) Спасибо за беседу. Если не будете возражать, то мы хотели бы встретиться с вами для более подробного разговора по ряду затронутых здесь вопросов и о правовой реформе в республике.*

– Я по природе не любитель выступать перед массовой аудиторией – по радио и ТВ, ученый более адекватно выражает себя в малой аудитории. Но я готов встретиться с вами, если вы считаете это полезным.



### 1.3. Преодолевающая трудности

Становление и развитие университета по задуманному и внедряемому плану проходили очень трудно. Сама схема этого плана по ряду параметров была непривычной и нетрадиционной, а ее реализация связана с дополнительными трудностями. Мы сами ее себе навязали, надеясь на свои силы и возможности. Таков был настрой учредителей, и впоследствии мы в этом не раскаивались, независимо от результатов.

Если вопросы, связанные с учебной базой, материально-техническим оснащением университета шаг за шагом решались, хотя не без поддержки отдельных руководителей правительственных и местных органов, то главный вопрос о приеме студентов и о завоевании определенной ниши в привлечении абитуриентов оставался самым уязвимым, вернее, нерешенным. Причин было несколько. На первом плане среди них находилась все больше ухудшающаяся ситуация на пространстве высшего юридического образования. Неуправляемый, стихийно-массовый рост числа юридических учебных заведений, особенно высших, как государственных, так и частных, привел к резкому упадку престижа и к девальвации юридической специальности, к снижению порядка и уровня подготовки в них студентов. Имела место подготовка юристов где угодно и кем угодно: в областях и районах, в городах и поселках, под рекламной крышей учебных институтов и филиалов и даже соседних республик. Как правило, они имели свидетельства и лицензии, получить которые было нетрудно в условиях бесконтрольной коррупции. Как писала одна из газет «открыть у нас вуз примерно то же самое, что открыть парикмахерскую» (Время. 03.08.2001). Другая массовая газета многие частные вузы называет не иначе как «шарагами», рисуя следующую картину: «Пронырливые конкуренты из мелких частных вузов буквально силой пихают всем подряд буклетики, восхваляющие ту или иную шарагу» (Мегаполис. 01.08.2001). В итоге получилось, что если в конце 80-х и в начале 90-х годов прошлого века в Казахстане юристов с высшим образованием готовили только два юридических факультета университетов (в Алма-Ате и Караганде) и выпускали ежегодно до 300-400 студентов, то буквально через 6-8 лет, после приобретения республикой государственной независимости, число вузов, в которых готовили специалистов по правоведению, возросло до 150, а ежегодное количество выпускников стало больше в 50 раз, только в 2003 году составив 16 тыс. человек. Что еще хуже – почти ни один студент-выпускник не был трудоустроен и востребован организациями и учреждениями. Помню, что в 2001 – 2002 гг.

Министерство образования и науки разослало всем центральным и областным ведомствам письма-запросы о их потребностях в юристах. Не было получено от них ни одной заявки. По опубликованным данным, среди десятков и сотен тысяч безработных в возрасте 25-35 лет около 25% составляли юристы и экономисты. На Республиканском совещании работников образования, созванном в августе 2001 г. в Алматы, в котором я принимал участие, представитель Урджарского района Семипалатинской области сообщил, что среди 300 безработных по району 50% составляют юристы и экономисты. Произошло глубокое обесценение юридического образования, заодно и падение престижа юридических высших учебных заведений, особенно частных.

К кризису высшего юридического образования, да и всей системы высшего образования добавились беспомощность и оперативная «рыхлость» Министерства образования и науки. Вот только один пример: в самом начале августа 2001 г. министерство в пожарном порядке «произвело» аккредитацию «пачкой» сразу около 50 вузов. На все это ему понадобилось всего-навсего около двух часов, т. е. по одной-две минуты на каждый вуз на рассмотрение его «аккредитационного материала». Вслед за их аккредитацией министр Н. Бектурганов представителям печати сделал заявление о том, что только эти «аккредитованные вузы» имеют право выдавать своим выпускникам диплом государственного образца» (Мегаполис. № 31. 8 августа, 2001). Это означало не что иное, как агитацию на сворачивание деятельности других официальных вузов, в основном негосударственных. Это касалось, разумеется, и нашего университета. Я, как ректор, немедленно лично обратился к министру за разъяснением, и он буквально ответил следующее: недавно якобы он был у одного из высших чиновников, который сказал ему, что «голову ему снимет, если он аккредитует хоть один частный вуз». Я удивился, не хотел верить этому. Оказалось, что это выдумка. 4 августа 2001 г. в «Казахстанской правде» был опубликован список этих 58 вузов, получивших аккредитацию. Среди них было, к моему изумлению, и 3-4 частных вуза, как выяснилось позже, наспех включенных дополнительно в первоначальный список. Это решение вызвало волну негодования среди руководителей более ста вузов, оставшихся за бортом «аккредитации». Президент Ассоциации негосударственных вузов проф. М. Сарсенбаев в печати пригрозил привлечь к ответственности, в том числе и к уголовной, самого министра за нарушение Закона «Об образовании» и по статьям Уголовного кодекса за злоупотребление служебным положением и «за монополистические действия по ограничению конкуренции» (Начнем

с понедельника. 10 августа, 2004). Этот факт и многие подобные действия Министерства образования и науки были в характерном стиле его чиновничьей деятельности. Главное, был нанесен урон престижу, особенно частных вузов, а также Казахскому академическому университету. Как следствие всего этого в системе высшего образования, в жизни вузов расцвела коррупция и росло взяточничество, борьбе с которыми приходилось уделять постоянное внимание. Дело дошло до того, что в сессионные периоды в университете вывешивались плакаты на казахском и русском языках со словами: «Не пытайся купить знание за взятки. Позор тем, кто берет взятки от студентов».

Были трудности и другого плана. Становление и развитие университета проходили в противоречиях. Во-первых, то, что традиционно было и культивировалось в течение десятилетий в технологии подготовки юристов вузовской квалификации, оправданное на определенных этапах истории, устарело на фоне требований нового времени, обусловленных интенсивными изменениями в сути и уровнях инновационного и интеллектуального прогресса общества. И в то же время новое мышление воспринималось как в среде работников образования, так и особенно в управленческих верхах пассивно и даже с подозрениями. Во-вторых, само управление высшим образованием вообще и негосударственными в особенности, контроль над ними оставались и до сих пор остаются минимальными, малоэффективными. Достаточно сказать, что за все время существования Казахского академического университета – с 1995 по 2003 г. – никто из его руководящего состава, ректор или проректор ни разу не был приглашен в Министерство образования и науки или в одно из его управлений (департаменты) по делам университета. Так было и тогда, когда проводились министерством редкие сборы с участием ректоров вузов, а также заседания коллегии, где обсуждались важные вопросы вузовского образования. Отдельные ректоры частных вузов, когда они сами навязывались или имели «подпольные» связи, попадали на подобные сборы. В-третьих, «Модель подготовки юриста XXI века» и реализация предусмотренных в ней установок требовали проведения ряда важных мер, направленных, кроме необходимости укрепления материальной, учебно-производственной и технической базы, на проведение «малой» внутривузовской реформы в планировании, организации и методов ведения учебной подготовки студентов. Это так или иначе касалось учебных программ высшего юридического образования, «старомодных» и не стимулирующих получение студентами современных знаний, полных нагромождений

учебных предметов и повторений, в то же время объявленных как «общеобязательные стандарты образования». Деятельность любых учебных заведений должна была соответствовать числам и буквам этих «стандартов». Эти «стандарты» без изменения существуют и поныне. Руководство Министерства образования и науки (Астана) на наши неоднократные предложения о необходимости пересмотра и существенного обновления этих «обязательных стандартов» по специальности «правоведение», признавая такую необходимость, каждый раз отвечало, что аппарат сильно загружен и им приходится иметь дело с 999 подобными стандартами. В-четвертых, на выпускников-юристов не было вообще заявок и предложений с приглашением на работу. Они получали «свободный» диплом на свободное устройство, вернее, на неустройство. Даже на официальные обращения министерства о потребностях и вакантных местах для юристов в правоохранительных и иных государственных и негосударственных органах от них не имелось ни одного положительного ответа в 2001 и 2002 годах. Правда, министерство, поставленное в критическое положение из-за трудоустройства хотя бы выпускников, обучавшихся по государственным грантам, в 2002 г. с помощью правительства собрало заявки только на это число специалистов. В-пятых, абитуриентов становилось все меньше и меньше. Введение министерством так называемого выборочного тестирования только для претендующих на государственные гранты, а потом «единого» тотального тестирования в национальном масштабе для всех абитуриентов, желающих поступить в вузы, в том числе претендующих на государственные гранты, существенно затруднило и ухудшило положение частных вузов. Университет не только лишился права самостоятельного отбора и приема нового контингента студентов. Возникли проблемы, выразившиеся в недоверии руководителям вузов. В соответствии с приказными правилами личные дела всех абитуриентов, обратившихся в приемную комиссию университета, передавались центру «единого тестирования», т. е. в другой вуз. Они уже обратно, в университет, как правило, не возвращались. К тому же открытая и официальная пропаганда, направленная против частных вузов, делала свое дело. Так, на юридический факультет 1 сентября 2002 г. было зачислено 52 студента против 75 в 2001 году. Причем больше половины из них на заочное отделение. Из-за малочисленности приема было решено финансово-экономическое отделение не открывать.

При всей этой ситуации энтузиазм учредителей и коллектива университета оказался намного больше и сильнее, чем трудности.

Сама идея независимого развития казахской государственности – исторический, возможно, единственный шанс такого развития, служила стимулом вдохновения для многих патриотически настроенных казахстанцев, для интеллигенции и молодежи республики. Она воодушевляла и учредителей Казахского академического университета. Преодолевая трудности, университет вливался в ряды «старых» вузов.

#### **1.4. Новый этап в развитии университета**

Образовалось и увеличивалось несоответствие между возможностью университета и численным составом обучающихся в нем студентов, т. е. новым их набором. Оно с каждым годом увеличивалось, ставя под сомнения само существование университета. В 2001-2002 гг. дело с приемом новых студентов в университет, который мог осуществляться только через единый национальный центр тестирования, не улучшилось. А вновь открытые факультеты (с гос. лицензиями) – экономико-финансовый, историко-архивный – не работали. Да и на юридический факультет из числа записавшихся, но направленных в центры тестирования возвращались только 15-20%, т. е. всего 30-40 абитуриентов. Такое положение могло свести почти на нет выполнение программы «Модель подготовки юриста XXI века». Вместе с тем оно диктовало необходимость усиления работы по изменению направления подготовки студентов в плане максимального приближения подготовки специалистов к нуждам практики.

В этих условиях в университете были разработаны новые планы, обеспечивающие выход из кризисной ситуации. Они предусматривали активизацию работы в трех основных направлениях: а) поиск путей перехода на адресную подготовку специалистов-юристов; б) освоение и внедрение новых технологий и методов организации учебного процесса – «нестандартные лекции» (объединение лекций по некоторым темам с семинарскими занятиями), «правовую клинику» (проведение занятий с выходом на базовые учреждения на целый день с выполнением обязательного письменного ответа на один из 4-5 вопросов, задаваемых студентам), «модульные занятия» (выделение профилирующих тем из множества разделов предмета), дистанционное обучение с использованием возможностей компьютеров; в) укрепление состава профессоров и преподавателей, а также материально-технической базы университета.

Для решения этих трудных задач, а в ряде случаев и совсем новых для казахстанских вузов вообще, а для частных гуманитарных учреждений образования в особенности, в университете имелись определенные условия. Главное – реальность намерений и реализующая активность в первую очередь учредителей – членов университета, пользовавшихся авторитетом в обществе и в структурах управления, а также и коллектива его сотрудников.

Другим новшеством в системе юридического образования, впервые введенном в Казахском академическом университете, было установление тесных партнерских отношений и заключение соглашений о намерениях и контрактов с крупными государственными и негосударственными объединениями и организациями – потребителями выпускников о заинтересованной совместной подготовке специалистов под углом зрения современных требований и особенностей будущей производственной их деятельности. В них речь шла о подготовке, как мы именовали, «нового поколения» специалистов в рамках программы «Модель юриста XXI века», а также и экономистов-финансистов для отраслей и системы ведомств, которые они представляли. Нефтегазовая отрасль экономики и система правосудия в широком толковании после соответствующих согласований и договоренностей были определены как базовые зоны адресной подготовки специалистов.

Казахский академический университет, в свою очередь, к этому времени стал представлять интерес для некоторых ведомств, имеющих сеть нефтегазовых учреждений и предприятий, а также для центральных органов судебно-следственных учреждений. Это объяснялось несколькими обстоятельствами, среди которых существенными были: а) то, что все учредители Университета пришли из Национальной академии наук, а большинство из них состояли и профессорами в вузах, пользовались известностью в обществе; б) они имели за плечами солидный опыт ведения исследовательской работы. Достаточно сказать, что из одиннадцати проектов по программе фундаментальных исследований по разделу «правовая наука», утвержденных Министерством образования и науки РК на 2002 – 2003 гг., шестью из них руководили профессора университета. В ряде проводившихся конкурсов и экспертных заданий по линии Министерства юстиции, Национальной компании «КазМунайГаз», Верховного суда и Министерства образования и науки республики в 2000 – 2002 гг. часто победителем выходил Казахский академический университет. Так было по заданиям: «Определение соответствия Конституции

и законов республики», «Концепция и программа Института повышения квалификации судей», «Экспертное заключение по спорным вопросам, связанным с иностранной инвестицией в нефтяном секторе», «Составление новой общеобязательной учебной программы (стандарта) по специальности «правоведение» (университет, получив в 2001 г. приоритет в этом вопросе, отказался от его выполнения из-за отсутствия финансирования со стороны министерства); в) университет к 2002 г. уже имел добротную материально-техническую базу; г) в университете публично велась гласная и активная борьба с коррупционными явлениями и взяточничеством, получившими распространение во многих государственных и негосударственных вузах. Это имело определенный резонанс в обществе.

В эти годы усиливались контакты с учреждениями и представителями компании «КазМунайГаз» и судебных органов. В университете с целью знакомства и оценки его возможностей побывал председатель Верховного суда (К. Маами), ректор Института подготовки и повышения квалификации работников судебной системы (Т.К. Аймухамбетов), управляющий директор по правовому обеспечению «КазМунайГаза» (К.Б. Сафинов), которые стали материально поддерживать. Так, Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде (председатель В.М. Борисов) на свои средства закупил мебель и оборудовал учебный класс под «судебное заседание». «КазМунайГаз» оказал Университету спонсорскую помощь.

В свою очередь, в целях более конкретного знакомства и лучшего понимания особенностей деятельности и потребностей в юридических кадрах базовых учреждений, в течение 2001 – 2002 гг. и в первой половине 2003 г., группы профессоров и доцентов от 5 до 10 человек во главе с ректором университета трижды побывали в Национальной компании «КазМунайГаз» (Астана). В составе этих групп наряду с юристами присутствовали экономисты и специалисты по информационной технологии. Нам была представлена возможность знакомиться с особенностями и технологией выполняемых работ и рабочими режимами в ряде департаментов и отделов, а также с требованиями, предъявляемыми к кадрам, к молодым специалистам-юристам. В 2003 г. нам даже разрешили всей группой участвовать в роли наблюдателей на международных переговорах по обсуждению условий заключения контракта по освоению новых нефтегазовых месторождений на Каспийском море. Нас занимали также вопросы структуры и состояния обеспеченности кадрами судебных органов, их требования к выпускникам вузов. Верховный суд республики

обсудил на заседании коллегии информацию ректора университета о плане и мерах по изменению направления подготовки юристов в контексте требований и потребностей системы судебных органов. С подобным сообщением он выступил и на годичном итоговом заседании коллегии Верховного суда с участием председателей всех областных судов (февраль 2003 г.).

Одной из первоочередных наших забот в контексте решения предстоящих задач было освоение вначале нами, преподавателями, новых методов и форм эффективной организации учебного процесса с использованием в первую очередь технико-информационных средств. Важно было на месте ознакомиться с деятельностью отдельных центров и вузов, имевших успехи в этой области. Движимые этой целью (я и четыре преподавателя) из Казахского академического университета были единственными участниками среди вузовских работников на двухдневном семинаре, организованном 25-26 мая 2000 г. Российским университетом дистанционного обучения на базе казахстанского филиала (Астана). Нас интересовали в первую очередь нестандартные технико-организационные формы ведения учебного процесса с широким использованием достижений информационной системы по методу дистанционного обучения, их эффективность в подготовке студентов.

### **1.5. Партнерские отношения в подготовке специалистов (договоры)**

После серий консультаций и переговоров 18 января 2003 г. в Астане был подписан Меморандум № 8 «О взаимоотношениях между Национальной компанией ЗАО «КазМунайГаз» и Казахским академическим университетом». Его подписали от имени Национальной компании – ее президент Л. Киинов, от университета – его ректор С. Зиманов. Несколько позже он был подтвержден и новым президентом Национальной компании «КазМунайГаз» У.С. Карабалиным, и это был документ реального действия.

Как указывалось в Меморандуме, цели и задачи взаимоотношений между Национальной компанией «КазМунайГаз» и университетом, которые стороны намерены были укреплять, это стремление «наладить и провести совместные комплексные исследовательские работы по актуальным правовым и финансово-экономическим проблемам нефтегазовой отрасли экономики республики, в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы, а также желание



способствовать подготовке нового поколения специалистов-юристов, финансистов и экономистов с университетским образованием на уровне современных требований и международных стандартов с ориентацией их последующего трудового использования в системе нефтегазовой отрасли». Далее в нем были расписаны основные требования, предъявляемые к выпускникам университета и обязательства университета в реализации этих рекомендательных требований. Одним из этих требований было: «Национальная компания «КазМунайГаз» рекомендует, а Казахский академический университет считает возможным, чтобы студенты за период обучения, кроме освоения основной специальности, также овладели одним из иностранных языков (английским или испанским) и государственным казахским языком». А университет «намерен скорректировать профиль, направления и учебные планы подготовки студентов на юридическом и финансово-экономическом факультетах таким образом, чтобы они были приближены к потребностям и решаемым задачам нефтегазовой отрасли экономики Казахстана и отвечали современным требованиям и стандартам высшего образования».

Стороны договорились выполнить условия, оговоренные в Меморандуме, без проволочек и внедрить их с нового, 2003/04, учебного года. «Намерения, изложенные в настоящем Меморандуме, – говорилось в нем, – могут реализовываться непосредственно после подписания сторонами настоящего Меморандума, а также путем заключения дополнительных соглашений в соответствии с законодательством на осуществление определенных действий или видов работ». В дальнейшем на официальном уровне было согласовано и зафиксировано то, что компания «КазМунайГаз» со своими дочерними и аффилированными организациями будет участвовать в наборе и отборе абитуриентов из числа прошедших централизованное тестирование на местах для поступления в Казахский академический университет, в проведении производственной практики студентов в организациях своей системы, в укреплении учебно-производственной и материально-технической базы университета.

Почти одновременно, 14 января 2003 г., был заключен договор «О сотрудничестве и взаимоотношениях» между Университетом и Институтом по подготовке и повышению квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде Республики Казахстан. Цель договора определена так:

«а) подготовка нового поколения кадров по специальности «юриспруденция» с глубоким университетским образованием, со знанием

Таблица 1

№ п/п	РЕГИОН	Установленная квота			
		Казахско-англ. отделение	Казахскл-нем. отделение	Казахскл-рус. отделение	Всего
1	г. Астана	1	1	2	4
2	г. Алматы	1	1	2	4
3	Алматинская обл.	1	1	3	5
4	Акмолинская обл.	2	2	3	7
5	Актюбинская обл.	1	1	3	5
6	Атырауская обл.	2	1	2	5
7	Вост.-Казахст. обл.	2	1	3	6
8	Жамбылская обл.	1	1	2	4
9	Зап.-Казахст. обл.	1	1	3	5
10	Карагандинская обл.	1	1	2	4
11	Костанайская обл.	1	1	4	6
12	Кызылординская обл.	1	1	3	5
13	Мангистауская обл.	2	1	3	6
14	Павлодарская обл.	1	1	3	5
15	Сев.-Казахст. обл.	1	2	2	5
16	Южно-Казахст. обл.	1	1	2	4
	ВСЕГО	20	18	42	80

Об этих и других важных мероприятиях, проводимых университетом под девизом «новый курс» в подготовке будущих специалистов, в свое время были информированы Министерство образования и науки, а также и Правительство республики. Ниже приводятся выдержки из письма, направленного заместителю Премьер-министра Республики Казахстан Б.А. Мухамеджанову, курировавшему образование и науку, от 10.02.2003 года: «...Представляя и зная неудовлетворительность и поточную массовость подготовки в вузах молодых кадров по гуманитарным специальностям – юрис-

тов, экономистов, финансистов и др. – и их невостребованность практикой, сознавая неотложную необходимость изменения и даже реформирования форм и стиля высшего образования по указанным специальностям, Казахский академический университет, в свое время учрежденный шестью профессорами из Национальной академии наук, разработал и внедряет новые формы подготовки кадров по указанным специальностям. Суть этих нововведений заключается в максимальном приближении подготовки студентов к запросам и интересам сферы экономического, социального и государственного строительства в республике». Далее в письме говорилось о том, что указанное начинание может быть реализовано при поддержке компетентных органов государства и при личной его поддержке. «Уважаемый заместитель Премьер-министра, – говорилось в обращении, – подобные новации, хотя они направлены на усовершенствование и существенное улучшение системы подготовки специалистов-юристов, экономистов, финансистов с учетом запросов на них и их востребованности практикой, не всегда будут находить понимание, тем более оперативную поддержку со стороны чиновничьих органов управления. Личная Ваша поддержка в этом деле весьма нужна. На нее мы и надеемся...».

## **1.6. Штрихи подготовки к новому учебному году**

Начиная со второй половины 2002 г. и в течение 2003 г. одним из главных направлений в деятельности университета стало проведение неотложных работ в порядке подготовки к новому, 2003/04, учебному году, задуманному как новый этап в жизни высшего учебного заведения. Они включали как составление экспериментальных учебных программ и укрепление профессорско-преподавательского состава в контексте реализации программы «Модель подготовки юриста XXI века» и заключенных договоров, так и улучшение, и расширение учебной материально-технической базы университета. Одна группа во главе с проректором университета специально занималась вопросами набора новых студентов из числа абитуриентов, направляемых региональными органами компании «КазМунайГаз» и судебного администрирования. Какие-то серьезные бреши и неудачи в этих делах на данном этапе не замечались.

К началу 2003 г. университет стал не только относительно обеспеченным и жизнеспособным, но и уже по потенциалу и возможностям мог претендовать на престижность среди высших учебных заведений и факультетов гуманитарного профиля. Среди профессорско-препо-

давательского состава ученую степень имели 24 человека, или 37%, из них докторов наук было 8, или 12,3%. Все специальные кафедры возглавлялись докторами наук: кафедра теории и истории государства и права (д.ю.н. З.Ж. Кенжалиев), кафедра конституционного права и международного права (д.ю.н. Г.С. Сапаргалиев), кафедра гражданского права и гражданского процесса (д.ю.н. К.С. Мауленов), кафедра уголовного права и криминалистики (д.ю.н. Д.С. Чукмаитов), кафедра информационной технологии (д.ф.-м.н. Н.Ж. Такибаев). Университет имел свой шестиэтажный учебный корпус с двумя лифтами, площадью 12926 кв. м в центре города (пр. Абая, 26а), закрытый спортивный зал площадью 360 кв. м, студенческую столовую. К началу 2003/04 учебного года заново было перестроено студенческое общежитие на 280 мест, из них 40 мест полугостиничного типа, была хорошо оборудованная библиотека, фонд которой составлял 80 000 книг с компьютерным каталогом законодательных материалов. Имелись оборудованные современные кабинеты: компьютерные классы (два, 32 единицы техники), технический кабинет самоподготовки (12 отдельных кабин) с видеоаппаратурой, internet, актовый зал на 450 мест, лекционные залы на 120 и 70 мест, оборудованные лазерными проекторами, и свое издательство с цветным ризографом. Даже была установлена ажурная металлическая ограда со светильниками вокруг учебного корпуса.

21-22 августа 2003 г. университет на своей базе совместно с Национальной компанией «КазМунайГаз» проводил международную научно-практическую конференцию по теме: «Законодательное регулирование и государственная регламентация нефтяных операций на казахстанском секторе Каспийского моря», которая вызвала резонанс и значительный интерес в кругу научных работников и специалистов-практиков. Она собрала значительную аудиторию юристов, экономистов, работников нефтяных и нефтегазо-транспортных компаний, представителей иностранных посольств. С основными докладами и сообщениями выступили представители компании «КазМунайГаз» вице-президент (М.Д. Батырбаев), директор департамента (К.Б. Сафинов), из юристов – академик С.З. Зиманов, д.ю.н. К.С. Мауленов, из экономистов – член-корр. НАН РК, д.э.н. М.Б. Кенжегузин (директор Института экономики НАН РК), д.э.н. С.С. Сатыбалдин, член-корр. НАН РК, д.э.н. О.Б. Баймуратов (директор НИИ финансов и банковского менеджмента), представитель Администрации Президента страны (М.А. Фахрутдинов), из посольства Германии и др.

У организаторов конференции были далеко идущие планы как в области сориентированной подготовки специалистов-юристов и

экономистов на опыте и условиях востребованности в нефтегазовом секторе и в системе судебных органов, так и в области расширения научных исследований, связанных в основном с этими приоритетными областями экономики и государственной власти республики. Они отразились в рекомендательной резолюции конференции.

Как будто было сделано немало, а все, что сделано, в том числе закрепление партнерских и прямых отношений с заинтересованными организациями и предприятиями особенно в новых кадрах юристов, зависело теперь от обеспечения приема в студенты в пределах 150-200 лиц из числа абитуриентов. При этом основная надежда возлагалась на региональные организации компании «КазМунайГаз» и Комитета судебного администрирования. Активные переписки, прямые и косвенные контакты с этими организациями и ведомствами в течение первых восьми месяцев 2003 г. давали основание для определенного оптимизма.

На прямой набор студентов непосредственно из числа абитуриентов, прошедших национальное тестирование в Алматы, надежды было крайне мало. Дело в том, что пункты такого тестирования организовывались с отдельными исключениями при государственных университетах. Опыты предыдущих лет показали, что эти базы тестирования сполна использовали свое «хозяйское» положение в первую очередь в удовлетворении своих интересов в первокурсниках, превращались открыто и подспудно в центры агитации и рекламных объявлений в пользу государственных вузов и, наоборот, всемерного оттирания роли частных вузов, вернее, создавали атмосферу отрицательного отношения к ним вообще. Этому в немалой степени прямо и косвенно способствовало само Министерство образования и науки, которое одной рукой раздавало без разбора государственные лицензии на открытие новых и новых частных вузов, в основном юридического профиля, а с другой – издавало призывы о их сокращении.

Словом, еще раз подчеркнем, что наш университет по опыту прошлых лет не питал особой надежды, вернее, совсем не питал надежды на прямой прием новых студентов за счет тестирувавшихся в Алматы. Наша основная надежда была связана с отбором абитуриентов региональными и местными предприятиями и организациями из числа прошедших тестирование, по квотам, определенным курирующими инстанциями и Университетом. В это мы верили. На это надеялись.

## 1.7. Судьба университета решилась в течение пяти дней

Заканчивались централизованные тестирования, организованные Министерством образования и науки по всей республике для выпускников средних школ и для всех, кто желал поступить в вузы, в том числе и претендующих и не претендующих на государственные гранты и кредиты. Университет подготовился к организации собеседования с абитуриентами, прибывающими по направлениям региональных и областных организаций «КазМунайГаз» и Комитета судебного администрирования, прошедшими тестирование на местах, под их наблюдением и опекой. По итогам такого собеседования с 20 по 25 августа должно было состояться зачисление их в студенты.

Наше ожидание, однако, почти в одно мгновение было разрушено. Мы знали о росте наших «завистников» в среде государственных и негосударственных вузов, относившихся косо к нашим мероприятиям, связанным с установлением тесных контактов и договорных отношений с Национальной компанией «КазМунайГаз» и организациями, подведомственными Верховному суду республики в части планируемой подготовки студентов по специальности «правоведение». Однако не предполагали, что такое их отношение найдет прямую поддержку у части влиятельных лиц государственного уровня. Вслед за успешным окончанием работы международной научно-практической конференции «Законодательное регулирование и государственная регламентация нефтяных операций на казахстанском секторе Каспийского моря», проводившейся 21-22 августа 2003 г., поступили уведомления от наших договорных партнеров о том, что они в силу новой сложившейся ситуации отзывают с мест свои прежние рекомендации о направлении ими абитуриентов для учебы в университет. Это было похоже на гром среди ясного дня. Проблема, вернее, судьба университета оказалась на повестке дня.

Следует остановиться особо на причинах аннулирования перед самым началом учебного года соглашений и договоров, заключенных с «КазМунайГазом» и Институтом Верховного суда о партнерских и совместных действиях по отбору основной части новых студентов через их региональные, подопечные организации, на что была главная ставка университета. Такое решение со стороны этих ведомств было вынужденным. Дело в том, что в течение августа, т. е. перед началом нового учебного года, в печати и по служебным инстанциям появились обвинения по адресу руководителей партнеров университета в том, что они якобы проявили одностороннюю заинтересованность в подготовке студенческих кадров, подписав соглашения и намерения с Казахским академическим университетом, причем

частным, при наличии других государственных «старых» вузов. Тут были и зависть, и уязвленная амбициозность со стороны отдельных руководителей, как «засидевшихся», так и пришедших в вуз с чиновничьими навыками. Рупором этих «обвинений» стала Высшая школа права «Адилет». Ее проректор по научной части, известный уважаемый нами ученый-юрист в статье, опубликованной в газете «Начнем с понедельника», 8-11 августа 2003 г., иронически писал: «Недавно узнали мы о том, что областные суды активно занялись поиском абитуриентов для Казахского академического университета. Разрядка пришла из Верховного суда РК. Почему не в другие вузы?». Далее он эти нормальные отношения, направленные на усиление связи вуза с практикой, называет «происком» личных отношений, связанных с тем, «что научный патронаж над одним из руководителей высшей судебной инстанции осуществляет Салык Зиманович». Другой проректор этого же вуза, К. Шакиров, пошел еще дальше. Он, совершенно не зная сути дела и пренебрегая нормами приличия, в шляхерском стиле стал пугать абитуриентов и их родителей тем, что Казахский академический университет якобы нарушает «законодательно установленный порядок формирования контингента студентов». По его мнению, свидетельством тому служит «в частности, возможность зачисления по направлению Верховного суда РК с последующим трудоустройством». Обоснование его мысли малограмотно: «Такая ситуация принципиально невозможна, – утверждал он, – ибо она противоречит независимости названного органа государственной власти и труднообъяснима с точки зрения оценки его взаимоотношений с частным учебным заведением». Приняв позу защитника, он заявил, что должен «предостеречь осторожных родителей при выборе этого учебного заведения для своих детей» (Юридическая газета, 6 августа 2003).

В этот хор «адилетовцев» включилась и старший преподаватель этой же Высшей школы доцент Д. Сокольская. Она избрала несколько другой путь для ослабления позиции Казахского академического университета, свою критику направила против его ректора. В обращении к редакции газеты она писала: «Почему в средствах массовой информации печатается очень много выступлений в пользу мнения академика С. Зиманова? ...Получается игра в одни ворота». Она сделала клеветнические заявления о том, что доктора наук С. Узбекулы, Н. Усеров, Е. Абдрасулов, научным консультантом которых в свое время являлся С. Зиманов, препятствуют ее защите, а они-то сами якобы «были недостаточно подготовленными». Для вескости своих слов она присовокупила угрозу о том, что теперь она «вынуждена покинуть родину и уехать защищаться в Россию» (Начнем с понедельника. 11-13 августа. 2003).

Эти и другие измышления попортили немало нервов, но они были бы малоэффективны, если бы у крупных «завистников», связанных с властными структурами, официальную поддержку не нашли. В результате университет остался один на один, его партнеры, связанные хрупкими договорами, вынуждены были воздержаться от их исполнения. Естественно, это резко меняло ситуацию и судьбу Казахского академического университета.

26-28 августа 2003 г., перед началом нового учебного года, шли беспрерывные обсуждения и заседания с участием большинства учредителей университета вокруг вопросов, связанных с провалом нового набора студентов, предотвратить который мы оказались бессильными. 30 августа 2003 года общее собрание членов-учредителей университета приняло решение о том, что в сложившейся ситуации университет не имеет перспективы, а потому подлежит самоупразднению. Так было положено начало самоликвидации университета именно в тот период, когда он намеревался занять достойную нишу в системе вузов гуманитарного, особенно юридического, профиля.

Такое решение общего собрания учредителей было болезненным и трудным. Оно оказалось неожиданным для многих и для самого коллектива университета и шло вопреки ожиданиям обучавшихся студентов, их родителей, а также для посторонних его доброжелателей. Оно вобрало в себя все негативные тенденции движения и поведения групп интересов в юридическом образовании последних лет, которые в совокупности поставили перед необходимостью принятия такого решения. До последних дней ничто не указывало на то, что такое решение может быть принято, хотя развитие событий, помимо воли участников, шло к этому. Уверенность в том, что такое развитие может быть предотвращено, брало верх, так как было основано на более или менее успешных организационных мерах, в итоге которых, по мнению руководства и членов университета, должен был наступить благоприятный эффект.

В решении общего собрания учредителей университета указывалось, что «прием студентов на факультеты университета за последние три года неуклонно и резко уменьшался. На основной юридический факультет в 2001 г. поступило 76 студентов, в 2002 г. – 58. Несмотря на большую организационную работу, а именно договор с Национальной компанией «КазМунайГаз» и Институтом при Верховном суде РК о совместных действиях по набору студентов на специализированные факультеты, на 25 августа 2003 г. (в силу отрицательных событий) поступило от абитуриентов лишь восемь заявлений». Постановляющая часть решения состояла из четырех пунктов. Первый гласил: «При сложившейся ситуации подготовка специалистов



по профилю университета не имеет перспективы». Это была главная установка, реализация которой предусматривалась в других пунктах, а именно: «Приостановить прием новых студентов с 1 сентября 2003 г., в течение года осуществить самоликвидацию университета как высшего учебного заведения, осуществить плановый перевод и передачи обучающихся студентов в другие вузы». Далее поручалось ректору университета «принимать все необходимые меры по планомерному самороспуску университета, по сохранению имущества и оборудования, по недопущению финансового банкротства университета». Потребовался почти год, чтобы ликвидационная комиссия, взявшая на себя всю обязанность по выполнению решения Общего собрания учредителей, завершила свою работу по самоупразднению университета. Следует особо указать на то, что решение о самоупразднении университета было принято исключительно по воле его учредителей. В этой части внешнего административного влияния, в том числе прямого и косвенного влияния Министерства образования и науки не было. Министерство немедленно было поставлено об этом в известность. С его стороны тогда и после никакой реакции не было. Правда, был случай, когда министерство в поздних своих рапортах по инстанции не прочь было приписать упразднение университета в свою заслугу, что было, однако, в те же дни исправлено сведущими в министерстве лицами. Это чиновничья практика: свои успехи строить на чужих бедах.

Хочется в заключение сказать, что выпускники университета (их было всего 1445, из них 220 дневного обучения, четыре магистра, из колледжа 21), и мы убеждены в этом, гордятся дипломом университета, прошедшего трудный, но славный путь борьбы в системе высшего образования республики.

## **2. Меры, способствующие становлению университета как престижного высшего юридического учебного заведения (документы)**

### **2.1. Основные этапы программы «Модель подготовки юристов XXI века» (приняты Ученым советом университета 6 апреля 1999 г.)**

1. Подготовка будущих юристов, соединяющих в себе специалиста, профессионала и гражданина республики, подразделяется на два этапа: первый, малая специализация, реализуемая на 1 и 2 курсах; второй, большая специализация, реализуемая на старших курсах (3-4).

2. Профилирующие правовые дисциплины, некоторые из них студенты изучают с 1 курса, а на старших курсах (3-4) их проходят как проблемные предметы.

3. Особенности и в то же время основными принципами подготовки юристов в Академическом правовом учебном институте являются:

– органическая связь правовых институтов и реального правового порядка с проблемами прав и свобод человека;

– соединение достижений правовой науки и высшего правового образования;

– приоритетное внимание специальным профилирующим юридическим дисциплинам и соответствующая коррекция учебного плана;

– интенсивная языковая подготовка с тем, чтобы студенты дневной формы обучения, начиная с 3 курса могли бы удовлетворительно воспринимать, слушать и разговаривать на трех языках – на казахском, русском и английском и владеть ими более или менее свободно по окончании института;

– сделать акцент на теоретико-правовое и сравнительно-правовое знание при преподавании правовых учебных дисциплин, не ослабляя в то же время внимания к прикладным и технологическим аспектам реализации норм правовых актов. Все это должно обеспечить системность знания о праве и законности;

– компьютерное образование студентов должно достичь высокого уровня применения компьютерной техники и специальных программных моделей в различных сферах юридической службы.

4. Проректорам, заведующим кафедрами и учебной части института разработать конкретные меры, направленные на выполнение данного постановления, включая корректировку учебного плана, структуры предметов в течение десяти дней, а директорам филиалов принять меры по адаптации и корректировке учебного процесса в соответствии с положениями данного постановления Ученого совета.

## **2.2. Справка о состоянии и перспективе развития Казахского академического университета, направленная министру образования и науки г-ну К.Е. Кушербаеву от 10.04.2000 года**

1. Казахский академический университет является негосударственным многопрофильным высшим учебным заведением, имеет значительный научный и педагогический потенциал.

Университет готовит специалистов с высшим образованием (на факультетах), со средним профессиональным образованием (в колледжах) для работы в правоохранительных органах банковских и

финансовых учреждениях, в органах экономического и правового обеспечения, инвестиции и нефтебизнеса.

2. Университет учрежден в 1995 г. шестью видными учеными Национальной академии наук республики. По профессиональной деятельности – это доктора юридических наук, имеющие большой опыт научной, педагогической и практической работы:

С.З. Зиманов, академик АН РК, доктор юридических наук, депутат Парламента Республики (1990 – 1995), лауреат Президентской премии единства и духовного согласия (1993), директор Института государства и права АН РК (1958 – 1969). В настоящее время – член Президиума Национальной академии наук республики. Ректор университета;

М.Т. Баймаханов, академик АН РК, доктор юридических наук, профессор, председатель Конституционного суда республики (1993 – 1995), зав. исследовательским отделом Казахской государственной юридической академии;

Г.С. Сапаргалиев, член-корреспондент АН РК, доктор юридических наук, ныне – член Высшего судебного совета при Президенте республики, директор Института государства и права;

А.Е. Еренов, член-корреспондент АН РК, доктор юридических наук, заведующий отделом Института государства и права АН РК;

3.Ж. Кенжалиев, доктор юридических наук, зав. отделом Института государства и права АН РК;

Е.К. Нурпеисов, профессор, депутат Парламента РК (1997 – 1998), советник председателя Сената Парламента РК (с 1999 г.).

3. Университет располагает добротной учебной базой – зданием в центре Алматы, по пр. Абая, 26а, общей площадью 12 926 кв. м.

Здание используется для размещения в нем учебной, научной, административной и хозяйственной инфраструктуры университета, составляющей его базовую основу для осуществления образовательной деятельности.

4. В университете имеются четыре факультета и два колледжа.

Факультеты:                    юридический,  
    финансово-экономический,  
    истории и археологии, иностранных языков.

Колледжи:                    юридический,  
    финансово-экономический.

5. В университете созданы и работают семь кафедр, число которых увеличится с начала нового, 2000/01, учебного года:

- кафедра конституционного права и государственного управления;
  - кафедра теории и истории государства и права;
  - кафедра гражданского права и трудового права;
  - кафедра уголовного права и криминалистики;
  - кафедра информационной технологии;
  - кафедра экономики и финансов;
  - кафедра государственного языка и иностранных языков;
6. Профессорско-преподавательский состав университета по состоянию на 15.07.2000 г.
- членов Национальной академии наук РК (академиков и членов-корреспондентов) – 4
  - докторов наук и профессоров – 11
  - кандидатов наук и доцентов – 14
  - магистров права – 5
  - преподавателей штатных и совместители – 12.
- Итого: 46 человек.

Среди них известные исследователи и авторы учебников.

Число студентов на 01.07.2000 г. составляет 1899 человек.

Число студентов с сентября 2000 года, по предварительным данным, увеличится еще на 400-500 человек в связи с открытием трех новых факультетов и двух колледжей.

7. Образовательная деятельность университета сориентирована на его превращение в престижное высшее учебное заведение в республике и в один из центров университетской науки.

8. Университету предоставлено право подготовки аспирантов и докторантов по специальностям:

12.00.01. – теория государства и права; история государства и права; история политических и правовых учений;

12.00.02. – конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право (решение ВАК РК от 20 мая 1999 г. № В-07-07/34-0228).

9. При университете создан научно-исследовательский центр, объединяющий разработчиков-преподавателей по четырем исследовательским проектам, в том числе по подготовке фундаментального труда «Древний мир права казахов» в 10 томах. Первый том сдан в печать в этом году.

Университет имеет договоры о сотрудничестве с институтами Академии наук: с Институтом государства и права, Институтом экономики, а также с Казахской государственной академией управления.

Университет имеет выход в Интернет, электронный каталог законодательных актов Республики Казахстан и ряда государств СНГ, располагает библиотекой с книжным фондом 80 000 единиц.

Подготовка специалистов по профилям, обеспеченным лицензиями на образовательную деятельность, осуществляется по международным стандартам и новой технологии в дневных (стационарных), заочных и вечерних отделениях, а также по сокращенным срокам обучения (для лиц, имеющих высшее образование), а также в четырех филиалах (в Актау, Атырау, Актобе, Кзыл-Орде).

Об уровне и содержании образовательной деятельности университета в одной из сфер высшего образования – правоведении – можно судить по основным этапам программы «Модель подготовки юриста XXI века», одобренным ученым советом Университета 16.07.1999 г. (протокол № 2):

а) подготовка будущих юристов, соединяющих в себе знание профессионала и патриотизм гражданина республики будет проходить в два этапа: первый этап – малая специализация реализуемая на 1 и 2 курсах; второй этап – большая специализация, реализуемая на старших – 3 и 4 курсах;

б) профилирующие юридические специальные учебные предметы (уголовное право, гражданское право, предметы специализации, теория права и государства) студенты изучают дважды: на первых курсах – как учебные предметы, на старших – как проблемные курсы;

в) соединение достижений правовой науки и других гуманитарных наук с высшим правовым образованием, т. е. соединение науки и высшего образования;

г) «экономизация» высшего правового образования: студенты должны овладеть «малым базовым» экономическим образованием, в особенности в области финансово-кредитных отношений;

д) интенсивная языковая подготовка с тем, чтобы студенты дневной формы обучения с 3 курса могли удовлетворительно воспринимать, слушать и разговаривать на трех языках: на казахском, русском и английском;

е) «компьютеризация» высшего юридического образования: студенты должны уметь применять компьютерную технику в различных сферах юридической службы в качестве программной модели юридических казусов и источников информации;

ж) целенаправленная идейная подготовка будущего юриста– профессионала с целью внедрения убеждения о том, что профессиональная деятельность юриста подчинена утверждению в обще-

ственных отношениях «гражданственности в праве», «человечности законных требований»;

з) во всех правовых учебных курсах особое внимание обращать на три основных категориальных понятия права: правовая норма, реализация права и законность.

10. С 2000/01 учебного года (согласовано с бывшим министром В.С. Школьником) будут функционировать специальные группы для желающих получить второе высшее юридическое образование:

– для лиц с основным высшим физико-математическим образованием для получения второго высшего образования по специальностям «ядерное право» (15-20 чел.), «космическое право» (15-20 чел.);

– для лиц с высшим биологическим, аграрным и медицинским образованием для получения второго высшего образования по специальности «юрист-эколог».

Они обучаются на дневном отделении по особому графику (с 15.00 до 19.00 четыре раза в неделю, включая субботу). Такой режим обучения дает возможность получить дополнительное высшее юридическое образование без отрыва от основного места работы (по договоренности с работодателем).

Приобретение учебного здания по пр. Абая, 26а, в дальнейшем в собственность Казахского академического университета послужит серьезной поддержкой и стимулом для развития высшего образования в рамках Казахского академического университета.

*Ректор университета, академик  
НАН РК С. Зиманов.*

### **2.3. Записка «О научной работе Казахского академического университета за 1999-2001 годы» (направлена в Министерство образования и науки 5 февраля 2002 г.)**

1. Университет готовит фундаментальный труд «Қазақтың ата заңдары – Древний мир права казахов» в 10 томах. Начало работы – 1998 год, окончание – 2008 год. Для его подготовки привлечены ведущие ученые юристы, историки, востоковеды, филологи республики.

Руководитель программы и авторского состава академик АН РК – С. Зиманов (ректор университета).

1-й том издан в 2001 году (35 п. л.); 2-й том передан в печать; 3-й и 4-й тома будут завершены в 2002 году.

2. Ученые университета являются руководителями шести проектов программ фундаментальных исследований в области права (из 11), утвержденных Министерством образования и науки РК на 2000 – 2002 годы. Они следующие:

1.2. «Проблемы конституционной реформы в Республике Казахстан». Руководитель – академик С. Зиманов, ректор университета.

2.2. «Правовые проблемы государственной службы в суверенном Казахстане». Руководитель – Г.С. Сапаргалиев, член-корреспондент АН РК, д.ю.н.

3.2. «Функции профессионального государства в условиях Казахстана». Руководитель – академик М.Т. Баймаханов, учредитель университета.

4.2. «Теоретические и практические проблемы совершенствования законодательства об иностранных инвестициях в РК». Руководитель – К.С. Мауленов, д.ю.н., первый проректор университета.

5.2. «Совершенствование правовых основ охраны окружающей среды». Руководитель – член-корреспондент АН РК, д.ю.н. А.Е. Еренов (один из учредителей университета).

6.2. «Традиционная государственная власть в казахском обществе». Руководитель – З.Ж. Кенжалиев, д.ю.н., один из учредителей университета.

3. За 1996 – 2001 годы сотрудниками университета или под их руководством опубликован ряд монографий и учебников для вузов. Среди них:

1.3. «Конституция и Парламент Республики Казахстан» (Зиманов С.З., 1996, 18 п. л.)

2.3. «Теория и практика автономизации в СССР» (Зиманов С.З., 1998, 11 п. л.)

3.3. «Государственное управление и правовое регулирование в сфере иностранных инвестиций» (Мауленов К.С., 2000, 18 п. л.)

4.3. «Конституционное право Республики Казахстан». Учебник для вузов на русском и казахском языках (под ред. и в соавторстве с Г.С. Сапаргалиевым, 20 п. л.)

5.3. «Гражданское право Республики Казахстан» (д.ю.н. Мауленов К.С., коллектив авторов).

6.3. «Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Казахстан (особенная часть)» (д.ю.н. Тулеугалиев Г.Я., коллектив авторов, 15 п. л.)

7.3. «Уголовное право Республики Казахстан» (д.ю.н. Чукмаитов Д.С., коллектив авторов)

8.3 «Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан» (д.ю.н., Сапаргалиев Г.С, 8 п. л.)

9.3 «Проблемы конституционной ответственности» (д.ю.н. Сапаргалиев Г.С, к.ю.н. Салимбаева Г. Ч., 6 п. л.)

4. По результатам научных исследований внесен ряд предложений и рекомендаций в центральные органы республики по проблемам укрепления законности деятельности органов власти и государственного управления.

Среди них наиболее важными являются записки, поданные Президенту республики в 2001 году, а именно:

1.4. «О постепенном переходе от административно-политического режима к интеллектуально-политическому режиму».

2.4. «О проведении массовых мероприятий по укреплению законности и принятии Указа «О соблюдении законности».

3.4. «О необходимости поэтапного внесения изменений и дополнений в Конституцию».

4.4. «О функциональной реорганизации Прокуратуры РК».

5.4. «О поднятии статуса государственного языка – казахского языка».

Эти записки были рассмотрены Президентом РК Н.А. Назарбаевым, и он дал следующее указание:

*С. Қалмырзаевқа, А. Сәрсембаевқа,  
Б. Мұхамеджановқа, И. Роговқа,*

Көтерілген мәселелерді жан-жақты қарап қандай іс-шараларды жүзеге асыруға болатынын анықтап, нәтижесін маған баяндаңыздар (5 хат). 22 мамыр 2001 ж.

5. Ученые университета в 1999-2001 годах участвовали в разработке важнейших государственных концепций республики (доктора юридических наук С.З. Зиманов, Г.С. Сапаргалиев, М.Т. Баймаханов, К.С. Мауленов, З.Ж. Кенжалиев).

1.5 Концепция правовой политики до 2010 года.

2.5. Концепция развития науки в Республике Казахстан до 2005 года.

3.5. Концепция развития конституционного законодательства.

4.5. Концепция судебной реформы.

6. Ученые университета (С. Зиманов, Г. Сапаргалиев, К.С. Мауленов, Л. Жанузакова) приняли участие в числе ведущих составителей и экспертов в разработке проектов следующих законов, боль-



шинство из которых были приняты в 1999 – 2001 гг. Парламентом республики:

6.1. Проект Закона о науке. Принят.

6.2 Проект Закона о внесении изменений в Закон о недрах и недропользовании. Принят.

6.3 Проект Закона об административных процедурах. Принят.

6.4. Проект Закона об инвестициях. Принят.

6.5. Проект Закона об охране и охранной деятельности. Принят.

6.6. Проект Закона о нормативно-правовых актах. Принят.

6.7. Проект Закона об учреждениях.

6.8. Проект Кодекса об административных правонарушениях. Принят.

6.9. Проект Закона о местном государственном управлении.

6.10. Проект Закона о местном самоуправлении.

7. Международные и национальные обсуждения (конференции, семинары), организатором или одним из организаторов которых был университет в 1999 – 2001 годы.

1.7. В 2000 – 2001 г. университет совместно с Верховным судом республики разрабатывал важную тему «Суды и их роль в укреплении государственной независимости», посвященную 10-летию Республики Казахстан. По итогам прошла Международная научно-практическая конференция в г. Астане 15-16 марта 2001 г. с участием видных ученых Российской Федерации, Украины, Армении и Прибалтики. Ее материалы опубликованы в виде отдельной книги. (Астана, 2001. 18 п. л.). В нее вошли следующие доклады и выступления сотрудников университета:

– «Независимость судьи – фундаментальный принцип правосудия» (доклад, Зиманов С.З.);

– «Нормативные постановления Верховного суда как источник действующего права Республики Казахстан» (Сапаргалиев Г.С.);

– «Суд и его место в антикоррупционной борьбе» (Чукмаитов Д.С.);

– «Юридическая и судебная защита инвесторов» (Мауленов К.С.).

2.7. Международный семинар «Инвестиционное право стран Европейского сообщества и Казахстана», совместно с Испанским посольством (Алматы, 2000).

3.7. Международный семинар «Проблемы реформирования правоохранительной деятельности и судебной системы в Казахстане» совместно с Х. Шерфом, бургомистром Федеральной земли, Бремен

(Германия), сенатором по вопросам юстиции и профессором Р. Книпером Бременского Университета, Германия (Алматы, 2001).

4.7. Международная научно-практическая конференция совместно с акиматом Атырауской области и Академией наук РК «Прогресс, демократия и государственная независимость Республики Казахстан» (г. Атырау, 18-19.09.2001). На ней с докладами выступили российские и казахстанские ученые, практики.

8. Начиная с 2001 г. введены профессорские чтения преподавателей для студентов старших курсов по актуальным проблемам государства и права. Доступ свободен и для других лиц:

1.8. «Государственный суверенитет Республики Казахстан: состояние и проблемы» (д.ю.н. С.З. Зиманов. Март, 2001).

2.8. «Сравнительный и проблемный анализ конституционного права Республики Казахстан» (д.ю.н. Г. Сапарғалиев. Апрель, 2001).

3.8. «Казахстанская традиционная культура и проблема мудрости» (д.философ.н. К. Нурланова. Сентябрь, 2001).

9. Профессорско-преподавательским составом в 1999 – 2001 гг. опубликовано 78 научных и научно-популярных статей.

*Ректор университета,  
академик АН РК С. Зиманов.*

**2.4. Письмо-запрос заместителю Премьер-министра  
Республики Казахстан г-ну Б.А. Мухамеджанову  
о переходе университета к преимущественной  
подготовке студентов по договорам  
с Национальной компанией «КазМунайГаз»  
и с органами судебной системы от 10.02.2003 г.**

*Уважаемый Бауржан Алимович!*

Представляя и зная неудовлетворительную и поточную массовость подготовки в вузах молодых кадров по гуманитарным специальностям – юристов, экономистов, финансистов и др. и их невостребованность практикой, сознавая безотлагательную необходимость изменения и даже реформирования форм и стиля высшего образования по указанным специальностям, Казахский академический университет разработал и внедряет новые формы подготовки кадров по указанным специальностям. Суть этих нововведений заключается в максимальном приближении подготовки студентов к запросам и интересам сферы экономического, социального и государственного строительства в республике.

Движимые указанными целями, мы ознакомились с состоянием и качеством кадровой обеспеченности в системе органов судебной власти и других органов юстиции, а также в нефтегазовом секторе экономики республики. В процессе установления деловых связей и совместных обсуждений Казахский академический университет заключил договор с Институтом подготовки и повышения квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде республики, а также подписал Меморандум с президентом Национальной Компании ЗАО «КазМунайГаз» о тесном сотрудничестве и взаимоотношениях в области подготовки нового поколения молодых кадров с ориентированными знаниями, дающими им возможность эффективно работать в этих отраслях. Согласовано создание факультетов: факультета правосудия, финансово-экономического факультета нефти, юридического факультета нефти. Одобрены условия и порядок приема студентов, а также других контактных документов с участием представителей органов судебной власти и Национальной Компании «КазМунайГаз».

Уважаемый заместитель Премьер-министра, подобные новации, хотя они направлены на усовершенствование и существенное улучшение системы подготовки специалистов – юристов, экономистов, финансистов с учетом запросов на них и их востребованности практикой, не всегда будут находить понимание, а тем более оперативной поддержки со стороны чиновничьих органов управления. Личная Ваша поддержка в этом деле весьма нужна. На нее я и надеюсь. Я обращаюсь к Вам со следующими предложениями:

1. Поддержать инициативу и конкретные действия Казахского академического университета по установлению тесных связей с органами судебной власти, а также с Национальной Компанией «КазМунайГаз» в области подготовки специалистов с университетским образованием с целевой ориентацией их последующего использования в системе судебной власти и нефтегазовом секторе экономики республики.

2. Дать указание Министерству образования и науки республики одобрить и поддержать идеи и действия Казахского академического университета, а также об оперативном рассмотрении экспериментальных учебных планов и программ, разработанных Казахским академическим университетом на 2003/04 учебный год.

3. Разрешить Казахскому академическому университету самому осуществлять прием студентов на первый курс по условиям Министерства образования и науки, а также по правилам, принятым совместно с заинтересованными органами.

Прошу Вас взять под свой контроль реализацию идей и действий Казахского академического университета, имея в виду важность проводимой им новации и то, что новое приходится внедрять с большим трудом.

Приложение

1. Договор с Институтом Верховного суда РК.
2. Меморандум, подписанный с президентом ЗАО «КазМунайГаз».
3. Условия приема студентов на факультет правосудия.
4. Условия приема студентов на факультеты – финансово-экономический факультет нефти, юридический факультет нефти.

*С уважением  
ректор университета,  
академик НАН РК С.Зиманов.*

## **2.5. Ответ Министерства образования и науки Республики Казахстан от 11.03.2003 г.**

Департамент высшего и послевузовского профессионального образования, рассмотрев Ваши предложения по совершенствованию подготовки кадров по гуманитарным специальностям, сообщает следующее.

1. В соответствии с п. 1 ст. 14 Закона Республики Казахстан «Об образовании» вуз организует учебный процесс самостоятельно, а также социальное партнерство с работодателями. Поэтому Вы можете самостоятельно заключить договор с Институтом повышения квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде Республики Казахстан и с Национальной Компанией «КазМунайГаз» для подготовки высококвалифицированных кадров.

2. В соответствии с п. 8 ст. 18 Закона Республики Казахстан «Об образовании» разработаны Правила о порядке разработки, апробации и внедрения образовательных программ, реализуемых в режиме эксперимента организации образования (приказ Министерства образования и науки № 240 от 10 апреля 2001 года).

Правила предоставляют возможность реализовывать свои программы как экспериментальные, о чем необходимо внести письменные заявки в Министерство образования и науки Республики Казахстан, согласно п. 8 раздела 2 данных Правил.

3. В соответствии со ст. 13 Закона Республики Казахстан «Об образовании» прием студентов в высшие учебные заведения Респуб-

лики Казахстан осуществляется в соответствии с Типовыми правилами приема в высшие учебные заведения Республики Казахстан, которые обязательны для всех высших учебных заведений, независимо от форм собственности.

*Директор Департамента Б. Абдрасилов.*

**2.6. Первому вице-президенту  
Национальной компании НК «КазМунайГаз»  
г-ну Т.А. Кулибаеву  
от 26.11.2002 г.**

*Уважаемый Тимур Аскаревич!*

Казахский академический университет (неправительственный), располагающий потенциалом высококвалифицированных ученых, в особенности в области юриспруденции (учрежден шестью профессорами права, из них четверо – члены НАН РК), кафедрой информационной технологии (в ней работают три доктора физико-математических и технических наук) и кафедрой иностранных языков (английский и испанский языки) предлагает Национальной компании «КазМунайГаз» ряд целевых услуг, которые, по нашему мнению, в краткосрочном и долгосрочном планах могли бы принести пользу и служить интересам обеспечения качества деловой и производственной репутации компании.

Эти наши услуги могли бы охватить следующие сферы деятельности:

– область исследовательской работы – национальные и мировые стандарты правового регулирования и управления в системе нефтегазовой промышленности, проблемы контрактного права и контрактных отношений, формы и рамки изменения и пересмотра условий контрактов, инвестиционное право и системы льгот и преференции, представленных иностранным и национальным инвесторам, проблемы налогообложения и распределения продуктов и др.;

– организация национальных и международных научных, научно-практических конференций по актуальным проблемам нефтегазовой промышленности республики;

– целевая послевузовская подготовка по специализациям: юрист по национальному и международному контрактному праву, юрист по коллизиям и спорам (административным, арбитражным, досудебным и судебным), юрист-экономист, юрист-эколог, юрист-финансист.

Они будут готовиться на базе профессионального высшего обра-

зования как для получения второго диплома высшего образования, так и в магистратуре;

– область целенаправленной вузовской подготовки специалистов – юристов, экономистов, финансистов со знанием английского, испанского и арабского языков (одного из них), международного права и законодательства основных нефтедобывающих государств.

Университет располагает учебным корпусом в центре города площадью 12 500 кв. м, земельным участком около 1,0 га, общежитием и учебно-научно-производственной инфраструктурой. В нем работает 12 профессоров и докторов наук. Университет имеет лицензию на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием по юриспруденции, экономике, финансам и кредитам, переводчиков и преподавателей по английскому и испанскому языкам.

Преимущество университета состоит в том, что его руководство находится в тесном контакте с научно-исследовательскими институтами НАН РК, в том числе с техническими, социально-экономическими.

Университет хотел бы установить более тесный контакт с Национальной Компанией «КазМунайГаз» в исследовательских и образовательных областях, стать в перспективе ее партнером, возможно, даже одной из ее опорных баз.

Наши отношения с Национальной Компанией при взаимном стремлении могли бы строиться на договорных условиях. Конкретные формы, в том числе организационные, и условия этих отношений могут быть рассмотрены и определены, исходя из интересов обеих сторон.

*С уважением  
ректор университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*

## **2.7. Меморандум «О взаимоотношениях между Национальной компанией ЗАО «КазМунайГаз» и Казахским академическим университетом»**

г. Астана

18 января 2003 г.

Стремясь наладить и провести совместные комплексные исследовательские работы по актуальным правовым и финансово-экономическим проблемам нефтегазовой отрасли экономики Республики Казахстан, в том числе по совершенствованию нормативной правовой базы, а также желая способствовать подготовке нового поколения спе-

циалистов – юристов, финансистов и экономистов с университетским образованием на уровне современных требований и международных стандартов с ориентацией на их последующее трудовое использование в системе нефтегазовой отрасли, мы намерены строить наши взаимоотношения на следующих условиях:

1. Национальная Компания «КазМунайГаз» заинтересована в использовании научного потенциала Казахского академического университета для совместной разработки ряда исследовательских проектов, связанных с анализом национальных и мировых стандартов управления и нормативно-правового регулирования отношений в нефтегазовом секторе экономики, имеющих важное значение в деле рационального и эффективного использования минеральных ресурсов Республики Казахстан.

2. Казахский академический университет намерен скорректировать профиль, направления и учебные планы подготовки студентов на юридическом и финансово-экономическом факультетах таким образом, чтобы они были приближены к потребностям и решаемым задачам нефтегазовой отрасли экономики Казахстана и отвечали современным требованиям и стандартам высшего образования.

3. Национальная Компания «КазМунайГаз» рекомендует, а Казахский академический университет считает возможным, чтобы студенты за период обучения основной специальности также овладели одним из иностранных языков (английским или испанским) и государственным казахским языком.

4. Факультеты университета: юридический и финансово-экономический, сориентированные на подготовку специалистов в основном для работы в системе нефтегазовой отрасли, будут пользоваться поддержкой со стороны Национальной компании «КазМунайГаз».

5. Национальная компания «КазМунайГаз» со своими дочерними организациями намерена, в интересах полноценной подготовки специалистов, участвовать:

– в наборе и отборе абитуриентов для поступления в Казахский академический университет;

– в проведении производственной практики студентов в организациях своей системы;

– в укреплении учебно-производственной и материально-технической базы университета;

– в установлении тесной связи между трудовыми коллективами сторон по подготовке и повышению квалификации производственников по профилю университета, по приему при необходимости аспирантов и преподавателей на стажировку в группу компаний.

6. Обе стороны будут работать в направлении установления тесных партнерских отношений.

7. Намерения, изложенные в настоящем Меморандуме, могут реализовываться непосредственно после подписания сторонами настоящего Меморандума, а также путем заключения дополнительных соглашений в соответствии с законодательством на осуществление определенных действий или видов работ.

*Президент Национальной  
компания ЗАО «КазМунайГаз»  
Л. Киинов*

*Ректор Казахского  
академического университета  
С. Зиманов*

## **2.8. Письмо Президенту национальной компании «КазМунайГаз» г-ну Л.К. Киинову от 05.02.2003 г.**

Сообщаю, что в порядке реализации условий Меморандума № 8 от 18 января 2003 года, подписанного Вами и Казахским академическим университетом о наших взаимоотношениях, университетом проведены следующие мероприятия:

- созданы два новых факультета – финансово-экономический факультет нефти и юридический факультет нефти;
- разработаны условия и порядок приема студентов на эти факультеты с участием дочерних и аффилированных предприятий «КазМунайГаза». Они согласованы в соответствующих департаментах Вашего ведомства;
- создан научно-исследовательский центр законодательства и проблем нефти. Начато исследование некоторых проблем, связанных с нефтегазовым сектором экономики республики;
- осуществляются адаптация старых и создание новых подразделений инфраструктуры университета.

Вместе с тем университет ощущает известный недостаток своих материальных и финансовых возможностей в приобретении приборов и оборудования для целевой организации учебного процесса.

Прошу Вас рассмотреть возможность передачи университету части информационной техники, приборов и оборудования (в том числе мебели) ликвидируемых предприятий и организаций Вашего ведомства в виде спонсорской помощи университету или по остаточной стоимости.

*С уважением  
ректор университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*



## **2.9. Договор Казахского академического университета с Институтом повышения квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде Республики Казахстан о совместной подготовке кадров**

### **Договор о сотрудничестве и взаимоотношениях**

г. Алматы

14 января 2003 г.

Заключен между Казахским академическим университетом в лице его ректора, академика НАН РК Салыка Зимановича Зиманова, действующего на основе Устава университета, именуемого в дальнейшем «Университет», с одной стороны, и Институтом повышения квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде Республики Казахстан в лице его ректора Тамаса Калмуханбетовича Айтмухамбетова, действующего на основании Устава института, именуемого в дальнейшем «Институт», с другой стороны, о нижеследующем.

#### **1. Цель договора**

1.1. Подготовка нового поколения кадров по специальности «юриспруденция» с глубоким университетским образованием, со знанием одного из иностранных языков (английского или немецкого), овладевших государственным языком (казахским), духовно воспитанных, с охватом молодежи сельских районов, для дальнейшей работы в системе органов судебной власти республики.

1.2. Объединение усилий и возможностей двух учреждений в ранге высших учебных заведений – «Университета» и «Института» по направленной подготовке кадров – юристов высшей квалификации по специальной программе и на основе современных методов, передовых мировых стандартов, а также по оснащению учебного процесса необходимыми техническими, информационными приборами и средствами.

1.3. Обучение в Университете платное. Размер оплаты определяется соответственно нормативам, установленным Министерством образования и науки, а также с учетом покрытия расходов обучения студентов.

#### **2. Предмет договора**

2.1. Об организации в Казахском академическом университете специального учебного подразделения – «факультет правосудия» – для подготовки юристов с высшим профессиональным образова-

нием по специальной учебной программе для работы в основном в системе органов судебной власти республики.

2.2. Об организации в структуре факультета правосудия отделений: казахско-английского, казахско-немецкого и казахско-русского, состоящих из групп, в каждой из которых до 15 студентов. Общая численность студентов факультета ограничивается в пределах до 80 человек.

2.3. Об участии каждой из сторон в подготовке специалистов и в создании надлежащих материальных, производственных, технических условий для их качественного обучения.

### 3. Обязанности Университета

3.1. В рамках специальности «юриспруденция» организует факультет правосудия с задачами, указанными в первом разделе настоящего договора.

3.2. Университет предоставляет в распоряжение факультета правосудия свое учебное здание в центре г. Алматы, площадью 12 300 кв. м, имеющиеся в нем оснащенные учебные классы и аудитории (компьютерные, Интернет, специально-технические), большие и малые актовые залы, вместимостью от 50 до 450 посадочных мест, а также инфраструктуру обслуживания.

3.3. Обеспечивает с участием Института надлежащий набор студентов и уровень подготовки специалистов.

3.4. Организует силами профессорско-преподавательского состава, кафедр и ректората учебный процесс на факультете правосудия, в соответствии с целями и условиями подготовки в нем специалистов с высшим профессиональным образованием.

3.5. Обучение студентов факультета проводит на трех отделениях: казахско-английском, казахско-немецком, казахско-русском.

3.6. Обеспечивает иногородних студентов имеющимся общежитием и принимает меры, совместно с Институтом, по его благоустройству.

3.7. Организует внеучебную коллективную (групповую) и индивидуальную подготовку студентов, привлекает в научные, культурно-массовые, спортивные секции и кружки.

3.8. Создает условия для сочетания подготовки студентов в учебных аудиториях и для их работы в исследовательских центрах (группах) Университета.

3.9. Совместно с Институтом разрабатывает специальные учебные планы и стандарты для факультета правосудия.

3.10. Проводит весь комплекс работ, связанных с обучением и подготовкой студентов факультета.

#### 4. Обязанности Института

4.1. Организует предварительный набор студентов из числа абитуриентов через местные органы судебного администрирования по квотам и условиям, согласованным сторонами. Одну четвертую их часть набирает Университет.

4.2. Учреждает представителя при Университете.

4.3. Принимает участие в организации и проведении вступительных экзаменов для кандидатов в студенты факультета правосудия, проводимых в областных центрах и в Университете, в г. Алматы.

4.4. Основными критериями для кандидатов в студенты являются: наличие прилежной подготовки (в том числе обязательно по иностранному языку), моральная чистоплотность и платежеспособность (обучение платное).

4.5. Участвует средствами в переоборудовании и оснащении специальных учебных классов, в укреплении учебной и бытовой инфраструктуры Университета.

4.6. Содействует в планировании и надлежащей организации учебного процесса.

4.7. Планирует и организует прохождение студентами факультета производственной практики в судах.

4.8. Систематически привлекает для чтения лекций и проведения практических занятий опытных работников судебных органов.

4.9. Содействует установлению Университета тесной связи с иностранными представительствами в Казахстане (правительственными и неправительственными) с целью оказания поддержки в подготовке студентов в казахско-английском, казахско-немецком, казахско-русском классах.

4.10. Участвует в решении вопроса о предоставлении иногородним студентам факультета благоустроенного общежития.

#### 5. Заключительные положения

5.1. Ни одна из сторон не может отказаться от договора в целом в течение периода подготовки студентов на факультете правосудия и до их выпуска.

5.2. Разногласия и споры будут решаться на основе взаимных обсуждений и согласительных процедур.

5.3. Ход, состояние и годовые итоги подготовки студентов на факультете обсуждаются на объединенных заседаниях представителей сторон.

Юридические реквизиты и подписи сторон

Казахский академический университет	Институт повышения квалификации судей и работников
Ректор Университета	судебной системы при Верховном суде РК,
	Ректор Института
	Т. Айтмухамбетов.

**2.10. О подготовке к новому, 2003/04, учебному году в связи изменением структуры университета и введением новых правил приема студентов от 04.01.2003 г.**

**Об изменениях в структуре университета**

На основании решения Ученого совета университета от 19 декабря 2002 года внести следующие изменения в структуру университета.

1. На базе существующих факультетов правоповедения и финансово-экономического создать целевые факультеты: факультет правосудия, юридический факультет нефти и финансово-экономический факультет нефти.

Факультет правосудия создается с участием Института по подготовке и повышению квалификации судей и работников суда при Верховном суде Республики. Структура факультета: казахско-английская группа – 2, казахско-немецкая группа – 1, казахско-русская группа – 1.

Юридический факультет нефти создается при поддержке Национальной компании ЗАО «КазМунайГаз». Структура факультета: казахско-английская группа – 3, казахско-русская группа – 1.

Финансово-экономический факультет нефти создается при поддержке Национальной компании ЗАО «КазМунайГаз». Структура факультета: казахско-английская группа – 3, казахско-русская группа – 2.

2. Утвердить следующий план основных подготовительных мероприятий к приему студентов на указанные факультеты в 2003/04 учебном году:

2.1. разработать, согласовать и утвердить условия приема студентов на факультеты (С.З. Зиманов, к 01.02.2003 г.);

2.2. пересмотреть структуры кафедр и деканатов факультетов (С.З. Зиманов, к 01.02.2003 г.);

2.3. пересоставить, подготовить программы, учебные планы факультетов, согласовать их в Министерстве образования и науки (Е.К. Нурпеисов, Л.И. Пархоменко, к 10.02.2003 г.);

2.4. составить конкретный план изменения профилей существующих факультетов и состоявшихся студентов (Е.К. Нурпеисов, к 20.01.2003 г.);

2.5. приступить к постепенному обновлению состава ст. лаборантов, ст. референтов, зав. кабинетами кафедр, знающими английский язык и прошедшими языковую подготовку из среды работников университета (Е.К. Нурпеисов, Л.П. Пархоменко);

2.6. планировать, подготовить библиотечный фонд к новым условиям работы университета, пополнить литературой и изданиями на английском языке (С.Е. Жаубасова);

2.7. заведующим кафедрами:

– ориентировать и увязать планы преподавания учебных предметов, лекционные и семинарские занятия с проблемами нефти;

– приступить к подготовке и подбору преподавательских кадров, могущих вести занятия по специальным предметам на английском языке;

2.8. составить рекламный буклет об университете с новой структурой для массового распространения (Г.Х. Халидуллин, к 15.02.2003 г.);

2.9. переоформить рекламные наружные доски (Г.Х. Халидуллин, А.К. Оналбаев, к 01.02.2003 г.);

2.10. произвести капремонт и подготовить студенческое общежитие для приема 150 студентов (Б.Ж. Исмагамбетов, к 01.07.2003 г.);

2.11. приступить к оборудованию спортивных залов, комплексов к новому учебному году (Б.Ж. Исмагамбетов, Д.З. Бейсенов, с 01.02.2003 г.);

2.12. подготовить штатное расписание и тарифы окладов работников, вводимые в 2003/04 учебном году (С.З. Зиманов);

2.13. повседневный контроль над проведением подготовительных мероприятий к новому учебному году (Е.К. Нурпеисов);

2.14. открыть подготовительные курсы при университете для абитуриентов и штатных работников университета по иностранным языкам и информатике, разработать о них положения (Е.К. Нурпеисов, Л.П. Пархоменко); 2.15. составить и провести в жизнь план рекламы Университета в новом состоянии в г. Алматы и в областных центрах (Е.К. Нурпеисов, Г.Х. Халидуллин, Л.П. Пархоменко).

3. Довести до сведения профессорско-преподавательского состава, всех сотрудников университета о том, что изменения, проис-

ходящие в структуре и в режиме работы университета, предъявляют новые, повышенные требования к их профессиональной деятельности и нравственным нормам.

4. Контроль за исполнением данного приказа оставляю за собой.

*Ректор университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*

## **2.11. Условия приема студентов на факультет правосудия Казахского академического университета в 2003/04 учебном году**

**Одобрены ученым советом университета  
и Институтом повышения квалификации судей  
и работников судебной системы при Верховном Суде РК.  
20 января 2003 г.**

1. Факультет правосудия создан по соглашению между Казахским академическим университетом и Институтом повышения квалификации судей и работников судебной системы при Верховном суде Республики Казахстан.

2. Факультет правосудия имеет задачу – подготовка нового поколения кадров по специальности «юриспруденция» с глубоким университетским образованием, со знанием иностранных языков (английского или немецкого), овладевших государственным казахским языком, духовно воспитанных и зрелых, для дальнейшей работы в системе органов судебной системы республики.

3. Факультет состоит из казахско-английского отделения (три группы), казахско-немецкого (две группы) и казахско-русского отделения (две группы). На казахско-русском отделении обращается внимание на овладение студентами и английским языком.

4. Прием студентов из числа абитуриентов проводится в двух формах: по направлениям, выдаваемым областными органами судебного администрирования (70%) и непосредственно университетом (30%). Абитуриенты с направлениями пользуются определенным преимуществом.

5. Принимаются на факультет правосудия лица со средним образованием: со знанием английского языка (казахско-английское отделение), немецкого (казахско-немецкое отделение), русского языка (казахско-русское отделение) и во всех отделениях – государственного

языка в объеме средней школы. Сертификатам о прохождении курса по иностранным языкам по профилю дается предпочтение.

6. Основными критериями для кандидатов в студенты являются: наличие прилежной подготовки (в том числе обязательно по иностранному языку), моральная чистоплотность и платежеспособность (обучение платное).

7. Вступительные экзамены проводятся в порядке, установленном Министерством образования и науки РК, в региональных центрах тестирования, а также в университете (г. Алматы) с 5 по 15 августа. Зачисление в студенты состоится с 15 по 20 августа. Владельцы гранта или кредита с направлениями (что желательно) и без них зачисляются в студенты в первую очередь.

8. Контингент студентов ограничен. Обучение платное, в тенге, эквивалентное 1000 условных единиц (долларов США). Университет имеет военную кафедру. Прохождение военной подготовки платное.

9. Иногородние абитуриенты, зачисленные в студенты, обеспечиваются общежитием на общих основаниях.

10. Адрес Казахского академического университета: 480013. Алматы, пр. Абая, 26а. Банковские реквизиты: ОАО Банк «ЦентрКредит», код 719, р/с 800609109, РНН 600400073853, МФО 190501719.

Контактные телефоны:

63-87-51, 69-60-35 (университет),

54-72-47, 54-72-27 (Институт при Верховном суде).

*Ректор Университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*

## **2.12. Утвержденная квота распределения мест регионам по приему студентов на факультет правосудия университета на 2003/04 учебный год (составлена 22 января 2003 г.)**

Распределение мест студентов на факультет правосудия Казахского Академического университета (г. Алматы) по областям и приравненным к ним регионам республики и направляемых региональными судебными органами.

Структура факультета правосудия

1. Казахско-английское отделение (1 группа)
2. Казахско-немецкое отделение (1 группа)
3. Казахско-русское отделение (2 группа)

Примечание:

1. В таблице приведено количество кандидатов в студенты, прошедших конкурсный отбор

2. Для участия в конкурсе может быть направлено большее количество абитуриентов.

*Ректор университета,  
академик НАН РК С.З. Зиманов.*

*Ректор института повышения квалификации судей  
и работников судебной системы при Верховном суде РК  
Т.К. Айтмухамбетов*

### **2.13. Условия приема студентов на финансово-экономический факультет нефти и на юридический факультет нефти университета в 2003/04 учебном году (утверждены приказом ректора от 22 января 2003 г.)**

Эти два факультета являются специализированными, созданы с участием и при поддержке Национальной компании «КазМунайГаз».

1. Финансово-экономический факультет нефти и юридический факультет нефти имеют задачу подготовки нового поколения кадров с университетским образованием, с привлечением сельской молодежи, по указанным специальностям, со знанием основ и статуса нефтегазовой отрасли экономики, одного из иностранных языков (английского), овладевших государственным казахским языком, духовно зрелых для дальнейшей работы в системе нефтегазовой промышленности республики.

2. Финансово-экономический факультет нефти состоит, из казахско-английского отделения (три группы), казахско-русского отделения (две группы). На казахско-русском отделении обращается внимание и на овладение английским языком.

Юридический факультет нефти состоит из казахско-английского отделения (две группы), казахско-русского отделения (две группы). На казахско-русском отделении обращается внимание на овладение английским языком. В каждой группе по 12-15 студентов.

3. Прием студентов из числа абитуриентов проводится в двух формах: а) по направлениям, выдаваемым региональными, дочерними предприятиями Национальной Компании «КазМунайГаз» (70%) и б) непосредственно университетом (30%). Абитуриенты с направлениями пользуются определенным преимуществом при зачислении в студенты.



5. Принимаются на факультеты лица со средним образованием: с базовым знанием английского языка (казахско-английское отделение), русского языка (казахско-русское отделение) и во всех отделениях – государственного казахского языка в объеме средней школы. Сертификатам о прохождении курса по иностранным языкам по профилю дается предпочтение.

6. Основными критериями для кандидатов в студенты являются наличие надлежащей образовательной подготовки (в том числе обязательно по иностранному языку), прилежность, моральная чистоплотность и платежеспособность (обучение платное).

7. Вступительные экзамены проводятся в порядке, установленном Министерством образования и науки РК в региональных центрах тестирования, а также в университете (г. Алматы) с 15 июля по 15 августа.

Зачисление в студенты состоится с 15 по 20 августа в университете (г. Алматы). Владельцы гранта или кредита с направлениями предприятий «КазМунайГаз» (что желательно) и без этих направлений зачисляются в студенты в первую очередь.

8. Контингент студентов ограничен. Обучение платное в тенге, эквивалентное 850 условных единиц (долларов США) за учебный год. Университет имеет военную кафедру. Прохождение военной подготовки платное.

9. Иногородние студенты обеспечиваются общежитием на общих основаниях.

10. Адрес Казахского академического университета: 480013, Алматы, пр. Абая, 26а. Банковские реквизиты: ОАО «Банк ЦентрКредит», РНН 600400073853, ИИК 800609109, КБЕ 17, БИК 190501719.

Контактные телефоны: в Алматы – 263-87-51, 269-60-35 (Университет), в Астане – 176-131.

*Ректор университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*

## **2.14. Новости вуза – Абитуриент-2003**

В Казахском академическом университете с 1 сентября 2003 года работают три новых целевых факультета:

Факультет правосудия создан с участием и при поддержке Института подготовки и повышения квалификации судей при Верховном суде республики. Готовит работников судебной системы. Имеет казахско-английское отделение (две группы), казахско-немецкое отделение (две группы), казахско-русское отделение (две группы).

Финансово-экономический факультет нефти создан при содействии и сотрудничестве с Национальной компанией «КазМунайГаз». Готовит специалистов для работы в нефтегазовой отрасли. Имеет казахско-английское отделение (три группы), казахско-русское отделение (две группы).

Юридический факультет нефти создан при содействии и в сотрудничестве с Национальной компанией «КазМунайГаз». Готовит кадры для нефтегазовой отрасли. Имеет казахско-английское отделение (две группы), казахско-испанское отделение (одна группа), казахско-русское отделение (две группы).

Факультет иностранных языков готовит специалистов по английскому и испанскому языкам – преподавателей и переводчиков.

Контингент студентов ограничен.

Условия приема:

1. Прием студентов из числа абитуриентов проводится в двух формах: а) по направлениям областных и городских судов (или органов судебного администрирования – по согласованию) – на факультет правосудия, региональных нефтегазовых компаний – на финансово-экономический факультет нефти и на юридический факультет нефти; б) непосредственно университетом (в Алматы).

Абитуриенты с направлениями пользуются определенным преимуществом при зачислении в студенты.

2. Набор и отбор кандидатов в студенты в регионах для оформления направлений в соответствующие факультеты университета, а также прием документов абитуриентов непосредственно в университете (Алматы) проводятся с 15 марта 2003 года.

3. Основными критериями для кандидатов в студенты является наличие прилежной подготовки (в том числе обязательно по иностранному языку), моральная чистоплотность и платежеспособность (обучение платное).

4. Принимаются на факультеты лица со средним образованием со знанием английского языка (казахско-английское отделение), немецкого языка (казахско-немецкое отделение), испанского языка (казахско-испанское отделение), русского языка (казахско-русское отделение) и во всех отделениях – государственного казахского языка в объеме средней школы.

Сертификатам о прохождении курса по иностранному языку по профилю дается предпочтение.

5. Зачисление в студенты состоится с 15 по 20 августа в университете: а) по итогам вступительных экзаменов в центрах тестирования,

организованных Министерством образования и науки (путем собеседования), б) по итогам вступительных экзаменов, организованных непосредственно в университете.

Получившие государственные гранты и кредиты зачисляются в первую очередь. Определенным преимуществом пользуются абитуриенты, имеющие направления региональных организаций.

Вниманию абитуриентов!

Университет имеет Договор, заключенный с Институтом повышения квалификации судей при Верховном суде, санкционированный руководством Верховного суда республики от 14 января 2003 г., а также подписанный Меморандум между президентом Национальной Компании «КазМунайГаз» и университетом от 18 января 2003 года о сотрудничестве и взаимоотношениях в области целевой подготовки кадров с университетским образованием.

Указанными соглашениями предусмотрены необходимость рациональной организации подготовки специалистов, прохождение ими широкой производственной практики соответственно в системе органов судебной власти и дочерних и аффилированных предприятиях Национальной Компании «КазМунайГаз», а также их преимущественное трудоустройство в их системах.

Университет имеет связь с рядом университетов России и Европы и намерен еще более ее избирательно расширить в будущем, в частности, начата переписка с крупнейшим нефтяным университетом в г. Данди (Шотландия), Техасским университетом (США).

Университет расположен в центре г. Алматы, имеет свой шестиэтажный учебный корпус площадью более 12 000 кв. м, оборудованные современные общие и специальные классы и аудитории (в том числе компьютерные, Интернет, технические кабинеты самоподготовки, лингофонные, демонстрационные с лазерными проекторами, внутренняя сеть компьютерной информации и др.).

Университет имеет студенческое общежитие в центре города на 200 мест, состоящее из 2- и 3-местных отдельных комнат, с сетью бытового и культурного обслуживания. Оплата общежития умеренная.

По всем вопросам обращайтесь в региональные органы и учреждения судебной власти и «КазМунайГаз», а также в приемную комиссию университета (г. Алматы) по контактным телефонам: 63-87-51, 69-60-35.

Адрес университета: 480013. Алматы, пр. Абая, 26«а». Банковские реквизиты: ОАО «ЦентрКредит банк», РНН 600400073853, ИИК 800609109, Кбе 17, БИК 190501719.

## **2.15. Постановление общего собрания учредителей о самороспуске Казахского академического университета от 30 августа 2003 года**

Присутствовали: С.З. Зиманов, Е.К. Нурпеисов, Г.С. Сапаргалиев, А.Е. Еренов, З.Ж. Кенжалиев.

Слушали: доклады – информацию ректора университета, академика С.З. Зиманова, первого проректора Нурпеисова Е.К. о состоянии и перспективе университета, о численности студентов, обучающихся в нем, а также о наборе студентов в 2002/03 и 2003/04 учебных годах. Указывалось о том, что прием студентов на факультеты университета за последние три года неуклонно и резко уменьшался. На основной юридический факультет в 2001 году поступило 76 студентов, из них на дневное отделение только 34. Такое соотношение было в 2002 году – 52 и 16. Большая организационная работа, проведенная ректоратом (заключение договора с Институтом при Верховном суде РК, с Национальной Компанией «КазМунай-Газ» о совместных действиях по набору новых студентов на специализированные факультеты), натолкнулась в последних числах августа на тупиковые трудности. Заказчики (вторые стороны договоров) поставили университет в известность о невозможности продолжения сотрудничества в прежних оговоренных условиях в силу новых негативных обстоятельств, т. е. сообщили о том, что они не могут направлять абитуриентов из регионов и, по сути, аннулируют подписанные ранее соглашения. А число подавших заявления абитуриентов в 2003 г. (на 25 августа) составило 28 человек. Несостоявшийся набор студентов на 2003/04 учебный год делает бесперспективным существованием университета. Причин сложившегося положения несколько. Главное, надежда на договорный набор провалилась. Кроме того, следует указать и на следующие: а) юридических и экономических вузов в республике появилось чрезмерно много; б) была развернута официальная агитация того, что юристов и экономистов среди безработных стало слишком много, поэтому необходимо ограничение подготовки студентов по этим специальностям; в) культивировалось отрицательное отношение к частным вузам; г) многие частные вузы были лишены права самим принимать новых студентов (введено централизованное комплексное тестирование, проводимое в основном при государственных вузах).

В обсуждении докладов принимали участие ряд учредителей – членов университета (Г.С. Сапаргалиев, З.Ж. Кенжалиев, А. Еренов). Они единодушно, как бы ни было печально, признали необходимость упразднения (самороспуска) университета.

Постановили:

1. При сложившейся ситуации подготовка специалистов по профилю университета («Юриспруденция», «Финансы и кредит», «Иностранные языки», «Археология», «История») не имеет перспективы – упразднение в университете стало неминуемым, с чем учредители согласились.

2. В течение года осуществить самоликвидацию университета как высшего учебного заведения.

3. Поручить ректору университета разработать и осуществить:  
а) планы перевода и передачи обучающихся студентов в другие вузы,  
б) приостановить прием новых студентов с 1 сентября 2003 года.

4. Уполномочить ректора университета принять все необходимые меры по планомерному самороспуску университета, по сохранению имущества и оборудования университета, по недопущению финансового банкротства университета.

Подписали учредители университета:

С.З. Зиманов, академик НАН РК

Г.С. Сапаргалиев, член-корреспондент НАН РК

А.Е. Еренов, член-корреспондент НАН РК

Е.К. Нурпеисов, к.ю.н., профессор

З.Ж. Кенжалиев, д.ю.н., профессор

## **2.16. Записка министру образования и науки Республики Казахстан г-ну Ж. А. Кулекееву о самоликвидации университета от 26 сентября 2003 года**

Ставлю Вас в известность о том, что Казахский академический университет (частный) решением Общего собрания его учредителей от 30 августа 2003 года приступил к самоликвидации. Создана ликвидационная комиссия и студенты, состоявшие в университете, переведены в другие вузы с полным соблюдением их прав и интересов.

Причины ликвидации университета приведены в Постановлении его учредителей, которое прилагается.

Процесс ликвидации университета как юридического лица и как учреждения образования с соблюдением законодательства займет определенное время. Намерены его завершить в первом квартале 2004 года, о чем будет сообщено дополнительно.

Приложение: Постановление учредителей университета от 30 августа 2003 года.

*Ректор университета,  
академик НАН РК С. Зиманов.*

### ВЫСШИЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ В ИСТОРИИ КАЗАХСТАНА

---

#### 2.1. Алма-Атинский государственный юридический институт – первенец высшего юридического образования в Казахстане

В сентябре 1952 г. я был назначен директором Алма-Атинского государственного юридического института. До этого, будучи кандидатом юридических наук, старшим научным сотрудником, в течение небольшого времени одновременно исполнял обязанности заведующего сектором права Академии наук Казахской ССР (1951 – 1952). Об этом институте, в котором я проработал более трех лет, у меня осталось самое приятное и незабываемое впечатление. Возможно оттого, что в этом институте я имел возможность общаться в основном с человеческими людьми-специалистами, у которых я находил понимание и всемерную поддержку и с которыми у меня сложились самые благожелательные, а порою и дружеские отношения. А может, потому, что это было первой моей серьезной пробой относительно самостоятельного руководства таким большим коллективом, как юридический институт, на гражданке – после фронтовых лет и среди преподавателей и особенно среди студентов было много бывших фронтовиков, близких мне по духу и взглядам на жизнь. Во всяком случае, сегодня, хотя прошло с тех пор более полувека, перед моим взором в памяти часто встают живые образы многих профессоров, доцентов и молодых преподавателей института, как будто они были мне родни.

В середине 1955 г. вышло постановление Совета министров СССР об упразднении многих юридических институтов в стране, в том числе и Алма-Атинского юридического института, и об их передаче в региональные университеты в качестве юридических факультетов там, где их не было, или о слиянии их с юридическими факультетами университетов там, где ранее они были. Тогда в Казахстане был единственный университет – это Казахский государственный университет им. С.М. Кирова. В нем юридического факультета не было. К концу учебного года, с июня 1955 г., началась передача дел, кадрового состава, оборудования Юридического института в университет (ректор академик Т.Б. Дарканбаев) и формирование юридического факультета в его структуре. Все это происходило довольно согласованно и оперативно.

Я стал первым деканом юридического факультета университета. Начав в нормальном ритме первый для факультета новый учебный год, в середине декабря 1955 г. решением Министерства высшего образования Союза ССР я был командирован в очную докторантуру в Институт государства и права Академии наук Союза ССР (г. Москва) с предоставлением места для проживания в главном здании Московского университета на Ленинских горах. Так что историю Алма-Атинского юридического института знаю не понаслышке и не только по архивным документам, являюсь одним из ее участников.

Несколько слов об истоках высшего юридического образования в республике. К сожалению, начало со временем все больше остается в тени времени. Между тем начало важно не только для удовлетворения жажды исторического познания. Оно таит в себе и «перво-клетку» развития и важно для осмысления современного состояния высшего юридического образования, ориентированного на будущее, ибо оно входит и является составляющим элементом его кодового определения.

Алма-Атинский юридический институт был создан в самом начале 1938 г. на базе Института советского строительства, действовавшего с 1 января 1934 года. Студенческий контингент в первый учебный год составлял 130-140 человек, из них 100 студентов нового набора, а остальные переведены из Института советского строительства. Через год Юридический институт получил новый добротный двухэтажный учебный корпус с лекционными залами и просторной столовой, в центре города, который сохранился и ныне по ул. Шевченко. Первым директором института был назначен кандидат экономических наук Дмитрий Викторович Кузнецов, до этого более двух лет проработавший проректором и деканом экономического факультета Казахского государственного университета. Он через Правительство республики обратился в Министерство юстиции СССР о направлении в институт молодых ученых. Вот что о нем пишет Л.В. Дюков, работавший с ним вместе почти с момента организации Юридического института: «Заслугой Д.В. Кузнецова является, во-первых, приглашение первых молодых ученых-юристов, закончивших в 1938 г. аспирантуру в Московском и Ленинградском юридических институтах, создание для них элементарных бытовых условий: жилья, медицинского обслуживания и много другого. Во-вторых, хорошая организация учебного процесса, установление товарищеской, доброжелательной атмосферы в коллективе».<sup>1</sup> Среди первых приглашенных с учеными степенями на работу были: Леонид

<sup>1</sup> Дюков Л.В. Становление и развитие высшего юридического образования и юридической науки в Казахстане // Научные труды Высшей школы права «Эділет». Алматы, 1997. № 2. С. 3.

Васильевич Дюков, выпускник Московского юридического института, проходивший аспирантуру в Ленинградском юридическом институте, начиная с 1938 г. стал заведовать кафедрой государственного права, а затем назначенный заведующим кафедрой теории и истории государства и права (1943 – 1960), а в послевоенные годы одновременно исполнял обязанности заместителя директора и директора института. Он был старейшим и неувядаемым профессором права. Он имел хорошее музыкальное образование и поставленный голос. Ветеран высшего юридического образования Республики Казахстан. До старости лет (прожил до 92 лет) в свободное время по просьбе студенческой и преподавательской аудитории нестареющим голосом исполнял оперные арии; Андрей Никитич Агеев, окончивший Ленинградский юридический институт и после защиты диссертации оставленный там же заведующим кафедрой гражданского права, и на новом месте назначенный в 1938 году руководителем аналогичной кафедры. В последующие годы он одновременно был зам. директора и директором института; Бажанов Александр Тихонович, окончил юридический факультет Казанского университета и с 1940 г. в ученой степени кандидата юридических наук заведовал кафедрой судебного права; Георгий Митрофанович Маслов, окончивший Ленинградский юридический институт, кандидат юридических наук, руководил кафедрой трудового и колхозно-земельного права с 1940 года; Михаил Павлович Шаламов, окончивший Московский юридический институт и его аспирантуру, с 1938 по 1941 г. руководил кафедрой уголовного права; Василий Андреевич Хван, закончив аспирантуру по специальности «Криминалистика» Московского юридического института, в 1939 г. по направлению прибыл в Алма-Атинский юридический институт. Его уважали и преподавательский коллектив, и студенты как замечательного специалиста-криминалиста, строгого и доброго, принципиального и исключительно честного коллегу и наставника студенчества. Он создал и возглавлял кафедру криминалистики, временами переходил на работу директором Института судебной экспертизы, но не прерывал педагогическую работу в институте.

К сожалению, многие приглашенные из центра и других городов недолго задержались в Алма-Атинском государственном юридическом институте: часть уехали из Казахстана, а некоторые перешли на работу в партийно-советские органы. Так, А.Н. Агеев в 1944 г. перешел на работу в систему наркома юстиции республики; А.Т. Бажанов, проработав около года, уехал в Казань; М.П. Шаламов в 1941 г., т. е. через три года работы в Алма-Ате, вернулся в Москву. Но они внесли немалый вклад в становление и взросление Юридического института,



в подготовку молодых кадров-юристов, а также нового поколения молодых преподавателей.

Особо следует сказать об огромной заслуге Таира Мулдагалиевича Культелеева в истории и в жизни Алма-Атинского государственного юридического института. Он выпускник Саратовского юридического института, проходил аспирантуру в Ленинградском юридическом институте и защитил в 1939 г. диссертацию на степень кандидата юридических наук. 7 апреля 1940 г. приказом народного комиссара юстиции Казахской ССР он был назначен директором Алма-Атинского государственного юридического института. Вскоре, в самом начале 1942 г., не проработав в этой должности и года, был мобилизован на фронт. По ходатайству ЦК Компартии и Правительства республики Т.М. Культелеев в середине 1943 г. был демобилизован и вскоре второй раз был назначен директором юридического института. Это были трудные годы Отечественной войны. К тому же его назначение директором совпало с возвращением Московского юридического института в Москву в полном составе профессоров, преподавателей и студентов. В связи с этим первый государственный юридический институт в Алма-Ате, созданный в начале войны на базе двух институтов – Московского и Алма-Атинского, был расформирован, и Алма-Атинский государственный юридический институт был восстановлен в прежнем статусе. По отзывам его коллег по институту, Т.М. Культелеев быстро завоевал большой авторитет в коллективе и в республиканских директивных органах. Специальная комиссия Министерства юстиции Союза ССР во главе с профессором А.И. Денисовым, проверявшая в середине 1946 г. послевоенную деятельность института, отметила «высокий уровень подготовки юристов высшей квалификации и организации учебного процесса».<sup>1</sup> В период организации Академии наук Казахской ССР в 1946 г. кандидатура Т.М. Культелеева была рекомендована в члены-корреспонденты Академии наук. В конце того же года он был приглашен Академией наук на должность заведующего научно-исследовательским сектором права при президенте Академии наук и принял его 14 февраля 1953 г., будучи докторантом Института государства и права Академии наук СССР. В канун защиты докторской диссертации (Москва) по специальности «Уголовное право» Т.М. Культелеев в возрасте 42 лет трагически погиб.

Мы уже подробно отмечали, что значительную веху в истории и развитии правовой науки и высшего юридического образования в

<sup>1</sup> Дюков Л.В. Высшему юридическому образованию 60 лет // Научные труды Высшей школы права «Әділет». 1997. № 2. С. 4.

Казахстане составил период пребывания в Алма-Ате большой группы видных профессоров и ученых-юристов Союза ССР в связи с перебазированием сюда в полном составе Московского юридического института в годы Великой Отечественной войны. Среди них были известные профессора: Н.Д. Казанцев, С.С. Кравчук, И.С. Перетерский, А.А. Пионтковский, Б.М. Арсеньев, А.С. Стальгевич, А.Н. Трацнин, С.Л. Фукс, М.А. Чельцов-Бебутов, С.В. Юшков и др. Они заведовали кафедрами, вели занятия в объединенных студенческих аудиториях. Под их научным руководством в Алма-Ате и после их возвращения в Москву (к концу и после войны) готовились аспиранты и докторанты, получившие впоследствии степень кандидатов и докторов юридических наук.

Алма-Атинский государственный юридический институт (1938–1955) занимает особое место в истории высшего юридического образования в республике, подготовки кадров для правоохранительных органов и правовой науки в Казахстане. В первое десятилетие послевоенных лет большинство студентов в юридическом институте составляли фронтовики, сменившие солдатские шинели и офицерские погоны на гражданские. Я, как офицер, хорошо знал их психологию и настрой. Среди преподавателей были и участники боевых сражений, имевшие ранения и инвалидность. Они-то были организованны и активны в педагогической и общественной деятельности. Так, Станислав Николаевич Савицкий, кандидат юридических наук, доцент, не имел обеих ног и одной руки, умный, удивительно энергичный и мозгастый, наряду с педагогической работой возглавлял комсомольскую организацию и был душой и организатором общеинститутских мероприятий, начиная со студенческих кружков спортивной и художественной самодеятельности до содержательного и красочного оформления новогодних, юбилейных и праздничных вечеров студенческой молодежи. Якоб Михайлович Бельсон, доктор юридических наук, с ампутированными ниже колен ногами, будучи на протезах, руководил кафедрой государственного права зарубежных стран и международного права. Славился как оратор и вместе с тем активный участник студенческой общественной самодеятельности.

При мне (1952 – 1955) преподавательский коллектив института по составу был профессионален, многонационален, удивительно един и дружен, несмотря на наличие в нем представителей трех поколений. Перечислю заведующих кафедрами: кафедрой уголовного права руководил профессор Сергей Яковлевич Булатов (русский), временами – Александра Афанасьевна Филимонова (русская), во главе кафедры гражданского права стоял доцент Георгий Митрофанович Степанен-

ко (украинец), кафедрой криминалистики руководил доцент Василий Андреевич Хван (кореец), кафедрой теории государства и права – доцент Михаил Павлович Хангапов (бурят), кафедрой государственного права – Константин Флегмонович Котов (русский), кафедрой истории государства и права – Леонид Васильевич Дюков (русский), кафедрой уголовного процесса – доцент Элиазар Семенович Зеликсон (еврей), кафедрой гражданского процесса – доцент Матвей Абрамович Ваксберг (еврей), кафедрой политической экономии – доцент Марк Ефимович Барабтарло (еврей), кафедрой государственного права и международного права Якоб Михайлович Бельсон (еврей), кафедрой казахского языка и иностранных языков – Искандер Ажигалиев (казах). А директором института был Салык Зиманович Зиманов (казах). В числе опытных и ведущих преподавателей значились профессор В.Н. Маркелов (уголовное право), доцент А.М. Агушевич, Е.У. Кириенко (уголовный процесс), доцент В. Попов (криминалистика), Андронников (римское право), доцент И.Д. Фондаминский (гражданское право и процесс), доцент А.Н. Таукелов (история правовых учений) и др. Они в основной массе были беспокойны, инициативны и задавали рациональный тон всей деятельности института. За ними шла плеяда талантливой молодежи на ассистентских должностях – вчерашние выпускники Института. Среди них были: С.С. Сартаев, Ю.Г. Басин, Е. Хаиржанов, Е.Б. Баянов, К.А. Шайбеков, С.Н. Савицкий, Л.М. Вайсберг, К.А. Абжанов, И.И. Войцеховский, К. Жоламанов, А. Жакипова, З. Абдуллина, К. Ургеншбаев, Х. Садыков, С. Жадбаев, Б. Базарбаев, Г.Ф. Поленов и др. Ассистент Султан Сартаевич Сартаев, окончивший этот институт 2-3 года тому назад, выдвигался на временное заведование кафедрой государственной права во время отсутствия ее руководителя. Не могу не упомянуть благодарную, инициативную и активную роль женщин-преподавателей, внесших немалый вклад в обучение и воспитание студенчества. Среди них выделялись: Александра Афанасьевна Филимонова (уголовное право), Тамара Николаевна Савицкая (немецкий язык), Екатерина Карловна Булатова (немецкий язык). Мне как директору института, не имевшему прежде вузовского опыта, но имевшему опыт старшего офицера в рядах Советской армии в годы ВОВ, повезло работать с таким составом, и я, естественно, прислушивался к ним. Я чувствовал себя раскованно и находил вокруг себя советников, помощников и энтузиастов своего дела, и всегда они при необходимости приходили мне на помощь. Светлую и лестную память о них и о тех годах я сохранил в течение всех пятидесяти прошедших лет.

Ветераном высшего юридического образования в Казахстане является Леонид Васильевич Дюков, доцент, впоследствии ставший профессором. Он работал в Алма-Атинском государственном юридическом институте с самого начала его организации, с 1938 г., до его реорганизации в юридический факультет Казахского государственного университета, а затем долгие годы в последнем. К тому, что было сказано много доброго о нем несколько раньше, можно добавить несколько слов о его особой дружбе с Т.М. Культелеевым. В период прохождения аспирантской подготовки в Ленинградском юридическом институте он познакомился с Т.М. Культелеевым, также проходившим там аспирантуру, который и пригласил его на работу в Юридический институт в Алма-Ате. Их знакомство в дальнейшем переросло в настоящую личную и семейную дружбу. Родители Л.М. Дюкова, эвакуированные в годы Великой Отечественной войны, несколько лет жили в алма-атинской квартире Т.М. Культелеева одной большой семьей. В свою очередь родители Л.В. Дюкова настояли, чтобы Т.М. Культелеев, проходивший докторантуру в Москве в конце 40-х и в начале 50-х годов, жил не в городке аспирантов и докторантов, а только у них.

Особо, в высшей степени уважительно следует сказать о профессоре Сергее Яковлевиче Булатове (1898 – 1965). Он был уникальной личностью и педагогом. Никто другой не мог претендовать на ту особую роль, которую он занимал при жизни в истории высшего юридического образования в Казахстане. В его лице соединились редкие качества: высочайший специалист по уголовному праву, признаваемый в таком качестве в СССР и зарубежом. Он буквально завораживал аудиторию содержанием и формой лекционных выступлений. К этому следует добавить его честность и человечность. Он близко воспринимал нужду и страдания других, особенно студентов, и всегда был готов прийти им на помощь, выделяя им часть своей заработной платы. Можно понять, что случилось привести о кончине Сергея Яковлевича в 1965 году: студенты не могли сдерживать слезы, и не только они.

Сергей Яковлевич Булатов, коренной русский, беспартийный, из интеллигентной семьи, отец работал директором гимназии в г. Тамбове, в 1917 г. поступил и в 1922-м блестяще закончил юридический факультет Московского университета. Он был неординарно способный. Работая в научных и учебных заведениях Москвы, близко сошелся с выдающимися юристами и видными государственными деятелями тех лет – народными комиссарами юстиции РСФСР Н.В. Крыленко и Д.И. Курским, председателем Верховного суда РСФСР П.И. Стуч-

кой. С.Я. Булатов вместе с ними готовит публикации, редактирует издания. Благодаря своим таланту, культуре и широкому кругозору Сергей Яковлевич быстро вошел в столичную интеллигентную среду. Вот что пишет о нем профессор Л.В. Дюков, знавший его по учебе в Московских юридических вузах и по совместной работе в Алма-Ате: «Личность Сергея Яковлевича была исключительной. Он в совершенстве владел греческим, латинским, французским и немецким языками, хорошо знал русскую и мировую литературу, музыку, живопись, театр, вращался в художественной элите Москвы, лично знал Есенина, Айседору Дункан и многих других деятелей культуры. Сергей Яковлевич обладал независимым характером, придерживался либерально-демократических взглядов». В 1941 г., перед войной, он прибыл в столицу Казахской ССР Алма-Ату с направлением Министерства юстиции СССР на должность заведующего кафедрой Алма-Атинского государственного юридического института. Он уже имел звание профессора (с 1933 г.). На самом деле фактически он был сослан в «глубинку».

Я знал профессора С.Я. Булатова весьма близко: не столько как директор Юридического института (с 1952 г.) и до этого как заведующий сектора права и после как директор Института философии и права (1948 – 1952, 1958 – 1965), а главное – восхищенный его знаниями и человечностью, ораторскими данными, высокой культурой и нравственностью. Мы часто говорили в открытую. Он любил казахскую землю и ее культуру как свою, русскую, увлекся изучением наследия Ч.Ч. Валиханова, великого казахского и российского ученого и просветителя середины XIX века. Гуманистические воззрения, по сути человеческие, в поисках путей их реализации привели его в свое время, в молодости, в партию Конституционных демократов (кадетов), в которой состоял с весны до осени 1917 года. В годы Советской власти этот пункт его биографии служил постоянным мотивом его преследования и гонения, что не могло не сказаться на его ранней смерти. О том, как С.Я. Булатов терпел и страдал, был пленником большевистской идеологии нетерпимости, говорят следующие факты. После защиты кандидатской диссертации, посвященной уголовно-правовой политике эпохи империализма, в которой была использована «буржуазная литература» и в связи с преследованием и арестом его учителей проф. М.Н. Гернета, проф. Н.В. Крыленко, ему, С.Я. Булатову, по сути, предложили покинуть Москву. Его докторскую диссертацию «Уголовное законодательство периода Великой французской революции», блестяще защищенную в Москве на ученом совете Института государства и права в начале

50-х годов XX века, так и не утвердили из-за «идеологической неблагонадежности». Он настолько был и принципиален и в обиде, что на мое предложение предоставить работу на повторную защиту, и, что такая возможность согласована с А.Ф. Шебановым, начальником Главного управления экономических и юридических вузов Министерства высшего образования СССР, он наотрез отказался, говоря, что однажды защитился.

Будучи профессором Алма-Атинского государственного юридического института, он впервые перевел со староготского на русский язык «Каролину», правовой памятник ранне-, средневекового немецкого государства.<sup>1</sup> Как дополнительное учебное пособие для юридических вузов страны она была одобрена Главным управлением экономических и юридических вузов Министерства высшего образования союза ССР. С.Я. Булатов по складу ума и гражданскому мироощущению был истинным гуманистом и интернационалистом, воспитанным на добрых традициях передовой русской интеллигенции. Он любил казахов и преданно изучал казахскую историю. Опубликовал ряд ценных научных статей о Чокане Валиханове и его роли в казахско-русских отношениях. Ему принадлежит крылатое выражение: «Я русский, и мне судьба возложила обязанность готовить научные кадры – аспирантов и докторов наук из казахов, ибо русских готовят во многих местах». Его любили и обожали в институте и за его пределами. И такой легендарный, сказал бы «штучный», профессор, больше человек, чем профессор, постоянно подвергался гонениям со стороны директивных партийных органов за то, что он был выходцем из передовой русской аристократической семьи и что в самые молодые годы не воспринимал режим большевиков, хотя в дальнейшем относился совершенно лояльно. В его записи краткой автобиографии есть указание о том, что «с весны по осень 1917 г. состоял в партии конституционных демократов (кадетов)». А эта партия по официальной идеологии большевиков считалась контрреволюционной и враждебной по отношению к коммунистическому режиму. Политическое обвинение С.Я. Булатова дополнялось и тем фактом, что он был учеником и последователем опального ученого Крыленко, одного из виднейших революционных деятелей первых лет Советского государства, и за то, что будучи уже ученым выступал вместе с ним – со своим учителем против научных концепций академика А.Я. Вышинского, долгие годы являвшегося Генеральным прокурором Союза ССР. Мне в бытность директором института

<sup>1</sup> «Каролина» в пер. С. Я. Булатова была впервые опубликована в Алма-Ате в 1954 году под моей редакцией.

неоднократно предлагалось директивными партийными органами освободить его от заведывания кафедрой уголовного права. Два-три раза я снова восстанавливал Сергея Яковлевича в должности зав. кафедрой, как только наступила относительная «тишина» в партийных идеологических органах.

Такое же случалось и с доцентом Матвеем Абрамовичем Ваксбергом, любимцем коллектива института. Эрудит Ваксберг – неутомимый труженик, предельно добрый и честный человек. Он окончил юридический факультет Киевского университета, прибыл в Алматы в 1937 г. в порядке административной ссылки. По политическим мотивам не раз увольнялся из института. По просшествии небольшого времени, когда несколько утихали страсти охоты за «идейными врагами», я снова восстанавливал его доцентом, беря ответственность на себя. В сохранившихся, теперь опубликованных документах говорится, что директор института С.З. Зиманов «в 1952 году принял на работу, фактически восстановил ранее уволенного по политическим мотивам М.А. Ваксберга»,<sup>1</sup> а в другом месте сказано, что М.А. Ваксберг «вновь принят на работу С.З. Зимановым».<sup>2</sup> В те годы «партийному гонению» подвергались и преподаватели еврейской национальности. Хотя преобладание среди ведущих преподавателей лиц еврейской национальности было закономерно и служило только на пользу при подготовке кадров. Я считал идеологическую установку в этой части внутренне надуманной, на деле ни на йоту не руководствовался ею и совершенно не воспринимал ее. Это было моим естественным убеждением, выработанным на протяжении жизни и особенно в годы Отечественной войны. Вот как неоднократно в своих статьях вспоминал об этих годах известный ученый-юрист, профессор Юрий Григорьевич Басин. Молодым, по его словам, в 1953 г. он пришел проситься на работу в Алма-Атинский юридический институт с большим сомнением в том, что вряд ли его примут, так как он был евреем, а в то время шла навязанная партией антиеврейская кампания. Как вспоминал этот случай сам Ю.Г. Басин, будучи известным профессором, «услышав мой ответ, что национальный признак – его принадлежность к евреям – не играет никакой роли для преподавателей», был удивлен и обрадован.

В советскую эпоху высшее образование, в том числе юридическое, было идеологизировано. Это выпукло сказывалось не только на учебных программах, где преобладали предметы «идейного» профиля,

<sup>1</sup> *Тлелина Ш.* Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане. Алматы, 2005. С. 166.

<sup>2</sup> Там же. С. 69.

такие как история КПСС, «исторический материализм», «история государства и права СССР», «международное рабочее движение», «политическая экономика» и др. Партийные комитеты и административные органы, в компетенцию которых входили надзор и управление вузами, зорко следили за «идейной благонадежностью», за «идейной чистотой» преподавательского состава, придирались ко всему, выдумывая идейные «недостатки» и «отклонения», якобы имевшие в истории биографии некоторых известных профессоров и доцентов, ничем не провинившихся, а, наоборот, отличавшихся в педагогической деятельности. При моем директорстве в 1952-1955 гг. почти при каждой партийно-идеологической проверке деятельности института, которая проводилась довольно часто, то тайно, то открыто, как правило, обращали внимание на кандидатуры профессора Сергея Яковлевича Булатова, доцента Матвея Абрамовича Ваксберга как лиц якобы в политическом плане «неблагонадежных», а также на преобладание евреев в преподавательском составе. Скажу откровенно, хотя я был членом партии коммунистов – вступил на фронте, все эти «идейные критерии» я воспринимал по-своему, старался по возможности смягчить и обходить их, придавая первостепенное значение критериям человечности и профессиональному качеству сотрудников.

## II

К моменту моего назначения директором Алма-Атинского государственного юридического института (1952 г.), несмотря на наличие здесь достаточного количества компетентных преподавателей, в целом все же ощущалась необходимость принятия неотложных мер по подготовке и переподготовке преподавательского состава. Был только один профессор и ни одного доктора наук, один казах (А. Таукелов) среди 14 кандидатов наук и доцентов. Числились 22 аспиранта, и почти все без видимой перспективы защиты диссертации. Институт и остепенившиеся преподаватели не имели опыта подготовки аспирантов, да и в годы войны не было ни времени, ни возможности думать об этом. Эта тенденция сохранилась в республике и до начала 50-х годов.

В этих условиях наиболее эффективным путем в подготовке аспирантов было обучение их в крупных Московских и Ленинградских вузах и в центральных академических исследовательских институтах. Тут формальности, связанные с перепиской с этими учреждениями о



приеме ими наших аспирантов для дальнейшей их подготовки, могли занять немало времени. Поэтому я принял решение взять с собою 12 человек из числа числившихся аспирантов и ассистентов в Москву и там, на месте, договариваться об их прикомандировании. Это было рискованное, но вынужденное решение. Была у меня какая-то уверенность в положительном решении. Помог мне в реализации этого плана профессор А.Ф. Шебанов, возглавлявший в это время Управление университетов, экономических и юридических вузов Министерства высшего образования СССР. Я его знал по Институту государства и права Академии наук Союза ССР, где он работал старшим научным сотрудником в период прохождения мною аспирантуры в этом институте. По его распоряжению все алмаатинцы, приехавшие со мною в столицу, были зачислены в аспирантуру частью Института государства и права АН СССР, частью юридического факультета Московского университета и устроены в аспирантских общежитиях. Среди них из Алма-Аты были: А. Жакипова, К.С. Ургеншбаев, К. Жоламанов, Н. Жангильдин, З.К. Абдуллина, А.Ж. Жакипова, Л. М. Вайсберг и др. Почти все они впоследствии с защитой кандидатских диссертаций вернулись в Алма-Ату.

Вот что об этом периоде писали свидетели – известные ученые-юристы. Приходится излагать их высказывания текстуально, хотя в них содержатся похвальные строки обо мне. Слов из песни не выкинешь. Ветеран Алма-Атинского государственного юридического института, проф. Леонид Васильевич Дюков в одной из своих статей-воспоминаний писал: «Смелый и решительный шаг в подготовке новых молодых кадров ученых-юристов С.З. Зиманов осуществил сразу с приходом к руководству института... и уже в 1952 г. направил полтора десятка наших аспирантов в Московский юридический институт и Институт государства и права Академии наук СССР для завершения и защиты кандидатских диссертаций».<sup>1</sup> Профессор Ю.Г. Басин, имея в виду начало исследовательской работы и подготовки кадров в Алма-Атинском юридическом институте, писал: «Решающую роль в этом сыграла активная деятельность в данной области молодого руководителя института, одного из самых первых кандидатов юридических наук Казахстана (ныне – академика Национальной академии наук – С.З. Зиманова). Его энергией и его усилиями были обеспечены подготовка и защита в Москве кандидатской диссертации большой группы молодых представителей Алма-Атинского государственного юридического института».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Научные труды Высшей школы права «Әділет». Алматы, 1997. № 2. С. 4-5.

<sup>2</sup> Там же. 1998. № 3.С. 12.

Научно-исследовательская работа в стенах учебного института, получившая определенное оживление с эвакуацией Московского юридического института с профессорами в столицу Казахстана в годы войны, ограничившаяся в основном рамками частичной подготовки докторских и кандидатских диссертаций, на некоторое время заглохла в связи с их реэвакуацией в Москву. Первые печатные труды в истории Алма-Атинского юридического института в виде «ученых записок» были опубликованы в 1953 – 1955 годах. Этот факт был отмечен как событие в истории института и положил начало научным разработкам с публикацией их результатов.

В те годы придавалось первостепенное значение организации внеучебного времени студентов. Это считалось важным в духовном, идеологическом и образовательном планах и для саморазвития студентов. Наличие работающей массовой комсомольской, профсоюзной и студенческой организаций со своими руководящими структурными ячейками представляло хорошую базу для такой деятельности. В таких делах вместе с тем нужен организатор – вожак и авторитетный координатор. Такой человек явился в лице доцента Станислава Николаевича Савицкого, фронтовика, о котором мы уже упоминали. Он в студенческой среде был преданным и умным организатором. Проводились ежегодные городские смотры художественной самодеятельности и спортивной подготовки студентов в вузах.

На этих смотрах-конкурсах, проводившихся в 1953 – 1955 гг., Юридический институт, несмотря на его скромный студенческий контингент по сравнению с другими вузами, постоянно завоевывал призовые места, а по некоторым видам – художественной самодеятельности студентов, отдельным ее жанрам – первые и вторые места. Эти успехи отчасти объяснялись привлечением в качестве руководителей кружков на платной основе мастеров высокого класса. Так, домбровым кружком руководил редкий талант, народный артист республики Нур-гиса Тлендиев, русским драматическим кружком – ведущий артист русского драматического театра им. Лермонтова народный артист Е. Диордиев, казахским драматическим кружком – ведущий артист Казахского драматического театра, народный артист Кармысов, хоровым кружком и оркестром духовых инструментов известные артисты и композиторы. Спортивные секции вели известные в республике мастера спорта.

Юбилейные и новогодние вечера студентов и коллектива института проводились особенно тщательно и красочно. Они привлекали много молодежи из других вузов.

Неутомимый исследователь истории правовой науки в Казахстане, доктор юридических наук Шолпан Тлепина, разбирая архивы бывших Центральных партийных органов республики, обнаружила материалы и выступления ряда руководителей научных и высших учебных заведений на собрании работников вузов и научных работников в Алма-Ате, состоявшемся 25 декабря 1952 года. Среди них было и мое выступление как директора Алма-Атинского государственного юридического института, о котором, правда, я успел забыть. В нем шла речь о принципах и ответственности подготовки молодых специалистов-юристов для работы в правоохранительных органах. Мне показалось, что мысли, высказанные мною на том собрании, не потеряли значения и в наше время. Поэтому здесь я привожу места из книги Ш. Тлепиной, с ее впечатлениями и комментариями, относящимися к моему выступлению: «Его выступление было энергичным, напористым, ставило высокие требования перед студентами-юристами. Он говорил о том, что «необходимо предъявлять строгие неотступные требования, чтобы они были честными, добросовестными в своих действиях, в быту и в поведении, пресекать каждый случай проявления нечестности». В выступлении новый директор Алма-Атинского юридического института уделил особое внимание научно-исследовательской работе в институте. С его приходом был организован юридический лекторий для практических работников суда, прокуратуры МВД и МГБ; стали проводиться ежемесячные семинары по обмену опытом среди научных работников-криминалистов и работников следствия и розыска, пользовавшихся впоследствии популярностью у практических работников. Он отмечал: «У нас отстает научно-исследовательская работа, а раз слаба научно-исследовательская работа, то мы не можем оказать нужную, в полной мере требуемую помощь практическим работникам». Вместе с тем С.З. Зиманов обратил внимание как своих коллег, так и присутствовавших на собрании на отсутствие связи вузов и советских органов: «У нас еще не налажена связь с советскими органами. У нас еще нет ни одного труда, обобщающего работу постоянных комиссий местных Советов». В заключение С.З. Зиманов подчеркнул: «Мы не остановимся на полпути и будем бороться и добьемся такого положения, чтобы Юридический институт стоял и был на высоте своего положения по подготовке специалистов, всесторонне развитых, преданных делу партии и народа».

В этом моем выступлении чувствуется задор, присущий в те годы, и желание творить больше полезного на том участке, за который несешь ответственность. Алма-Атинский государственный юриди-

ческий институт, являвшийся единственным вузом на территории Казахстана по подготовке кадров-юристов высшей квалификации на протяжении с конца 30-х годов до середины 50-х годов XX века, решением Союзного Правительства от 25 мая 1955 г. был реорганизован в юридический факультет Казахского государственного университета им. С.М. Кирова (ныне: Казахского Национального университета им. аль-Фараби). Это был первый юридический факультет в истории высшей школы в КазССР, а я стал его первым деканом.

## **2.2. Казахский государственный юридический институт – второе высшее юридическое учебное заведение**

Почти в течение сорока лет – с 1955 до 1994 года – не было в Казахстане самостоятельного юридического института. Первый юридический институт, созданный в 1938 году на базе Института советского строительства, был преобразован в 1955 году в юридический факультет Казахского государственного университета им. С.М. Кирова и составил один из его крупных факультетов. И вот теперь 14 марта 1994 г. Указом Президента Республики Казахстан был образован Казахский государственный юридический институт в Алма-Ате, столице независимого Казахстана. По времени он стал вторым юридическим институтом в республике.

Время создания Казахского государственного юридического института было особенным. С распадом Союза ССР и провозглашением государственной независимости (суверенитета) республики, особенно начиная с конца 80-х годов прошлого века, в крае создалась обстановка «мирной революции» в первую очередь в настроениях и взглядах, в политических установках как у большинства населения, так и среди общественных и государственных деятелей. Суть их заключалась в осознании необходимости коренного обновления морально-нравственного климата и социально-экономической структуры в стране и всего того, что было связано со старым тоталитарным режимом на путях свободного и демократического развития. Это было важнейшим поворотным этапом в истории Казахстана. Тогда мы не представляли всю сложность переустройства общественных и государственных институтов и векторов и насколько этот этап будет труден и куда нас и республику выведет. Желание свободы, вдохновленное внутренней народной духовной силой, – это мощнейший фактор времени и переделки общественной жизни – именно эта сила была на стороне новых реформаторов. Одной из отраслей, где

проявилась эта патриотическая сила, была сфера высшего образования. 18 января 1992 г. новый Парламент принял Закон «Об образовании». Вслед за принятием 28 января 1993 г. первой Конституции, 10 апреля 1993 г. был принят закон о высшем образовании. В этих законодательных документах подтверждалось положение о том, что Республика Казахстан содействует частной системе образования, в том числе высшего образования. Однако рычаги реализации этих идей, ответственности и контроля не были разработаны или были малоэффективными.

Началось массовое увлечение созданием юридических факультетов и отделений в рамках ряда существующих и вновь образованных высших учебных заведений.

## I

Накануне распада Союза ССР на территории Казахстана функционировали два юридических факультета – один при Казахском государственном университете им. С.М. Кирова (образован в 1955 г.), другой – при Карагандинском государственном университете (образован в 70-х годах XX века) (первый декан М.И. Имашев); Высшая школа МВД Союза ССР в г. Караганде (первый начальник генерал Б.С. Бейсенов). Время от времени еще в 70-80-х годах прошлого века говорили о необходимости создания самостоятельного государственного юридического института в Казахстане.

Эта идея приобрела реальную силу и ставилась в стенах нового Парламента – Верховного Совета независимого Казахстана, первое заседание которого состоялось 24 апреля 1990 года. Она стала материализоваться в связи с постановкой и решением вопроса об организации научно-исследовательского Института государства и права в составе Академии наук, который считался первоочередным. Инициаторами были ученые-юристы, философы и историки, избранные депутатами Парламента от Академии наук и от других творческих организаций (С.З. Зиманов, М.К. Козыбаев, Ж.М. Абдильдин). Они сознавали свою профессиональную ответственность и в то же время доказывали острую потребность в организации новых научных и учебных юридических высших учреждений в процессе разработки и принятия новым Парламентом новых законов, направленных на создание законодательных основ демократии, свободы личности и рыночных отношений. Эта инициатива была поддержана Президентом Н.А. Назарбаевым и Правительством. Необходимость разработки и решения вопроса о создании Института государства и права в

структуре Академии наук и об открытии юридического учебного института была включена в Указ Президента от 6 июня 1990 г. «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью». В нем говорилось: «Совету Министров КазССР рассмотреть вопрос об образовании в 13-й пятилетке самостоятельного Института государства и права Академии наук КазССР для проведения фундаментальных исследований по проблемам совершенствования республиканского законодательства и открыть Республиканский юридический институт в целях улучшения профессиональной подготовки кадров для правоохранительных органов». 10 ноября 1991 г. вышло Постановление Кабинета министров республики «Об организации Института государства и права Академии наук Казахской ССР» на базе правовых подразделений Института философии и права АН республики. Вскоре решением Президиума Академии наук я был назначен его почетным директором.

После создания научно-исследовательского Института государства и права центр внимания указанных депутатов и других поддержавших их лиц переместился на вопросы организации высшего юридического учебного заведения, призванного заниматься в дополнение к юридическим факультетам КазГУ и КарГУ подготовкой нового поколения молодых кадров-юристов. В середине 1992 г. Президентом республики Н.А. Назарбаевым было подписано поручение Правительству об организации такого учебного института. Однако его создание, по меркам того уплотненного времени, затянулось в основном из-за необходимости предварительного решения ряда важных организационных вопросов. Инициаторов создания Института особенно активно поддерживал Каирбек Шошанович Сулейменов, в то время влиятельный и авторитетный чиновник при Президенте республики, от отношения которого зависело немало в области юриспруденции. Он занимал пост то государственного советника Президента, то руководителя государственно-правового отдела в аппарате главы государства. Я был принят Президентом 16.12.1991 г. в его рабочем кабинете при Верховном Совете, 14.04.1992 г. – по окончании заседания конституционной комиссии, на которой председательствовал глава государства. Одним из вопросов, затронутых на этих встречах был вопрос об ускорении создания государственного юридического института, в чем был заинтересован и сам Президент. В начале 1993 г. К.Ш. Сулейменов передал мне пожелание Президента о том, что если я соглашусь быть директором (ректором) института, то он даст распоряжение об его немедленной организации

и создании необходимых условий для его функционирования. Я не мог принять это предложение, мотивируя необходимость назначения на эту должность более молодого руководителя. Да и в то время я всецело был увлечен депутатской деятельностью в Парламенте. 4 июня 1993 г. эта просьба снова была повторена. В этот раз от имени группы известных моих коллег-юристов. Когда я был приглашен к К.Ш. Сулейме-нову, из его кабинета выходила группа ведущих юристов-ученых, в том числе М.К. Сулейменов, Н.А. Шайкенов, Е.К. Нур-пеисов, Ю.Г. Басин и другие. Как передал К.И. Сулейменов, они единогласно решили просить меня быть директором. По его словам, я мог бы работать в полном контакте с Н.А. Шайкеновым, который через 2-3 дня будет назначен указом Президента министром юстиции. Н.А. Шайкенов тогда работал советником Президента. Я опять отказался, обещав оказывать личную активную помощь новому директору, который должен быть непременно молодым. Следует признать то, что новый министр юстиции активно взялся за решение вопроса об открытии юридического института. В то время мои отношения с Н.А. Шайкеновым были особенно близкими. Перед этим я оказывал ему, приехавшему из г. Свердловска, всяческое содействие в организации защиты им докторской диссертации в Алма-Ате и был первым оппонентом. Пользуясь статусом председателя одного из комитетов Парламента, я заочно представил его Президенту РК Н.А. Назарбаеву и рекомендовал пригласить его на работу (накануне он выехал в г. Бишкек устраиваться помощником к Президенту Акаеву). Мой положительный отзыв о Н.А. Шайкенове, думаю, имел значение и при назначении его министром юстиции. Он это знал.

14 марта 1994 года был обнародован указ Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева о создании Казахского государственного юридического института при Министерстве юстиции. Приходилось строить его с нуля. На начальном этапе он был создан на базе научно-исследовательского Института государства и права Академии наук республики: его директор стал ректором (Е.К. Нурпеисов), заместители директора были назначены проректорами (Н. Капесов и др.), отдел гражданского права в полном составе во главе с его заведующим М.К. Сулейменовым перешел в учебный институт, почти все заведующие кафедрами и ведущие преподаватели пришли из Института государства и права. Да и в размещении юридического института в солидном здании по ул. Жандосова, в котором он ныне находится в новом названии – Алматинская юридическая академия,

было определенное содействие со стороны руководства института Академии наук, занимавшего до этого один этаж этого здания.<sup>1</sup>

Период этот был архитрудный, разруха и отчаянная борьба за обновление, за новое. Экономика во всех бывших союзных республиках, провозгласивших свою государственную независимость, в том числе и в Казахстане, упала настолько, что в то время открыто произносилась мысль «куда мы залетели и как выйти из этой ямы». Последовал и парламентский кризис. Парламент республики – Верховный Совет XII созыва был распущен (декабрь 1993 г.). Созданный спустя некоторое время новый Парламент XIII созыва, проработавший неполный год, снова был распущен (апрель 1994 г. – март 1995 г.). Но эти годы – середина 90-х годов – вдохновлялись высокими идеями гражданской и политической свободы и государственной независимости. Они-то составляли силу, определившую перспективу развития нашей республики. Именно благодаря этим идеалам был создан государственный юридический институт в Алма-Ате, впоследствии, в годы неразберихи в системе высшего образования, преобразованный в акционерное общество – в частное высшее учебное заведение, а затем случилось еще худшее, но об этом позже.

В пункте 1 указа Президента от 14 марта 1994 года говорилось: «Образовать Казахский государственный юридический институт Министерства юстиции Республики Казахстан на базе юридического факультета Алматинского государственного университета<sup>2</sup> и частично юридического факультета государственного национального университета им. аль-Фараби». На деле новый контингент нового юридического института комплектовался путем самостоятельного набора студентов. Юридические факультеты указанных в указе университетов сохранились в прежнем составе. По указу Президента и по тому вниманию, которое уделялось компетентными республиканскими органами Казахскому государственному юридическому

<sup>1</sup> До этого в этом здании размещалось ведомство Министерства строительства и его проектные учреждения (министр Аскар Кулебаев), которое частично сокращалось в штатах. Институт государства и права Академии наук, размещавшийся в пятиэтажном здании по ул. Фурманова, 173, в связи с передачей этого здания вновь открывающимся посольствам западных стран, в соответствии с решением Кабинета министров республики № 61 от 09.03.1992 г. и № 70, от 17.03.1992 г. (подписал зам. премьер-министра сельского хозяйства Б.М. Турсумбаев), занял одно крыло на 7-м этаже указанного здания. Мне, как депутату Парламента, проявлявшему особую заинтересованность в работе и в размещении правовых институтов (исследовательского и учебного) вместе с Н.А. Шайкеновым, назначенным министром юстиции, пришлось отвоевать одно крыло за другим в новом здании в пользу юридического учебного института.

<sup>2</sup> Потом переименованный и ныне существующий Алматинский национальный педагогический университет им. Абая.



университету в первые годы его функционирования, он создавался как долговременное и перспективное высшее юридическое учебное заведение со своими самостоятельными направлениями подготовки кадров высшей квалификации. В одном из пунктов указа Президента республики было сказано: «Определить, что Казахский государственный юридический институт специализируется на подготовке юристов для органов государственной власти и управления, судебных и правоохранительных органов, хозяйствующих субъектов. В связи с этим Казахскому государственному национальному университету им. аль-Фараби переориентировать юридический факультет на подготовку специалистов для научных и учебных учреждений, сократив с текущего года численность приема студентов».

В постановлении Правительства, принятом вслед за указом Президента и в порядке его исполнения, указывалось: «Предусмотреть выделение средств из республиканского бюджета на содержание Казахского государственного юридического института индивидуально по удвоенному тарифу (в том числе и по заработной плате), установленному для высших учебных заведений». Такая привилегия была установлена и для численности профессорско-преподавательского состава. Если она определялась прежде из расчета один преподаватель на 8-10 студентов, то для юридического института – пять студентов на одного преподавателя. Этим же постановлением Правительства поручалось Министерству экономики республики и главе Алматинской городской администрации выделение в течение 1994 – 1996 гг. для работников института 4 тыс. кв. м, а в дальнейшем до 2000 г. еще 8 тыс. кв. м жилой площади, строительство в 1995 – 2000 гг. студенческого общежития на 100 мест.

Первым ректором Казахского государственного юридического института был назначен кандидат юридических наук Еркеш Калиевич Нурпейсов, работавший до этого директором научно-исследовательского Института государства и права Академии наук республики. О нем можно сказать немало лестных слов, поскольку я работал вместе с ним в Академии наук и постоянно курировал Институт государства и права вне зависимости, был ли я его директором, почетным директором или депутатом Парламента, главным ученым секретарем Президиума Академии наук или просто заведующим одного из его отделов. Еркеш Калиевич по специальности теоретик права. Его знали как умного и перспективного молодого ученого. Мог бы стать преуспевающим теоретиком, если бы его не стали так рано привлекать на административную работу. Да, у него были задатки управленца. Он мог говорить и ставить вопросы. Его поставленная

речь, умение держаться и душевные качества обращали внимание и вызывали уважение коллектива. И в Академии наук его привлекали на научно-административные должности (в подразделения Президиума). Не случайно через два года после его назначения директором юридического института в 1996 году указом Президента он назначается депутатом Парламента – сенатором по квоте главы государства. К моменту перехода Е.К. Нурпеисова в Парламент (ноябрь 1996 г.) Государственный юридический институт уже стал одним из крупных специализированных высших учебных заведений в республике. В нем было 16 кафедр, 190 преподавателей, из них докторов наук – 17, кандидатов – 59. На посту директора института Е.К. Нурпеисова сменил Нагашбай Амангалиевич Шайкенов, ранее работавший вице-премьером Правительства, министром юстиции республики, выпускник и воспитанник Свердловского государственного юридического института, оставленный по его окончании на кафедре профессора Сергея Сергеевича Алексева, теоретика права с мировым именем.

Казахский юридический институт при Н.А. Шайкенове получил дальнейшее укрепление и развитие. При вузе создавались исследовательские лаборатории и центры, расширились международные и региональные связи.

Н.А. Шайкенов был носителем смелых идей, направленных на совершенствование органов правоохранительной системы в контексте укрепления законности в республике, в условиях переходного периода от социализма к рыночной экономике и демократическому государству. По ряду вопросов мы были единомышленниками. Он был моим близким коллегой и хорошим другом, хотя мы порою расходились в мнениях, в подходе к некоторым проблемам. Но это не мешало нашей личной дружбе. Когда его назначили ректором института, он уже был серьезно болен, о чем знал, поэтому торопился жить.

К началу нового XXI века юридический институт представлял один из немногих центров с перспективой в дальнейшем стать и самым крупным центром в республике по подготовке кадров с высшим юридическим образованием. Это, разумеется, налагало на него особую ответственность. Институт уже располагал солидным потенциалом профессорских кадров и публично стал претендовать, мне кажется, хотя несколько преждевременно, на роль флага высшего юридического образования в республике, хотя этого он мог добиться. Время работало не в пользу института. Начиная с конца XX века его постоянно трясли преобразования, следовавшие одно за другим. Постановлением Правительства республики от 5 ноября 1996 г. институт был преобразован в Казахский государственный юридический

университет, а с 14 февраля 2000 г. университет становится Казахской государственной юридической академией. Преобразования этим не закончились. Следом шли новые, в конце-концов приведшие к упразднению (можно сказать – «к гибели») самого высшего юридического учебного заведения. Последние «преобразования» уже вовсе не были связаны с интересами республики, скорее наоборот, кому-то, пользующемуся поддержкой в высших инстанциях власти, захотелось прибрать к рукам институт как крупный источник дохода. Высокооплачиваемое обучение, около десяти тысяч студентов, семизэтажное обширное здание, занимающее целый квартал в центре города, представляли заманчивый объект для бизнесменов-торговцев.

Дело развивалось скоротечно следующим образом. Постановлением Правительства от 11 октября 2001 г. юридическая академия была включена в перечень учебных заведений, подлежащих приватизации. И через 13 дней, 24 октября 2001 г., Правительство принимает новое постановление о реорганизации Казахской государственной юридической академии в закрытое акционерное общество под названием «Казахский государственный гуманитарно-юридический университет». Все это противоречило предыдущему постановлению Правительства от 14 января 1997 г., в котором указывалось, что Алматинская юридическая академия (тогда она именовалась Казахским государственным юридическим университетом) не подлежит приватизации. Но на это никто не собирался обращать внимание. Нужно было отдавать юридическую академию в частные руки. На самом деле это «преобразование» было формальным и фиктивным. Алматинская юридическая академия не была преобразована, она не исчезла, осталась при прежнем названии. Изменился ее правовой статус. Казахский гуманитарно-юридический университет, который должен был прийти на смену Алматинской юридической академии, с самого начала «преобразования» обосновался не на базе юридической академии в Алматы, а в другом городе – в Астане, как самостоятельный субъект, а Алматинскую юридическую академию он объявил своим филиалом на периферии.

Дело и этим не кончилось. В ходе проведения Министерством образования и науки республики в 2007 г. политики оптимизации сети высших учебных заведений Алматинская юридическая академия попала в число упраздняемых филиалов вузов по выдуманному мотиву, якобы она «не соответствует предъявляемым квалификационным требованиям Министерства образования науки». А именно: а) доля профессорско-преподавательского состава с учеными степеня-

ми и учеными званиями по профилю подготовки от числа штатных преподавателей ниже нормы – 35%; б) полезная площадь учебного здания на одного обучающегося составляет 2,64 кв. м при норме 6 кв. м. Руководство Алматинской юридической академии опротестовало это решение министерства и объявило его мотивы и данные искусственными и «лживыми». В протесте указывалось о том, что, по официальной справке, составленной по результатам комплексной проверки Министерства образования и науки, проведенной в апреле 2007 г., степень обеспеченности профессорско-преподавательского состава в Академии составляет 55%, а полезной площади на одного студента приходится 6,28 кв. м, то есть они намного превышают установленные нормы (Юридическая газета. 17 июля. 2007). Последующие групповые заявления профессоров, аспирантов, магистрантов и студентов, направленные на имя Правительства и министерства, не возымели никакого действия. Все заранее было предрешено и решено властями. 2007/08 учебный год в юридической академии официально объявлен последним.

### **2.3. Размышления о некоторых аспектах высшего юридического образования**

#### **I**

14 ноября 2003 г. состоялось заседание Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан. На нем обсуждался проект Концепции юридического образования в Республике Казахстан, который был подготовлен Министерством образования и науки. Докладывал министр Ж.А. Кулекеев. Концепция была изложена на 12 страницах, и слишком много места отводилось общим вопросам высшего образования и в его рамках – высшему юридическому образованию, его состоянию, задачам и принципам, об ужесточении требований к образовательным стандартам, о переходе к кредитной системе обучения. В Концепции проводилась главная идея о том, что в целях интеграции высшего образования в республике в мировое образовательное пространство необходимо полностью трансформировать его в трехуровневую систему подготовки кадров: бакалавриат – высшее базовое образование, завершающееся после 4-летнего обучения с присвоением выпускникам академической степени бакалавра наук и квалификации; магистратура и PhD – послевузовское профессиональное образование по подготовке научно-педагогических кадров с присуждением выпускникам, успешно завершившим

подготовку в них, ученой степени магистра наук и доктора философии. Некоторым новшеством в проекте Концепции был поставлен вопрос о том, что «назрел вопрос о целесообразности существования ведомственного юридического образования». При этом имелись в виду Академия и юридические институты МВД, Академия финансовой полиции и др. Утверждалось, что для этих органов подготовку высококвалифицированных специалистов можно осуществлять в гражданских юридических вузах «более качественно и эффективно, а также с значительно меньшими затратами». По этому вопросу было и указание Президента республики, в его выступлении на совещании, посвященном вопросам правопорядка и соблюдению законности, состоявшемся 10 сентября 2003 г., глава государства сказал: «В стране имеются неплохие возможности по комплектованию правоохранительных органов юристами высокой квалификации. Имеются в виду выпускники-юристы гражданских вузов. Но никто ими не занимается». Действительно, получилось так, что и после включения этой идеи в «Концепцию юридического образования» положение ни на йоту до сих пор не изменилось.

Я присутствовал на этом заседании Совета по правовой политике при Президенте республики, был в единственном лице, кто задавал несколько выясняющих вопросов докладчику – министру образования и науки.

Проект «Концепции юридического образования Республики Казахстан» свидетельствовал о том, что Министерство образования и науки, в котором она разработана и от имени которого она предложена на высокое обсуждение, весьма слабо, и даже плохо, представляет состояние и особенности юридического образования в республике и о мерах необходимых и неотложных для его значительного улучшения и модернизации в соответствии с запросами и требованиями времени. Собственно об особенностях и критериях оценки юридического образования почти нет ни слова в документе. Концепция настолько безлика и неиндивидуализирована, что ничего не изменилось бы в ее содержании и в адресатах, если слова «юридическое образование», «юристы» заменить любыми другими терминами, относящимися к гуманитарным специальностям. В ней не было серьезного анализа и оценки, личного опыта, не говоря о критическом разборе причин, уходящих корнями в управление, и политических установок в сфере образования вообще, высшего образования в особенности. Об этом и о другом я говорил в своем выступлении. До сих пор я продолжаю считать, что ряд идей и моментов, на которые я обратил внимание в

своим выступлении, не потеряли актуальности. Поэтому здесь счел нужным изложить некоторые его фрагменты.

1. Вызовы времени таковы, что войти в ряды цивилизованных стран невозможно без современной системы образования, ориентированного на освоение испытанных, международных стандартов обучения и подготовки специалистов вообще, высшей квалификации в особенности. При этом надо уметь и обладать искусством внедрить все это новое и новейшее в своеобразную казахскую среду, конкретно данную, имеющую особенное и общее, национальное и интернациональное, историческое и общеисторическое.

2. Юридическое образование и юридические вузы по тому, кого они готовят и какую роль играют специалисты-юристы в обществе и в нашей жизни, имеют ряд важных и существенных особенностей, которые не имеют другие специалисты. И готовить надо специалистов-юристов, отдавая полный отчет тому, кого мы готовим и как они войдут в гармонию с требованиями гражданского общества, которое мы хотим строить. В руках юристов, несущих службу в правоохранительных органах – в полиции, судах, прокуратуре, в других следственно-розыскных и государственных органах, по статусу имеются благородные и весьма опасные средства – весы справедливости и мечи, дубинка и свобода, корысть и совесть. Какое из этих средств выберет и применит «правоохранитель», зависит во многом от того, как он был воспитан и подготовлен в процессе получения им юридического образования и подготовки его как специалиста-юриста. Часть юристов, как правило, занята в сфере правового обеспечения и правового обслуживания органов государственных и негосударственных, а также населения. Для них «законность» из отвлеченного понятия должна превращаться в реальный состав бытия человека и общества. Это возможность логическая, требующая воплощения на практике. Но, чтобы служащий юрист был таким по потенциалу и в мыслях, его надо целенаправленно учить и готовить как специалиста. А это лежит в области юридического образования. Оно по содержанию и модели, по ориентированности и по результатам должно исходить из этих требований и соответствовать им. О таких особенностях юридического образования, среднего (профессионального) и высшего и о том, как нужно «специфично» готовить будущих юристов, вовсе ничего не сказано в предлагаемой Концепции.

3. Уважаемые коллеги, давайте наберемся мужества – посмотрим в глаза фактам, подтверждающим состояние юридического образования сегодня. Я хорошо знаком с этим вопросом, сужу о нем не со стороны и не «сверху», а изнутри, как оно есть. Если говорить

кратко: состояние юридического образования в стране довольно печальное. Парадоксально то, что мы при этом сохраняем нейтральное спокойствие. Не буду говорить о таких «мелочах», как наличие недобудуманных, старомодных учебных программ по основным правовым дисциплинам, о множестве в них повторений, отживших понятий и формулировок, запутывающих студентов и не способствующих к саморазмышлению, о низком уровне качества подготовки, о слабости преподавательского состава во многих юридических учебных заведениях. Главных недостатков несколько. Первый – это то, что высшее юридическое учебное заведение (не говоря о среднем) открывалось массово, стихийно, можно сказать, в каждом сносном дворе и в городах и селениях. Газета «Время» 03.08.2001 писала: «Открыть у нас вуз примерно то же самое, что открыть парикмахерскую». Массовая газета «Мегаполис» 01.08.2001 в передовой статье отметила: «Пронырливые конкуренты из мелких частных вузов буквально силой пихают всем подряд буклетки, восхваляющие ту или иную шаругу». Такая официальная газета, как «Казахстанская правда», в номере от 10.07. 2001 г. писала о взрывном размножении «псевдовузов», которые отвлекают ресурсы государства. По данным Министерства образования науки страны, на конец 2003 г. в республике было 22 государственных и 46 негосударственных и пять негражданских вузов (Академия МВД, Академия КНБ, Академия финансовой полиции и др.). Это без учета их филиалов, многие из которых не уступали своим головным вузам, без учета филиалов московских, петербургских, узбекских и киргизских вузов в Казахстане. По данным печати, общее число вузов в республике, включая вышеуказанные, к рассматриваемому периоду достигало двухсот. Из них 150 готовили юристов, а также и экономистов.

4. Из-за стихийного и массового роста сети юридических учебных заведений произошло и происходит наводнение страны юристами. По официальным данным, в вузах республики по юридическим специальностям в 2003 г. обучались 65812 человек, а только в том же году было подготовлено 16 200 выпускников. Возникла разительная и непозволительная диспропорция между подготовкой юристов с высшим образованием и потребностями в кадрах-юристах. Помню, что в 2001 – 2002 гг. Министерство образования и науки пыталось собрать заявки от государственных и негосударственных органов об их потребностях в юристах с высшим образованием. Не было заявки ни на одного специалиста. В объяснительной записке к Концепции сказано, что министерству удалось в 2003 г. собрать заявки на 100 юристов. В 2002 г. на Республиканском совещании с участием пред-

ставителей Академии наук и работников образования, на котором присутствовал и глава государства, выступавший из Урджарского района Семипалатинской области рассказал, что среди около 300 безработных больше половины юристы и экономисты. Это общее положение по республике, порожденное неэффективным управлением подготовкой специалистов-юристов. В предлагаемой Концепции юридического образования вовсе нет меры, направленной на устранение существенных изъянов в системе юридического образования.

5. В феврале 2003 г. на годовом итоговом собрании судебных работников – председателей областных судов, судебных администраторов и членов Верховного суда республики, которое состоялось в Астане под руководством председателя Верховного суда Кайрата Абдразаковича Мами, разговор шел о положении в судах. Выступавшие были единодушны в том, что юридические вузы готовят специалистов-юристов со слабыми знаниями и что многие из них совсем не умеют говорить, писать и оформлять правовые документы, не умеют общаться с аудиторией и вести диалоги на правовые темы. А специалисты-юристы, тем более с высшим образованием, должны обладать всеми необходимыми навыками, которые пригодятся им в практической деятельности. Следовательно, будущих юристов надо готовить не по конвейерному, «поточному способу», а особо.

Я имею в виду, что абитуриентов в юридические вузы надо принимать «поштучно», экзаменовать их непосредственно в вузах, сочетая тестирование с индивидуальной проверкой их знаний и готовности быть студентом-юристом. В процессе их обучения обращать важное внимание не только на теоретические знания, но и делать акцент на то, что необходимо подготовить высококвалифицированных специалистов-юристов.

6. Под руководством Президента республики уже немало сделано в системе юридического высшего образования, но еще существуют старые проблемы и уже появились новые, требующие решений. Одной из таких проблем является высшее юридическое образование, ставшее, к сожалению, слабоуправляемым.

Таково было краткое содержание моего выступления при обсуждении проекта Концепции юридического образования республики, состоявшемся на заседании Совета по правовым вопросам при Президенте республики 14 ноября 2003 года. С тех пор прошло более четырех лет. В 2007 году проведено некоторое сокращение численности вузов на 70 учебных подразделений с филиалами. Однако в положении с юридическим образованием мало что изменилось. Сохранение единого общенационального тестирования для учащихся



по окончании средней школы, введение в вузах профилирующих и промежуточных и других форм тестирования для студентов на сегодня практически не имеют положительных эффектов. Они на деле нередко разрушают процесс нормального ритма учебы, отводя месяцы только на подготовку к периодической проверке в форме тестирования. Повсеместное введение, да и без должной подготовки, кредитной технологии обучения в вузах не дало планируемого результата, а в ряде вузов, наоборот, ухудшило качество подготовки. Надо было оставить альтернативные варианты подготовки и обучения.

## II

И сегодня юридические высшие учебные заведения – институты, академии, факультеты и отделения – продолжают выпускать ничуть не меньше, чем 4-5 лет тому назад. Сокращение числа вузов увеличило приток студентов в другие вузы. Юриспруденция остается привлекательной и излюбленной специальностью для многих, особенно казахских семей и молодежи, несмотря на трудные последствия, которые ждут выпускников. Здесь я хочу поделиться своими размышлениями относительно некоторых, на мой взгляд, важных аспектов подготовки кадров указанного профиля сегодня и в перспективе.

Юристы в области своей профессиональной службы не несут управленческую функцию в обществе и государстве как основную, хотя их деятельность так или иначе вливается в систему управления, представляет его составляющую часть. Предназначение, вернее, социальное призвание юриста и сфера приложения его профессионального образования и труда в идеале особенные, распространяются непосредственно на самые труднорегулируемые и морально-устанавливающие, более человеческие в области межличностных, государственно-личностных отношений, именуемых законностью, в основе которой лежат разумность и политика справедливости. Это, однако, не означает, что законность и установленный правопорядок в стране тотально соответствуют требованиям справедливости, скорее они часто расходятся. Задача юристов-профессионалов на службе заключается в первую очередь в обеспечении максимального приближения закона и законности к стандартам морали справедливости. Именно эта задача и овладение искусством ее решения должны быть формирующими факторами образовательной подготовки и натурального сознания студентов юридических вузов.

Парадокс современного мира состоит в том, что он более устроен в интеллектуально-идеологизированном плане и менее устроен в со-

циально-политическом и личностном планах. Современный мир более комфортабелен и в то же время более противоречив и тревожен, более грамотен и культурен, но более иррационален и эгоистичен. Эти особенности современного мира насквозь пронизывают отношения между людьми и сообществами. Все это составляет фон и среду, в условиях которых приходится работать юристам и нести профессиональную службу. Подготовка кадров в области юриспруденции должна быть целевой и сориентированной на внесение человеческого начала в межличностных отношениях и в правовом пространстве.

Высшее юридическое образование в силу указанных факторов и общекультурной его миссии в обществе должно пользоваться приоритетом в системе высшего образования и особой заботой и вниманием со стороны органов государственного управления и общественности. А реальность наша такова: юридическое образование обросло множеством негативов и хиреет из года в год. Это уже сказывается отрицательно и даже разрушительно в пространстве законности и организации государства. Если считать достоинством численный состав выпускников-юристов с дипломами о высшем образовании, то в этой части Казахстан идет в первых рядах среди не только государств СНГ. Принимаемые ныне Министерством образования и науки меры ограничения в открытии новых юридических факультетов, филиалов, отделений, а также сильное ограничение государственных грантов и кредитов для поступающих по специальности «Юриспруденция», установление порога «40 баллов» для зачисления в студенты и введение с 2004 года так называемого промежуточного тестирования для состоявшихся студентов 2 и 3 курсов, пока дают довольно скромные результаты и не меняют сложившееся годами положение. Начиная с 2004/05 учебного года резко увеличилось число поступающих в юридические колледжи (в основном с непроходными в вузы баллами по результатам тестирования). Они через 2-3 года непременно вольются в состав юридических вузов.

В современных демократических государствах, в том числе развивающихся и переходных, к числу которых относится и Казахстан, все больше культивируются и провозглашаются в конституционных актах принципы верховенства закона, власти закона как о приоритетных направлениях общественно-политической ориентации и развития этих государств. Несмотря на наличие консервативных, а иногда и контрпродуктивных сил и тенденций в отдельно взятых странах, власть закона будет внедряться и усиливаться в них в разной степени успешно, но одинаково активно. Таково веление эпохи.

Власть закона, установление и утверждение которой ныне воспринимается как фундаментальная задача и основное условие демократии и цивилизованного развития общества в значительной степени, напрямую связана с властью юриста. Она останется громким словом, если не реализуется в первую очередь в реальной, повседневной, прозрачной функциональной деятельности юристов-профессионалов, несущих государственную службу в органах специальной юрисдикции: судебно-следственных, оперативно-розыскных, полицейских, контрольно-надзорных и иных государственно-правовых учреждениях – от инспектора дорожной полиции до судьи высшего уровня. В них-то в большинстве своем, если не сказать поголовно, сидят выпускники – воспитанники юридических средних и высших учебных заведений. Именно на этом весьма важном массово-публичном участке политической системы государства как нигде должна реализоваться власть закона, вернее, именно на этом векторе государственной службы реально выступает рейтинг власти закона. Между тем именно здесь, на этих участках в наибольшей степени слаба законность, власть закона дает серьезные сбои. Разве сколько-нибудь улучшилось положение в разветвленной сети дорожной полиции, несущей службы на трассах между городами республики после известной поездки инкогнито 7 и 5 лет тому назад К.Ш. Сулейменов-ва, тогдашнего министра МВД, после него и повторившего его «опыт» зам. министра МВД республики, воочию увидевших массовые поборы и вопиющие антизаконные действия со стороны и офицеров, и рядовых на этих постах. Если изменилось что-то с тех пор в этой области, то явно незначительно. Открытое избиение полицейскими заключенных, как, например, было в колонии строгого режима в г. Аркалыке, снятое скрытой камерой и показанное по телевидению 3-5 февраля 2004 года – это неслучайное и единичное явление. Еще не все вопиющие факты раскрыты. Коррупционность и показная деловитость ныне непомерно распространены и в других органах юстиционной деятельности. В них немало работает выпускников юридических высших учебных заведений, от которых пока мало ощутимого результата.

Нельзя сказать, что нет желания у тех руководителей государственных органов, на которых возложены задачи укрепления законности и правопорядка в республике. В неоднократных выступлениях Президента страны Н.А. Назарбаева, в особенности на совещаниях работников правоохранительных органов, проводимых периодически, имеются конкретные указания о необходимости повсеместного усиления борьбы с грубыми нарушениями законности

и преступностью. Да и в руководстве этих органов в большинстве сидят довольно компетентные деятели. Однако и они не могут остановить наваливающийся процесс девальвации законности. Жесткие заявления и некоторые активные нововведения, например, направленные на усиление роли и улучшение материальных условий участковых и других полицейских, усиление ответственности водителей за дорожные нарушения, если их не проводить в рамках системно-комплексных мер могут быть малорезультативными.

Изменения и продвижения в области борьбы с преступностью и нарушениями законности, разумеется, есть. Но оно явно недостаточно и заметно отстает от темпов роста негативных явлений общественно-политического значения. Сложившуюся ситуацию, при которой происходит захирение законности, нельзя объяснить однозначно, какими-то отдельными, пусть важными, факторами.

Серьезные недостатки в области подготовки юристов с высшим образованием являются одним из важнейших составляющих факторов в комплексе причин, их объясняющих. Юридическое образование и законность находятся в более тесной связи, чем многие другие связи и союзы факторов.

Сегодня нужно понимать, что, с одной стороны, нельзя отделить юридическое образование от всей системы вузовского образования, а с другой – нельзя оставлять его в гуще «равноправного» образования. Оно нуждается, а сегодня особенно остро, в его существенном реформировании более активно и решительно – это не столько веление логики самого юридического образования, сколько неотложное веление времени.

Реформы высшего (и среднего) юридического образования надо начинать с изменения управления им – с создания специального, отраслевого управления, то есть, возможно, нужно вывести юридическое образование из подчинения Министерства образования и науки и передать его в ведение Министерства юстиции республики. Это необходимая, вынужденная и крайняя мера. Я надеюсь, что дух и обновление в укреплении законности и правопорядка в республике в конце концов наступят. Однако ждать этого дня нельзя – необходимы кардинальные действия и меры в этом направлении.

Юрист XXI века – это в первую очередь гражданин – личность, именно в правовой системе. Воспитание и утверждение в будущем юристе ценностных черт нравственности и дипломированного специалиста – задача сложная и трудная, особенно если иметь в виду кризисы и отсутствие упорядоченности вокруг нас и в обществе в целом. Но к этому нужно направить нашу деятельность. Для буду-

щих наших кадров важно не знание конкретных правовых норм, отдельных статей, законов или кодексов. Образованный юрист с хорошей подготовкой, удовлетворительно развитым или заложенным мыслительным процессом быстро сможет найти ответ на любой вопрос политической и правовой ситуации. Юрист должен обладать хорошими знаниями. Зубрежка нужна только в отдельных случаях, надо стараться, чтобы в памяти осели некоторые квинтэссенции юридической науки. Ведь законы быстро меняются, и знать их наизусть не обязательно, необходимо уметь разбираться в основных их тенденциях, знать общие мотивы, а найти соответствующие статьи, чтобы суметь приложить их к конкретным жизненным случаям, – дело навыка.

### III

Я, будучи ректором Казахского академического университета, серьезно заинтересовался казахско-турецкими лицеями. Вначале из-за педагогического любопытства дважды посетил выставки работ учащихся старших классов, организованные в здании Центрального исторического музея в 2002 и 2003 годах. Тут были разнообразные технические выдумки, поделки и приборы, математические загадки, электроника и компьютеры в работе, демонстрация логических упражнений и многое другое, вокруг которых собиралась молодежь. Эти выставки меня заинтриговали. Передо мною стояли две цели: поближе познакомиться с организацией учебного процесса в этих лицеях, кое-что перенять у них и целенаправленно вести там работу, чтобы часть их выпускников поступали учиться в наш университет. Такая задумка не была напрасной. Вот что я о них узнал.

Казахско-турецкие лицеи представляют сегодня солидный образовательный и научно-методический комплекс, состоящий из 24 лицеев и Университета им. Сулеймана Демиреля, со своим автономным управлением в лице генерального директора, фондом, издательством и инфраструктурой, а также со своей недвижимостью. Они находятся под опекой турецкого правительства и при непосредственной поддержке Международного фонда «Katev», президентом которого является Али Токул, известный меценат Турции.

За 2001 – 2003 гг. я со своими соратниками несколько раз посетил казахско-турецкие лицеи, расположенные в пригороде Алматы (Аксай). Наша задача состояла в том, чтобы ближе ознакомиться с жизнью учащихся и уровнем их подготовки, рассказать о нашем университете и нашей готовности принимать выпускников лицеев для

продолжения вузовского образования. Мы побывали в учебных аудиториях, посетили внеучебные занятия по индивидуальной подготовке мальчиков и девочек к различным смотрам и олимпиадам. Довольно близко пообщались с ними и даже пообедали вместе с ними в школьной столовой. Чтобы глубже узнать и познать образовательные особенности и успехи лицеев, я посетил две довольно большие выставки в здании Центрального музея в Алматы, демонстрировавшие труды, программы и познания учащихся, методы и перспективы их обучения. Я с удовольствием принял приглашение руководства лицеев быть гостем на торжественном собрании в Астане, посвященном 10-летнему юбилею казахско-турецких лицеев, состоявшемся в конце 2002 года.

Казахско-турецкие лицеи сегодня пользуются большим образовательным авторитетом в стране и за его пределами. Обучение начинается с 7 класса, а на экономический факультет принимаются окончившие 9 классов. На 60-70 мест в лицее претендующих ежегодно собираются по 10-12 кандидатов на каждую вакансию.

Воспитанники лицеев по знаниям показывают лучшие результаты на международных, республиканских и региональных конкурсах, олимпиадах и соревнованиях по математическим проектам. Достаточно сказать, что им к 2004 году принадлежало 14 золотых, 30 серебряных и 37 бронзовых медалей, завоеванных за последние три года на международных олимпиадах, что составляет около половины (50%) медалей, которыми удостоена казахстанская школьная молодежь. Научные проекты учащихся лицеев по математике, физике и информатике за 1999 – 2002 годы отмечены 38 золотыми, 92 серебряными и 50 бронзовыми медалями республики. Выпускники лицеев – желанные абитуриенты во всех казахстанских вузах и в ряде зарубежных университетов. 97% выпускников ежегодно поступают в университеты республики и других государств. В 1992 – 2002 гг. за рубежом обучались 725 выпускников, из них в Российской Федерации – 104, в Турции – 548, в США – 10, в Египте – 18 воспитанников.

В чем состоит секрет успехов казахско-турецких лицеев? На этот вопрос обобщенно можно ответить так: это результат разумного планирования и сориентированной организации учебного процесса и проявляемой заботы об учащихся лицеев на всем этапе их обучения. Тут немало таких сторон и фактов, которые представляются полезными учесть и перенять не только в школьном деле. Я мог бы указать на некоторые из них, составляющие содержание системного обучения и воспитания школьников в лицеях. Сам отбор учащихся продуман, является комплексным, задействованы методы тестиро-

вания, собеседование и письменные ответы. Причем он делится на два-три отборочных этапа в зависимости от числа поступающих, которых бывает в 5-10 раз больше, чем вакантных мест. На этом фоне наши, казахстанские, правила приема в студенты, установленные Министерством образования и науки, упорно внедряемые за последние 5 лет, основанные на одноразовом централизованном комплексном тестировании, выглядят формальными и «неживыми». Они на самом деле больше годятся для «отчетности», введены в основном для того, чтобы выиграть время и побыстрее закончить с притязаниями абитуриентов, задавая каждому из них одновременно 120 вопросов по четырем предметам. Причем руководство вузов отстранено от ответственного процесса конкурсного отбора будущих студентов этого же вуза. Вернее, сделано в угоду отобранных отдельных вузов, где проводится такое «комплексное» по названию, а по содержанию формальное тестирование. Руководители монопольных вузов имеют полную возможность удовлетворить в первую очередь свои интересы.

Поучительный пример в планировании и организации учебного процесса в казахско-турецких лицеях – это их сориентированность на подготовку образованного учащегося, вооруженного современными рамочными знаниями, и воспитания их на идеях цивилизованного патриотизма. Мы видели новейшие учебные приборы и оборудования, установленные в учебных классах по физике и химии, наглядные стенды по литературе, истории и культуре Казахстана и Турции. Мы посетили и некоторые внеучебные, или «надклассные», занятия, которые отдельно проводили наиболее подготовленные преподаватели с преуспевающей и одаренной частью учащихся в порядке их подготовки для участия на будущих олимпиадах и соревнованиях. Причем, как объясняли, такое занятие с постоянным составом проводится в малой группе по 3-5 чел. в течение нескольких лет. В лицее существует институт воспитателей, следящих за выполнением учащимися режима дня и правил поведения в школьных классах и в местах общежития, за их настроениями и удовлетворением интеллектуальных и самодеятельных запросов.

Учащиеся лицеев учатся на льготных условиях, обеспечиваются трехразовым питанием. Общежитие, как правило, находится при учебном корпусе. Мы один раз обедали вместе с учащимися, а другой раз полдничали. Надо сказать, что пища и блюда готовятся качественно и заботливо.

Секрет успехов казахско-турецких лицеев основан на постоянном внимании к ним со стороны казахстанского и турецкого прави-

тельств и турецких бизнесменов, в особенности международного общественного фонда «Katev», взявшего на себя основное бремя содержания этих лицеев. В разное время лицеи посетили Президент нашей республики Н.А. Назарбаев, Президент Турции Тургут Озал, что с гордостью отмечается в лицах. Следует особо отметить заслугу главного директора казахско-турецких лицеев, г-на Уная Озтюрка как умного, инициативного руководителя и организатора. От него исходят многие начинания, и на нем лежит руководство обучением и воспитанием учащихся лицеев. Сегодня казахско-турецкие лицеи вносят заметный вклад в среднешкольное образование в республике, в укрепление тесных связей между родственными народами – казахами и турками, между государствами Казахстана и Турции.

Мы договорились с руководством казахско-турецких лицеев, с г. Унаем Озтюрком продолжать взаимные контакты и с 2003/04 учебного года проводить совместные молодежные мероприятия, чтобы учащиеся лицеев, особенно их выпускники, на месте познакомились с высшим юридическим образованием. К сожалению, этим планам не суждено было сбыться. Учредители Казахского академического университета в силу ряда обстоятельств решили упразднить университет в пору его восхождения, о чем сказано в первой главе данной работы.

#### **2.4. Записка Президенту Республики Казахстан Н.А. Назарбаеву о создании Государственной правовой академии (от 15 сентября 1998 года)**

Для правовой науки и юридического образования в республике сегодня характерны стихийность, раздробленность, сепаратные ведомственные интересы, интересы «выживания». А следовательно, ждать от них сегодня серьезной отдачи для дела укрепления Казахской государственности больше чем сомнительно. Они стали во многом и неуправляемыми. Более того, есть опасность девальвации и даже дискредитации высшего юридического образования, в определенной степени и правовой науки. Достаточно сказать, что число одних только высших юридических учебных заведений разного уровня (частных и государственных) перевалило за 200 (институты, факультеты, филиалы, центры, учебно-консультационные пункты и т. д.). Причем в каждом областном центре их 10-14. Имеется случай, когда юридический вуз открывается в райцентрах (Келесский институт). Обосновалось в республике немало юридических факультетов, филиалов иностранных университетов (Оренбургского, Саратовского, Воронежского,



Московских и Петербургских и др.). В них обучение студентов ведется по программам других государств, не считаясь с интересами и суверенитетом республики.

Объединение научно-исследовательских правовых и учебных юридических институтов в рамках одной комплексной и ответственной организационной формы стало сегодня настоятельной необходимостью. Оно могло, например, именоваться «Правовой академией». В ее составе основными образующими структурами могли быть научно-исследовательский Институт государства и права и Казахский государственный юридический университет. В нее также вошли бы Институт законодательства МЮ, Центр частного права, институты и центры переподготовки при Генеральной прокуратуре, МЮ, МВД, работников налоговой и таможенной службы. Она при соответствующей поддержке могла стать научным, образовательным и методическим центром по своему профилю.

Правовая академия должна находиться в ведении Министерства юстиции республики и быть подконтрольной ему. Со временем она могла бы превратиться из государственного учреждения в частногосударственное с особым статусом. Что касается Общественной правовой Академии, недавно организованной группой известных юристов, полагаем, что она могла передать свою функцию создаваемой государственной Правовой академии или могла бы работать в контакте с последней.

Считаю, что юридические факультеты могли быть сохранены только при 4-5 университетах, но не более, по зонам, там, где имеются сложившиеся составы квалифицированных преподавателей. В этой части нужны директивные акты.

В основные задачи этой Правовой академии входили бы:

- соединение правовой науки с высшим юридическим образованием;
- подготовка юристов с высшим образованием нового поколения;
- ведение исследовательской работы в области государства и права;
- разработка концептуальных проблем государственно-правового строительства;
- законопроектная деятельность и участие в экспертизе нормативно-правовых актов;
- организация научных, научно-практических конференций, семинаров;

- переподготовка работников правоохранительных органов, юстиции, налоговых учреждений и таможни;
- координация работ юридических учебных заведений (факультетов, отделений), а также научных исследований в области права;
- пропаганда правовых знаний.

Вопросы о статусе, структуре Правовой академии, о порядке управления ею, а также об ее материальной и финансовой базе могли быть обсуждены отдельно после принятия принципиального решения о необходимости ее организации.

Желательно, чтобы местом пребывания Правовой академии определить Алматы, где сосредоточены основные объединяющиеся учреждения и кадры.

Здесь я привел записку текстуально потому, что, полагаю, отдельные идеи, изложенные в ней, могут еще заинтересовать соответствующие госорганы.

### НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ И ПРАВА АКАДЕМИИ НАУК КАЗССР КРУПНЫЙ ЦЕНТР ФИЛОСОФСКИХ И ПРАВОВЫХ НАУК НА ВОСТОКЕ СССР

---

#### 3.1. Предыстория Института философии и права

Можно считать, что философской науки как таковой в Казахстане до середины 50-х годов не существовало. Насколько я знаю, не было ни одного доктора наук по философии. В Казахском педагогическом институте (в Алма-Ате) работал профессор Тимоско, и то с ученой степенью кандидата философских наук. Он вел занятия, методологические семинары по философии в Высшей партийной школе при ЦК Компартии Казахстана и для аспирантов Академии наук республики. Сектор философии, образованный в начале 50-х годов, не имел самостоятельного статуса. Он являлся одним из отделов Института истории Академии наук и имел только четыре штатные единицы, в том числе одного кандидата наук. В его исследовательском плане значилась одна тема: «Общественно-философская мысль в Казахстане во второй половине XIX и начале XX века».

Руководил ею К. Бейсембиев, который в научном плане был довольно продуктивен: в 1956 году он опубликовал монографию «Мировоззрение Абая Кунанбаева», а через год другую книгу «Из истории общественной мысли Казахстана второй половины XIX века». Тут следует сказать, что в те годы исследования истории общественно-философской мысли Казахстана почти исключительно сводились к изучению наследия трех выдающихся национальных деятелей XIX века: Чокана Валиханова, Ибрая Алтынсарина и Абая Кунанбаева, произведения и идеи которых по официальным меркам укладывались в рамки партийно-советской идеологии. Зачатки правовой науки в Казахстане были заложены еще в дореволюционное время до 1917 года. Начиная с начала XIX века, а особенно с 50-х годов интерес со стороны официальных органов России и образованной части региональных чиновников к изучению, в особенности правовой системы и судоустройства в Степном крае все больше возрастал. Это было связано с двумя обстоятельствами: с одной стороны, более активное проведение колониальной политики в Казахстане, связанной с полити-

ческими преобразованиями и реформами, направленными на превращение его в окраинную управляемую территорию России, требовало большего знания и информации о крае; с другой – судебно-правовые учреждения, называемые «Степное право», «право восточного Дешт-кыпчака», «бийскими судами», были консервативно устойчивыми и в то же время наиболее влиятельными в общественно-политической жизни населения края. Более того, по мере углубленного знакомства и изучения жизни казахского народа некоторые русские ученые-востоковеды и юристы, а также отдельные чиновники в основном из числа политических ссыльных стали обнаруживать все новые и новые существенно позитивные, а иногда и оригинальные общекультурные черты в судебно-правовом устройстве казахов-кочевников и полукочевников. Так появились исследования ученых-востоковедов, долгое время живших и работавших в Казахстане: А.И. Левшина,<sup>1</sup> В.В. Григорьева,<sup>2</sup> А.А. Словохотова,<sup>3</sup> труды деятелей и видных чиновников царской администрации в Степном крае – Д.Я. Самоквасова,<sup>4</sup> И. Козлова,<sup>5</sup> П.Е. Макавецкого,<sup>6</sup> Г. Загряжского,<sup>7</sup> А. Леонтьева<sup>8</sup> и др.

Правовая культура казахов и вопросы государственности, особая роль судов биев занимали видное место в произведениях и воззрениях крупных представителей казахской светской интеллигенции: Чокана Валиханова, Абая Кунанбаева, Шакарима Кудайбердиева, Алихана Букейханова, Ахмета Байтурсынова и др.

В последней четверти XIX века среди местной интеллигенции появились лица с высшим светским юридическим образованием. Так, Б. Каратаев окончил юридический факультет Петербургского университета с именной золотой медалью, Ж. Акпаев после окончания юридического факультета Казахского казанского университета успешно защитил диссертацию, получив ученую степень в области юридических наук. Их статьи, записки и размышления о казахском праве «Жарғы» и о судах биев представляют большую научную ценность. Надо отдать должное тому, что Советское государство, родившееся в

<sup>1</sup> *Левшин А.И.* Описание киргиз-казачьих, или киргиз-кайсацких, орд и степей. Ч. I, II и III. СПб., 1832.

<sup>2</sup> *Григорьев В.В.* О скифском народе саках. СПб., 1871; Русская политика по отношению к Средней Азии. СПб., 1874.

<sup>3</sup> *Словохотов А.А.* Народный суд обычного права киргиз Малой орды. Оренбург, 1905.

<sup>4</sup> *Самоквасов Д.Я.* Сборник обычного права сибирских инородцев. Варшава, 1876.

<sup>5</sup> *Козлов И.* Обычное право киргизов. Памятная книжка Западной Сибири. Омск, 1882.

<sup>6</sup> *Макавецкий П.Е.* Материалы для изучения юридических обычаев киргизов. Омск, 1886. Вып. 1, 2.

<sup>7</sup> *Загряжский Г.* Юридический обычай киргиз // Материалы для статистики Туркестанского края. 1876. Вып. 4.

<sup>8</sup> *Леонтьев А.* Обычное право киргиз // Юридический вестник. СПб., 1890. № 5-6.

результате Октябрьской революции 1917 г., уделяло первостепенное внимание распространению образования и развитию науки не только в центре России, но и в союзных республиках, входивших в состав федеративного государства. В 1926 г. в Кзыл-Орде (бывшая столица республики) были открыты юридические курсы, преобразованные затем в двухгодичную юридическую школу, которая с некоторым перерывом существовала до 1954 года. В начале 1934 г. в Алма-Ате, которая с 1929 г. стала новой столицей республики, был открыт Институт советского строительства, положивший начало высшему юридическому образованию в Казахской ССР. В 1938 г. он преобразуется в Юридический институт, который в 1955 г. вошел в состав Казахского государственного университета, став одним из крупных его факультетов.

В мае 1945 г. в составе Казахского филиала Академии наук СССР был организован сектор права, а несколько позже сектор философии. С 1 января 1958 г. на базе сектора философии и права (юристы объединились с философами в мае 1955 г.) был образован научно-исследовательский Институт философии и права, который со временем превратился в крупное научно-исследовательское учреждение.

Период пребывания в Алма-Ате большой группы видных ученых-юристов Союза в связи с перебазированием сюда Московского юридического института и других институтов в годы Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.) стал значительной вехой в развитии высшего юридического образования и правовой науки в Казахстане. Среди них были крупные деятели правовой науки, профессора: И.С. Перетерский, С.С. Кравчук, М.К. Чельцов, Б.Я. Арсеньев, А.С. Стальгевич и др.

К началу 50-х годов XX века в Казахстане существовали два юридических учреждения: Алма-Атинский государственный юридический институт (учебный) и сектор права Академии наук Казахской ССР, где работали 40 профессоров и кандидатов наук. Более половины из них составляли казахи. Если взять их по возрастному составу, то преобладающее большинство – молодежь до 35 лет. В апреле 1957 г. был образован Алма-Атинский научно-исследовательский институт судебной экспертизы. В эти годы правовая наука Казахстана считалась более молодой отраслью знания по сравнению с другими естественными и техническими науками, представленными в структуре Академии наук республики.

В последующие годы в области правовой науки положение существенно стало меняться. Это в первую очередь было связано с тем,

что в первые годы Великой Отечественной войны в Алма-Ату был эвакуирован Московский юридический институт с профессорами и 260 студентами, который разместился на базе Алма-Атинского юридического института и временно объединился с ним. Это оказало существенное влияние на становление и определение направлений развития правовой науки в Казахстане вообще, а в секторе права академии наук в особенности. Московские профессора – юристы С.В. Юшков, Б.Я. Арсеньев, А.А. Пионтковский рекомендовали и предлагали казахским юристам избрать приоритетным направлением историко-правовую проблематику. В одном из ранних документов есть сведение о том, что проф. С.В. Юшков, лично опекавший национальную правовую науку, в 1942 г. на заседании ученого совета Института языка, литературы и истории, в составе которого тогда была секция государства и права, предложил приступить к разработке проблемы «Истории государства и обычного права казахов». Его активно поддержали: академик И.И. Мещанинов, находившийся в Алма-Ате и являвшийся академиком-секретарем Отделения литературы и языка Академии наук Союза ССР, а также видные казахские ученые Н.Т. Сауранбаев, А.Х. Маргулан, Е. Исмаилов, Б.С. Сулейменов.<sup>1</sup> В свою очередь президент Академии наук Казахской ССР К.И. Сатпаев, уделявший особое внимание определению научной проблематики учреждений Академии, в 40-х годах связывается в Москве с академиком АН СССР А.Я. Вышинским, признанным в советское время авторитетом в области права, Е.А. Коровиным, членом-корреспондентом АН СССР, директором Института государства и права АН СССР,<sup>2</sup> которые подтверждают важность начинания правовых исследований в республике историко-правовой проблематики.

Издание в 1948 году первой книги «Материалы по казахскому обычному праву», осуществленное сектором права (составители Т.М. Культелеев, Г. Шакаев, М.Т. Масевич), было принято как незаурядное явление в жизни правовой науки. Президиум Академии наук Казахской ССР тотчас же направил профессору С.В. Юшкову, написавшему предисловие к книге, и ее редактору, жившему в это время в Москве, благодарственное письмо, в котором было сказано: «Мы полностью разделяем Ваши мысли о том, что издание Сборника материалов является только первым шагом в деле изучения казахского

<sup>1</sup> Тленина Ш. Эволюция государственно-правовой науки в Казахстане. Алматы, 2005. С. 102-104.

<sup>2</sup> Известия АН Каз ССР. Серия юридическая. 1960. № 50. Вып. 1.

обычного права». А президент Академии наук Казахстана К.И. Сатпаев<sup>1</sup> 3 марта 1949 г. отправил по почте экземпляр книги академику А.Я. Вышинскому с личным сопроводительным письмом, в котором было сказано следующее: «Уважаемый Андрей Януарьевич, зная, что Вы интересуетесь историей права казахского народа, посылаю Вам «Материалы по казахскому обычному праву» – Сборник материалов, составленный научными сотрудниками сектора права нашей Академии наук».<sup>2</sup> И в годы заметного оживления и укрепления сектора права в его исследовательских планах историческая тематика оставалось доминирующей. Следует отметить, что в организационно-научном обеспечении данного научного направления большую непосредственную роль сыграл и крупнейший советский историк С.В. Юшков, избранный действительным членом Академии наук Казахской ССР первого состава (1946 г.) и фактически курировавший на протяжении многих лет развитие историко-правовой науки в Казахстане. Результаты не замедлили сказаться: к концу 40-х и в начале 50-х годов прошлого столетия по тематике, связанной с историко-правовой культурой казахов, были подготовлены и защищены две докторские диссертации: «Очерки истории государства и права Казахстана XI и первой половины XIX в.» (С.Л. Фукс) и «Уголовное обычное право казахов» (Т.М. Культелеев), одна кандидатская диссертация «Право собственности дореволюционного Казахстана» (М.Г. Масевич).

С преобразованием Казахского филиала Академии наук СССР в Академию наук Казахской ССР, которое состоялось в 1946 г., наука в республике получила новый импульс, а точнее, в традиционных и нетрадиционных направлениях формирование широкой сети научно-исследовательских институтов.

Становление Института философии и права в структуре Академии наук Казахской ССР проходило на моих глазах и в какой-то мере с моим участием. Хронологически это относится к первому десятилетию его существования – к 1958 – 1969 годам. Как сейчас вспоминаю и судя по сжатым запискам в своих черновых блокнотах, особую роль в организации Института сыграл президент Академии наук Каныш Имантаевич Сатпаев, геолог по специальности, чело-

---

<sup>1</sup> У президента Академии наук Казахской ССР, академика К.И. Сатпаева была изумительная манера, ставшая обычной, поздравлять лично, а иногда через помощника авторов книг, издававшихся в Академии наук, а также диссертанта из Казахской Академии наук с успешной защитой, если в это время он находился в местах защиты в Алма-Ате или в Москве. Такая его забота о научных работниках была одним из условий успешного развития науки в Казахстане.

<sup>2</sup> Приводится по книге Тлепиной Ш. Указ. соч. С. 302. 406.

век необыкновенного ума и склада мышления, масштабный ученый, выдающийся организатор науки, а также Шафик Чокинович Чокин, главный ученый секретарь Президиума Академии наук, по профессии металлург, достойно представлявший видение президента К.И. Сатпаева в делах Академии наук, строгий по нраву, вжившийся в науку, как в свой второй дом, Сактаган Баишевич Баишев, вице-президент Академии по общественным наукам с преданно партийным взглядом, честнейшим и человеческим мягким нравом, один из видных экономистов, читавший в вузах курс политической экономии на казахском языке, что было редким явлением.

В период учения в докторантуре в Институте государства и права Академии наук Союза ССР (г. Москва), куда я был прикомандирован от Казахского государственного университета, где работал до этого деканом юридического факультета, академик АН КазССР Ш.Ч. Чокин, будучи в Москве, от имени руководства Академии предложил мне вернуться в Алма-Ату и снова возглавить сектор права Академии наук. По его словам, в ближайшей перспективе может быть создан Институт философии и права на базе объединения двух секторов: права и философии. Это было поздней осенью 1956 года. К слову, Академия наук республики для меня была родным учреждением, здесь я учился в аспирантуре в 1948 – 1950 гг., после ее окончания и защиты кандидатской диссертации, в 1950 – 1952 гг. исполнял обязанности руководителя сектора права<sup>1</sup> до назначения меня директором Алма-Атинского государственного юридического института, что случилось в октябре 1952 года. Авторитет Академии наук во главе с К.И. Сатпаевым в то время был огромным. Я принял предложение. Вопрос об организации Института философии и права на базе объединенного Сектора философии и права на официальном уровне стал обсуждаться с середины 1957 года. В то время существовал порядок, согласно которому решение более или менее важного организационного вопроса касательно идеологических учреждений, тем более вопрос о создании новых и реорганизации существующих институтов по общественным наукам, нужно было предварительно в рабочем порядке согласовать с идеологическими отделами Центрального комитета Компартии республики – отделом образования и науки, отделом пропаганды и агитации, а затем с Секретарем ЦК КПК по идеологии. После получения одобрения в республиканском партийном органе 16 октября 1957 года президент Академик наук Казахской ССР, академик К.И. Сатпаев подписал письмо в два адреса: в Центральный комитет Коммунистической партии Казахста-

<sup>1</sup> Заведующий сектором права Т.М. Культелеев находился в докторантуре в Москве.



на и в Совет министров Казахской ССР. В нем писал: «Президиум Академии наук Казахской ССР просит разрешить организовать в составе нашей Академии наук научно-исследовательский Институт права и философии». Далее указывалось, что вопрос об организации этого института положительно рассмотрен на сессии Совета по координации научной деятельности академий союзных республик при Академии наук Союза ССР. В качестве обоснования в письме указывалось на необходимость «укрепления социалистической законности и демократии, научной разработки вопросов советского строительства и философии». К этому времени в секторе философии и права, на базе которого должен был создаваться Институт философии и права, работали 27 чел. штатных работников и совместителей, в числе которых был один профессор (С.Я. Булатов) и 14 кандидатов наук. В дополнительной справке Академии наук, представленной правительству от 24 октября 1957 г., сообщалось, что среди сотрудников сектора философии и права шестеро работают над докторскими диссертациями: юристы – С.Я. Булатов, В.А. Ким, В.Н. Маркелов, С.З. Зиманов, философы – К.Б. Бейсембиев, Л.М. Чечин. 8 января 1958 г. вышло Постановление правительства Казахской ССР об организации Института философии и права в составе Академии наук республики. В свою очередь Президиум Академии наук Казахской ССР во исполнение указанного постановления правительства принял 13 января 1958 года свое постановление, которым были утверждены штат Института в количестве 51 единицы и его структура, состоящая из шести отделов, из них пять юридических и один по философии. Исполняющим обязанности директора института назначен кандидат юридических наук Салык Зиманович Зиманов, утвержден также состав ученого совета института из 11 чел., в числе которых было два философа – К.Б. Бейсембиев и П.В. Пресняков, зав. кафедрой философии АВПС при ЦК КП Казахстана.

### **3.2. Формирование в институте перспективных и оригинальных научных направлений**

Приняв руководство институтом, я понимал, что надо вести научно-исследовательскую работу во многом по-новому. Довольно слаб был отдел философии, исследовательская тематика которого ограничивалась «изучением истории распространения марксистско-ленинской философии в Казахстане, истории общественно-политической мысли в Казахской ССР». Только один из четырех сотрудников имел степень кандидата философских наук. Тематика носила сугубо мес-

тный, региональный характер. Правовая часть института на первый взгляд представлялась относительно удовлетворительной: были организованы структурные подразделения по теории и истории государства и права, по советскому строительству, по гражданскому праву и колхозно-земельному праву, по уголовному праву. Штат укомплектован достаточно опытными учеными – А.Е. Ереновым, В.А. Кимом, С.Я. Булатовым, С.З. Зимановым. Однако и правовикам предстояло реформировать прежние тематики и цель исследования. Необходимо было серьезно подумать над тем, чтобы поднять разработки института как по проблематике, так и по методам разбора и анализа исследуемых объектов до критериев научности, сочетать эмпирические исследования с теоретическими и попытаться выйти со своими научными идеями на всесоюзную арену. Задачи эти были амбициозными, но реальными. Мои идеи и планы нашли полную поддержку у Президиума Академии наук, лично его президента К.И. Сатпаева и вице-президента по общественным наукам академика С.Б. Баишева. Исследовательская и организационная работа в институте с самого начала шла в двух основных направлениях. Надо было, во-первых, собрать наиболее перспективную в творческом плане местную молодежь, заинтересовать ее и серьезно укрепить кадрами как философский, так и юридический отделы института. Выгрыш во времени и качестве подготовки кадров давала аспирантура. Во-вторых, определить основные направления работы института, учитывая национальные, всесоюзные и мировые тенденции развития философских и правовых наук и обращая внимание на то, чтобы они были под силу институту и в то же время в перспективе можно было войти с этими исследованиями в ряды престижных научных учреждений. Задачи эти были трудные, но выполнимые, потому что были созданы все условия для их решения.

Объективно Советское государство и в годы репрессивного режима уделяло первостепенное внимание науке и образованию, материальным и производственным условиям особенно научных работников и подготовке кадров высшей квалификации. Так, заведующие лабораториями, отделами в исследовательских институтах получали оклады наравне, а иногда больше, чем республиканские министры, с вытекающими отсюда последствиями в реальной жизни и в общественных мнениях. Большую роль сыграло и то, что со второй половины 40-х годов до середины 50-х годов XX века действовало Положение об аспирантуре, подписанное Сталиным в его бытность председателем Совета министров Союза ССР. При этом надо помнить, что в то время авторитет Сталина был непрекаем, и

документы, подписанные им, имели безоговорочную императивную силу. В нем, в частности, предусматривались меры улучшения стипендиального и пайкового обеспечения аспирантов, предоставление им мест в общежитиях, безусловное освобождение по месту работы лиц, зачисленных в аспирантуру. В организационном плане для казахстанского Института философии и права немаловажное значение имело и то, что в структуре Академии наук СССР философские и правовые науки были объединены в одно структурное подразделение – в отделение философии и права, в котором решались многие проблемно-организационные вопросы, связанные с развитием этих отраслей наук в союзных республиках. С этим отделением у меня было налажено тесное сотрудничество, начиная с моей работы директором Алма-Атинского государственного юридического института и в годы прохождения мною докторантуры в Институте государства и права АН ССР, в здании которого это отделение размещалось (Москва, ул. Фрунзе, 10).

Руководством Института философии и права Академии наук Казахской ССР, можно сказать, завладели вполне сознаваемые амбициозные планы: войти в ряды передовых научно-исследовательских учреждений Союза ССР по некоторым проблемным разработкам, с их помощью и поддержкой, по возможности в самое ближайшее время – в течение пяти-семи лет занять и иметь свою нишу в областях философских и правовых наук. Эти планы посторонним казались больше плодом неосуществимых мечтаний, во всяком случае, требующих десятилетий. Такое неверие других в наши возможности только умножало наши усилия. Я, как директор Института и инициатор этих планов, нашел понимание и достаточную поддержку со стороны руководства Республиканской Академии наук, в которой установился «сатпаевский стиль» (по имени действующего Президента Академии наук академика АН СССР К.И. Сатпаева) поощрения новых идей, дающих эффект в науке и производстве. Эти планы были трудные, но реальные. Время работало за нас.

В качестве приоритетной задачи было выбрано кадровое укрепление института перспективными, молодыми научными работниками с потенциальными и явными склонностями к научной деятельности.

Найти философов было трудно, несколько легче – юристов. Начались поиски кандидатов для работы в институте. Критериями предварительной их оценки являлись молодость, прохождение вузовской подготовки, желательны в Москве, Ленинграде, на Украине, качество их дипломов и отзывы о них по месту работы. В большинстве своем они работали в партийных и государственных органах столицы

республики, в Алма-Ате, некоторые на ответственных должностях. Как было указано ранее, нашим преимуществом в то время была престижность науки перед всеми другими сферами, признанная и закрепленная официальной политикой Советского государства. Буквально в течение первых двух-трех лет, т. е. к началу 60-х годов прошлого века, были приглашены в аспирантуру института и зачислены в нее частью с прикомандированием московские научные центры: А. Пушечников и М. Валиев, работавшие заведующими отделами в прокуратуре республики, М.Т. Баймаханов, окончивший юрфак Московского университета, работавший помощником министра юстиции, Б. Базарбаев и Е. Баянов, занимавшие ответственные посты в Комитете народного контроля республики и окончившие в свое время с отличием Алма-Атинский юридический институт, Б.С. Бейсенов, старший следователь городской прокуратуры, М.Т. Имашев, практический судебный работник, и другие. Такая же активная работа проводилась и для укрепления философской части института. Были приглашены: Ж.М. Абдильдин, проходивший аспирантуру в Институте философии АН СССР, Г.А. Югай, Л.К. Науменко, Касымжанов, Т. Даутов, Г. Акмамбетов, М.И. Баканидзе, А.Н. Нысанбаев, М. Орынбеков, Т. Джумагазин, А. Жаймурзин, К. Абишев, М. Бурабаев, М. Сабитов, К. Альжанов и другие, ставшие впоследствии видными исследователями союзного масштаба.

Одновременно предпринимались активные действия по налаживанию более тесных научных контактов в первую очередь с Институтом государства и права и с Институтом философии Академии наук Союза ССР, помощь которых на начальном этапе была особенно необходима. На объединенных обсуждениях с их помощью определялись основные базовые проблемные направления исследовательской деятельности казахстанского института. Надо было найти и определить такие актуальные новые направления ниши философских и правовых наук, разработка которых была бы перспективной и под силу национальному, вновь создаваемому творческому коллективу. В решении этой нелегкой задачи несомненны заслуги крупных московских ученых-философов – академика Б. Кедрова, профессоров Е.П. Ситковского, Э.В. Ильенкова, П.В. Копчина, И. Кузнецова, В. Лекторского, ученых-юристов М.Н. Казанцева, Г.М. Аксененко, С.Ф. Кечекияна, С.В. Юшкова, В.М. Чхиквадзе, В.Н. Кудрявцева, Н.И. Краснова, А.П. Косицына. После ряда совместных обсуждений были приняты следующие рекомендации: в области философских наук основное внимание сосредоточить на проблемах диалектической логики (теории познания) и на философских (методологических)

вопросах естественных наук; в области юридических наук в первую очередь разработать комплекс проблем аграрного права, связанную с ним деятельность региональных органов управления, а также проблем национальной государственности в ее историческом и советском измерениях.

Обозначение и выделение профильных исследовательских направлений Института философии и права Академии наук Казахской ССР вовсе не означали их абсолютизацию в ущерб другим проблематикам, связанным с изменяющимися запросами практики. При всем этом доминировала политика, согласно которой научные разработки должны были вестись в интересах усиления роли науки, как тогда выражались, в социалистическом строительстве. Для достижения этих целей в профильных областях исследования были созданы в институте максимально возможные условия, которые для того периода были немалые. Важно отметить то, что государство в целом и руководство Республиканской Академии наук были заинтересованы в развитии науки в Казахстане. В самое короткое время удалось под крышей института собрать около двух десятков способных молодых людей из числа имеющих высшее юридическое и философское образование, до этого работавших в различных органах государственного управления республики. Большая часть из них была зачислена в аспирантуру и прикомандирована в головные институты – в Институт философии и в Институт государства и права Академии наук Союза ССР и к соответствующим факультетам Московского университета им. Ломоносова для прохождения дальнейшей подготовки в основном по специальностям, профилирующим в Институте философии и права Академии наук КазССР.

В Институте были разработаны и проводились поощрительные меры в виде финансово-материальной поддержки и обеспечения участия как научных сотрудников, так и аспирантов в творческих дискуссиях, конференциях, семинарах, созываемых в большинстве случаев в Москве, Ленинграде, Киеве, а иногда и за границей. Руководство института старалась создать свободную творческую атмосферу в коллективе для локального и коллективного обсуждения и противопоставления различных идей, возникающих в ходе работы над исследовательскими проектами, без боязни и страха быть раскритикованными за какие-то «отходы» от официальной идеологической линии, проводимой в стране. Жаркие дружеские дискуссии часто затевались во время свободного часа – в перерывах в уголках просторного холла института, размещавшегося на втором этаже главного здания Академии наук по ул. Шевченко, 28.

Результаты не преминули сказаться. Во второй половине 60-х годов XX века Институт философии и права Академии наук Казахской ССР по результатам своих исследований в области философских и правовых наук встал в ряд компетентных научных организаций в Союзном государстве. Он уже признавался по своему профилю одним из ведущих научных центров Союза ССР. В авторитетном Всесоюзном журнале «Вопросы философии», в его передовых статьях за 1965 – 1968 гг. не раз указывалось, что казахстанские философы по своим трудам в областях теории познания (диалектическая логика) и по разработке методологических проблем ряда естественных наук занимают одно из ведущих мест в Союзе. Одна за другой публикуются серьезные монографические работы: Абдильдин Ж.М. Проблемы логики и диалектики познания. Алма-Ата, 1963; его же. Проблемы начала в теоретическом познания. Алма-Ата, 1967; Югай Г.А. О категориях части и целого. М., 1963; его же. Противоречие объективного и субъективного в современной биологии. Алма-Ата, 1965; Мусабаева Н.А. Проблема причинности в философии и в биологии. Алма-Ата, 1962; ее же. Кибернетика и категория причинности. Алма-Ата, 1965; Науменко Л.К. Монизм как принципы диалектической логики. Алма-Ата, 1968; Баканидзе М.И. Проблема субординации логических форм. Алма-Ата, 1968; Акмамбетов Г. Проблемы нравственного развития личности. Алма-Ата, 1971; Проблема субъекта и объектов в марксистской философии. Алма-Ата, 1975 (совместно с К.А. Абишевым); Касымжанов А.Х. Совпадение диалектики и теории познания. Алма-Ата, 1960; Кармышев Г.П. Логика Гегеля. Алма-Ата, 1972 и др.

Был накоплен значительный интеллектуальный материал и конструктивные идеи в областях диалектической логики и методологии исследования проблем ряда естественных наук. Институт философии Академии наук Союза ССР, как координирующий центр философских исследований в стране, в 1967 г. поддержал инициативу Казахского института философии и права АН Казахской ССР о созыве Всесоюзного научного симпозиума по диалектической логике в Алма-Ате, первого в истории СССР. Он был создан в 1968 году. Его официальным организатором был Институт философии и права АН КазССР, в котором я был директором. В этом симпозиуме казахстанские философы были представлены довольно солидно. Среди ученых, выступавших на нем с основными докладами, рядом с именитыми российскими учеными, были и следующие доклады ученых института: Ж.М. Абдильдин «Диалектическая логика как методология научного познания», Г.А. Югай «О категории субстанции в марксистской философии», Л.К. Науменко «Категории – формы мысли»,

М.И. Баканидзе «Проблема субстанции логических форм», А.Х. Касымжанов «Единство исторического и логического в истории и диалектики», А.Н. Нысанбаев «О некоторых логических проблемах построения математической теории» и др.<sup>1</sup>

После первого Всесоюзного симпозиума по диалектической логике в Алма-Ате были созданы второй и третий Всесоюзные симпозиумы соответственно в 1977 и 1990 годах.<sup>2</sup>

Президент Академии наук Казахстана Ж.Е. Есенов в своем докладе на юбилейной сессии Академии, посвященной ее 25-летию, говорил следующее: «Наши философы заслужили всесоюзное признание своими крупными исследованиями по теории познания и диалектической логике, по философским вопросам биологии, по социологии личности».

Новым научным направлением также было освоение и изучение наследия аль-Фараби (870 – 950), великого мыслителя, ученого и философа, автора около 160 трактатов, дошедших до нас. Его в свое время называли «восточным Аристотелем» за огромное влияние на развитие научной мысли в центральноазиатском секторе и на арабском Востоке. В этой части плодотворно трудились А.Ж. Машанов, М. Бурабаев, Г.К. Курмангалиева, А. Касымжанов и др.

Правовая наука Казахстана на начальном этапе развивалась как вузовская наука. Ее становление и успехи тесно связаны с Алма-Атинским юридическим институтом, созданным в 1938 г., а также с передислокацией в столицу республики юридических высших учебных заведений городов Москвы, Ленинграда и Киева в годы Отечественной войны, в начале 40-х годов прошлого века, вместе с видными учеными, работавшими в них. К моменту организации Института философии и права Академии наук Казахской ССР, которая состоялась в 1958 г., в исследовательских планах сектора права преобладала историко-правовая тематика, выполнявшаяся в основном вузовскими работниками по совместительству. Так, профессор С.Л. Фукс был занят составлением «Очерков истории государства и права Казахстана XVIII-XIX веков», профессор С.Я. Булатов работал над темой «К вопросу о государственных и правовых воззрениях Чокана Уалиханова», доцент Л.В. Дюков готовил статью «Ч.Ч. Валиханов как последователь И.Г. Чернышевского» и др.

<sup>1</sup> Проблемы диалектической логики (материалы к симпозиуму). Алма-Ата, 1968.

<sup>2</sup> Почти десятилетний разрыв между первым и вторым симпозиумами и тринадцатилетний перерыв между вторым и третьим отражали определенный спад значения и уровня философской науки в Казахстане в эти периоды.

Правовая наука, как и все другие отрасли общественных наук, в годы Советской власти была идеологизирована, считалась инструментом и проводником политики Коммунистической партии и Советского государства. Ее основной объект определялся так: право – это совокупность норм и правил поведения, выражающих волю господствующего в обществе класса, установленных государством и обеспечиваемых его принудительной силой, имеющих общеобязательную силу. Трактовалось, что эта «воля господствующего класса» выражала волю рабочего класса (в начале революции 1917 года), рабочего класса в союзе с крестьянством (на переходном периоде от капитализма к социализму) и как воля всего народа (после победы социализма в одной стране, т. е. после 1936 года). Ученые-юристы должны были в своих исследованиях исходить из положений «марксистско-ленинской идеологии в области права», приспосабливаться к ней. Эту особенность научной литературы тех лет следует иметь в виду при ознакомлении с нею для определения ценности исследований по государственно-правовой тематике, выполненных в годы советской власти. В ней нередко воспроизводилась реальная картина государственно-правового устройства Союза ССР и Казахстана как союзной республики, составляющей субъект федеративного государства. Вместе с тем в исследованиях раскрывались титулы, основания и функциональная деятельность государственных органов, иерархия их построения, подчиненность и ответственность перед директивными партийными и центральными высшими органами власти. Сведения, содержащиеся в ней, помогают лучше понять суть тоталитарного государственного режима и необходимость перехода к ценностям демократии.

С образованием Института философии и права Академии наук республики открылись новые возможности для расширения государственно-правовой тематики исследовательских работ с акцентом ее актуализации и привлечением новых кадров в основном из числа талантливой молодежи. Серьезные организационные меры, в том числе в области подготовки научных кадров, постепенно приносили свои плоды. К 1966 году по специальности «правоведение» прошли аспирантскую подготовку в научных подразделениях Академии наук Казахской ССР 47 человек, причем 38 из них были прикомандированы в Москву и другие города Союза. Многие из них защитили диссертации. Трое в эти же годы стали докторами наук (С.З. Зиманов, Ю.Г. Басин, М.Г. Масевич). В подготовке научных кадров-юристов для республики значительной была роль Института государства и права Академии наук Союза ССР и ученых, работав-



ших в них. Так, в 50-60-х годах членом-корреспондентом Академии наук СССР А.Н. Трайным были подготовлены: один доктор наук (Т. Культелеев) и один кандидат наук (А.А. Филимонова), членом-корреспондентом АН СССР А.А. Пионтковским – один доктор наук (В.Н. Маркелов) и один кандидат наук (Г.И. Баймурзин), членом-корреспондентом АН СССР П.С. Ромашкиным – три кандидата наук (М. Валиев, А. Нусубалиев, Р. Орынбаев), членом-корреспондентом АН СССР М.С. Строговичем – один кандидат наук (З. Сарбаев).

В рассматриваемый период намечается активный переход к исследованию проблем действующего права. Для Казахстана как аграрно-индустриальной республики исследования проблем сельскохозяйственного и природоохранного права приобретают первоочередную актуальность. В становлении и определенном развитии этого нового научного направления, в подготовке научных кадров весомы вклады московских ученых: члена-корреспондента Академии наук СССР Г.А. Аксененко и профессора Н.Д. Казанцева. Достаточно сказать, что из пяти кандидатов наук, работавших в этом направлении в республике, в дальнейшем ставших докторами наук, четверо прошли подготовку под их научным руководством (А. Еренов, С. Байсалов, К. Шайбеков, А. Ащеулов). Проблемы национальной государственности, ее идеи и роли в новейшей истории народов Центральной Азии вообще, Казахстана в особенности составляли другое основное научное направление Института. Выходят из печати: История государства и права Советского Казахстана / Под ред. С. Зиманова, М. Биндера. В 3 т. Алма-Ата, 1961 – 1964; Сартаев С. Образование и становление казахской советской государственности. Алма-Ата, 1960; Зиманов С.З. Политический строй Казахстана XVIII и первой половины XIX веков. Алма-Ата, 1960; Зиманов С.З. От освободительных идей к Советской государственности в Бухаре и Хиве. Алма-Ата, 1976; Зиманов С.З., Рейтор И.К. Советская национальная государственность и сближение наций. Алма-Ата. 1983; Зиманов С.З., Рейтор И.К. Теоретические вопросы Советского национально-государственного строительства. Алма-Ата, 1987. Укрепляется научное направление, связанное с исследованием проблем управления отраслями народного хозяйства и государственного строительства. Публикуются монографические работы: Ким В.А. Роль сельских и аульных Советов депутатов трудящихся в развитии колхозного животноводства. Алма-Ата, 1956; Нечитайло Г.В. Организационно-массовая работа городских Советов Казахстана. Алма-Ата, 1957; Имашев М.Т. Сельские и аульные Советы Казахстана в период сплошной коллективизации (1930 – 1934 гг.) Алма-Ата, 1956; Аимбетов А. Баймаханов М., Имашев М. Проблемы

совершенствования организации и деятельности местных советов. Алма-Ата, 1967; Досымбеков С. Государственное управление промышленностью в Казахской ССР. Алма-Ата, 1962; Баймаханов М. О переходе функции государственных органов к общественным организациям. Алма-Ата, 1965 и др.

Наибольшее развитие в республике получили исследования проблем национальной советской государственности как в историческом, так и в теоретическом аспектах. Они имели свои особенности, которые состояли в следующем: а) Казахская Советская республика, ее история и развитие, согласно партийной идеологии, рассматривались как национальная государственность; б) по официальной трактовке по мере успехов социалистической системы возрастала роль национальной советской государственности в жизни общества, осложнялись ее ответственность, ее задачи и функции. Считалось, что в этих условиях понимание объективных законов и тенденций развития национальной советской государственности, всей совокупности факторов, существенным образом влияющих на ее деятельность на каждом этапе исторического пути, способствуют научному предвидению и определению перспективы деятельности системы государственных органов в республике; в) немаловажное значение имело и то, что Казахская ССР, представляя форму национальной государственности, не имела своих кодексов, а руководствовалась кодексами РСФСР. В силу этого, по установившему мнению, исследования проблем уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, трудового семейного права, даже применительно к условиям республики, относились к ведению в основном ученых Центра. В силу такого взгляда большинство подготовленных научных кадров получили специализацию в истори-ко-юридическом и государствоведческом направлениях. Такое преимущественное положение историко-правовой и государствоведческой науки в республике негативно отразилось на развитии исследований проблем специальных и отраслевых наук права.

Значительная группа ученых занималась исследованием истоков и условий становления национальной советской государственности в Казахстане, вопросов ее эволюции: от революционного Комитета по управлению Краем (1919 г.) через Автономную республику (1920 г.) к Союзной республике (1936 г.). Проблемы конституирования государственных органов и их взаимоотношения, контрольная и функциональная зависимость в системе высших и местных органов власти и управления республики, вопросы их совершенствования в связи с изменением и развитием их задач, условий и функций, воп-

росы компетенции и взаимоотношения союзных и республиканских органов в период, как мы тогда выражались, до победы социализма в нашей стране получили в трудах казахстанских ученых довольно широкое освещение.

В республике развертывались исследования и по ряду других направлений правовой науки. В частности, успешно работали ученые в области правовых проблем управленческих отношений в сельском хозяйстве и промышленности (М.Г. Масевич, В.В. Покровский, Ю.Г. Басин, В.А. Ким, М.Т. Имашев), советского трудового права (К. Абжанов, Л.А. Николаева, Б. Базарбаев, К. Ургеншбаев), уголовного права и криминалистики (В.Н. Маркелов, А. Мамутов, В.А. Хван, А.А. Филимонова, В.И. Попов).

Объединение юристов и философов в рамках одного научно-исследовательского структурного подразделения и развитие обеих отраслей научного знания в тесном взаимодействии имели одно весьма важное преимущество. Наиболее восприимчивая часть ученых молодого и среднего поколения осваивали, овладевали методами восприятия и познания явлений реальной действительности в другой смежной общественной науке. Это особенно было заметно в среде правоведов. Для них методология познания, выработанная в истории человеческой культуры манера философского саморазмышления, воспроизведение конкретного в абстракциях – теория, обобщения, которыми пользовались философы и которые находились в центре почти постоянных рабочих обсуждений молодых сотрудников-философов института, оказывали весьма благотворное влияние на становление, развитие культуры и методов правовых исследований. Можно было увидеть и неоднократно, что выступления отдельных ученых юристов на всесоюзных научных форумах, особенно по проблемам общей, методико-теоретической части юриспруденции, организованных в центральных городах Союзной страны, вызывали всеобщий интерес. Появление работ «О характере противоречий в правовой системе социализма» (Баймаханов М.), «О методологии исследования проблем национальной государственности» (Зиманов С.), «О месте теории и права в системе правоведения» (Зиманов С.) воспринималось и оценивалось научной общественностью как более рациональные исследования. Некоторые сотрудники со своей тематикой вошли в общесоюзные государственные планы: «Методология изучения национально-государственного строительства в СССР», «Методологические проблемы юридической науки», разрабатываемые под эгидой Института государства и права, Института философии АН СССР в начале 70-х годов. В свою очередь философы

института под влиянием юристов нередко обращались к проблематике правовой культуры вообще, к правовым воззрениям казахов-кочевников в частности, живо интересовались формами отражения их жизни в поведенческих отношениях, регулируемых нормами казахского права «Жарғы».

Институт философии и права Академии наук Казахской ССР оценивался как один из ведущих научных центров философских и правовых исследований не только на востоке СССР. Имена многих его ученых приобрели известность за пределами республики, а в самой республике установилось предпочтительное отношение к институту. Институт фигурировал как передовик производства по Фрунзенскому району Алма-Аты, информация о нем размещалась на огромном стенде, выставленном в парке 28 гвардейцев-панфиловцев. Его директор С. Зиманов, член бюро райкома партии, был избран в 1967 г. действительным членом (академиком) АН КазССР без прохождения промежуточной стадии – члена-корреспондента. Он был рекомендован и включен в 1967 г. в состав рабочей экспертной группы Государственной комиссии по Ленинским и Государственным премиям СССР по разделу «Философские и правовые науки».

Институт философии и права Академии наук Казахской ССР по некоторым научным проектам в области правовых и философских наук почти на равных выступал в совместных разработках под эгидой союзных институтов.

### **3.3. Посещение института ведущими учеными-юристами и философами Академии наук КазССР**

В начале 60-х годов Институт философии и права посетили: директор Института государства и права Академии наук СССР, доктор юридических наук В.Н. Кудрявцев (впоследствии академик и вице-президент Академии наук СССР), его заместитель, доктор юридических наук А.Е. Лунев, главный редактор журнала «Советское государство и право», доктор юридических наук А.Ф. Шебенков. Каждый их приезд способствовал актуализации тематики правовых исследований в республике и усилению творческого сотрудничества и контакта ученых Академии наук СССР и Академии наук республики.

В апреле 1965 г. большая группа ученых Института государства и права АН СССР во главе с его директором, членом-корреспондентом АН СССР В.М. Чхиквадзе прибыла в Казахстан для проведения исследований совместно с учеными Института философии и права

АН КазССР. В составе этой группы, состоявшей из 30 человек, были такие крупные ученые-правоведы страны, как доктора юридических наук А.П. Косицын, И.В. Павлов, М.И. Пискотин, Р.О. Халфина, Ц.А. Ямпольская, М.И. Козырь, В.И. Смолярчук, О.С. Колбасов, З.С. Беляева, Н.И. Краснов и др. Ученые двух институтов непосредственно на местах – в Алма-Атинской, Карагандинской, Чимкентской и Семипалатинской областях – проводили исследовательские работы по следующим трем группам вопросов: а) эффективность деятельности местных Советов депутатов трудящихся; б) стиль и методы работы органов государственного управления; в) проблемы участия общественности в государственном строительстве. По итогам совместного изучения в Президиум Верховного Совета Казахской ССР и Совет министров республики было внесено 12 докладных записок, направленных на улучшение деятельности некоторых звеньев Советов, органов государственного управления и общественно-самодеятельных организаций. Вот, например, некоторые из них: о повышении роли и улучшении деятельности депутатов Верховного Совета Казахской ССР; о дальнейшем расширении полномочий местных советских органов; совершенствование организации и методов использования земель в колхозах и совхозах; об укреплении договорной дисциплины на предприятиях и стройках; о повышении роли общественных самодеятельных организаций и развитии общественных начал в аппарате местных Советов и др. По многим вопросам, поднятым в записках ученых, впоследствии были приняты соответствующие постановления Президиума Верховного Совета, Правительства и других центральных ведомств республики.

Это совместное комплексное исследование кроме научной ценности имело и другое значение. Оно способствовало взаимному обогащению ученых республики и Союза методами и опытом ведения подобных исследований и показало плодотворность тесной кооперации в исследовательской работе ученых центра и мест.

В рассматриваемый период правовая наука в Казахстане превратилась в довольно значительную творческую силу, способную самостоятельно разрабатывать актуальные проблемы государственно-правового строительства с применением современных методов исследования. И в этих условиях значение координации научных работ и кооперации творческих усилий, индивидуальных и коллективных контактов ученых становится востребованными самой жизнью.

Если проследить путь развития правовой науки в Казахстане, то можно установить следующие ее этапы и особенности. Период до конца 50-х годов можно назвать периодом концентрирования сил,

подготовки кадров и поиска научных направлений, как соответствующих творческим возможностям и профилю специализации подготовленных кадров, так и отвечающих практическим запросам. В этот период, когда еще четко не определились основные линии развития правовой науки в республике, среди ученых-юристов преобладало увлечение исторической тематикой, что принесло казахстанской науке немало пользы. «Болезнью» историзма были охвачены и многие видные специалисты, ранее успешно работавшие над проблемами современного советского права, и даже те из них, которые по своей специализации далеко стояли от исторической проблематики. Так случилось с проф. С.Я. Булатовым, увлекшимся исследованием государственно-правовых взглядов Чокана Валиханова, и с доц. Т.М. Культелеевым, взявшимся за изучение обычного права казахов XIX века. В этот период кандидатские диссертации по правоведению защищались преимущественно по темам, обращенным в прошлое.

Второй период – это период многопланового развития правовой науки, период зрелости и сложения научных направлений и творческих групп со своим профилем и стилем работы. Именно на этом этапе, т. е. с конца 50-х годов, происходит интенсивная подготовка докторов наук: за 12 лет было защищено 11 докторских диссертаций. В тематике исследований все больше места занимают актуальные проблемы действующего права.

В эти годы в исследованиях юристов большое внимание уделяется конкретно-социологическим методам и социальным аспектам государственно-правовых явлений. Если раньше формально-юридический метод считался специфическим и наиболее заслуживающим внимания методом в правовых исследованиях, то теперь метод анализа социальных условий, ситуаций, в которых действуют правовые нормы и органы государственного управления, последствия, к которым они могут привести, перспективы развития правового режима, законности в общественно-политической жизни страны занимают преобладающее место в планах исследования.

Социологический подход к государственным и правовым явлениям потребовал известной перестройки не только представлений об объеме, месте и пределах юридических исследований, но и вызвал перестройку организации и планирования научной работы. Непосредственное и всестороннее изучение явлений, в малых и больших формах их организации, стали важнейшими условиями исследования. Суждения об изучаемых явлениях преимущественно по опосредствованным данным, как это была раньше, признаются теперь явно недостаточными в правовых исследованиях.

Ориентация на конкретно-социологический метод в исследованиях обусловила резкое увеличение выездов на места ученых и всего состава исполнителей темы. Возрос интерес ученых-юристов к смежным социальным наукам. Более того, им пришлось обратиться к математическим и статистическим методам обобщения и оценки эмпирического материала. Нередко исследователь нуждался в познаниях в области психологии вообще, социальной психологии – в особенности. Можно сказать, что с интересом, возникшим в нашей стране к социологическим исследованиям и правовой науке, открылись новые горизонты для их развития. В этом отношении казахстанские ученые-юристы оказались в числе энтузиастов нового веяния в науке.

Обеспечивало эффективность правых исследований создание базовых областей, районов и предприятий, опыт работы которых в интересующих сферах изучался учеными института, вместе с тем на них проверялись и испытывались модели научных разработок. Необходимо было заинтересовать руководителей этих баз, а порою их привлекали в качестве соисполнителей плановых исследований и помогали им готовить диссертации. В результате таких солидарных действий кандидатами наук стали: секретарь обкома партии Тимофей Михайлович Курганский (Курчанская область), Нурмахан Капесов, первый секретарь районного комитета партии (Учаральский район), Стамкулов Абдез, прокурор Саркандского района (Алма-Атинская область). Впоследствии последние двое стали докторами наук и перешли в систему высшего образования.

То, что в Институте философии и права стала разрабатываться такая сложная научная проблема, как характер противоречий в правовой системе советского общества, говорит о многом. Монография по этой тематике М.Т. Баймаханова, заведующего отделом Института философии и права, «Противоречия в развитии правовой надстройки при социализме» (1972) оказалась в центре внимания ученых-юристов и философов, что, с одной стороны, свидетельствовало о солидных творческих возможностях автора, а с другой – о научном потенциале Института философии и права, в котором данное исследование было выполнено. Это исследование вызвало позитивный резонанс в среде научной общественности республики и Союза. М.Т. Баймаханов, исходя из общетеоретического тезиса о том, что противоречия составляют имманентно присущие импульсы и источник всякого движения, задался целью проследить и раскрыть формы, характер и особенности проявления противоречий в правовой надстройке социалистического общества. Автор задался целью воспро-

известии и моделировать объемный скелет и структуру противоречий и их сложных связей, характерных для отдельных частей и этапов движения правовой надстройки общества, с тем чтобы попытаться создать теорию управления этими противоречиями.

Новым моментом, характерным для этих лет развития правовой науки в республике, следует считать возросшую инициативу ученых в постановке и научном обосновании ряда назревших вопросов перед директивными органами. Если в 1962-1964 годах сотрудниками Института философии и права АН КазССР было внесено всего семь предложений и рекомендаций на рассмотрение местных и центральных государственных и партийных органов, то в 1965 – 1966 годах число таких предложений и рекомендаций составило 19. В них затрагивались весьма актуальные и злободневные вопросы государственного и правового строительства, например, об основных принципах проекта будущего положения о постоянных комиссиях местных Советов Казахской ССР, об участии общественности в деятельности Советов, об улучшении деятельности депутатов Верховного Совета республики. По многим внесенным предложениям и рекомендациям приняты соответствующие постановления Президиума Верховного Совета и Совмина республики.

Развитие правовой науки в республике сопровождалось ростом научных кадров и расширением ее организационной базы. Это наглядно прослеживается на следующих цифрах. Если первая небольшая организационная ячейка – сектор права, организованный в мае 1945 г., в первый год имел в своем составе трех научных работников, а через 10 лет, т. е. к 1955 г., когда сектор права объединился с сектором философии и стал именоваться сектором философии и права, уже насчитывал 17 научных работников и двух лаборантов. А к середине 60-х годов в Институте философии и права Академии наук Казахской ССР, созданном в 1958 г., работало 113 человек научного и научно-вспомогательного персонала; в их числе 12 докторов наук и 37 кандидатов наук. Институт на начало 1974 г. состоял из десяти отделов, из которых правовых – пять. Правовая часть института была укомплектована в основном высококвалифицированными специалистами и насчитывала семь докторов наук и 16 кандидатов юридических наук.

Было примечательно то, что за сложившимися видными учеными – философами и юристами, получившими признание научной общественности, шла плеяда молодых ученых нового поколения, на подготовку и воспитание которых обращалось в Институте философии и право особое внимание. Среди них можно было указать



на философов М. Орынбекова, Г.Г. Соловьева, Н.К. Мухитанова, К.У. Алжанова, К. Абишева, М. Сабитова, Л.М. Чечина, В.И. Ротницкого, А.А. Хами-дова, Р.К. Кадыржанова, Б. Сахариева, А.А. Ивакина, Сайко, С.Ю. Колчигина, Г.К. Курманалиеву, Т. Сарсенбаева и др. В области правовой науки были большие надежды на молодых ученых-юристов: З. Кенжалиева, С. Созакбаева, С.О. Баянова, А. Хаджува, Х. Альжанова, Б. Базарбаева, М. Атанова, И.К. Рейтора, С.О. Даулетову, Н.И. Акуева и др. Впоследствии большинство из них стали докторами наук.

### **3.4. «Смутное время» в истории жизни Института философии и права**

Говоря об истории преуспевания философской и правовой наук в Казахстане, что в большей степени связано с деятельностью Института философии и права Академии наук Казахской ССР на рубеже 50-60-х годов прошлого века, нельзя не вспомнить и не сказать «о смутном времени», неожиданно наступившем в жизни института и прозванным «провальным периодом» в его истории. Это произошло в самом конце 60-х – начале 70-х годов. Как нередко случается в странах с авторитарным режимом, а еще больше в коммунистическо-советских республиках, перетасовка номенклатурных кадров по принципу подбора по степени их угодливости и личной преданности первому руководителю и его приближенным является обычным и привычным явлением. Мне лично пришлось испытать это. Находясь на отдыхе в одном из санаториев близ Алма-Аты, из вторых рук мне стало известно, что по директиве свыше, а точнее, решением ЦК Компартии Казахстана, распоряжавшегося кадровой политикой, на мое место директором Института философии и права уже назначен бывший заведующий отделом науки и вузов ЦК Компартии Казахстана Токтагали Жангельдин, кандидат философских наук. Перед этим непродолжительное время он работал моим заместителем по направлению и назначению ЦК Компартии республики, что я принял как его понижение и пытался создать ему самые благоприятные условия для адаптации в институте и в области науки. Тем более его ко мне и мои к нему отношение, когда он находился в партийном руководстве, как будто были нормальные. В институте в это время работали его друзья по учебе в Академии общественных наук, республиканских партийных организациях – кандидаты философских наук Т.Д. Жумагазин, А. Жаймурзин, к которым я питал искреннее

уважение за честность, принципиальность и которые пользовались большим авторитетом в коллективе.

Эту весть, хотя об этом никто из руководства Академии наук (президент Ж.Е. Есенов, вице-президент А.Н. Нусупбеков) меня не поставил в известность, я воспринял совершенно спокойно и нормально.<sup>1</sup> Это было в моем стиле. В течение более чем 11 лет я занимал должность директора института – время предостаточное да одного руководителя, тем более что не такую должность я занимал раньше. В возрасте 23 лет во время Великой Отечественной войны я командовал минометным полком (официально в должности заместителя командира полка по строевой части – июнь 1944 г. – июнь 1945 г.), исполнял обязанности заместителя командира 66-й механизированной бригады по артиллерии в составе 5-й танковой армии (март – апрель 1945 г.). Перед демобилизацией из Советской армии в 1946 г. являлся начальником штаба артиллерийского полка, а на гражданке, перед поступлением в аспирантуру, в 1948 г. занимал должность следователя по важнейшим делам при прокуратуре Казахской ССР. Да, и директором института работал не первый раз. Так что мое освобождение с должности директора Института философии и права я воспринял совершенно спокойно, как естественный процесс. Как выяснилось позже, мое освобождение всецело было связано с гневом весьма влияющей на мужа жены руководителя Компартии республики за то, что я как директор Института приложил немало усилий, чтобы принять в аспирантуру с прикомандированием в Москву в Институт философии Академии наук ССР Кунаеву Раису Динмухамедовну, внебрачную дочь ее мужа. Тогда я по наивности полагал, что она не вмешивается в кадровую политику мужа – Д.А. Кунаева, первого секретаря ЦК Компартии республики. Оказывается, все наоборот, об этом знали многие ответработники.

Хотя я готов был примириться и уже внутренне примирился со своим освобождением с поста директора института, все же во всем этом деле было что-то неладное, ненормальное. Только по истечении трех дней после состоявшегося в ЦК КПК решения о моем освобождении и назначении другого директором института вице-президент Академии наук А. Нусупбеков полуофициально поставил меня об этом в известность. А президент Академии наук Ш. Есенов не сделал и этого жеста. Между тем новый директор Т. Жангельдин, не дожидаясь вызова нас обоих в руководство Академии, бесцеремонно, в

---

<sup>1</sup> Очень тревожно и болезненно, наоборот, восприняла мое освобождение преобладающая часть научных работников Института, которых мне самому пришлось призвать к спокойствию, однако полностью успокоить их не удалось.

мое отсутствие, занял кабинет директора, ссылаясь на состоявшее партийное решение. Какая-то была бездуховная спешка.

Я вынужден был собирать бумаги из рабочего кабинета на глазах нового директора. Он поступил как «лесной партизан» (служил во время войны в партизанских отрядах). Только 11 сентября 1969 г., по истечении 5-6 дней, вице-президент сообщил коллективу о том, что Т. Жангельдин назначается и. о. директора института с последующим утверждением на общем собрании Отделения общественных наук. Освобожденный должен освободиться от всякой посторонней мысли и как член партии я должен принять решение вышестоящих партийных органов как должное. По наивности надеялся, что смена руководства института не повлияет отрицательно на творческую жизнь коллектива, собирался помочь и поддержать нового директора. Ведь у меня был свой отдел теории и истории государства и права, которым руководил почти 20 лет. Однако события в институте стали развиваться совершенно в другом направлении – в худшем. Новый директор института Т. Жангельдин беспочвенно полагал, что ему будет нелегко работать со «старыми» кадрами, или, следуя своему стилю работы как партийного босса, первым делом открыто стал формировать «свою команду» по признакам землячества и преданности, путем обещания посулов и благ – командировок, премий, повышения по должности – тем, кто, по его выражению, поддерживал его «новый курс», непонятный ему самому. Из отрывочных его высказываний можно было заключить, что его «новый курс» заключался в пересмотре сложившихся научных направлений, а именно теории познания и диалектической логики, ставших приоритетными в институте, и в замене их марксистско-ленинской философией и историческим материализмом. Поскольку это было непросто, он стал на путь открытого преследования тех, кто пытался выступить с замечаниями, тем более с критикой его действий. Почти все ведущие научные сотрудники, за исключением отдельных, и что важно – большинство членов партии коммунистов выразили открытое недовольство.

Новый директор института Т. Жангельдин был достаточно опытен, прямолинеен в выдвигании лживых обвинений по адресу своих противников, в использовании своей власти в заманивании работников, в то же время слаб по разумению, неразборчив в выборе способов в достижении своей корыстной цели. В каждом коллективе найдутся люди, для которых личная выгода и желание быть ближе к власти стоят на первом плане. Так было и в Институте философии и права. Он не упустил возможности использования и оживления чувства

землячества (сам был из Семипалатинской области) как одного из критериев оценки и подбора кадров. Еще одной особенностью искусства «временного директора» института было то, что постоянное нагнетание и обострение обстановки в коллективе, слезки и гонения «неусмирных» ученых, считалось условием демонстрации силы и усиления своего влияния. Не менее изощренными были другие его методы. Создание нерабочей обстановки, оскорбляющих условий для тех ученых, особенно ведущих, которых он хотел изолировать и вынудить их быть лояльными к его действиям или заставить, чтобы они добровольно ушли из института. Интересы науки для него вовсе не были интересны.

Жесткий удар гонений со стороны руководства института первым из ведущих научных сотрудников испытал Жабайхан Мубараквич Абдильдин, доктор философских наук, весьма талантливый молодой исследователь (36 лет), руководитель отдела теории познания. Он к тому времени уже был автором двух крупных монографических исследований: «Проблемы логики и диалектики познания», Алма-Ата, 1963; «Проблема начала в теоретическом познании», Алма-Ата, 1967. Он был инициатором и организатором впервые созданного в СССР Всесоюзного симпозиума по диалектической логике в Алма-Ате в 1968 году. В отместку за то, что Ж.М. Абдильдин был в числе его критиков, Т. Жангельдин развернул против него, как сказано в одном документе, «отчаянную кампанию» и сначала добился своего: в 1970 – 1971 гг. Ж. Абдильдина не избрали в члены-корреспонденты Академии наук, хотя было выделено место персонально для него; не наградили его массовой юбилейной медалью к 100-летию В.И. Ленина, поскольку не был включен дирекцией института в список награждаемых лиц; не получил Ж. Абдильдин и юбилейную грамоту АН КазССР к ее 25-летию (он ее получил позже по специальному ходатайству партбюро института). Наиболее тяжелым для Ж. Абдильдина как крупного и признанного к тому времени ученого было объявление дирекцией института исследовательской тематики отдела, которым он руководил, неактуальной. Новый директор использовал против него в качестве обвинительного довода старую «басню», получившую новое распространение к середине 60-х годов в отделе науки и вуза, которым он тогда руководил, о том, что якобы в Институте философии и права рассматриваются и исследуются больше наследия Гегеля и Канта, чем наследия Маркса и Ленина, и тем самым молодые ученые-философы института якобы отходят от идеологической установки Компартии. Я еще тогда, полагая, что об этой установке мог не знать секретарь ЦК КПК по идеологии просил

аудиенцию у него как видного философа. Он меня успокоил, сказав, что эти разговоры исходят из-за непонимания сути и проблем философской науки.

Был и другой нерадостный случай, связанный с подготовкой к созыву первого в истории СССР симпозиума по диалектической логике в Алма-Ате, инициатором которого был Институт философии и права, в частности Ж.М. Абдильдин, заведующий отделом. Симпозиум было намечено провести в 1968 году, и когда об этом я поставил в известность курирующего инструктора отдела науки и вузов ЦК Компартии республики, что было моей обязанностью как директора идеологического института, он замялся и проговорил, что руководство отделом знает об этом и нет единогласного одобрения. На мой вопрос том, каковы мотивы «неодобрения», он дал понять, что существует сомнение, насколько симпозиум по такой тематике идеологически выдержан и сможет ли институт провести его, и вообще, насколько сегодня актуальна такая абстрактная философская логика – теория познания для Казахстана. Кажется, тогда нам удалось убедить ответработников отдела ЦК КПК в том, что ученые-философы института выросли до уровня серьезных исследователей союзного масштаба и что наставники в Институте философии Академии наук СССР вполне одобряют созыв такого симпозиума в Алма-Ате и готовы принять в нем участие. Об этих состоявшихся в директивных партийных органах разговорах я в свое время ставил в известность Ж.М. Абдильдина, руководившего отделом диалектической логики, и мы решили не ослаблять исследований в области теории познания и диалектической логики. Наши планы в этой части нашли полное одобрение и поддержку со стороны выдающихся философов Москвы, Ленинграда и Украины, которые пользовались достаточным авторитетом в ЦК КПСС. Впоследствии такая исследовательская позиция Института философии и права оказалась оправданной и плодотворной в научном плане.

Другой основной мишенью для расправы новый директор избрал меня, хотя я, как бы трудно ни было видеть его «стихию» самоуправства в сложившейся ситуации, старался занять нейтральную позицию и находиться как бы в стороне, чтобы избежать обвинений. Но он, видимо, считал, что в нарастании возмущения большинства научных сотрудников института и их открытых выступлений против курса нового директора якобы виновен я, и мое присутствие в коллективе его не устраивало. Он предпринял ряд мер, чтобы опорочить меня и заставить оставить коллектив. Дело дошло до того, что простой плакат на доске объявлений о том, что коллектив поздравляет ака-

демика С. Зиманова с юбилеем – с 50-летием (февраль 1971 г.), тут же заместителем директора института демонстративно был снят с доски и разорван.

Этот период в истории Института философии права Национальной академии наук Казахской ССР, прозванный «смутное время», не частный единичный факт, о котором можно было бы не распространяться. Он – детище авторитарно-партийного режима, где все дозволено «активистам» этого режима. А коллектив института – это частица народа. Взаимоотношения между ними отражают реальные процессы, повторяющиеся в разное время и в разных условиях. Поэтому не излишне уделить этому вопросу некоторое внимание, тем более в нем заиклены и проходят судьбы ученых. О сложившейся ситуации в Институте философии и права Академии наук Казахской ССР свидетельствуют следующие документы:

1. 4 ноября 1969 года, т. е. спустя неполных два месяца после смены руководства института, состоялось общее собрание членов партийной организации института. Формально оно было посвящено обсуждению Постановления X Пленума райкома Компартии Казахстана «О работе партийных организаций научных учреждений по выполнению решений XXIII съезда партии и Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР о повышении эффективности научных исследований». У меня в личном архиве сохранилась копия протокола собрания на 35 страницах, заверенная секретарем парторганизации Г. Акмамбетовым. На собрании коммунистов присутствовало из 60 членов партии 45, а также инструктор Фрунзенского райкома партии Алма-Аты. Собрание проходило активно и бурно. На нем выступил 21 человек. Я сознательно не выступал, а Т. Жангельдин выступал дважды. Значившийся в повестке дня партийный документ обсуждался в основном в контексте сложившейся обстановки в институте и оценки деятельности нового стиля работы его директора. Ораторы разделились на две группы. Одна, представлявшая явное большинство, критически относилась к назначению Т. Жангельдина директором института и к его стилю руководства. Другая, меньшая, числившаяся в «команде» нового директора, ограничивалась ссылкой на руководящую волю вышестоящих партийных органов, назначивших нового директора, которую следует первичной партийной организации и коммунистам принять к исполнению.

Вот характер критических выступлений. Излагаю их, как в протоколе: Н.Б. Мухитдинов, доктор юридических наук, старший научный сотрудник: «...эффективности нашей работы мешает то, что до сих пор не решен вопрос о руководстве нашего института, а Жан-

гельдин только исполняющий обязанности». В.А. Ким, зав. отделом, доктор юридических наук: «Институт в своей деятельности достиг серьезных успехов, которые признаются научной и широкой общественностью. В этом деле есть заслуги всего коллектива, партийной организаций и самого тов. С.З. Зиманова Поэтому я лично считаю, что освобождение его было не совсем понятно мотивированным, хотя я в своих поступках не буду допускать того, что противоречило бы решению вышестоящего органа». Ж.М. Абдильдин, зав. отделом, доктор философских наук: «... нас беспокоит то, что в последнее время идут какие-то разговоры о научных направлениях, негласно распространяются какие-то сплетни о диалектической логике. К сожалению, начало такому разговору положил тов. Жангельдин в своем известном выступлении на ученом совете... Товарищи, руководитель института, как я понимаю, должен глубоко болеть за институт. Он должен дорожить именем коллектива, настойчиво защищать интересы коллектива, отдела. В этом отношении тов. Жангельдин также проявляет некоторую инертность». А. Джанмурзин, кандидат философских наук, зав. кафедрой философии (ранее работал секретарем обкома партии по идеологии): «В усилении трений между отдельными научными работниками повинен тов. Жангельдин. Вот некоторые штрихи. Не так давно он нам объявил, что тов. Касымжанов утвержден руководителем философской секции ученого совета на место доктора наук Югая, а его заместителем – тов. Сужиков вместо тов. Джумагазина... но простая человеческая этика требует поговорить с ними (т. е. с освобожденными) по этому вопросу, чего директор не сделал. Такой метод тов. Жангельдина, конечно, нас сразу насторожил, будут ли вообще в дальнейшем соблюдены элементарные порядки, которые были у нас раньше.... Другой вопрос связан с Днем философов, где отдельные товарищи обвинили друг друга в чем только могли, в чем дело? Дело опять-таки идет от тов. Жангельдина. Я хочу сказать: тов. Жангельдин очень вспыльчивый, нервный и необъективен в отношении к подчиненным. Это ведь очень серьезный недостаток, он не может обеспечить консолидации коллектива». Е. Баянов, старший научный сотрудник, кандидат юридических наук: «Нынешнее состояние нашего коллектива беспокоит каждого честного коммуниста и научного сотрудника института. За последние два месяца, после освобождения тов. Зиманова от должности директора, сложилась такая обстановка, что мы, прежние друзья, опасаемся друг с другом говорить, появилось недоверие между собой. Если мы раньше за любую задачу брались дружно и имели определенные успехи, то теперь в таких условиях трудно заверить, что

мы сможем обеспечить эффективность научных исследований... Думаю, некоторая вина во всем этом ложится на Т. Жангельдина. Однажды он поймал меня в коридоре и громогласно, сердитым тоном начал меня упрекать в том, что якобы я заставлял лаборанта подписать письмо в ЦК КПК по поводу освобождения Зиманова. Он угрожал мне. Жангельдин такие неправильные методы применяет не только по отношению ко мне, оказывается, и с другими сотрудниками он нетерпелив, нервный, горячий и поэтому не пользуется никаким моральным, научным авторитетом. Я знаю его и Зиманова с 1950 года, если сравнить их, то Зиманов лично написал несколько крупных работ, а у Жангельдина нет ни одной работы по своей специальности». К. Нурланова, кандидат философских наук, младший научный сотрудник: «Я относительно недавно работаю здесь, в институте, но счастлива была, что попала в здоровый, крепкий, спаянный коллектив, где царило глубокое взаимное уважение друг к другу и всеобщее преклонение перед Салыком Зимановичем Зимановым. Ведь от того, как руководитель относится к сотрудникам, как заботится об их творческом росте, как пестует их, зависит все. И в этом смысле Салык Зиманович сделал все возможное, чтобы разбудить в душе каждого то, что еще не находило выхода, окрылить того, кто уже оперился, поддержать того, кто поднимался. И для нас имеет огромное моральное воспитательное значение, что мы, молодые ученые и коммунисты, имели перед глазами пример человека, сочетающего в себе великий гражданский темперамент, крупный талант ученого нравственной высоты, работающего с огромной отдачей делу. Для нас, молодых, было огромной радостью видеть перед собой такого человека и в меру своих сил быть похожим на него. И то, что случилось, для нас особенно больно и непонятно». А.Е. Еренов, доктор юридических наук, зав. отделом: «Ряд выступавших до меня коммунистов выразили свою озабоченность тем, что в институте создалась ненормальная обстановка в связи с освобождением академика С.З. Зиманова с поста директора. Я согласен с тем, что тов. Жангельдин не справляется с возложенными на него обязанностями временного руководителя. Не говоря о том, что он не имеет авторитета перед коллективом как научный работник, он имеет серьезные изъяны в личном характере, почти отсутствует лояльность к научным кадрам, невыдержан, частые окрики, доходящие до оскорбления людей. Вот примеры. Недавно при людях накричал на секретаря партбюро тов. Г. Акмамбетова: «Пиши заявление об уходе с должности старшего научного сотрудника, сегодня же издам приказ об увольнении». Во время перерыва он набросился на т. Ж. Абдильдина «за критику в



свой адрес. Когда же тов. Зиманов, находясь рядом с ним, предложил ему успокоиться, набросился на него со словами, граничащими с окриком. Часто достается с его стороны обслуживающему аппарату». Т. Жумагазин, кандидат философских наук, зав. отделом (раньше работал зам. заведомом ЦК Компартии Казахстана): «В последние месяцы в институте создалось ненормальное положение. Отношения между учеными, особенно средних по возрасту, портятся. Это очень больно. Этого нельзя допускать. В недавнем прошлом в институте была нормальная творческая обстановка. За свой коллектив, за свой институт каждый из нас был горд, и было чем гордиться. Здесь выступил тов. Жангельдин и божился, что ничего не знает, ни в чем не виноват. А тов. Жангельдина я знаю давно, были хорошими товарищами. Я ему скажу в лицо, что во всех этих делах виновен он. Как недавно выяснилось, он постоянно бывал в ЦК и носил туда необъективные информации об институте, о Зиманове, вел себя нечестно. И вот результат». Сайко, младший научный сотрудник: «Мне очень нравилась обстановка, которая была в институте два месяца назад, живой обмен мнениями, дружелюбие, определившиеся научные направления, споры. А теперь все мы чувствуем, что происходят очень неприятные изменения, которые могут оказаться необратимыми, ждем дальнейших перемен к худшему. Причины снятия тов. Зиманова непонятны, и последствия этого для всех работников института, в том числе и для младших научных сотрудников, весьма неблагоприятные». Т. Даутов, кандидат философских наук, старший научный сотрудник: «Здесь некоторые из выступающих говорили о том, что вопрос о руководстве института не имеет прямого отношения к повестке дня. Это совершенно неправильно. И вот почему. Насколько эффективно работает институт, в значительной степени зависит от уровня руководства творческими группами, отделами, коллективом в целом. Вопрос об эффективности – это вопрос об уровне квалификации руководства, о стиле и методах руководства, о создании нормальных условий для работы каждого. Вот уже в течение двух месяцев в институте нарушена нормальная обстановка. Этого никто не отрицает. Но никто не пытается серьезно выяснить причины этого. Я работаю в институте шесть лет. Я никогда не думал о том, чтобы перейти на другую работу, более высокооплачиваемую, только из-за коллектива, из-за того, что здесь есть все условия для работы, коллектив действительно здоровый, дружный. Но за последнее время работать стало трудно, создалась обстановка взаимного недоверия, нервозности, кулуарных разговоров. В процессе работы в научном коллективе у тов. Жангельдина проявились такие его личные качес-

тва, как грубость, высокомерие. Он вызывал меня и Нысанбаева и угрожал выговором, буквально терроризировал за то, что мы написали информацию в журнал «Вопросы философии». Я сказал ему, что если он будет кричать на меня, то не буду разговаривать, я не могу работать, когда мне угрожают. Его высокомерие проявляется в том, что он заявляет: «Я находился на более ответственной работе и с вами как-нибудь справлюсь». М. Исмагулов, младший научный сотрудник: «Я работаю в институте 13 лет, а в партии – 23 года. Я не видел, чтобы был у нас зажим критики. Вот на данном собрании тов. Жангельдин перебивает всех выступающих, не дает возможность выступающим коммунистам высказать свои мысли... А там сидящие на задних креслах два-три товарища кричат, имею в виду Касымжанова, Сапаргалиева и других, также перебивают выступающих, как будто бы они присутствуют не на партийном собрании, а находятся на галерке в театре. Это недостойное поведение, чего я до этого ни на одном нашем партийном собрании не замечал». С. Байсалов, доктор юридических наук, старший научный сотрудник: «Меня, как и всех нас, сидящих здесь, в этом зале очень и очень волнует то, что происходит у нас за последние два месяца в связи с освобождением Зиманова с поста директора института. Меня также глубоко волнует и далеко не устраивает ход сегодняшнего нашего собрания, поведение некоторых товарищей, в частности Г. Сапаргалиева, А. Касымжанова и М. Сужикова. Эти товарищи мешали всем выступающим своими неправильными репликами, нападками, криками, шумели в адрес ораторов, выступавших до меня. Названные товарищи грубо нарушили партэтику. Мы должны призвать их к порядку, обсудить их поведение». Е. Жанабиллов, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник: «Я в общей сложности работаю 20 лет и состою в рядах КПСС около 17 лет; но никогда не встречал такого беззакония, которое имеется в последнее время в нашем институте. Недавно был уволен с работы ст. лаборант отдела диалектической логики Кеникштейн по п. «В» ст. 17 Кзот, т. е. по непригодности. Он молодой специалист, и его нельзя было уволить по непригодности... Теперь подойдем к вопросу освобождения от должности директора института тов. Зиманова. Распоряжение Президиума АН КазССР об освобождении тов. Зиманова с «должности директора не выдерживает никакой критики. Все это привело к нежелаемым результатам, которые мы сегодня имеем». Г. Акмамбетов, кандидат философских наук, старший научный сотрудник, секретарь партийной организации института: «Усиление эффективности научно-исследовательской работы зависит от своевременности получаемой информации. В совре-

менной практике пока что самым главным остается участие ученых в различных конференциях и симпозиумах. Но, к сожалению, за последнее время мы остались вне этих необходимых для научной деятельности форм связи и информации, и. о. директора Т. Жангельдин всячески препятствует участию наших сотрудников на всесоюзных конференциях и симпозиумах. И это, в свою очередь, отрицательно влияет на нормальную научную деятельность коллектива... Я должен сказать перед коммунистами, что освобождение от занимаемой должности академика С.З. Зиманова отрицательно сказывается на нормальной работе коллектива. В партийное бюро поступают жалобы с просьбой разъяснить, с чем связано такое непонятное и немотивированное решение Президиума Академии наук Казахской ССР по этому вопросу».

В той или иной мере в пользу нового директора института тов. Т. Жангельдина выступили: М. Сужиков, кандидат философских наук, старший научный сотрудник. Он ограничился двумя предложениями: «По вопросу руководства института скажу, что этот вопрос не мы решаем, это решается в верхах, а мы – солдаты партии и должны выполнять решение вышестоящих органов. Нам необходимо укреплять коллектив, создать условия для нормальной работы». Г. Сапаргалиев, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник: «Выступавшие товарищи отвлеклись от темы сегодняшнего собрания. Речь должна идти об очень серьезном вопросе – о повышении эффективности научных исследований, а больше говорят о личности тов. Жангельдина. Этот вопрос не относится к компетенции партийной организации института. Он решается в ЦК партии. Мы должны делать свое дело. Некоторые товарищи подвергли тов. Жангельдина несправедливой критике, приводили незначительные факты, не представили серьезных аргументов. Так поступать нельзя. Тов. Жангельдин имеет большие заслуги. Я верю ему, когда он говорит, что не имеет поста и работает на том месте, на которое его ставит партия. Тов. Ж. Абдильдин необоснованно обвинил тов. Жангельдина в том, что он отрицательно относится к работам по диалектической логике. Работы этого отдела есть за что критиковать. Доказательством тому служит рецензия на книгу Л.К. Науменко, опубликованная в союзном философском журнале. В ней автора обвиняют в «гегельянстве», идеологических поворотах».

Председательствующий на партийном собрании (М. Сахипов), подводя итоги обсуждения, выражая волю абсолютного большинства выступающих, рекомендовал принять их предложение о том, что

«Т.Ж. Жангельдин, на которого возложено исполнение обязанностей директора института, явно с ними не справляется».

2. Хорошо помню тот день – конец апреля 1971 года. Академик – секретарь отделения общественных наук Академии наук республики Митрофан Семенович Сильченко, человек в летах и добрый по натуре, с которым у меня были самые уважительные отношения, сообщил мне о том, что на днях у него был и. о. директора Института философии и права Т. Жангельдин, который «обосновал» свое право как директор института быть председателем Диссертационного научного совета, которым до сих пор руководил я. По словам академика-секретаря, он посоветовал Т. Жангельдину иметь в виду, что Зиманов – академик, а он пока кандидат наук, и предложил ему защититься на докторскую степень. Но он, Жангельдин, не внял его совету и этот вопрос поставил перед президентом Академии наук Ш.Е. Есеновым. И было решено, что поскольку Т. Жангельдин – кандидатура ЦК Компартии Казахстана и лично первого секретаря Д.А. Кунаева, руководство Академии наук не может игнорировать притязание Жангельдина. После этой информации 8 мая 1971 года я ответил письмом, которое приводится ниже. В нем я писал: «Я думаю, что в создавшейся обстановке желательно мне оставить обязанности председателя совета».

*Президенту Академии наук Казахской ССР  
академику АН КазССР Ш.Е. Есенову.  
Академику – секретарю отделения  
общественных наук Каз ССР, академику  
АН КазССР М.С. Сильченко.*

Скоро исполнится два года, как я руковожу Советом по присуждению ученых степеней по философским и юридическим наукам при отделении общественных наук Академии наук Казахской ССР. Фактически этот Совет находится при Институте философии и права, им финансируется, им обслуживается и обеспечивается во многом его нормальная работа.

К сожалению, руководство института, в частности его директор тов. Т. Жангельдин, являющийся моим заместителем по Совету, ведет себя не столь этично и проводит линию, зачастую ничего общего не имеющую с интересами науки, линию, направленную не на улучшение работы Совета, а линию, удовлетворяющую личное настроение и личную прихоть. Определенное значение в этом играет также отсутствие у него научного такта, уравновешенности и

ответственности, соединенное с чувством выпученного самомнения. Эти ненормальности с его стороны в ряде случаев приняли недопустимые формы:

а) он, как распорядитель кредита, стал использовать это свое право неправильно, с грубым нарушением, при оплате расходов по защите диссертации: «приглянувшимся» диссертантам оплачивал расходы по защите сполна, часто очень щедро, а другим – наполовину, часть расходов возлагал на самих диссертантов, что является совершенно недопустимым. Так, диссертанты Шехтерман и Утегенова сами оплачивали предусмотренное законом вознаграждение оппонентам;

б) как теперь мне официально сообщили в руководстве Президиума (23 апреля с. г.), тов. Т. Жангельдин организовывал постоянные доносы в руководящие органы о «засилии группы Зиманова» в Совете, о «необъективном» решении Совета по той или другой диссертации, о «чинимых Зимановым препятствиях диссертанту» и т. п. (указал, в частности, на дела по защите диссертации Шехтермана, Л. Утегеновой, Б. Амантаева).

Эти доносы заведомо выдуманы с определенной целью и носят сугубо клеветнический характер. Об этих «недостатках» работы Совета и его председателя тов. Т. Жангельдин никогда не говорил ни на бюро Совета, ни мне, как его председателю.

Надо отдать должное, что тов. Т. Жангельдин умеет организовать клеветнические доносы, порою сам оставаясь за спиной других, умеет выдавать за правду неправду, умеет добиваться от этого эффекта, хотя бы временного. В то же время тот, на кого он клеветал, не подозревает этого и узнает только тогда, когда уже прошло время, уже поздно;

в) вводит в практику дешевый прием выслеживания и охоты за именами членов Совета, голосовавших против на защите с тем, чтобы, распространив слух о них, показать себя и «своих» «гуманными», а других, к которым не питает личную симпатию, тем более если они, по его мнению, находятся «на стороне Зиманова», выставить перед общественностью в неприятном свете.

Словом, тов. Т. Жангельдин делает все и, вероятно, будет добиваться, чтобы создать «услужливый» Совет вместо ученого Совета так же, как ему удалось создать в руководстве института полную семейственность.

Я не говорю о многих частных неполадках в отношениях руководства института ко мне как председателю Совета, которые вовсе не служат интересам обеспечения нормальной работы Совета и про-

диктованы исключительно тем, чтобы создавать отношения напряженности вокруг меня и обстановку нервозности.

Я теперь не уверен, что в один день не сработают «доносы» тов. Т. Жангельдина, и я, служивший честно долгу и выполнению возложенных мне обязанностей, не окажусь оклеветанным.

Я думаю, что в создавшейся обстановке желательно мне оставить обязанности председателя Совета. Зная повадки тов. Т. Жангельдина, облаченного доверием органов власти, могу сказать, что он не остановится и перед «навешиванием грязного груза» Зиманову, если последний останется даже членом Совета. Чтобы снять и этот его козырь – сваливать свою никчемность на других, если будет найдена Вами целесообразность, я согласен выйти и из состава Совета. Заверю Вас, если примите такое решение, я не обижусь. Ибо в настоящее время как никогда нуждаюсь в обстановке, помогающей нормальной творческой работе.

*Академик Академии наук КазССР С. Зиманов,  
г. Алма-Ата, 8 мая 1970 г.*

3. 22 октября 1971 года Абдрахим Жаймурзин, кандидат философских наук, считавшийся умудренным опытом и являвшийся старшим по возрасту и по стажу в рядах партии, обратился с письмом в Бюро ЦК Компартии Казахстана. Письмо было изложено на 30 страницах. Оно начиналось так: «Видимо, некоторые члены Бюро ЦК КП Казахстана помнят меня, я работал многие годы секретарем областных комитетов партии по идеологии, работал и в аппарате ЦК ВКП(б), в одно время пришлось возглавить и писательскую организацию республики. По окончании Академии общественных наук при ЦК КПСС, начиная с 1960 года являлся заведующим кафедрой философии Академии наук Казахской ССР (при Институте философии и права).

Последние 10 лет, будучи в коллективе Института философии и права АН КазССР, оказывал необходимую помощь и содействие руководству и партийной организации института в воспитании и подготовке молодых ученых, в улучшении внутренне-институтской деятельности.

В молодом Институте философии и права, в котором формировались перспективные научные направления, вокруг них собралась преуспевающая талантливая молодая ученые-философы и юристы. В институте царила атмосфера дружелюбия, принципиальности и общего творческого энтузиазма. В таком коллективе было

приятно и легко работать. Алма-Атинский городской комитет партии (1968), Фрунзенский райком партии (1965-1969) неоднократно принимали специальные решения о распространении опыта работы парторганизации и коллектива Института философии и права на другие научно-исследовательские институты.

Я не могу не отметить, что в быстром научном росте института и в его укреплении несомненны заслуги академика АН КазССР С.З. Зиманова, доктора философских наук Г.А. Югая, кандидата философских наук Т.Д. Джумагазина, которые находились в руководстве института.

В течение последних лет с приходом к руководству института бывшего заведующего отделом ЦК КПК, кандидата философских наук тов. Т. Жангельдина обстановка в институте резко ухудшилась настолько, что для многих научных работников, как ведущих, так и молодых, нормальная творческая работа оказалось невозможной.

Считая, что Институт философии и права АН КазССР является ведущим идеологическим научным учреждением республики, здесь разрабатываются проблемы марксистско-ленинского мировоззрения, и его современное состояние постоянно интересует членов Бюро ЦК КП Казахстана, сообщаю о значительных ненормальностях, имеющих место в деятельности этого института».

Далее автор письма перечислял сложившиеся или складывающиеся перспективные научные направления в институте, об их руководителях и разработках. Они, по его словам, теперь «частью захирели, частью разваливаются. Так проблемная группа «Философские проблемы биологии» (рук. доктор философских наук Г.А. Югай), завоевавшая союзную известность, теперь этой перспективной, с большим трудом в свое время созданной проблемной группы теперь уже в институте нет. Она полностью ликвидирована исключительно по вине директора института тов. Т. Жангельдина. ...Творческая группа по проблеме «Теория познания и диалектическая логика» (руков. доктор философских наук Ж. Абдильдин) получила признание в Союзе... В самом начале прихода к руководству института тов. Т. Жангельдина он недвусмысленно дал знать, что это научное направление поддержки у него не получит. Мы не раз были свидетелями, когда он заявлял, что это направление оторвано от практики коммунистического строительства и абстрактно... Другим сложившимся ведущим научным направлением были исследования по социологии и личности. В течение 1964 – 1970 годов был опубликован ряд крупных монографий по этой проблеме. Ученые института своими оригинальными исследованиями стали выходить на всесоюзную арену

(руководители – кандидат философских наук Г. Акмамбетов, доктор философских наук В.А. Черняк). Тов. Т. Жангельдин, придя к руководству института, не только не уделял внимания этой проблемной группе, а, наоборот, стал на путь постоянной придирки потому, что они имели свое мнение и не всегда поддерживали его. Дело дошло до того, что ведущим ученым этой проблемной группы доктору философских наук В.А. Черняк, кандидатам философских наук Т. Даутову, Г. Акмамбетову было официально заявлено директором института Жангельдиным Т. (в начале 1970 г. на приеме Отдела) о том, что институт может обойтись без них, что они могут оставить институт, их якобы заменят молодые аспиранты. Вскоре Т. Даутову, Г. Акмамбетову были объявлены выговоры за якобы опоздание и невыход на работу.

В письме А. Жаймурзина, направленном в бюро ЦК КП Казахстана, приводились многочисленные факты заманивания на свою сторону отдельных ученых по признакам преданности лично ему. Вот один из них, описанный автором. «В первые же дни прихода тов. Жангельдина к руководству института (сентябрь 1969 г.) он сулил доктору юридических наук Г. Сапаргалиеву пост заместителя директора, заведование отделом с условием, если последний выступит против своего научного руководителя С. Зиманова, освобожденного перед этим с должности директора института, а поддержит его во всем. Это стало известно в институте в тот же день. Об этом официально донесли и говорили вице-президенту Академии А.Н. Нусупбекову как о факте сколачивания Т. Жангельдиным групповщины на основе одаривания и обещаний».

Последние две страницы письма А. Жаймурзин посвятил взаимоотношениям Т. Жангельдина и С.З. Зиманова. Приходится приводить некоторые их места, хотя это не совсем удобно мне, поскольку везде и всюду автор письма становится на мою защиту. «Тов. Т. Жангельдин и его заместитель Г. Сапаргалиев, – сказано в его письме, – незаслуженно нанесли ряд оскорблений академику АН КазССР С. Зиманову, который всегда отличался большой партийной принципиальностью и в то же время скромностью:

– они своими постоянными клеветническими заявлениями против С. Зиманова добились того, что он вынужден был отказаться от председательства на Совете по присуждению ученых степеней;

– тов. Т. Жангельдин в мае месяце сего года в присутствии многих заявил, что его очередной задачей является добиться вывода академика С. Зиманова из состава ученого Совета института и что этого он постарается этого добиться;



– партийным органам известно, что тов. Т. Жангельдин пытался ставить вопрос об освобождении академика Зиманова С. от работы в институте;

– на одном заседании ученого Совета (март – апрель 1971 г.) тов. Т. Жангельдин вдруг объявил, что в г. Актюбинске открывается юридический институт, куда, если попросят, поедут на работу ведущие юристы, в том числе и академик. Это заявление было сделано оскорбляющим тов. С. Зиманова тоном;

– руководство института сделало все и в настоящее время делает все, чтобы отдел, руководимый академиком АН КазССР С. Зимановым, который прежде был ведущим, стал слабым и немощным. Этой цели он во многом добился. Из отдела ушли пять ведущих научных сотрудников».

Автор письма, описав многое другое из жизни Института философии и права последних двух лет, сделал свое заключение: «Таким образом, личные капризы директора института тов. Т. Жангельдина обернулись против общих интересов науки. Я, как коммунист, имеющий немалый опыт партийной работы, не мог остаться безразличным к тому, что творилось в коллективе, членом которого я состою».

4. 13 ноября 1972 года на Бюро Алма-Атинского областного комитета Компартии рассматривался внеплановый вопрос «О работе партийной организации Института философии и права АН КазССР по реализации решений XXIV съезда КПСС». Как стало потом известно, инициатором постановки вопроса был Т. Жангельдин. Он задумал, используя свои прежние связи в партийном органе, добиться партийного наказания С. Зиманова, свалив на него негатив происходящего в Институте философии и права. Накануне Бюро обкома в порядке подготовки вопроса работала большая партийная комиссия, специально созданная для этой цели. В ее состав входили: О.Т. Абодинская, зам. зав. отделом науки и вузов обкома партии (председатель), вузовские работники – доцент Л.В. Дюков, профессор К. Рахматуллин, доцент З. Мукашев, Шехтерман, А. Искаков. На бюро обкома партии были приглашены: президент Академии наук республики Ш. Есенов, вице-президент Академии наук А. Нусупбеков, секретарь первичной парторганизации института М.Т. Баймаханов, директор института Т. Жангельдин, а также С. Зиманов, из института присутствовал М.М. Сужиков, прежний секретарь первичной парторганизации института, на приглашении которого якобы настаивал Т. Жангельдин.

Здесь необходимо сделать небольшое отступление. Еще осенью 1970 года Т. Жангельдин и вновь избранный секретарь партбюро ин-

ститута М. Сужиков (заменял Г. Акмамбетова) обратились с письмом в Алма-Атинский обком партии с просьбой рассмотреть персональное дело коммуниста С. Зимано-ва, который якобы «настраивает коллектив института против нового руководства и перевести его на другую работу вне института». В середине 1971 г. кандидаты философских наук А. Касымжанов и Б. Амантаев, находившиеся в «команде» нового руководства института, по-видимому, под его диктовку, обратились с письмом в Фрунзенский райком партии, изложив в нем известную позицию Т. Жангельдина обо мне, райком партии препроводил письмо в обком партии. По рекомендации первого секретаря райкома партии Крашенинниковой, которая относилась ко мне с уважением, сказав, что обсуждение на Бюро обкома партии затеяно «вашими недругами», рекомендовала мне просить приема накануне заседания Бюро обкома партии у первого секретаря А. Аскарова, что я и сделал.

Обсуждение на Бюро обкома партии положения, создавшегося в Институте философии и права, проходило в общем-то объективно и по-деловому. Доклад комиссии в целом был умеренным, с указанием недостатков, имеющих место в институте в прошлом, а в особенности в последние два года – в период директорства Т. Жангельдина. После выступлений М. Баймаханова, секретаря парторганизации, директора института Жангельдина Т. предоставили слово мне. Здесь воспроизвожу свое выступление по сохранившейся записи:

– «В этом Институте я работаю вот уже 19 лет (имел в виду и сектор философии и права), на моих глазах и с моим участием происходили его становление и рост, а в некоторой степени и серьезное развитие. Возможно, от этого и в силу своей эмоциональности я близко воспринимаю успехи и неудачи этого коллектива.

Я никогда не оставался и раньше, и сейчас в стороне от забот и дел коллектива, всегда пытался вложить в него знания и опыт, которые у меня есть. Мы не можем уходить от фактов. Да, действительно, обстановка в институте явно ненормальная и тревожная. Она уже успела перейти допустимые границы:

1. Партийному бюро института не удалось воспрепятствовать необоснованному процессу ликвидации и безмерного ослабления научных направлений, сложившихся усилиями всего коллектива, и которые стали претендовать на признание республиканской и союзной научной общественности. Так, из шести ведущих научных направлений по крайней мере четыре уже захирели или ослабли за последние два года настолько, что уже потеряли бывшее творческое лицо и престижность:

а) научное направление «Философские проблемы биологии», объединявшее талантливую молодежь, в разработке и обсуждении проблем которого принимали участие видные ученые философы и биологи республики, а также Москвы и некоторых стран народной демократии (ГДР, Чехословакии), можно сказать, распалось. Монография наших ученых «Проблемы целостности в биологии», недавно вышедшая в Москве, этому доказательство. Это научное направление составляло гордость института и признано одним из центров координации в Союзе. Руководитель этой проблемной группы, доктор философских наук Герасим Андреевич Югай, не выдержав гонения со стороны Т. Жангельдина, уехал в Москву заведовать кафедрой философии в одном из московских вузов. Ушли и другие сотрудники. В довершение тов. Т. Жангельдин ликвидировал и отдел, в структуре которого развивалась эта проблемная группа;

б) такая же судьба, можно сказать, постигла и другую ведущую проблемную группу – «Теория познания и диалектическая логика». Исследования этой группы высоко оценены в центральных научных журналах и в отделении философии и права Академии наук СССР. На базе этого направления впервые в истории страны был организован Всесоюзный симпозиум по диалектической логике (1968 г.). Новое руководство института и тов. Т. Жангельдин официально заявили, что проблемная группа оторвана от коммунистического строительства и приступила, по существу, к его ликвидации. Руководитель этой группы, прекрасный молодой ученый, доктор философских наук Ж. Аб-дильдин оказался в немилости у директора института;

в) фактически не стало и другого ранее ведущего научного направления «Социология личности». Из трех ведущих научных сотрудников этой группы двое совсем покинули институт (Т. Даутов, Г. Акмамбетов), а доктор философских наук В.А. Черняк открыто заявляет, что и она скоро оставит институт;

г) фактически не стало и другого научного направления «Теория и история советской национальной государственности», которым руководил и пока руковожу я. Из-за преследования, которым подвергаюсь я со стороны тов. Т. Жангельдина, за последние два года все семь кандидатов наук ушли из отдела, часть сотрудников руководство Института перевело в другие отделы, чтобы только ослабить мой отдел;

д) перспективное научное направление «Проблемы водного права» распалось с уходом его научного руководителя доктора юридических наук С. Байсалова.

Получилось так, что за последние два года – в период неумелого и капризного руководства институтом тов. Жангельдиным – из института ушли четыре доктора наук и десять кандидатов наук. Это не обычный отсев.

Существенные изъяны имеются в нравственном и идейном воспитании в коллективе. Беззаконие и произвол, открытое сколачивание вокруг себя узкой группы, в которой господствуют беспринципность, групповая порука, взаимное восхваление, деление сотрудников на «своих» и на «несвоих» со стороны тов. Т. Жангельдина, стало обычным явлением.

Творческие возможности и усилия многих коммунистов, их мобилизованность достойно ответить на решения XXIV съезда партии не только не находят поддержки со стороны руководства института, но и наталкиваются на его безразличие.

Обсуждение вопроса об институте на бюро обкома партии является своевременным, и надеемся, что оно поможет оздоровить обстановку в Институте».

Решением бюро обкома партии мне было объявлено устное предупреждение и была возложена задача содействовать нормализации обстановки в институте.

В итоге институт раскололся на две группы. Власть есть власть, в ее руках были нити и средства управления, возможности материального и нематериального стимулирования и поощрения, подбор и расстановка кадров, их назначение на высокие и низшие должности. К тому же эта власть в институте, в силу ряда фактических обстоятельств, была почти бесконтрольной. В этих условиях образуется своя команда работников. Они-то и составляли провластную группу. Во вторую группу, которую можно назвать условно «оппозиционной», вошли почти все ведущие научные сотрудники, возглавившие престижные научные направления, получившие наибольшее развитие в институте и результаты исследования которых получили всеобщее звучание.

Коллектив Института философии и права был дезорганизован. Научно-исследовательская работа в нем была запущена.

Любого научного сотрудника в первую очередь занимали думы: быть или не быть в институте, к какой группе приткнуться. Все это видели руководство Академии наук и в Центральном Комитете партии, в руках которого была вся власть. В лучшем случае они сочувствовали здоровому большинству коллектива института и на большее не шли. Начался массовый уход из института ведущих, наиболее перспективных, уже получивших известность научных работников. А желающих приобрести их было достаточно. Так, некоторые уехали

по приглашению, часть перешла в вузы республики: 1) Герасим Андреевич Югай, доктор философских наук, автор монографий «Противоречие объективного и субъективного в современной биологии». Алма-Ата: Наука, 1965; «Философские проблемы теоретической биологии». М., 1976 – стал заведовать кафедрой философии в Московском медицинском институте; 2) Науменко Лев Константинович, доктор философских наук, автор нашумевшей работы «Монизм как принцип диалектической логики». Алма-Ата, 1968. Его пригласили на работу в Москву профессором Академии общественных наук при ЦК КПСС; 3) Мамия Иосифович Баканидзе, автор книги «Проблема субординации логических форм». Алма-Ата, 1968, был приглашен в г. Тбилиси заведовать отделом в Институте философии Грузии; 4) Георгий Петрович Кармышев, доктор философских наук, автор монографии «Логика Гегеля». Алма-Ата, 1972. Он получил назначение заведующего кафедрой в Тимирязевскую Академию в Москве; 5) Галихан Галимгалиевич Акмамбетов, доктор философских наук, автор книги «Проблемы нравственного развития личности». Алма-Ата, 1971 – перешел на педагогическую работу в Казахский государственный университет; 6) Т. Жумагазин, кандидат философских наук, заведующий отделом исторического материализма, устроился в Институт иностранных языков. Такой же процесс происходил, но только в меньшем размахе и в правовых структурах института. Среди оставивших Институт были такие известные ученые-юристы, как М. Имашев, У. Кудайбергенов, С. Байсалов и другие.

По-человечески можно было понять незавидное положение, в котором находился директор института тов. Т. Жангельдин, во многом созданное им же самим. В течение его трехлетнего пребывания на посту руководителя Института философии и права Академии наук Казахской ССР он так и оставался неутвержденным директором, временно исполняющим обязанности. Согласно Уставу Академии наук директора институтов утверждались на общем собрании соответствующих отделений наук простым большинством голосов его членов при открытом голосовании. Кандидатура Т. Жангельдина три раза ставилась на обсуждение и утверждение Общего собрания отделения общественных наук АН КазССР, в котором было 25 академиков и членов-корреспондентов АН КазССР. Так и не было ими вынесено положительное решение. В результате трехлетнего директорства Т. Жангельдина Институт философии и права Академии наук Казахской ССР потерял свое место и значение как крупный центр философских и правовых наук на востоке Союза ССР. Восстановить его прежнюю научную репутацию так и не удалось.

## ГЛАВА IV

### ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА АКАДЕМИИ НАУК И ЕГО СУДЬБА

Правовая часть Института философии и права была не менее сильная по составу научного потенциала, чем философская его часть. Примечательно то, что коллектив не делился по отраслям знаний. Он в этом плане был един. На это качество творческого коллектива не повлияли и перемены в руководстве института, связанные с назначением его директором то философа, то юриста по специальности. Противостояние одной части коллектива другой, которое имело место, культивировалось и насаждалось «временщиком» в течение трехлетия «смутного времени» (1969 – 1972) и вело к расслоению коллектива по научно-профессиональной деятельности. Эти последние нелегкие годы существенно негативно повлияли на состояние науки и на коллектив института в целом.

Сама жизнь, крутые перемены, связанные с распадом СССР и приобретением Казахстаном государственной независимости, по-новому определили задачи всех наук, и в особенности правовой науки.

Предстояло заново пересмотреть почти всю систему законодательства и конструкции органов государственного управления, исходя из исторических фактов развала СССР и необходимости перехода от социализма к капитализму, от плановой централизованной экономики к свободной рыночной экономике, от законов власти к законам, стоящим над властью. Участие правовой науки в решении этих задач считалось необходимым организационным укреплением и обеспечением государственно-правовых исследований. Так появился на повестке дня вопрос об организации самостоятельной исследовательской структуры в структуре Академии наук республики – Института государства и права на базе правовых отделов существующего Института философии и права Академии наук республики.

#### **4.1. Организация Института государства и права Академии наук Казахской ССР в документах и материалах**

В апреле 1990 года состоялось первое заседание нового Парламента (Верховного Совета), избранного на демократических началах и на волнах победившего движения к политико-экономической независимости республики. На нем был учрежден пост Президента

страны и избран первый ее Президент Н.А. Назарбаев. Затем последовало принятие важнейших конституционных актов: «Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР» (25 октября 1990 г.), «Конституционный Закон о государственной независимости Республики Казахстан» (16 декабря 1991 года). Началась мирная перестройка всего и вся, что было связано с переходом от тоталитарного державного режима к демократическому народному режиму, во всяком случае, так думали многие и этого хотели большинство казахстанцев.

К 90-м годам XX века, с одной стороны, возникли организационные группы, силы и учреждения, поддерживающие и способные отстаивать идею создания Института государственно-правовых исследований. А с другой – сами правительственные инстанции, от решения которых зависела реализация этой идеи, проявляли в этом определенную заинтересованность.

В составе нового Парламента (Верховного Совета) было несколько депутатов из числа академиков и членов-корреспондентов Академии наук республики: Ж.М. Абдильдин, С.З. Зиманов, М.К. Козыбаев, А.А. Абдуллин, С.С. Сартаев, Ш.Е. Есенов, которые в той или иной мере были знакомы с деятельностью академического Института философии и права и относились солидарно к вопросу о его разделении на два института: на Институт государства и права и Институт философии. Поскольку эти институты были более близки мне, а с руководством Академии наук я находился в тесном контакте (президент У.М. Султангазин, вице-президент Ж.М. Абдильдин), пользуясь депутатским имиджем, я взял на себя большую часть инициативы снизу в постановке этого вопроса.

История зарождения специализированного научно-исследовательского Института государства и права Академии наук – это составляющая часть дел, вложенных в укрепление независимого государства казахов, и в этом плане она останется определенным пластом событий в цели национального возрождения.

В апреле-мае 1990 года, когда готовился Указ Президента «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью», впоследствии подписанный им 6 июня 1990 года, по предложению группы академических депутатов было включено в него задание Правительству об организации Института государства и права.

Публикуемые ниже материалы, черновые варианты некоторых из них, выполненные мною, находятся в моем личном архиве. В них отражены начальные этапы постановки вопроса о необходимости организации Института государства и права в структуре Академии наук и мысли о том, как следовало бы сконструировать и постро-

ить деятельность этого института после его организации в условиях переходного периода. Они дают более или менее полную картину не только о динамике решения вопроса об организации института, вместе с тем и о том, каким должен быть он по своему назначению.

**Письмо Президента Академии наук КазССР академика  
У.М. Султангазина Премьер-министру республики  
У.З. Караманову о необходимости создания Института  
государства и права от 14.09.1991 г. исх. № 3-07-666  
Премьер-министру Казахской ССР тов. У. К. Караманову**

Исследование фундаментальных научных проблем государственно-правового развития Казахской Республики как суверенного государства, образующего совместно с другими союзными республиками Союз независимых и суверенных государств, разработка основ и проблем правового обеспечения рыночных отношений и укрепления законности во всех сферах государственной структуры и общественной жизни являются ныне весьма актуальными и выдвигают необходимость безотлагательного создания Института государства и права в структуре Академии наук Казахской ССР.

Создание самостоятельного Института государства и права в составе Академии наук республики предусмотрено Указом Президента Казахской ССР от 6 июня 1990 года «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью».

Институт государства и права мог быть создан на базе шести юридических отделов Института философии и права АН КазССР, в которых работают два академика, два члена-корреспондента АН КазССР, пять докторов наук и 25 кандидатов юридических наук, всего 54 работника с бюджетным ассигнованием 390 тыс. рублей.

Академия наук Казахской ССР просит Кабинет министров республики принять постановление о создании самостоятельного Института государства и права в структуре Академии наук, предусмотрев в нем выделение Институту производственного помещения – здания (с конференц-залом) рабочей площадью 1200 кв. м и дополнительных бюджетных ассигнований в размере 700 тыс. рублей, а также лимит для приобретения необходимого оборудования.

*Президент Академии наук Казахской ССР,  
академик АН КазССР У. Султангазин.*



## **Обоснование создания Института государства и права в структуре Академии наук Казахской ССР от 24.09.1991 г.<sup>1</sup>**

1. Создание Института государства и права в составе Академии наук КазССР предусмотрено Указом Президента Казахской ССР от 6 июня 1990 года «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью». В нем сказано «Совету Министров Казахской ССР рассмотреть вопрос об образовании в 13-й пятилетке самостоятельного Института государства и права Академии наук Казахской ССР для проведения фундаментальных научных исследований по проблемам совершенствования республиканского законодательства».

Академия наук республики считает, что организация этого института стала сегодня особенно актуальной. Необходимость развертывания исследования фундаментальных проблем государственно-правового развития Казахской Республики как суверенного государства, образующего совместно с другими бывшими союзными республиками Союз независимых и суверенных государств, важность разработки основ и проблем правового обеспечения рыночных отношений и внедрения, утверждения законности во всех сферах государственной структуры и общественной жизни, актуальность вопросов научной оценки проектов законов в условиях растущей законотворческой деятельности республики делают организацию самостоятельного Института государства и права в структуре Академии наук Казахской ССР безотлагательной.

2. Сегодня в республике, по существу, нет весомого научного Центра по исследованию государственно-правовых проблем. Нет его ни при Президенте, ни при Верховном Совете, ни при Министерстве юстиции, ни при университетах республики. Что касается Института философии и права Академии наук Казахской ССР, то правовые отделы, имеющиеся в нем, маломощны по численности кадров, по своим научным возможностям.

Создаваемый Институт государства и права в перспективе мог бы стать опорной научной базой президентского аппарата, Правительства, Верховного Совета республики по важнейшим вопросам государственности и законности, правового регулирования властно-управленческих и хозяйственных отношений, а также экспертной оценки правовых актов. Считаю, что такое научное учреждение совершенно необходимо именно сегодня.

<sup>1</sup> Письмо направлено по просьбе отдела науки, вузов и школ ЦК Компартии Казахстана в дополнение к письму президента АН республики У. Султангазина в Правительство об организации Института государства и права от 14.09.1991 г.

3. Основными научными направлениями Института государства и права могли быть:

- государственно-правовые проблемы независимости и суверенитета Республики Казахстан, ее развития в Союзе свободных и суверенных республик;

- разработка основ конституционного развития Республики Казахстан;

- теоретические и прикладные проблемы внедрения и утверждения принципа законности во всех сферах государственной структуры и общественной жизни. Научные основы борьбы с беззаконием и преступностью;

- политико-правовые проблемы организации системы государственной власти и управления и ее эффективного функционирования;

- разработка правовых проблем функционирования рыночных структур в условиях сложения единого союзного экономического пространства;

- социология исполнительной власти.

4. Институт государства и права мог быть создан на базе шести юридических отделов Института философии и права АН КазССР, в которых работают два академика, два члена-корреспондента АН КазССР, пять докторов наук и 25 кандидатов юридических наук, всего 54 работника, включая научно-вспомогательный персонал.

В течение одного-двух лет институт мог бы привлечь на научную работу способную молодежь из практикующих работников, а также путем целенаправленной работы со студентами старших курсов юридических высших учебных заведений и привлечения их к научной работе.

Залогом успешного и быстрого формирования нового Института государства и права как важного центра правовой науки в республике является наличие крупных ученых-юристов, работающих в Казахстане.

Важнейшим и совершенно необходимым условием является предоставление Институту государства и права рабочего помещения производственной базы. Эту задачу мог бы решить Кабинет министров.

*Академики Ж. Абдильдин, С. Зиманов.*

**Второе письмо президента Национальной АН РК,  
академика У. М. Султангазина Премьер-министру  
К.У. Караманову о создании Института государства и  
права от 4 октября 1991 года**

Исследование фундаментальных научных проблем государственно-правового развития Республики Казахстан как суверенного государства, образующего совместно с другими союзными республиками Союз независимых и суверенных государств, разработка основ и проблем правового обеспечения рыночных отношений и укрепления законности во всех сферах государственной структуры и общественной жизни являются ныне весьма актуальными и выдвигают необходимость безотлагательного создания Института государства и права в структуре Академии наук Казахской ССР.

Создание самостоятельного Института государства и права в составе Академии наук республики предусмотрено Указом Президента Казахской ССР от 6 июня 1990 года «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью».

Институт государства и права мог быть создан на базе шести юридических отделов Института философии и права АН КазССР, в которых работают два академика, два члена-корреспондента АН КазССР, пять докторов наук и 25 кандидатов юридических наук, всего 54 работника с бюджетным ассигнованием 450 тыс. рублей.

В связи с этим Институт философии и права, ныне существующий в структуре Академии наук, подлежит преобразованию в Институт философии и социологии, объединив в нем шесть философских подразделений Института философии и права и Центр социологии Института экономики АН КазССР в пределах действующих штатных единиц и бюджетных ассигнований Академии наук.

Академия наук Казахской ССР просит Кабинет министров республики принять постановление о создании самостоятельного Института государства и права и самостоятельного Института философии и социологии в структуре Академии наук. Для Института государства и права предусмотреть выделение производственного помещения – здания (с конференц-залом) рабочей площадью 1200 кв. м и дополнительных бюджетных ассигнований в размере 600 тыс. рублей, а также лимит для приобретения необходимого оборудования.

Приложения:

1. Обоснование создания Института государства и права.
2. Обоснование создания Института философии и социологии.
3. Структура Института государства и права.

4. Смета Института государства и права.
5. Расчет необходимой рабочей площади для Института государства и права.
6. Проект Постановления Кабинета министров Казахской ССР.

*Президент Академии наук КазССР, академик У. Султангазин.*

**Постановление Кабинета министров Казахской ССР  
«Об организации Института государства и права  
Академии наук Казахской ССР» от 10 ноября 1991 г., № 680**

В целях дальнейшего развития исследований по государственным и правовым проблемам, разработке основ законодательного обеспечения рыночных отношений и хозяйственной деятельности Кабинет министров Казахской ССР постановляет:

1. Принять предложение Академии наук Казахской ССР, согласованное с Государственным комитетом Казахской ССР по экономике, Министерством финансов Казахской ССР, о создании Института государства и права Академии наук Казахской ССР на базе научных подразделений по правовым вопросам Института философии и права Академии наук Казахской ССР.

Организацию указанного Института провести в пределах финансовых и материальных ресурсов, планов по труду, бюджетных ассигнований и других лимитов и нормативов, установленных Академией наук Казахской ССР на научно-исследовательские работы на 1991 год.

2. Установить для Института государства и права Академии наук Казахской ССР следующие основные направления научной деятельности:

– государственно-правовые проблемы суверенитета Республики Казахстан, ее развития в Союзе свободных и суверенных республик;

– разработка научных основ конституционного развития Республики Казахстан и обеспечения приоритета законности в обществе;

– политико-правовые проблемы организации системы государственной власти, управления и ее эффективного функционирования;

– разработка проблем правового обеспечения рыночных отношений и охраны природной среды.

3. Министерству финансов Казахской ССР изыскать дополни-

тельные ассигнования на содержание Института государства и права Академии наук Казахской ССР в 1991 году.

4. Алма-Атинскому горисполкому рассмотреть и внести предложение о выделении производственного помещения для размещения Института государства и права Академии наук Казахской ССР.

5. Академии наук Казахской ССР в двухмесячный срок внести в Кабинет министров Казахской ССР предложения о преобразовании Института философии и права Академии наук Казахской ССР.

*Премьер-министр Казахской ССР С. Терещенко.*

**Письмо Премьер-министру Республики Казахстан тов. С.А. Терещенко, подписанное президентом Академии наук У.М. Султангазыным и народным депутатом РК, академиком С.З. Зимановым о выделении Институту государства и права здания по ул. Фурманова, 173**

*15 февраля 1992 года*

**Премьер-министру Республики Казахстан тов. С.А. Терещенко**

Постановлением Кабинета министров республики от 10 ноября 1991 года № 680 организован Институт государства и права Академии наук Казахской ССР. Этим постановлением предусмотрено предоставление институту производственного помещения.

Институт создан, но он фактически не функционирует. Поиски производственного помещения для института идут, но результатов пока нет.

Вносим следующее предложение: передать институту здание, занимаемое ныне Республиканской высшей школой Управления агропромышленным комплексом, созданной более 10 лет тому назад.

В сложившихся новых условиях существование Высшей школы АПК стало, по сути, ненужным по следующим обстоятельствам:

1. Параллельно с нею существует и успешно функционирует хорошо оснащенный, со своей опытно-экспериментальной, учебной базой специальный факультет повышения квалификации специалистов и руководящих работников АПК при Казахском сельскохозяйственном институте. Он возглавляется специальным проректором, имеет солидную материальную базу и слаженную организационную структуру, свое общежитие, столовую, учебный корпус.

Факультет рассчитан на прием 120-130 слушателей с размещением и материальным обеспечением. До недавнего времени в нем проходили переподготовку руководящие работники и специалисты совхозов и колхозов по разрядке Минсельхоза КазССР. В настоящее время он переходит на договорно-контрактную систему переподготовки сельскохозяйственных кадров, независимо от их рангов и ведомственной принадлежности.

2. В республике сегодня имеются девять сельскохозяйственных институтов, и почти в каждом из них организованы или организуются курсы по переподготовке специалистов и работников сельскохозяйственного производства в различных формах.

3. Ныне действуют и создаются новые специальные центры и курсы переподготовки кадров, в том числе сельского хозяйства, по программе рыночных отношений. Так, например, функционирует Республиканский центр повышения квалификации специалистов сельского хозяйства при Республиканском объединении «Казагропромтехника» и др.

4. Сама высшая школа должна заниматься переподготовкой кадров областных и районных управлений сельского хозяйства. Теперь такие управления реорганизовуются. Фактически школа во многом стала дублировать другие высшие курсы. К тому же она не имеет своей опытной базы.

Здание, занимаемое Высшей школой АПК, является скромным: состоит из конференц-зала, из 40-45 рабочих комнат общей площадью около 800-900 кв. м, что удовлетворяет потребность Института государства и права (по плановому расчету потребность института составляет 1200 кв. м).

Президиум Академии наук Казахской ССР, не имея никакой возможности для размещения Института государства и права и в то же время понимая важность создания нормальных рабочих условий для этого института, обращается в Правительство принять решение о передаче здания по ул. Фурманова, 173, занимаемого ныне Высшей школой АПК, со всем оборудованием в Академию наук для представления его Институту государства и права.

*Народный депутат РК, президент Академии наук  
академик Республики Казахстан, С. Зиманов, У. Султангазин.*

**Письмо народного депутата Республики Казахстан,  
академика С.З. Зиманова главе Алма-Атинской городской  
администрации тов. З.К. Нуркадилову о закреплении  
за Институтом государства и права части здания  
по ул. Фурманова, 173, от 24 августа 1992 года**

На днях в Президиуме Верховного Совета мне вручили Ваш ответ на запрос группы народных депутатов республики, в числе которых был и я, относительно размещения Института государства и права Академии наук.

1. В Вашем ответе допущена фактическая ошибка, бросающая тень и влияющая, по сути, на судьбу Института государства и права. Хотел бы дать разъяснение по этому вопросу. Вы пишете: «В свое время, зная о подготовке Кабинетом министров Республики Казахстан постановления по размещению диппредствительств зарубежных стран в здании по ул. Фурманова, 173, Минсельхоз республики разместил в указанном здании Институт государства и права Академии наук РК со штатной численностью 100 человек». Это искажение действительности. К тому же это некорректно по отношению к заместителю Премьер-министра, подписавшему приказ о предоставлении институту части указанного здания. Эта отписка, видимо, продумана вашим аппаратом для оправдания выселения института из указанного здания без представления равноценного помещения.

На самом деле размещение Института государства и права в указанном здании решалось задолго до передачи здания диппредставительствам, и оно осуществлено при участии Алма-Атинского горисполкома и по указанию Президента республики.

Вот хроника передачи здания институту: 10 ноября 1991 года состоялось постановление Кабинета министров об организации Института государства и права Академии наук казахской ССР. В нем, в частности, было записано: «4. Алма-атинскому горисполкому рассмотреть и внести предложение о выделении производственного помещения для размещения Института государства и права Академии наук Казахской ССР». Горисполком, ссылаясь на отсутствие возможности, передал решение вопроса Госкомитету по государственному имуществу. В свою очередь, председатель Государственного комитета Казахской ССР по госимуществу тов. К. Избасханов письмом за № 3-07-880 от 6 декабря 1991 года обратился к Президенту Республики Н.А. Назарбаеву о желательности передачи Институту государства и права здания по ул. Фурманова, 173, упразднив высшую школу АПК, которая занимала это здание. Тов. Н.А. Назарбаев поручил Кабинету

министров рассмотреть это предложение и помочь институту в его размещении. Кабинет министров еще в декабре 1991 года поручил решение вопроса зам. Премьер-министра – министру сельского хозяйства тов. Б.М. Турсумбаеву, который и подписал приказ № 61 от 9 марта 1992 года «О передаче в аренду производственных площадей высшей школы АПК», подтвержденной и уточненной приказом № 70 от 17 марта 1992 года.

Как видно из изложенного, вопрос о передаче части здания по ул. Фурманова, 173, Институту государства и права был решен задолго до Постановления Кабинета министров № 329 от 14 апреля 1992 года о размещении в указанном здании иностранных посольств и не связан с ним.

2. Я как почетный директор Института государства и права Академии наук и как один из авторов депутатского запроса удовлетворен вашим впоследствии решением о закреплении за Институтом государства и права занимаемой им части здания по ул. Фурманова, 173, с условием ее отделения от другой части здания и с оборудованием отдельного выхода на ул. Курмангазы. О таком вашем решении уведомил нас тов. В.В. Храпунов, Ваш первый заместитель.

Я надеюсь, что в ближайшем будущем будет снят вопрос о размещении Института государства и права, коллектив которого вот уже третий месяц остается на улице из-за закрытия здания, в котором он находился.

*Народный депутат РК, академик С. Зиманов.*

**Письмо Председателя Верховного Совета Республики  
Казахстан С. Абдильдина на имя Президента Республики  
Казахстан Н.А. Назарбаева о размещении Института  
государства и права от 14 октября 1992 года<sup>1</sup>  
Президенту Республики Казахстан товарищу  
Н.А. Назарбаеву Уважаемый Нурсултан Абишевич!**

Институт государства и права Академии наук, образованный по Вашему указу, уже четыре месяца как прекратил работу и находится на улице. Занимаемое им здание по улице Фурманова, 173, передан

<sup>1</sup> История этого письма такова: 10 октября 1992 года я как депутат и член Президиума Парламента просил С. Абдильдина переговорить с Президентом Н.А. Назарбаевым, который часто посещал Парламент, чтобы он дал дополнительное указание относительно размещения Института государства и права. Вначале С. Абдильдин сказал, что он часто встречается с Н.А. Назарбаевым и переговорит с ним при очередной встрече. 14 октября он подписал это письмо, текст которого был подготовлен мною.



диппредставительствам, а институт выселен. Неоднократные заявления Кабинета министров, Алма-Атинской городской администрации остаются невыполненными. А руководство Академии наук не изыскивает свои возможности.

Верховный Совет Республики лишается одного из опорных научных учреждений по подготовке и экспертной оценке законопроектов. Научно-творческий потенциал института, столь важный в современных условиях, остается невостребованным, а коллектив научных работников близок к деградации.

Доведя до Вас это, прошу дать указание Правительству срочно разобраться с вопросами размещения Института государства и права, изыскать возможность для возобновления нормальной деятельности института.

*Председатель Верховного Совета  
Республики Казахстан С. Абдильдин.*

**Условия контракта по найму руководителя  
(директора) Института государства и права, составленные  
академиком С.З. Зимановым и одобренные президентом  
Академии наук РК от 18 марта 1994 года**

1. При содействии отделения общественных наук и с привлечением независимых экспертов произвести анализ состояния и качественного уровня исследовательских работ, завершенных в 1993 году. Исходя из его результатов, сделать организационные выводы и кадровые перестановки.

2. Добиться, чтобы по некоторым основным направлениям государственно-правовых исследований, по созданию и экспертной оценке базового законодательства институт был ведущим и авторитетом в республике.

В этих целях: а) обратить внимание на омоложение кадров, на подбор научных руководителей проблемных групп-отделов, способных реализовать оригинальные и нестандартные идеи, объединять вокруг себя талантливые творческие силы; б) уточнить, при необходимости заново определить приоритетные и наиболее актуальные для республики направления (проблемы фундаментальных и прикладных исследований) в области науки государства и права, которые могли быть разработаны силами института, и получить эффективные результаты в короткие сроки; в) ограничить внешнее и внутреннее совместительство.

3. Осуществить постоянный поиск и внедрить гибкие формы организации научных исследований в соответствии с реальными условиями и задачами.

4. Желательно постепенно вводить в научную жизнь договорно-контрактную тематику по соглашению с заказчиками.

5. Рационально использовать финансовые средства и направить их для стимулирования преуспевающих научных работников и результатов их творческой деятельности.

6. Поддержать, создать в институте стабильный морально-психологический климат на здоровой основе.

**О структуре Института государства и права,  
предложенной почетным директором Института  
С.З. Зимановым и одобренной вице-президентом  
Академии наук РК от 25.03.1994 года**

Структура отделов Института государства и права АН РК, предлагаемая мною на ближайшие 3-5 лет.

Сегодня в институте существуют 13 отделов, которые необходимо сократить и объединить, важно также уточнить их названия. Предлагаю сеть отделов. На должности руководителей отделов подобрать способных, молодых ученых или пригласить со стороны.

– Отдел истории, политической системы и проблем государственности Казахстана.

– Отдел теории права.

– Отдел государственного управления.

– Отдел земельного права и экологии.

– Отдел гражданско-правовых отношений и международного частного права.

– Отдел правовых проблем инвестиций и предпринимательства.

– Отдел уголовно-правовых наук и судебного права.

– Отдел социологии права и изучения массового сознания (общественного мнения) о политической и законодательной структуре общества.

– Группа информации и систематизации законодательства (при дирекции института).

*Академик С. Зиманов*

**Некоторые соображения относительно перспективы  
развития Института государства и права (1996 г.)  
(записка для обсуждения на Ученом совете  
института от 13 мая 1996 г.)**

**I**

За годы Советской власти (с момента организации института в 1958 году) в институте сложились крупные научные направления и исследовательские группы:

- в области теории права и государственности, истории политико-правовых учений в Казахстане;
- в области гражданского и сельскохозяйственного права, правового обеспечения охраны и защиты природных ресурсов;
- в области проблем организации и деятельности представительных органов государственной власти, в особенности в ее региональных звеньях.

С распадом Союза ССР и расширением сфер применения правового знания и сети правовых учебных исследовательских организаций, а также в результате резкого ухудшения материально-финансового обеспечения научных учреждений и их работников из института ушли многие ведущие научные сотрудники. В кадровом отношении институт ощутимо ослаб. Новое собрание сил, правда, недостаточное, наметилось за последние 1-2 года.

**II**

Сегодня и в перспективе ведущими проблемами в исследовательской работе института должны стать:

- 1) проблемы укрепления государственности и суверенитета республики, теория и практика этого процесса, их международные и внутренние аспекты, анализ государственных, общественных структур и факторов, их обеспечивающих;
- 2) проблемы конституционной и правовой реформы в Казахстане, направленной на создание законодательных основ экономики переходного периода и гражданского общества, режимы законности государственных, экономических и общественных структурах;
- 3) проблемы теории и практики правового регулирования отношений собственности и собственников, в особенности ее форм, связанных с формированием упорядоченной рыночной экономики и класса цивилизованных предпринимателей;
- 4) проблемы комплексной борьбы с преступностью и крими-

нализацией общества, ее законодательные и государственно-организационные аспекты.

Для того чтобы организовать и развернуть исследования по указанным актуальным проблемам, государственно-правовой науке нужно кадровое и материально-финансовое укрепление института, усиление его контактов и связей с республиканскими и международными центрами и организациями.

*Академик С. Зиманов.*

#### **4.2. Размышления о роли правовой науки в условиях перестройки и Институт государства и права**

В первые годы приобретения республикой государственной независимости, особенно начиная с формирования и работы первого ее Парламента (Верховного Совета), с введением должности Президента республики (20.04.1990 г.) политическая жизнь страны активизировалась и наполнилась новым содержанием. Эйфория и воодушевление основной массы народа на глазах превращались в основную силу, определяющую будущее республики. Несмотря на сопротивление сторонников просоветской части депутатов были приняты Верховным Советом (Парламентом) весьма важные конституционные акты «Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР» (25 октября 1990 г.), «Конституционный закон о государственной независимости республики» (16 декабря 1991 г.). Начала работать конституционная комиссия по подготовке первой Конституции республики, которая впоследствии была принята 28 января 1993 года.

Сама по себе организация Института государства и права в структуре Академии наук была вызвана в первую очередь новым расширяющимся полем законодательной деятельности Верховного Совета. Надо было институту работать на этом поле и вместе с тем самому совершенствоваться, чтобы работать эффективно в условиях, отличных от времен партийно-советской власти. Именно исходя из этой задачи института, я будучи не только его почетным директором, но и депутатом Парламента и фактически ответственным лицом за успехи и неудачи института, 10 октября 1992 года на заседании ученого совета Институт государства и права сделал научный доклад «О роли права и правовой науки в условиях политики перестройки в республике». При этом я исходил из общенаучной установки о том, что «теория есть лучшая практика».

В нем попытался оценить состояние правовой науки и определить ее задачи в годы перестройки общественно-политической структуры

республики в русле требований переходного периода от социализма к капитализму, от риторики о правах и свободе человека к их реальному обеспечению. Ниже излагаю содержание этого доклада, думаю, что идеи и мысли, изложенные в нем, не потеряли значение, возможно, актуальности и сегодня:

1. В Казахстане с приобретением государственной независимости наступил более сложный этап развития. Он связан не только с тем, что этап является новым и приходится перестраиваться во всем: в экономике, социальной сфере и в политической организации общества. Главная трудность заключается в том, что республика не имела ни подготовки, ни опыта, ни знания для решения масштабной задачи на пути революционного обновления общества на совершенно новых началах в специфических условиях Казахстана. В такой ситуации мы оказались не одни, было немало стран и народов, переживших и прошедших такие периоды. Знание и освоение их опыта, его разумное использование в условиях нашей республики являются одним из условий успешного проведения политики перестройки.

На начальном этапе перестройки необходимо одновременно решать задачи в двух главных взаимосвязанных долгосрочных направлениях – демократизации и реформе экономики, по силе и размаху носящих преобразующий характер. Задача и роль права в этих условиях в общем-то обозначены: перевести политику перестройки на язык общеобязательных норм в той мере, в какой оптимально возможно, с той целью, чтобы как можно быстрее преодолеть обстановку неопределенности, выжидательности, развенчанности – этих неизбежных спутников переходного этапа и создать ситуацию отрегулированности связей и отношений людей в стране, в ключевых ее направлениях и сферах. Предстояло принять новые по содержанию законодательные акты в русле перестройки, в основном относящиеся к сфере экономики. Надо было создать сеть конкретных, работающих правовых норм, аккумулировать в специфической казахстанской среде правовые нормативы, опыты проведенных и проводимых в других странах широких экономических и политических реформ, экспериментов, годных для применения в условиях нашей республики.

Непременным условием эффективного правового обеспечения перестройки является отказ от традиционного взгляда, по которому «жизнь права в правовых нормах» что означает сведение права к нормам. Он должен был быть заменен формулой «жизнь права начинается с правовых норм» и преследовать цель – служение народу, обществу.

На этапе правового регулирования сфер общественной жизни наиболее сложной и трудной, в то же время неотложной и приоритетной является проблема демократизации, сфер власти и управления, наиболее отсталой и запущенной области. Если она раньше была повернута главным образом в сферы социальных отношений, то теперь она в той же мере должна широко охватывать и сферы политических и управленческих отношений – утверждать и гарантировать самоуправление и свободу инициатив, свободу самовыражения и гражданской полноценности личности.

При непосредственном приближении к решению указанных вопросов в повестку дня встают некоторые общие, но специфические вопросы правового регулирования, без осмысления которых существует сознаваемый риск узкого практицизма.

В правовой науке, а также на практике важно осмыслить и определить вначале «целевую стратегию» собственно правового строительства в условиях перестройки и подчиненную ее основным задачам, т. е. какая политико-правовая ситуация может дать простор и максимально обеспечить осуществление ее целей. Задаче перестройки в наибольшей степени отвечало бы принятие концепции правового государства. Однако вряд ли сегодня мы готовы ее принять, хотя считаю ее неминуемым этапом развития для подлинно демократического государства, основанного на институтах гражданского общества, для этого нужна определенная подготовка и время для серьезной переориентации.

Возникает и один важный методологический вопрос. Одно дело свести роль права к нормативно-правовому обеспечению перестройки, как это понимают многие ученые и практики. Это совершенно необходимо, но, на мой взгляд, это вместе с тем недостаточно в плане использования огромного внутреннего потенциала права. Я считаю, что есть еще другой подход, обогащающий первый и способный «современить» его. Он основан на тезисе о том, что право, как и идеи и идеология, как их разновидность, в определенных случаях должно иметь первенство перед теми реальными общественными отношениями, в том числе и экономическими, которые являются предметной сферой, подлежащей нормативно-правовому регулированию.

Правовые нормы, если они действительно выражают правовую политику адекватно условиям перестройки, должны играть не только регулятивную роль со значительными элементами статичности и пассивности, сколько активно-стимулирующую и преобразующую роль в сфере общественной жизни.

Представляется, что на этапе перестройки право должно решать задачу «минимум», которая заключается в следующем:

а) перестроиться самому праву, и законодателю, и ученым-юристам, призванным разрабатывать проблемы правового регулирования сфер общественной жизни в новых условиях,

б) одновременно безотлагательно перевести на рельсы законности деятельность в первую очередь властно-управленческих структур, затем и хозяйственных учреждений путем закрепления их статуса и основных сфер деятельности, а также полномочий в правовых нормативах, не стесняя при этом экономические методы управления и экономические нормативы, в) создать методами правового воздействия и обеспечения государственно-правовых гарантий, стимулирующих обстановку для широкого проявления активности личности, г) работать в направлении создания теоретической и практической предпосылок для принятия концепции правового государства в перспективе.

2. Перестройка нужна и необходима в самой юридической науке и в практике правового регулирования общественных отношений. Она напрашивается с большой настойчивостью и созрела во всех отношениях. Суть правовых воздействий на реформы, по моему убеждению, заключается не в том, чтобы усовершенствовать или углублять формы и методы нормативно-правового вмешательства в различные сферы общественных отношений и устанавливать какие-то пределы действия правовых нормативов в зависимости от характера регулируемых ими жизненных явлений. Предназначение права заключается не только в том, чтобы использовать возможности права и весь арсенал юридических средств в интересах происходящей в экономике и в управлении перестройки, — это, разумеется, важно. Все же при этом остается за скобкой главный объект правового «облагораживания».

Главное в перестройке права, правового мышления и правовой практики на современном этапе состоит в том, чтобы в ее центре непременно находился человек как источник и начало сути и методов правового регулирования общественных отношений. Человек, взятый с его многообразием интересов и свободой самоутверждения как активной общественной силы, как феномен, от которого исходит и в котором завершается вся общественная практика, как единство социального и биологического. Не вещи, не законодательные акты, не органы, в том числе и вновь создаваемые, и не правовые отношения, в которых человек с его поведением рассматривается как объект воздействия или в лучшем случае действующими в них субъектами, т. е. не отношения без человека или с человеком, оттесненным на вто-

рой план, являются главными в перестройке. Многие существенные недостатки в юридической сфере главным образом связаны с тем, что человек как бы занимает в ней подчиненное положение. До тех пор, пока человек с его богатством мысли и интересами как основная общественная сила и определяющий фактор цивилизации и прогресса общества не будет занимать центральное место в правовых установлениях или это признается лишь декоративно без достаточного воплощения в реальную правовую жизнь, трудно и невозможно рассчитывать на значительные успехи и в демократизации сфер общественной жизни и перестройки в экономике.

Если быть откровенным, то следует признать, что основной порок ужесточения административной и уголовной ответственности, криминализация ряда правонарушений (т. е. отнесения их к преступлениям), стремление зарегулировать правовыми нормами все просторы социальных и экономических отношений, выдвигание чуть ли не на первый план нормативно-правовой, законодательной деятельности, особенно характерных в последние постсоветские годы, нарушение законности, административно-авторитарных и бюрократических методов в управлении, получивших, прямо скажем, довольно широкое распространение, являются результатом «забвения» или оттирания человека на задний план.

Такие высокие принципы и нравственные нормы, как социальная справедливость и гуманизм, свобода и самоутверждение личности, ее всестороннее развитие, которые были завещаны поколениям, полную силу проявления получают только тогда, когда в центре всей политики и интересов общественного развития будет находиться сам человек с его общественно-практической деятельностью. С практической стороны перестройка в юридической сфере, основанная на принципе «главное – человек», должна включать следующие компоненты: а) заново осмыслить и пересмотреть круг социальных и политических прав и обязанностей личности в условиях рыночной экономики и капитализации в сторону их решения в единстве, расширения и придания им обязательной жизненной силы путем закрепления в конституционных законодательствах; б) разработать систему надежного и работающего механизма, гарантирующего проведение в жизнь предписаний законов в области социальных и политических прав личности. Тут одних юридических гарантий, как показала практика, явно недостаточны. И я не могу согласиться с высказываниями отдельных ученых-юристов, уповающих на мощь юридических средств, в том числе и органов социальной юрисдикции. Нужна система политико-правовых гарантий, т. е. такой меха-



низм, который включал бы и государственную политику (возведение охраны прав и свобод граждан на уровень большой государственной политики), и обязанность и ответственность государственных, хозяйственных органов за обеспечение исполнения закона; в) более точный учет соотношения экономических и правовых нормативов, социально-нравственных и политико-правовых норм, действующих или должных действовать в различных областях общественной жизни с тем, чтобы не стеснять производственную, общественную и личную активность труженика и гражданина, создавать условия и обстановку для проявления их творческой силы и саморазвития. С этой позиции желательно реформировать содержание и структуру, институты и отрасли правовой системы.

3. Перестройка в юридической сфере также должна заключаться в перенесении центра внимания на реализацию установлений законов, на ее эффективность, оцениваемую по конечным социальным (не столько правовым) результатам. Существенный недостаток современного правового мышления заключается и в том, что «нормативизм» является главным критерием оценки эффективности правового регулирования, т. е. действие правовых норм оценивается по количеству возникающих конкретных правовых отношений безотносительно от их социального результата и ценности в реальной жизни. До настоящего времени много и очень много говорили о принятии новых законов, и создавалось впечатление, что оно – главное направление в правовой жизни. Это, разумеется, важная и нужная область деятельности. Но она – не главная линия перестройки самой жизни и перестройки в правовой науке.

Нельзя добиваться усиления роли и эффективности законов в жизни общества путем принятия новых законов, т. е. путем беспрестанного умножения числа принимаемых законодательных актов. Тщетны старания обеспечить оптимальное функционирование правовых норм и добиваться от них конечного желаемого результата, предусмотренного этими нормами и потенциально заложенного в них, только правовыми средствами или механизмом правового регулирования, запичканным теми же правовыми средствами. Надо пересмотреть ходячие формулы «эффективность действия правовых норм заложена в них самих», т. е. якобы стоит только расшевелить, привести в движение этот правовой потенциал, чтобы пожинать плоды эффективности. Тут правовые средства абсолютизируются.

Право становится мощным средством регулирования конкретных областей общественных отношений под углом зрения получения желаемого результата только тогда, когда оно включается в процесс

жизнедеятельности общества с использованием государственно-властных, идеологических и организационных средств. Исполнение предписаний правовых норм должно стать политикой и обязанностью всех без исключения органов, в том числе государственных, общественных организаций и коллективов.

4. Гласность по отношению к законам не есть только их принятие компетентными органами, обнародование и доведение их до населения. Гласность принятия законодательных актов предполагает признание их публичного значения, что означает сопоставление мнений, рассмотрение их вариантов и выбор лучших из них посредством открытого доказывания. Нынешняя преимущественная практика принятия законов в законодательных актах Парламентом без серьезного и тщательного обсуждения не служит делу усиления престижа законов.

Если быть откровенным, депутаты нашего молодого Парламента еще не привыкли и не всегда могут по возвращении с сессии рассказать своим избирателям о принятых на ней законах, особенно если они не относятся к их профессиональной деятельности. Нужен более совершенный регламент принятия законов в Верховном Совете, предусматривающий широкую гласность обсуждения их по существу и предусматривающий определенную подготовку депутатов в этом плане.

Важное условие возвышения авторитета законов состоит в том, чтобы исполнение стало политикой и повседневным делом в первую очередь исполнительных органов сверху донизу. Мне не раз в недавнем прошлом в годы до распада СССР приходилось слышать на заседаниях в партийных органах реплику руководителя: «Это вам не профсоюзное собрание говорить о законах» или «Не путайте партийные органы с судами, где можно говорить о законах». Такие суждения почти сводят на нет все усилия, направленные на укрепление законности.

5. При законодательном регулировании расширения и развития демократии, самоуправления и гласности следует иметь в виду, что они сами по себе не могут быть абсолютизированы и подчинены каким-то внутренним законам, не выходящим за пределы их собственного структурного содержания. Следует исходить из основополагающих и общих принципов, определяющих их суть и назначение, а также единство их внутренней логики и связей. Это означает, что решение их (как теоретическое, так и практическое) должно идти не от позиции сугубо экономических социально-политических задач, решаемых на данном этапе развития общества, даже не от пере-

стройки, и через них к человеку, а, наоборот, надо идти от человека к перестройке. В этом плане желательно осуществлять и пересмотр старых, действующих актов, и принятие новых целевых и комплексных актов, включающих и затрагивающих указанные вопросы.

6. В число правоохранительных органов, в деятельности которых особо важное значение имеет неукоснительное соблюдение законности по каждому делу, применительно к каждому человеку, учитывая уроки прошлого, следует включить и органы Комитета государственной безопасности.

Необходимо осуществить комплекс важных организационных и конструктивных мер и преобразований, чтобы, во-первых, создать реальные условия для неукоснительного соблюдения и укрепления законности в деятельности правоохранительных органов, и, во-вторых, чтобы их деятельность проходила под контролем и на виду общественности.

Эти органы наделены широкими полномочиями рассматривать и решать ситуации и судьбы людей властными методами, включая и вопросы ограничения свободы. Значение этих органов в системе демократии и гласности, а также охраны интересов общества и государства архиважно. Именно в их деятельности наиболее рельефно и остро выступает ценность декларации и реальности. Люди с обыденным сознанием во многом судят о порядках в обществе, в зависимости от работы правоохранительных органов.

Для меня очевидно, что первостепенным вопросом является обеспечение независимости судов, как это предусмотрено и старой Советской Конституцией и новыми законами. На практике этот краеугольный принцип законности часто нарушается. Особенно при рассмотрении уголовных дел. Способы прямого и косвенного вмешательства в судебную деятельность разные. Приведу наиболее распространенные формы: доведение до сведения судей об определенной заинтересованности по делу ответработников; широко распространены доклады и получение указаний, разговор властного руководителя, зав. отделом адм. органов с глазу на глаз с судьей и «советы» с их стороны; «проработка» судей и судебных органов в порядке субординации и контроля; местная конъюнктура – наиболее влиятельная сила («усилить борьбу», «устроить показательное наказание», «искоренить этот вид вредительства или преступлений» и т. д.); проявление заинтересованности в делах следственных и судебных органов вопреки интересам истины.

Официальные заявления руководителей и руководящих органов о привлечении к уголовной ответственности таких-то лиц, сделан-

ные ими в порядке ответов на критические выступления в печати, связывают по рукам и ногам судей при рассмотрении этих дел. Тут уже срабатывает сугубо обвинительный уклон. «Недисциплинированные» судьи практически не имеют перспективы.

Что нужно для того, чтобы укрепить независимость судей: а) я согласен с предложением о необходимости принятия специального закона об ответственности должностных лиц за вмешательство в деятельность судебных органов; б) закрепить участие народных заседателей в суде, введенное в советское время, увеличить их число в суде по уголовным делам до шести человек и повысить их ответственность и подготовку; в) ввести в практику приглашение судей, иногда и народных заседателей из других административных регионов, свободных от местного давления, для рассмотрения конкретных уголовных дел по ходатайству заинтересованных сторон или по инициативе органов юстиции; г) желательно учредить новую инстанцию – административный суд в областях и республике, в функцию которого входило бы и рассмотрение дел о судебных работниках, об их ответственности за заведомо тенденциозные судебные решения, а также постановка вопроса об отзыве судей и судебных заседателей.

7. Процесс демократизации и внедрения гласности в правоохранительных органах на сегодня происходит во многом формально, больше под шумиху, не подкрепленную конкретными делами. При таком положении трудно рассчитывать на коренное улучшение их деятельности. Следовало бы в этом плане подумать и обсудить следующие практические вопросы перестройки в системе правоохранительных органов: а) отделение следственного аппарата от органов прокуратуры и МВД и передача его в ведение Министерства юстиции или другие варианты, направленные на устранение ненормального положения, когда прокуратура проводит следствие и прокурор выступает государственным обвинителем по этим же уголовным делам. При таком положении мало остается места для беспристрастного, объективного ведения дела; б) допущение адвокатов к материалам следствия с начала возбуждения дела, а не на завершающей стадии следственного разбирательства, как это принято сегодня; в) закрепление за местными представительными органами права ведения параллельного следствия по некоторым категориям дел с привлечением представителей трудовых коллективов и научных учреждений; г) создание на основе корпоративной деятельности и хозрасчетных объединений центров, клубов для правового обслуживания населения, защиты и удовлетворения их правовых интересов.

Было бы близорукостью полагаться только на организационно-структурные изменения в системе правоохранительных органов, хотя они необходимы для улучшения перестройки их деятельности в новых условиях. Я считаю, что одним из действенных каналов в этой части должно стать усиление роли науки в этих органах, в содержании их повседневной работы. Узкий практицизм, характерный сегодня для этих органов, должен уступить место более широкому подходу. Приверженность к административным методам и к защите интересов своей «системы» должна быть заменена приверженностью к социальной справедливости, гуманизму, демократии – к защите интересов народа. Все это требует более глубокого мышления и научно-обоснованного метода деятельности. Правоохранительные органы не только должны быть постоянно связаны с наукой, с научными учреждениями, но на ответственных постах должны работать больше кандидатов и докторов наук. Здесь, к сожалению, практика пока развивается в обратном направлении.

Мне представляется, что само название «правоохранительные органы» уже устарело, не соответствует новым условиям. Под маркой именно охраны законов эти органы часто нарушали их и действовали вопреки их установлениям и этим в ряде случаев дискредитировали эти законы. Органы суда, прокуратуры, МВД желательно впредь именовать «органами законности», что передает как цели их деятельности, так и требования к ней.

8. Нужна перестройка и в системе юридического образования в стране. На сегодня кадры специалистов с высшим юридическим образованием готовятся в трех формах школ: в университетах, в юридических институтах и высших школах МВД. Их существование в целом оправдано. Однако в программах, методах и ориентации подготовки студентов в территориальном распределении вузов имеются существенные недостатки. Я не берусь судить о высших школах МВД. Я работал в юридическом институте и в университете, больше связан с ними и могу поделиться своим мнением о них.

Подготовка юристов в университетах, берусь судить, не отвечает возросшим требованиям. Не случайно, что практические органы, как правило, охотно берут на работу молодых специалистов, окончивших институты, нежели университеты. Это досадный факт. И причин тут много, главные из них: 1) юридический факультет в структуре университета считается второстепенным. Критическое отношение со стороны представителей технических и естественных наук учреждениям юстиции, становящееся заметным, повсеместно отражается на отношении в подготовке юристов в университете. Распространено мнение,

что юридическая наука – не наука, а конъюнктурная дисциплина, не имеющая своих законов и логики. Отсюда и невнимание к качеству подготовки специалистов-юристов; 2) юридические факультеты довольно часто плохо оснащены современными техническими средствами, которые применяются и должны использоваться в практической деятельности правоохранительных органов, кроме имеющихся допотопных и простейших приборов в кабинетах криминалистики, почти больше ничего нет. Вот и получается, что специалисты с дипломом университета, придя на практическую работу, не имеют никакого представления о современных оперативных, розыскных и других технико-организационных средствах борьбы с правонарушениями и преступлениями с вытекающими отсюда последствиями; 3) главный недостаток заключается в отсутствии ясной ориентированности в подготовке специалистов-юристов в университетах. Учебные программы и планы юридических факультетов и институтов почти ничем не отличаются. Я убежден, что университеты должны готовить специалистов с широким кругозором в методологическом и теоретическом плане, образованных, умеющих сочетать теоретическое и практическое знание, обладающих научной логикой суждения и познания. В этом они должны отличаться от выпускников других высших юридических школ. Тогда положение и отношение к ним резко изменятся. Таких специалистов нельзя готовить в массовом плане, надо ограничить ежегодный прием. В 1987 году в Казахской ССР на первые курсы были зачислены: в Казахский университет – 230, Карагандинский – 150, в высшую школу МВД – 200 человек. Почти столько же на заочные отделения. Через пять лет резко увеличилось число официальных и неофициальных вузов с юридическими факультетами и студентов в них увеличились почти в десять раз. Это нельзя считать нормальным. Юристов нельзя готовить поточным методом.

9. Не привив юридическую культуру должностным лицам, а в первую очередь работающим в исполнительно-распорядительных и правоохранительных органах, трудно добиться перелома в соблюдении и укреплении законности. Примеры должны идти от них. Зайдешь на территорию, в цехах промышленных предприятий полно лозунгов, призывов и экономических расчетов, оформленных крупным планом, но ни слова, ни рекламы отдельных положений и норм из законов, имеющих прямое отношение к деятельности коллектива. Это характеризует наше отношение к воспитанию уважения к законам, к делу подъема правовой культуры населения. Нет фундаментальной правовой агитации. В древности, в средние века и в более позднее время при входе в город, на главных магистралях, на фасаде учреждений

юстиции и в других местах на камне, на дереве и т. д. наносились и чеканились отдельные правовые нормы и изречения о справедливости и законах. Они имели большое наглядное значение в подъеме как правовой культуры населения, так и в превращении правовой политики в его внутреннее убеждение. Такую фундаментальную агитацию можно осовременить и ввести в практику республики.

Институт государства и права имеет свою историю и определенный опыт ведения исследовательской работы, накопленный в годы Советской власти. Тогда правовая наука находилась под властью официальной идеологии, однако при всем этом сам исследовательский метод, связанный с восхождением от предметных событий изучения к теоретическому обобщению и наоборот, от абстракции к практической реальности, не потерял познавательной цельности. Опираясь на труды предыдущих поколений ученых-юристов, Институт государства и права, надо полагать и надеяться, внесет определенный вклад в правовое строительство независимой Республики Казахстан.

### **4.3. О дальнейшей судьбе Научно-исследовательского института государства и права**

В постсоветский период эйфория, связанная с провозглашением государственной независимости республики, на ее начальном этапе сменилась серьезными кризисными ситуациями, охватившими и экономику, и социальную сферу и политическую систему страны (Парламент дважды был распущен – в 1993 и 1995 годах). Вдобавок к тому в переходный от социализма к капитализму период было допущено немало серьезных ошибок. Одной из них было упразднение Национальной академии наук республики как якобы «анахронизма», оставленного советской властью. Она в 1996 году была упразднена и присоединена к Министерству науки и новых технологий. Новое объединенное республиканское учреждение стало называться Министерством науки и Академия наук Республики Казахстан, а его первый руководитель – министром науки и президентом Академии наук Республики Казахстан. Все исследовательские институты, ранее входившие в структуру Академии наук, были выведены из ее состава и переподчинены непосредственно министерству и его аппарату. Эту участь разделил и Институт государства и права, ставший подчиненным подразделением министерства.

Институт государства и права к середине 90-х годов XX века представлял собой крупный исследовательский центр, более или менее

адаптированный к новым условиям и государственно-правовым проблемам независимой Республики Казахстан. В нем работали все пять членов Национальной академии наук (С.З. Зиманов, М.Т. Баймаханов, Г.С. Сапаргалиев, А.Е. Еренов, М.К. Сулейменов), вместе с ними – восемь докторов наук и более 30 кандидатов наук. Ученые принимали довольно активное участие в рабочих группах и комиссиях, созданных при министерствах и Парламенте по разработке моделей и проектов законодательных актов, выступали с инициативными предложениями об укреплении законности и правопорядка, о создании демократических институтов гражданского общества в нелегких условиях переходного периода.

Разруха и трудности переходного периода, порою и ошибочное толкование сути и природы свободной рыночной экономики, когда приписывали ей саморегулирующую роль в экономике и в других сферах жизни общества, сужали сферы науки и мало оставляли места для науки, в том числе и для правовой науки. Распространившееся во властных структурах мнение о том, что «лучше купить новую технологию за границей, чем разрабатывать у себя, что стоит гораздо дороже» или «надо развивать науку в первую очередь в вузах, а академические исследовательские институты следует передать им», нанесло серьезный ущерб научному потенциалу государства. Институт государства и права испытывал на себе отрицательные последствия таких нездоровых суждений, отразившихся в правительственной политике страны.

Постановлением Правительства «О некоторых мерах по интеграции науки и образования Республики Казахстан» от 14 февраля 2000 года Институт государства и права АН РК был передан Казахскому государственному юридическому университету и с этого момента стал структурным подразделением последнего. Это было сделано по прямому указанию главы государства Н.А. Назарбаева, к которому с такой просьбой обратился Н.А. Шайкенов, ректор университета, ранее работавший в Правительстве вице-премьером и министром юстиции. С этого дня я перестал быть почетным директором Института государства и права, оставил и заведование отделом, всецело переключился на педагогическую работу, перешел в неправительственное высшее юридическое учебное заведение – в Казахский академический университет, одним из его учредителей и ректором которого одновременно являлся. Вскоре Государственный юридический институт каким-то образом подвергся приватизации, стал частным акционерным обществом, изменил название на Алматинскую юридическую академию. Дело этим не кончилось: это высшее юридическое учебное заведение



было преобразовано в филиал Казахского гуманитарно-юридического университета, созданного в Астане, и в 2006 году во время кампании по сокращению числа вузов она – Алматинская юридическая академия с контингентом около десяти тысяч обучающихся студентов, была ликвидирована. Ей оставили право в течение двух лет доучить числившихся студентов.

Все эти «преобразования» в конце концов привели почти к полной потере накопленного в прежние годы научного потенциала и престижа Института государства и права как серьезного когда-то исследовательского центра государственно-правовых проблем республики. Институт одичал, в полном смысле оказался беспризорным и ненужным ни Гуманитарно-юридическому университету, в штате которого числится, ни Алматинской юридической академии, которая самоупразднилась. От Института государства и права на 1 января 2008 года, можно сказать, осталось одно название, «функционирует» со штатом около десяти человек научного и вспомогательного персонала, в том числе два кандидата наук (кроме директора), в ожидании последнего рокового часа.



## **СТАТЬИ**

- **ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЕДЕНИЯ**
- **ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ**

## ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ПРАВА И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ НАУК<sup>1</sup>

Возросший интерес, проявляемый учеными начиная с 70-х годов к уточнению и определению места и роли общей теории государства и права в системе правоведения обусловлен, во-первых, возрастанием роли общетеоретических концепций как в сфере государственно-правовой практики зрелого социализма, так и в сфере правового познания, во-вторых, интересами усиления взаимовлияния и интеграции общей теории и отраслевых юридических наук; в-третьих, выдвижением самой практикой государственно-правового строительства новых задач и проблем, в ряде случаев принципиально новых, решение которых выходит за рамки отраслевых юридических дисциплин и возможно на уровне общей теории правоведения; в-четвертых, необходимостью переосмысления ряда положений и формул самой общей теории государства и права, продиктованного интересами приведения теоретического и понятийного ее арсенала в соответствии с задачами науки в условиях развитого социализма.

Каждая наука, в том числе и общая теория государства и права, по мере успехов и в свете меняющихся задач и целей науки переосмысливает, пересматривает свое место, свою роль в системе научного познания вообще, в системе наук, объектом которых являются одни и те же комплексы отношений. Такое осуществляется наукой тем больше активно, чем больше у нее достижений, нагрузки и ответственности перед обществом. Именно, как представляется нам, на таком этапе развития находится сегодня общая теория государства и права.

Выдвижению вопроса о месте и роли общей теории государства и права в системе правоведения в число актуальных проблем науки способствовали и определенные противоречия, возникшие между общей теорией и специальными юридическими науками, когда последние своими частными теоретическими разработками в ряде случаев стали обгонять и захлестывать область общей теории, нередко в отдельных сферах беря на себя ее роль. Такое положение было вызвано медлительностью развития, известным отставанием общетеоретической разработки ряда проблем и непосредственным напором государственно-правовой практики на специальные, отраслевые юридические науки, оказавшиеся в результате этого вынужденными разрабатывать наряду с частными и общие вопросы науки. Результатом этого явилось то, что за последние годы на научных обсуждениях стали раздаваться голоса об известной оторванности общей теории права от отраслевых правовых дисциплин,

<sup>1</sup> Брошюра, Алма-Ата, 1982.

о слабости влияния первой на вторые – это было отражением, как не горько сознавать, объективного положения, сложившегося в правовой науке и вместе с тем серьезным сигналом о необходимости усиления внимания к общетеоретическим правовым исследованиям. Следует отметить, что известный поворот к исследованию общетеоретических проблем правовой науки уже наметился, обсуждаются проблемы и пути дальнейшего развития юридической науки и областей ее знаний в свете задач и требований современного этапа общественного прогресса. По ходу расширения разработок в области общей теории права возникает и ставится вопрос о ее месте и роли в системе правовых наук, решение которого определенно влияет не только на методы, структуру и содержание, но и на правовую науку в целом.

Особенность развития общей теории права на современном этапе – это то, что в разработку ее проблем все больше и больше включаются, наряду с теоретиками, «отраслевики» – специалисты в одной из областей специальных правовых наук. Такое положение расширяет и усиливает фронт общетеоретических исследовательских работ, служит залогом успешного их решения. Вместе с тем заметно выступает тенденция перенесения мышления и методов частных наук, а также элементов «практицизма», «нормативизма» в область общей теории. В этой обстановке постановка и решение вопроса о месте и роли общей теории права в системе правоправедения приобретает еще большую значимость.

Нами рассматриваются и выносятся на обсуждение вопросы о значении общетеоретических правовых концепций для частных правовых исследований, о взаимосвязи общей теории права и отраслевых правовых наук, о способах формирования общеправовых теорий и о роли в нем результатов исследований специальных правовых дисциплин.

### **Общая теория права и ее место в системе правовых наук**

Жаркие дебаты, разгоревшиеся между учеными-юристами в начале-середине 73-х годов, когда общая теория государства и права объявлялась то политической, то политико-философской наукой, то философской, философско-юридической наукой или даже вовсе не юридической наукой и соответственно этому определялись ее функции и место в системе правоправедения, на сегодня несколько улеглись. Несмотря на большую амплитуду мнений, почти все они были направлены к одной цели – поднять роль общей теории государства и права, хотя средства

обеспечения этой цели не всегда были ей адекватны. В результате этих обсуждений легализовались различные взгляды на характер и назначение общей теории государства и права, вскрылись сильные и слабые их стороны, наметились контуры основных направлений, по которым следовало вести общетеоретические исследования соответственно месту общей теории государства и права как общетеоретической юридической науки в системе правоведения. Вместе с тем они показали зыбкость ряда наших представлений о характере, ценности и сориентированности знания общей теории государства и права, подтвердили необходимость их дальнейшей разработки как одно из условий развития юридической науки зрелого социализма.

В литературе последнего десятилетия, можно сказать, прочно закрепились с отдельными уточнениями взгляды С.А. Голунского и М.С. Строговича, изложенные ими накануне войны, относительно назначения и места общей теории государства и права в системе специальных и отраслевых юридических наук. По их мнению, общая теория государства и права является «ведущей дисциплиной, определяющей основы других юридических наук, а разрабатываемые ею принципы и понятия имеют руководящее значение в системе правоведения»<sup>1</sup>. В дальнейшем, в 60-е годы установился более сдержанный тон в оценке места общей теории государства и права в системе правоведения. В основной литературе этого периода выражения: «ведущая роль», «руководящее значение» по отношению науки общей теории государства и права не употреблялись. Предлагалась формула о «всеобщем значении» выводов этой науки, отмечалось, что «теория государства и права занимает центральное место в системе наук, специально изучающих государственные и правовые установления и явления»<sup>2</sup>. Она объявлялась «теоретической базой» специальных юридических наук.<sup>3</sup> 70-е годы ознаменовались по существу возвратом на новом уровне к оценке общей теории государства и права довоенных лет. Авторы многотомного курса «Марксистско-ленинская общая теория государства и права», подготовленного Институтом государства и права АН СССР, считали, что общая теория государства и права по отношению к другим юридическим дисциплинам выполняет «направляющую роль», имеет «руководящее», «определяющее значение»<sup>4</sup>. Такой взгляд

<sup>1</sup> Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940, с. 14. Авторы признают, что такую точку зрения высказывали и до них.

<sup>2</sup> Денисов А.Л. Некоторые вопросы предмета марксистско-ленинской теории государства и права. Тезисы доклада. М., 1962, с.5.

<sup>3</sup> Теория государства и права. Учебник для вузов. 2 изд. Под редакцией проф. Мокичева К.А. М., 1970, с.6-7.

<sup>4</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. М., 1970, с.55-56.

проводился и стал доминирующим в ряде других последующих работах. П.Е. Недбайло также признавал: «Руководящее значение для всех других юридических наук» общей теории государства и права.<sup>1</sup> Имеются и другие оттенки во мнениях исследователей. А.М. Васильев, признавая общую теорию государства и права «теоретической базой» изучения другими, юридическими науками проблем правоведения, делал особый акцент на то, что она является «фундаментальной наукой правоведения»<sup>2</sup>. Эту идею он обосновал и развил в своей последней работе.<sup>3</sup> Д.А. Керимов ограничился указанием на то, что «общая теория государства и права – наука высокого уровня обобщений государственно-правовой действительности».<sup>4</sup>

С указанным вопросом тесно связан и вопрос о методологической функции общей теории государства и права. В учебниках для вузов по теории государства и права, которые, как в фокусе, отражали уровень науки, общая теория государства и права то признавалась «методологической дисциплиной»<sup>5</sup>, «методологической наукой»<sup>6</sup> в системе правоведения, то наукой, имеющей «методологическое значение»<sup>7</sup>. Иногда отождествлялись эти понятия. Некоторые авторы считают, что наука, претендующая на методологическую роль в системе социальных наук или имеющая методологическое значение, тем самым становится и методологической наукой в этой системе знания.

Ряд видных ученых нашей страны считает общую теорию государства и права методологической наукой. С.С. Алексеев еще в начале 60-х годов писал, что «общая теория права – наука методологическая. Опираясь на данные конкретных наук, она вырабатывает понятия, которые затем имеют для них основополагающее значение»<sup>8</sup>. Аналогичной точки зрения придерживался проф. М.Г. Александров. По его мнению, общая теория государства и права по отношению к отраслевым юридическим дисциплинам играет роль «общетеоретической науки, а также методологической науки, конкретизирующей методологию

<sup>1</sup> Недбайло П.Е. Введение в общую теорию государства и права. Киев, 1970, с.38.

<sup>2</sup> Теория государства и права. Учебник для вузов, под редакцией проф. Васильева А.М. М., 1977, с.10.

<sup>3</sup> См.: Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976, с.29.

<sup>4</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972, с.5.

<sup>5</sup> Теория государства и права. Учебник для вузов. Ответ. редактор проф. Александров Н.Г. М., 1968, с.9-10.

<sup>6</sup> Теория государства и права. Учебник для вузов. 2 изд. Под ред. проф. Мокичева К.А. М., 1970, с.7.

<sup>7</sup> Теория государства и права. Учебник для вузов. Под ред. проф. Васильева А.М. М., 1977, с.10.

<sup>8</sup> Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961, с. 171.

исторического материализма, применительно к изучению государственно-правовой надстройки»<sup>1</sup>.

А.Ф. Шебанов был одним из самых активных сторонников этого взгляда. Одну из своих статей, предложенную в качестве основного доклада на научной конференции, озаглавил так: «Общая теория государства и права как методологическая наука». Свое утверждение о том, что общая теория государства и права является «общеметодологической наукой» и в то же время «философской наукой» обосновал тем, что «она дает научное решение основного гносеологического вопроса применительно к государству и праву»<sup>2</sup>.

Этот взгляд, по которому общая теория государства и права считалась методологической наукой, подвергся со стороны другой группы ученых острой критике. Д.А. Керимов отстаивал ту точку зрения, что общая теория государства и права не является и не может быть методологической наукой, и, что она характеризуется как общетеоретическая наука, имеющая методологическое значение в системе правоведения<sup>3</sup>. В многотомном курсе по марксистско-ленинской общей теории государства и права содержится указание о том, что общая теория государства и права дает специальным, отраслевым юридическим наукам «необходимые исходные общетеоретические и общеметодологические данные о государстве и праве в целом, которые помогают найти правильное решение вопросов»<sup>4</sup>. Известный теоретик А.М. Васильев в своей монографии, изданной в 1976 году, взял под сомнение обоснованность критики, направленной против сторонников взгляда на общую теорию государства и права как на методологическую науку. По его мнению, уже утвердилось в науке «представление о теории государства и права как о методологической науке по отношению к специальным областям юридического знания»<sup>5</sup>.

Вопрос о том, является ли общая теория государства и права «методологической наукой» или наукой, имеющей «методологическое значение» в системе правовых наук имеет важное и принципиальное значение, от решения которого зависит многое в определении характера и функции самой науки общей теории государства и права, а также ее места и роли в системе правоведения.

Мы считаем неправомерным относить общую теорию права (а сле-

<sup>1</sup> Александров М.Г. Сущность социалистического государства и права. М., 1969, с.12.

<sup>2</sup> В кн.: Некоторые вопросы советской правовой науки. Кишинев, 1968, с.45.

<sup>3</sup> Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972, с.29-30.

<sup>4</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия». М., 1970, с.59.

<sup>5</sup> Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категории теории права. М. 1976, с.18-19.



довательно и общую теорию государства и права, составной частью которой является общая теория права), к категории «методологической науки».<sup>1</sup> Она не содержит ни гносеологию, и ни всеобщую теорию и логику познания правовых явлений как часть общественных явлений. Разработка этих проблем не входит в задачу общей теории права и она не в состоянии ее осуществить.

Познавательная роль теории права ограничена ее теоретическими конструкциями как познанными закономерностями правовой системы, формирование методов в специальных науках происходит путем образования теории, через теории. А система теории в общей теории права не содержит ни общих принципов и логических процедур познания, тем более методов научно-теоретического мышления, ни одна предметная теория не заменит теорию познания диалектики. Так, методы постижения объективной истины при изучении правовых явлений и отображения их такими, какими они являются в действительности (по природе), основанные на восхождении мысли от абстрактного к конкретному, на принципах исторического и логического анализа и освоения правового объекта познающим субъектом и другие методы познавательной деятельности, без которых не может обходиться ни один исследователь-юрист, содержатся в арсенале методологии материалистической диалектики. Эти философские методы не сводимы к методам общей теории права, специальных наук вообще.

Общая теория права не является методологической наукой,<sup>2</sup> но она имеет методологическое значение, точнее, – теоретико-методологическое значение для правоведения. Это не приписка и не связано наделением ее такой ролью. Оно есть свойство теории. Всякая теория, если она подлинная, т.е. выражает истинные закономерности явления реальности, то содержит в себе подход и способы освоения этого явления и его фрагментов. Общая теория права, содержащая в своем теоретическом арсенале познанные законы и принципы бытия и функции правовой системы в целом, содержит специальные правила

---

<sup>1</sup> В отдельных философских работах 60-х годов имеется указание на то, что «конкретные науки, являясь по отношению к философии специальными, в свою очередь могут выступать как методологические по отношению к более узким разделам данной области знания». Такая точка зрения не разделяется многими философами. П.В.Копнин в работе, изданной им в 1968 г. считал, что «частные специальные методы, имеющие очень узкое применение, правильнее называть методиками, которые образуют частные приемы исследования в отдельных науках» (*Копнин П.В. Гносеологические и логические основы науки. М., 1974, с.521*).

<sup>2</sup> Кроме общетеоретической несостоятельности, признание общей теории государства и права (а следовательно и общей теории права) методологической наукой на практике ведет к ослаблению внимания ученых к методологии, данной в материалистической диалектике, и к философским и методологическим проблемам самой правовой науки.

и способы подхода и освоения правовых норм, их системы и частей, а следовательно, она является наукой в системе правоведения не только общетеоретической, но вместе с тем и в силу этого и наукой, имеющей теоретико-методологическое значение. Методологическая роль общей теории права носит частно-методологический, предметно-методологический характер.

Методологический престиж теории права зависит не от того, что в ее природе и структуре заранее заложено методологическое свойство. Методологическое значение теории права находится в прямой связи с ценностью и объемом ее теоретических конструкций. Чем фундаментальнее ее теоретические обобщения и формулы, тем ценнее они в теоретико-прикладном плане и тем активнее сама наука выполняет теоретико-методологическую роль в системе правоведения. Наоборот, чем беден и неглубок теоретический арсенал общеправовой науки, тем меньше она имеет методологическое значение для познания правовых явлений.

При характеристике места и роли общей теории права в системе правоведения, как и любой общетеоретической дисциплины в системе науки, употребление таких выражений, как «руководящая роль» или «направляющая роль», не проясняет существо вопроса, наоборот, затрудняет и даже искажает смысл и назначение науки. Если общая теория права «руководит», «направляет» отраслевые правовые науки и всю познавательную работу в них, то такое свойство, такую роль следует признать за принципами, понятиями и категориями, которые разработаны общей теорией права и из которых она состоит. Сказать, например, что теория о нормах права или теория о правовых отношениях «руководит» или «направляет» разработки, ведущиеся в отраслевых дисциплинах, о нормах права или правовых отношениях в рамках этих частных дисциплин несуразно. Другое дело, что они имеют общетеоретическое, основополагающее, частнометодологическое значение при разработке отраслевых, частных вопросов права.

«Неудобство» приписывания общей теории права «руководящей роли» в системе правовых дисциплин заключается еще в том, что по смыслу этого понятия под ее контроль, руководство переходит все научное построение, его форма и содержание, сущность и бытие, его схема и структура, словом, сверху до низу. И тем самым общетеоретические правовые концепции из двигателя и стимула частнотеоретических разработок превращаются в их оковы, в ограничителя творческой мысли в специальных правовых науках. На самом деле, любая общая теория, в том числе общая теория права, раскрывает общие закономерности, общие принципы, управляющие данным явлением,

овладев и вооружившись которыми ученый берется за изучение многообразия форм этого явления. При этом часто общетеоретические формулы проверяются на практике на истинность и на эффективность; они обогащаются этой практикой, уточняются, совершенствуются и нередко даже опровергаются. При «руководящей роли» этих общих формул такие действия затруднены и маловероятны.

В других науках, «как естественных, так и общественных, общетеоретическая область знания, как правило, называется «фундаментальной», «основополагающей» наукой по отношению к специальным, отраслевым наукам, входящим в единую область знания. По отношению даже таких наук, как марксистско-ленинская философия в целом, диалектический материализм или исторический материализм, не говорят об их «руководящей» или «направляющей» роли в системе познания, хотя их роль в этом действительно глобальна.

Общей теорией права можно вооружаться и руководствоваться при изучении частных форм явления, к которому она относится. Но «руководящая роль» общей теории звучит как требование, как жесткая мера познавательного поведения, что недопустимо в такой области деятельности, как познание. От признания «руководящей» роли общей теории права легко скатиться к признанию ее и «философской» и «методологической» наукой, как конкретной модификации и проявления диалектики.

Общая теория права, будучи фундаментальной наукой в системе правоведения, может выполнять свою эту роль только тогда, когда ее теоретические разработки и концепции выражают глубоко жизненные, узловые и ведущие свойства и черты, тенденции развития правовой действительности. Одно только признание фундаментальности и частнометодологического значения знания общей теории права не делает его таковым. Фундаментальность выводов общей теории права зависит от ряда объективных и субъективных факторов. Среди них весьма важное значение имеют нацеленность, сориентированность науки, выбор угла наибольшего интереса науки в процессе познания, то есть выделение и осмысление предмета науки, развивающегося в унисон с общественной динамикой и прогрессом.

В общей теории права воспроизводятся общие закономерности и законы, принципы и теории организации правовой жизни общества как системы, а следовательно, содержание ее теоретического арсенала зависит от того, как положена эта «система». Если под этой системой мы понимаем «систему правовых средств», «систему правовых требований» или «совокупность отношений, в которых субъекты наделены юридическими правами и обязанностями», то теоретические

конструкции, созданные на основе анализа указанных явлений будут конструкциями, пригодными для осознания и объяснения функции нормативно-правовой системы. Их жизненность и эффективность соответствует жизненности и действенности этой системы, ограниченной ее свойством нормативности. Если берется за основание предмета общей теории права – «организация правовой жизни общества», «правовая действительность» или «сфера социального действия права», под которыми подразумевается почти одна общая содержательная конкретность, – социальная действительность права, то концептуальные выводы и положения общей теории права будут теориями функционирования правовых требований не в правовой системе, а в системе социальной жизни общества, т.е. эти теории переходят границы нормативности и воспроизводят смысл и функции нормативно-правовых структур в «срезе» их социальной детерминации и общественного значения.

При определенном расширении рамки объекта исследования, тем более предмета науки всегда возникают определенное противоречие и трудности. Это противоречие заключается в том, что с расширением предмета общеправовой науки, с одной стороны, выводы этой науки становятся более глубокими, основанными на более широких обобщениях, что в интересах этой науки, но с другой стороны, возникает реальная опасность «не округленности», «зыбкости» и расползания позиции науки. Чтобы не допустить последнего, следует твердо руководствоваться категорией «меры» и пытаться конкретно очертить рамки обогащения и расширения предмета науки, т.е. сделать это в полном смысле слова «управляемым». Разумеется, на этапе известной реконструкции предмета общей теории права определенные «издержки» допустимы, однако не они должны выступать на первый план в теоретической мысли.

Можно сказать, что в предмете науки заранее заложена потенция научного познания. Научная мысль может выразить, открыть то, что есть в изучаемом явлении – предмете. Она не может конструировать априорно схемы и формулы как чистые продукты разума и навязывать их предмету, который составляет объект исследования. Можно навязывать логику мысли явлению, если она является логикой самого явления.

В правовой науке, в каждой ее отрасли конкретно данным, наблюдаемым объектом изучения выступают правовые нормы, зафиксированные в статьях законов и нормативных актов. Правовые нормы суть носители материального, «телесного» в праве, его субстрат. С них начинается всякое движение в области права и мышления – прак-

тическое и теоретическое. Правовые нормы являются продуктом специальной формирующей социальной деятельности и в то же время они отделены от реализующей их требования деятельности, т.е. они положены до правовой деятельности, направленной на их реализацию. Как их брать в виде объекта изучения, какие внутренние и внешние их связи являются определяющими, что вкладывать в понятие их социальной роли, через какие узлы и моменты движения правовых норм, ухватившись за которые можно раскрыть их характер, функции, тенденции и действенность – все это во многом связано и обусловлено вычленением предмета науки, фрагментом которого являются эти нормы. Изучать ли правовые нормы как лишь нормативы, повернутые в «себя», в рамках своей нормативности<sup>1</sup>, изучать ли их в движении «во вне», как правовую реальность, составляющую социальную действительность права – все это и многое другое зависит от того, как определен и положен предмет этой науки, от его содержания. От предмета науки исходит «тот задел», каким формируется и представляется объект изучения и соответствующий метод операции его осмысления и логического освоения, а следовательно, и содержание знания.

Эмпирическое знание при своем углублении в определенных условиях переходит в теоретическое. В свою очередь, теоретическое знание служит целям практики и через практику в той или иной степени воплощается в «эмпирическом знании» нового уровня, полученном от изучения явления на основе более глубоких познанных закономерностей и развитого в соответствии с ними. Далее может повториться познавательный цикл, но на новом уровне. На каждом витке такой познавательной деятельности предмет раскрывает себя все глубже и глубже, причем он никогда не исчерпывает себя, свои внутренние «секреты». «Теоретическое понимание предмета повсюду возникает внутри развитого познания, когда эмпирический анализ и описание целого достигают определенного уровня»<sup>2</sup>.

В познании права всегда имеет место освоение конкретных правовых норм в практических целях. Сама повседневная жизнь выдвигает немало задач, связанных с правильным и обоснованным использованием и применением правовых установлений в разнообразных ситуациях, наука берет на себя решение ряда из этих задач, тем самым она содействует улучшению и совершенствованию структуры и меха-

<sup>1</sup> Проблема преодоления нормативности и нормативного понимания предмета науки ставится сегодня не только в правовой науке. Состоявшийся летом 1931 г. в г. Алма-Ате Всесоюзный симпозиум по теме «Диалектика и этика» выдвинул идею перехода от нормативного определения этики к социально-нравственному как необходимое условие дальнейшего развития науки этики.

<sup>2</sup> Абдильдин Ж.М. Проблема начала в теоретическом познании. Алма-Ата. 1967. С.176.

низма правового регулирования общественных отношений. Существует немало эффективных приемов изучения правовых норм. Можно сгруппировать и систематизировать их, разложить по институтам и отраслям права, попытаться вывести общие черты и моменты, свойственные отдельной группе правовых норм путем сравнения и сопоставления их, путем анализа связей и взаимодействий структурных элементов. Нормы права изучаются в процессе их реализации и воплощения в реальную жизнь людей и общества. При этом фиксируется механизм действия правовых норм и их нормативная эффективность, вскрываются ошибки применения законодательства и разрабатываются способы их устранения и т.д. Такого рода исследования совершенно необходимы. В то же время мы должны констатировать, что при таком подходе больше, преимущественно удовлетворяются будничные, каждодневные потребности правового строительства и мало затрагиваются наукой более глубокие, более фундаментальные процессы, лежащие в сфере социальной действительности, на которую воздействуют нормы и которыми сами эти нормы и определяются.

Если эмпирическое знание, вполне удовлетворяющее текущие будничные запросы практики по реализации требований правовых норм, не будет дополнено теоретическим знанием, если оно превратится в самодовлеющее, конечное знание, то оно так или иначе, по мере расширения и развития правового строительства превратится из средства обеспечения права в его оковы, в консервативную силу и не станет удовлетворять все новые, расширяющиеся запросы, не говоря уже о том, что оно все больше и больше будет сдерживать развитие правовой практики и ограничивать ее сферу данными, наличными рамками ее функционирования.

Как только встанут вопросы о природе права, об его действительной сущности, об его механизме действия и взаимодействии как внутри себя, так и во вне, с социальной средой, словом о получении более глубокого знания о праве так и с необходимостью станет вопрос о рациональной ступени познания, теоретическом освоении изучаемого объекта – юридических норм. Такое знание нельзя получить в процессе непосредственного наблюдения, сопоставления и изучения только нормативных форм проявления права, ибо правовые нормы, как они даны нам в нашем ближайшем восприятии, не совпадают с тем, что они на самом деле собою представляют. Сами по себе, как указывал Ф. Энгельс в «Диалектике природы», методы получения эмпирического знания являются бессильными, когда познание переходит в область теоретического воспроизведения реальности.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Со. ч.Т. 20. С. 366.

Для эмпирического правового знания характерно следование за практикой применения права. Оно как бы находится на «обозе», на «обеспечении» практики и не выходит за рамки повседневной практики. Такой «науке» ничего не остается, кроме как оправдания практики, и там, где она развивается несуразно, устарела и даже во вред общественному прогрессу. А задача подлинной науки заключается в открытии новых тенденций и новых закономерностей в развитии правовой системы, в создании обоснованной схемы их использования в интересах усиления социальной и нормативной эффективности этой системы.

Хотелось бы поставить и обменяться мнениями здесь еще по одному вопросу. Наряду с процессом заметного расширения проблематики общетеоретических правовых исследований происходит и некоторый попутный, не столь желательный процесс. Я имею в виду получающее заметное распространение мнение о том, что в рамках науки общей теории права могут быть «малого», «среднего» уровней теории наряду с общими. Причем они понимаются не в том смысле, что общеправовые теории неодинаковы по своей роли, месту и значению в массе рационального знания, выработанного в науке теории права. Они понимаются как разноуровневые теории – общие, средние и малые, т.е. одни охватывают право в целом, а другие – его вертикальные срезы, части. Так, входит в практику исследования (в большинстве случаев как диссертации) в рамках общей теории права таких вопросов, как «законность в деятельности промышленных министерств», «правосознание несовершеннолетних», «правовое воспитание учащихся системы профтехобразования» и т.д. Постановка таких вопросов правомерна. Они важны и должны быть объектами исследования. А правомерно ли отнесение подобной проблематики к области общей теории права? По нашему убеждению, они в указанном плане и ракурсе не составляют предмет и интерес науки общей теории права. Это, однако вовсе не означает, что вопросы, например, правосознания, правовоспитания в конкретных производственных, трудовых, образовательных коллективах и учреждениях вовсе не должны фигурировать в исследованиях по общей теории. Общая теория права оперирует ими, использует выводы подобных исследований с целью выведения и создания общетеоретических конструкций права. Если бы, например, правосознание отдельных социальных групп изучалось бы под углом зрения уточнения, обогащения и развития выводов и положений общей теории правосознания, а не в плане только выяснения и определения уровня правового сознания этих групп, в интересах получения частного правового знания, то это не вызывало бы возражения. Исследование в

рамках общей теории права, независимо от того, с какого уровня оно начинается, должно быть подчинено цели получения нового общетеоретического знания, а не знания «малого», «среднего» уровней.

Если утвердится такая тенденция и получит дальнейшее развитие, то может произойти известное «размывание» общей теории права и ее низведение до «малого», и «среднего» уровней. Наука теории права изучает право в целом, как целое и ее выводы носят всеобщий для правовой системы характер, а фрагменты права изучаются в специальных, отраслевых правовых дисциплинах.

«Вторжение» подобной проблематики в сферу общей теории права имеет, как нам кажется, определенное объяснение. Во-первых, разработка этих тем приобретает практическую и теоретическую актуальность, во-вторых, они почти не изучаются или мало изучаются в рамках отраслевых, специальных правовых дисциплин, которые поглощены нормами права и не желают или неохотно берутся за разработку вопросов, лежащих за этими нормами, хотя эти вопросы тесно связаны и неотделимы от действия этих норм. В результате этого получается, что, поскольку общая теория права своим предметом имеет не нормы права, как таковые, а некое общее, целое – право, более удобным представляется для подобных исследований пользоваться «зонтиком» этой науки.

### **Взаимосвязь общей теории права и специальных правовых наук**

Общая теория права на самом деле не является «общим» по отношению к другим правовым наукам в том смысле, что она не включает в себя все эти правовые науки и не соотносится к последним как целое к частям целого, как общее к элементам общего. Общая теория права отличается от отраслевых правовых дисциплин тем, что она – наука более высокого уровня, а следовательно, и тем, что ее предметом являются законы и закономерности, принципы и внутренняя взаимосвязь движения и развития правовой системы, взятой как социально-правовой действительности в целом. Специальные правовые науки изучают не часть и не отдельные элементы предмета общей теории права. В таком случае они были бы производны от общей теории права. Они изучают правовые структуры на другом, «прикладном» уровне. Если общая теория права относится к фундаментальным (теоретическим) наукам в системе правоведения, то отраслевые правовые дисциплины относятся к теоретико-прикладным правовым наукам.

Общая теория права является «общим» не в том смысле, что она покрывает другие правовые науки и превращает последних в потре-



бителей ее продукции. Общая теория права «общей» является потому, что она изучает, открывает и разрабатывает общие закономерности, важную общую связь, присущие правовой системе как цельной и единой конкретности.

Отраслевые правовые науки нельзя считать частными случаями общей теории права, ибо они лежат на разных уровнях правового знания и не являются однопорядковыми общими и частными науками.

Общая теория права отличается от специальных правовых дисциплин и по способу подхода и по целям и методам изучения общих и тех же явлений правовой реальности. Она в отдельном пытается обнаружить и вскрыть общие моменты, свойства целого и через них оценивать его как жизненная форма их проявления. А специальные правовые науки к отдельным явлениям, к их группе подходят с главной целью познания их специфических закономерностей и свойств связей, характерных только этим группам явлений. В общей теории права при изучении различных форм и институтов правовой системной реальности осуществляется сведение их к единому основанию, фокусировка «к центру» всего этого многообразия.

Общая теория права и отраслевые правовые науки имеют общий объект – правовая система как жизненная реальность, хотя изучают они различные его уровни, стороны и этапы. Выводы и разработки общей теории права носят общетеоретический характер, а выводы и разработки специальных и отраслевых правовых наук носят частнотеоретический, теоретико-прикладной, специально-познавательный характер.

В то же время существуют единство и взаимосвязь между общей теорией права и специальными правовыми науками. Они заключаются во внутреннем единстве их объектов изучения, а следовательно, и в общности теоретического их отражения, когда в каждой из этих наук воспроизводится многообразие отдельного и единичного как формы общего и единого. Общая теория права и отраслевые правовые науки дополняют друг друга. Недостаток и проблемы в одной из них так или иначе отражаются и сказываются на других правовых науках.

Правовое знание целостно, поскольку оно есть логическое или теоретическое освоение цельного объекта в различных срезах и на разных уровнях. Правовое знание «этажировано» в том смысле, что оно состоит из разных пластов. Фундаментом, основанием всего этого знания являются общетеоретические понятия, разрабатываемые в общей теории права, которые описывают и дают картину движения всей правовой массы и ее частей на сущностно-закономерном, субстанционально-генетическом уровне. В силу этого в системе правовых наук общей теории права принадлежит ведущая роль.

Между общей теорией права и отраслевыми правовыми дисциплинами существуют взаимно дополняющая и обуславливающая органическая связь, – прямая и обратная, – в которой общая теория права занимает ключевую позицию. В конечном счете в ней сходятся эти связи и формируются законы и закономерности всей совокупности связей и коммуникативных отношений в правовой системе в целом.

Может ли в принципе отраслевая наука, изучающая отдельные области правовой системы обходиться собственными теоретическими формулами и не прибегать к услугам выводов и построений общей теории права? С точки зрения интересов подлинной науки, это невозможно. Не может обходиться потому, что компоненты и пласты правовой реальности не могут быть правильно поняты вне системы права, вне целого. Раскрыв, познав природу, способа действий и функционирования права в целом, полагаясь на эти познанные закономерности и тенденции, можно познать его отдельные фрагменты институтов и отраслей.

Разумеется, на практике не всегда получается, как в теории, идеально. Специалисты, занимающиеся изучением отдельных институтов и отраслей права, нередко мало обращают внимания на общую теорию права, пытаются выработать собственные теории изучаемого явления и полагаться почти исключительно на собственный теоретический багаж. Не подлежит сомнению, что такие обобщения и теории не переходят границы эмпирического познания и являются узкопрактическими и малоэффективными в смысле руководства ими. «Активность» таких теорий теряется с потерей активности их авторов.

Ученые, работающие в отраслевых науках, так или иначе, в конце концов постоянно будут наталкиваться на общие вопросы права. Это связано с тем, что, изучая отдельные фрагменты правовой реальности, в конце концов исследователь вынужден действовать в соответствии с природой самого права в целом. Обогащение и развитие общей теории права происходит по двум основным каналам. Во-первых, в ней концентрируются и синтезируются опыты истории познания правовых явлений, включая сюда выводы, данные и теории специальных правовых наук – это непереносимое важнейшее условие. Во-вторых, общая теория права изучает важнейшие, перспективные сферы правовой жизни общества как проблемы, в срезе их общесистемного значения безотносительно того, входят ли эти сферы в предмет тех или иных отраслевых правовых наук. Часто эти области правовой жизни лежат на стыке ряда отраслевых правовых наук или в полосе предметов нескольких из них.

Не точно положение, утверждающее, что «...теория государства и права не может основываться на том материале, который содержится в

отдельных юридических дисциплинах и обобщается ею... Она опирается на них в целях непосредственного и самостоятельного познания государственно-правовой деятельности»<sup>1</sup>.

Здесь придается довлеющее или даже исключительное значение в прогрессе общей теории государства и права непосредственному исследованию правовой реальности, а роль других правовых наук, накопленного в них правового знания рассматривается как лишь подспорье для обращения ученых, работающих в области общей теории права, к самой правовой действительности.

Общая теория права зависима от понятия и теории отраслевых правовых наук, но не столько, что она следует за ними, подбирает только их результаты. Эта зависимость общей теории права есть зависимость знания большого уровня от знания меньшего уровня, общего от отдельного. Она не есть зависимость вторичного – общей теории права, от первичного – отраслевых правовых наук. Такое сравнение в системе наук вовсе неуместно.

Общая теория права есть система знаний о праве. Она не может не опираться и не аккумулировать научные знания, выработанные в специальных и отраслевых правовых науках. Однако возведение знаний, накопленных в отраслевых правовых науках, в ранг общетеоретических, как правило, осуществляется не механически, не в порядке переноса их в арсенал общей теории права, не непосредственно, а путем осмысления их через законы и категории, принципы и понятия общей теории права, путем их исторического и логического анализа и методами общей теории.

Контактирующая тесная взаимосвязь общей теории права и отраслевых правовых наук выступает и в их отношениях к государственно-правовой практике. В литературе распространено мнение, что выводы и положения общей теории государства и права «в значительной степени... опосредствованы в практических рекомендациях специальных наук правоведения»<sup>2</sup>. Некоторые авторы идут еще дальше и считают, что связь науки общей теории права с жизнью, с практикой прежде всего выражается в ее связи с отраслевыми правовыми науками. Это верно, только в известной степени. Специальные правовые науки, как нами указывалось, имеют больше теоретико-прикладной характер, в силу этого ими осуществляется разработка «технологии» внедрения в практику ряда фундаментальных теорий через каналы и формы, характерные для предметной области каждой из этих специальных.

<sup>1</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. М.1970. С.57.

<sup>2</sup> Теория государства и права. Под ред. проф. Васильева А.М. М., 1977. С.10.

Однако это не означает, что общая теория права выходит на практику только через разработки отраслевых наук. Разработки общей теории права, в отличие от фундаментальных теорий технических и естественных наук, имеют широкий непосредственный выход на государственно-правовую практику. Реализация многих правовых норм, их требований связана не только со знанием методов и обобщений отраслевых правовых наук, в сферу предмета которых входят эти нормы, но и с овладением общей теорией реализации правовых норм. Дело в том, что теоретико-прикладные разработки отраслевых наук, как правило, обнаруживают полную силу и приобретают должный смысл в сети общей теории. Руководство на практике только одними рекомендациями специальных правовых наук заранее обуславливает вероятность скольжения к узкому практицизму. Далее, в общей теории права некоторые общие проблемы разрабатываются настолько развернуто с достаточной глубиной, что при изучении ее в отраслевых правовых науках на объектах этих наук, заранее предполагается обращение практики к этим общетеоретическим выводам как условие правильного осмысления и освоения материалов, рекомендаций отраслевых дисциплин.

Общую теорию права нельзя представлять как теорию, далекую от практики, от жизни права. Фундаментальность разработок общей теории права состоит не в том, что они отвлечены от жизни и витают в сфере глубокой абстракции, а в том, что они вскрывают более глубокие, существенно-важные законы правовых явлений, имеющие важнейшее значение для государственно-правовой практики.

### **Важнейшим условием развития общей теории права является развитие специальных правовых наук**

Разработка общеправовых теорий – это задача и цель общей теории права. В литературе время от времени поднимается вопрос о том, могут ли отраслевые науки на базе своего предмета разрабатывать общеправовые теории. Одни допускают такую возможность, а другие, наоборот, ее отрицают. Те ученые, которые признают положение, при котором «отраслевники» наряду со своей специальной областью, занимаются и выведением общеправовых теорий, объясняют это как вынужденную меру в связи с отсутствием таких разработок в арсенале общей теории права или их недостаточностью и неэффективностью. Происходит это потому, отмечают некоторые авторы, что целый ряд проблем, имеющих общее значение для всех отраслей права, в науке общей теории государства и права вовсе не разрабатывается.

Возможность выработки общеправовых определений в отраслевых науках допускал и С.С. Алексеев. По его мнению, такие общеправовые понятия могут перекочевать из специальных наук в «чистом виде» в общую теорию права.<sup>1</sup>

Другая группа советских ученых отвергает возможность выработки общеправовых теорий в рамках отраслевых правовых наук. Так, П.Е. Ведбайло считает, что «в действительности те специальные юридические науки, в силу особенностей своего предмета не могут создавать общетеоретические понятия в таком «чистом виде», чтобы теория государства и права взяла их готовыми»<sup>2</sup>. Позиция П.Е. Недбайло, в свою очередь, подвергалась критике со стороны Д.А. Керимова, который писал: «Хорошо известно, что отраслевые юридические науки нередко в своих специальных изысканиях поднимаются до такого уровня обобщений, что выходят далеко за пределы отраслевой проблематики... И эти обобщения, конечно, могут и должны быть включены (и включаются) в арсенал научных идей общей теории государства и права»<sup>3</sup>.

Таковы мнения ученых и различия между ними в вопросе об участии отраслевых правовых наук в выработке общеправовых теорий. В большинстве случаев то или иное утверждение в этой части выглядело как отдельные идеи, высказанные мимоходом без теоретико-логического и практического обоснования.

Мы считаем, что выработка общеправовых теорий в отраслевых правовых науках принципиально допустима и возможна. Это вытекает из того, что общеправовые понятия суть свойства реальных правовых явлений, отдельные массивы и области которых изучаются специальными правовыми науками. Далее, для того, чтобы выработать общеправовую теорию, вовсе не обязательно изучение всей совокупности отраслей и институтов правовой системы. Да это невозможно и не нужно. Достаточно для этого выбрать и отобрать такие фрагменты, области правовой системы, в которых ее черты и свойства, ее основные характеры и противоречия выступали бы в зрелом, развитом виде. На основании исследования именно такой части – «классической» формы правовой системы можно добыть, выработать знание о системе в целом, об ее свойствах и закономерностях развития. Такая развитая и зрелая область правовой действительности (системы) может входить в предмет и оказаться объектом изучения той или иной, специальной правовой науки или группы наук. Следовательно, отраслевая правовая

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961, с.171.

<sup>2</sup> Недбайло П.Е. Введение в общую теорию государства и права. Киев, 1971, с. 35.

<sup>3</sup> Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 25-27.

наука располагает в принципе предпосылками и данными для выработки теории, которые будут иметь общее значение.

Другой вопрос, как может быть реализована эта возможность и почему редки случаи выработки общеправовых понятий специальными правовыми дисциплинами, которых можно было перенести в «чистом виде» в концептуальный арсенал общей теории права.

Нельзя согласиться с установкой о том, что общая теория права своим существованием якобы «освобождает» отраслевые правовые науки от выработки общеправовых понятий и делает это ненужным. Одно дело, что отраслевые правовые науки специально не ставят перед собою цель выработки общеправовых теорий и определений. Однако это их не освобождает, тем более не может служить препятствием в принципе для выработки ими общеправовых понятий.

Может ли общая теория права обходиться без исследований отдельных правовых наук и их выводов? Если это случилось бы, то это было бы последним днем общей теории права. Правда, общая теория права сама может непосредственно разрабатывать отдельные вопросы локальной теории как дополнение к разработкам отдельных правовых наук. Однако это не заменяет материалы и данные отраслевых правовых наук. По общей идее познания, разработка понятий и категорий общей теории любой науки начинается и осуществляется в частных науках, в непосредственной сфере которых лежат объекты в натуре. Реализуется их реальное движение. Логика идей и теорий должна отражать логику самих вещей, самого явления и соответствовать ей. В то же время это трудно достижимо в силу расчлененности объекта познания в отраслевых правовых науках и узости «просмотрового» канала, по которым осуществляется познание объекта.

Фактический материал, накапливаемый наукой, подвергается обобщениям на разных уровнях. На более высокой ступени теоретического мышления находится общеправовая теория, поскольку она, с одной стороны, вбирает в себя достижения других частных наук, сводя эти достижения в теоретические формулы более общего класса, а во-вторых, объектом ее изучения является правовая системная реальность в целом.

В известном отставании общей теории права ответственны и отраслевые правовые науки. Обобщения и выводы частных правовых наук синтезируются, «очищаются» от местных, отраслевых наслоений и особенностей и сводятся к единому и общему в науке общей теории права. Таким образом, обогащение и развитие общей теории права преимущественно основаны на результатах исследований отраслевых, специальных правовых наук. Чем обширны и глубоки исследования

и полученные результаты в частных правовых науках, тем больше создаются благоприятные условия для их осмысления и освоения в общей теории права и для ее содержательного развития. Наоборот, чем примитивнее и одностороннее обобщения специальных правовых наук, тем слабее база общей теории права.

Доминирующая на сегодняшний день ориентировка отраслевых наук на изучение и исследование правовых норм, законов и законодательства становится мало совместимой с задачами разработки фундаментальных правовых теорий. Заостренное чувство «нормативизма» в предметах отраслевых правовых наук, пространственный отрыв объекта познания в этих науках от действительной жизни права и правовых норм является одной из преград на пути нового этапа развития правовой мысли. Преодоление узости в предметной области как отраслевых правовых наук, так и общей теории права является задачей номер один в сегодняшнем и завтрашнем дне советской правовой мысли.

Другим объективным фактором, в известной степени объясняющим недостаточность уровня общетеоретических правовых исследований, являются неразвитость структуры правовой науки вообще, отсутствие проблемных специальных наук, изучающих не отрасли права, а проблемы права, наиболее актуальные и магистральные из них. Наука общей теории права сама не в состоянии специально заниматься всеми этими отдельными проблемами в должном объеме и надлежащем уровне и в то же время нет специальных наук, исследующих эти проблемы именно на проблемном уровне, результаты которых могли быть использованы и освоены в общей теории права в целях разработки теории более высокого класса. Мы думаем в одной из своих статей специально остановиться на этом вопросе – на вопросе о структуре правовой науки, в том числе и о проблемных специальных правовых науках, формирование которых диктуется жизнью и условиями зрелого социализма.

К. Маркс в работе «К критике политической экономии» писал, что «историческое развитие всех наук приводит к их действительным исходным пунктам лишь через множество перекрещивающихся и окольных путей. В отличие от других архитекторов, наука не только рисует воздушные замки, но и возводит отдельные жилые этажи здания, прежде чем заложит его фундамент»<sup>1</sup>. Отраслевые правовые науки, можно сказать, закладывают отдельные «жилые этажи здания» правовой науки, но настоящей фундамент предстоит еще заложить и эта задача есть задача общей теории права.

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С.43.

Обобщения и теории частных правовых наук осваиваются, «препарируются» в общей теории права и вместе с тем и теории и принципы, разработанные в общей теории права, активно влияют и внедряются в частные правовые науки. Наличие только или преимущественно односторонней связи – прямой или обратной – между общей теорией права и отдельными правовыми науками может быть растолковано как ограниченность, слабость правового мышления, правовой науки вообще.

Отраслевые правовые науки не только потребители общеправовых понятий и определений. Они действительно опираются на эти общеправовые теории, исходят из них при изучении своих объектов познания. Вместе с тем в процессе познавательной деятельности в отраслевых правовых науках подвергаются оценке общеправовые теории и понятия, вскрываются их познавательная и практическая ценность на отдельных сферах правовой реальности, вводятся уточнения и коррективы в них с тем, чтобы использовать обогащенные опытом общеправовые теории на новом витке познавательной деятельности. Вполне возможно, что некоторые из этих уточнений и коррективов впоследствии будут иметь не только «местное», «отраслевое» значение, но и общее значение.

## **ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ<sup>1</sup>**

Я хочу задержать ваше внимание на некоторых аспектах вопроса о парламентской культуре в контексте опыта Парламента и проблем, решаемых ныне им и намечаемых на будущее. Хочу изложить перед вами свое видение опыта Парламента в прошлом, недавнем прошлом, и как он должен действовать в будущем, опираясь на опыт.

Я исхожу, безусловно, из наблюдения со стороны, и не только. Я был прямым и косвенным участником парламентаризма в республике: в двух первых созывах был депутатом (в 90-х годах), недавно был членом рабочей группы «Представительные учреждения» Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ. Эту группу, а в ней я руководил подгруппой «Парламент», возглавлял академик Г.А. Калиев. Я должен заметить, работая вместе с товарищем Калиевым Гани Алимовичем почти в течение года, я получил большое удовольствие. Он интересный уче-

<sup>1</sup> В книге «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития». Астана. 2007г.



ный-мыслитель и аналитик проблем, относящихся к политической модернизации и деятельности Парламента. Я думал, что он войдет в состав Парламента, но не удалось. Жаль.

В Послании Главы государства в феврале 2007 года, обращаясь к народу, указывалось, что страна вступает на новый принципиальный этап развития, смысл которого заключается в переводе страны на современную, устойчивую и перспективную экономическую, социальную, политическую и административную основу. С тех пор прошел год.

Да, предпринимаются определенные шаги, важные шаги: приняты изменения и дополнения к Конституции; распущен Парламент; состоялось формирование нового Парламента на основе партийных списков; осуществляется, в какой-то мере, переход к корпоративной системе управления, созданы холдинги. Только недавно введены должности ответственных секретарей в министерствах.

Новации наблюдаются и в деятельности Парламента. Создан исследовательский Институт развития парламентаризма. Я пока не знаю, в каком статусе, но, во всяком случае, Институт парламентаризма будет содействовать, чтобы повысить эффективность деятельности Парламента, умения, знания и познания депутатского корпуса, что должно отражаться качественным образом в деятельности Парламента. Только что мы слышали о том, что создается Общественная палата при Парламенте. До этого была Палата общественных экспертов. Повидимому, это продолжение той работы.

Задачи действительно большие и очень сложные. Мне кажется, на этом пути большое значение имеет критическое освоение опыта. Опыт – это то, что мы прошли. В нем сосредоточены и мудрость, и неудачи цикла жизни. Вообще человеческая жизнь и общественная жизнь протекают в единой системе координат. Если хотим понять, осмыслить какие-то вещи и явления, даже поставленные задачи, то мы должны обязательно обернуться назад, посмотреть на свой след и оценить, уметь выводить из него должные уроки, которые во многом могут играть и стимулирующую, и направляющую роль в нашем движении вперед. Не тот умен, кто не допускает ошибок, а тот умен, который вовремя исправляет свои ошибки. Нельзя войти в новые сражения, не осмыслив, не поняв сражения вчерашнего дня. Это общий постулат, выражающий общую закономерность.

Я хочу в изложении своего видения проблем Парламента руководствоваться именно этими критериями. Имея в виду сжатость отведенного времени, я буду говорить больше в тезисном порядке. О положительных моментах в работе Парламента говорили, говорят многие.

Не буду их повторять. Я хочу взглянуть на деятельность Парламента Республики в контексте его исторического пути и просчетов.

Первый недостаток в деятельности Парламента всех созывов – это то, что сплошь и рядом законы представляются на рассмотрение Парламента в виде проектов без концепции. В лучшем случае в объяснительной записке, приложенной к проектам законов, имеются ссылки на Послания Президента, на его высказывания в общей постановке. О них надо говорить как о программных документах. Законы регулируют конкретные области отношений. Каждый из них должен иметь свою предметную концепцию, но, как правило, она не излагается. Закон – это высшая форма выражения народной воли. Регулируются в законах наиболее устойчивые или перспективно-устойчивые отношения. Любая концепция должна состоять, по крайней мере, из трех принципиальных положений: научная обоснованность принятия закона с обязательным указанием приоритета в целевой ориентации – первое. Второе – обоснование рекомендуемой конструкции нормативно-правового регулирования и ее адекватность поставленным целям. В-третьих – последствия введения этого закона, ожидаемые результаты от него, к чему он может привести.

Второй недостаток – это в определенной мере закономания в деятельности Парламента. Речь не идет о количестве. Пусть будет принято 1300 за все годы, пусть будет 2000, дело не в этом. Речь идет о заметном стремлении регулировать в законах всякое необходимое, нужное отношение, многие из которых с успехом могут быть урегулированы в подзаконных актах Правительства, министерств, акимов. Есть еще интересный институт – это договорные отношения, где можно легитимировать, даже возводить в нормативно-правовые ранги регулируемые важные отношения, возникающие между ведомствами, государственными и общественными организациями.

Наблюдается чрезмерное увлечение внесением изменений и дополнений в ранее принятые законы. Часто они мелкие, создают нагромождение, не объясняются, тем самым наносится ущерб принципу стабильности, нарушается их ясность и доступность для населения. В результате этих изменений и дополнений нередко закон теряет первоначальные свои родовые основные признаки, становится иным. В этих условиях должен быть разработан новый Закон, но это не делается. Далеко не надо ходить за примерами. У нас есть Закон «О пенсионном обеспечении», принятый в 1997 году. В него за эти годы было внесено тысячи изменений: нет ни одной статьи, которая бы сохранилась в прежнем варианте, пересмотрено ядро самого закона. А ведь есть теоретический постулат, согласно которому если в законе заменяет-

ся, изменяется, отменяется основное ядро, определяющее этот закон, или больше половины статей видоизменяется, исключается, то закон должен быть составлен заново. Вот этот Закон «О пенсионном обеспечении», принятый 10 лет назад, действует до сих пор, хотя давно он потерял свое первоначальное основное содержание и приоритеты, а датируется принятием 1997 годом. С тех пор совершенно изменились принципы установления пенсии, вообще многие порядки. Да и структура закона громоздкая за счет включения в него многочисленных норм о пенсионном накопительном фонде – это банковская система, ее можно было бы регулировать отдельно, оставив в законе только необходимые сведения, которые нужны для пенсионеров, то есть для будущих пенсионеров.

Недавно в июне этого года принят Конституционный закон «О внесении изменений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» в контексте внесенных перед этим изменений и дополнений в Конституцию. Я посчитал, 194 поправки, большие и малые, нужные и ненужные, это восьмые по счету поправки, а закон-то принят в 1995 году, 12 лет тому назад. В результате многочисленных поправок совершенно изменились первоначальные принципы и порядок выборной системы. Тогда в нем были заложены мажоритарная система выборов, одномандатные округа, да еще народный императив и другое. Этих вещей теперь в нем нет, а закон-то продолжает носить дату двенадцатилетней давности, хотя давно его в реальности нет. Тем самым, повторяю, попорчены жесткие правила законотворческой деятельности о необходимости принятия нового закона, если старый закон фактически отменен, то есть от него не остались ни основные принципы (приоритеты), ни более половины нормативных статей.

Хотел бы сказать несколько слов о необходимости повышения специальных знаний и компетентности депутатов и Парламента в целом, у них явно не хватает профессионализма в законотворческой деятельности. Надо серьезно думать и в этом плане. От одного присутствия депутатов на заседаниях, от обыденных обсуждений законопроектов, как это бывает в любом учреждении, большого «капитала» не наберем. Компетентность – это полное и точное знание проблемы и фактических данных, относящихся к ней, тенденций ее развития и вариантов решения, более четкое представление о положительных и негативных последствиях таких решений. Она считается непременным составляющим элементом деловой и профессиональной активности депутатов и Парламента в целом. Все это должно происходить на фоне добротного представления техники и технологии законотворческой деятельнос-

ти. В этом плане приведу один памятный факт того, как проявилась эта некомпетентность. За полгода до новых выборов Президента Республики в печати и в стенах Парламента активно обсуждался вопрос об определении даты этих выборов. Неоправданным случаем, даже курьезным, было возложение Парламентом этой обязанности на Конституционный Совет. Между тем, объявление очередных выборов Президента Республики относилось к исключительному ведению Мажилиса (п.4., ст.56 Конституции). Это означает, что оно не может быть уступлено никакому другому органу, и за него ответственность несет только Парламент. Парламент может заслушивать мнение других органов, пригласить консультантов и экспертов, но последнее слово в решении принадлежит только ему, и никто, и никакой другой орган не может навязывать ему свое решение, тем более его диктовать. Таков статус исключительных компетенций Парламента. В данном случае получилось другое, наоборот.

Обращение Парламента в Конституционный Совет за толкованием статей Конституции относительно времени выборов Президента, по сути, мягко говоря, было ненадлежащим и неуместным. Во-первых, при этом создалось впечатление, что Палата депутатов уходит без основания от ответственности за объявление очередных выборов Президента Республики. Во-вторых, это было исключительной компетенцией Парламента, возложенной только на него, он обязан был использовать свои кадровые и информационные возможности, чтобы определить свою позицию по этому вопросу, чего он не сделал, хотя серьезных препятствий к этому не было. В-третьих, Палата не проводила сколько-нибудь заинтересованного содержательного аналитического толкования соответствующих статей Конституции, что было непременным условием освоения правовых норм на стадии их применения, тем более это было важно и необходимо при реализации задачи, отнесенной к исключительному ведению Парламента. В-четвертых, само по себе «служебное» толкование соответствующих статей Конституции, относящихся к определению времени проведения выборов Президента Республики, не представляло особой сложности, во всяком случае, не до такой степени, что следовало бы обратиться к другому органу. Да, были неясности и несогласованности в статьях Конституции, что можно отнести к недосмотру разработчиков изменений и дополнений, внесенных в Конституцию в 1998 году, но не было в них неразрешимых противоречий и алогизма. В-пятых, обращение Парламента в Конституционный Совет осуществлено «на ровном месте», когда вовсе не было конфликтной ситуации или расходящихся по существу разногласий при осмыслении и толковании статей Консти-

туции, т.е. оно было сделано в условиях отсутствия спора, что делает такое обращение совершенно бесосновательным.

Нормальной и строго рациональной парламентской процедурой было бы, если Мажилис Парламента в соответствии с требованием п.4. статьи 56 Конституции принимает официальное решение, объявляющее выборы Президента Республики. Несогласные депутаты или один из субъектов, наделенных правомочием, могли бы обратиться в Конституционный Совет по поводу конституционности такого решения. Возможен и другой вариант: голоса депутатов, допустим, разделились пополам и настолько, что, несмотря на неоднократные попытки и заседания Парламента, не удалось преодолеть противостояние среди них и принять парламентское решение, объявляющее дату выборов Президента Республики. Тогда действительно возникает основание для обращения Председателя Мажилиса и группы депутатов в Конституционный Совет за толкованием норм Конституции. Ни то ни другое не было сделано Мажилисом. Это было изъятием в его деятельности.

Хотелось бы напомнить, что там, где есть в реальных отношениях, в том числе в правовых, неувязка и несогласованность, тем более противоречия во взаимосвязях их частей, трудно воспринимаемые или трудно сводимые к единству, познаватель осознанно или стихийно пользуется опытными формами познавательной деятельности. А по правилам познания в таких случаях следует найти, вывести начало (прима модуль), т.е. главный, определяющий момент в этих отношениях, вокруг которого собственно формируются сами эти отношения. В одних случаях такое предметное начало лежит почти на поверхности этих отношений, а в других случаях оно – начало – «спрятано» в глубине отношений. В последнем случае потребуется напряжение ума, т.е. необходимо прибегнуть к методам вскрытия явления и анализа, чтобы вычленил исходный пункт.

Все это я говорю не для того, чтобы умалить в целом положительный опыт работы Парламента прошлых созывов. Я преследую цель – высказать свое суждение и видение того, как следует организовать и направить работу депутатов и Парламента в будущем с учетом опыта.

Успехи у нас немалые, особенно в экономике. Надо говорить о них. Но мы, ученые, считаем, что упоение успехами вредно. Вообще успехи нельзя превращать в риторику. Мы от этого проигрываем. Мы не увидим тогда реального положения, а это очень важно. Законотворческая деятельность – живой процесс.

Говоря о своем видении и оценке нашего Парламента, не могу не остановиться еще на одном важном аспекте упущенной им возмож-

ности в плане совершенствования своего статуса и деятельности. За последние три года создалась благоприятная ситуация для реализации этой цели. Глава государства четко определил ряд важных параметров модернизации политической системы общества, в том числе и усиление роли Парламента в условиях начала перехода к президентско-парламентской форме государственного устройства. Эти возможности не были использованы Парламентом, это его вина.

Парламент упустил очень благоприятную возможность подняться на одну-две ступени выше. Так, в 2004 году Указом Президента была создана Национальная комиссия по развитию демократии и гражданского общества. Эта комиссия работала хорошо. 2005 год был объявлен Годом политических реформ. В марте 2006 года Национальная комиссия была преобразована в Государственную комиссию по разработке и конкретизации программы демократических реформ. Президент поставил задачу: найти оптимальную модель гармоничного сочетания государственного и политического устройства республики в свете перехода на новый принципиальный этап развития.

Я работал в одной из рабочих групп этой Государственной комиссии. Были очень интересные обсуждения. Я помню, на заседании нашей рабочей группы часто присутствовали 150-250 человек из разных партий, депутаты и не депутаты, ученые и не ученые. Работа рабочих групп этой Комиссии Президентом была оценена весьма положительно. Он сказал приблизительно так: комиссия задала четкую траекторию дальнейшей демократизации республики. Я повторяю, это было благоприятное условие для того, чтобы Парламент выполнил указание Президента – подняться в своей деятельности, постановке, решении проблемных задач на новый уровень. Парламент этого не сделал. Почему не сделал? Конечно, я вначале говорил, что мешало упоение успехами, риторика успехов. Они хороши в агитационных целях, но в анализе, в критическом осмыслении своего пути, опыта, на строгом учете которого должна строиться наша сегодняшняя жизнь, не всегда эффективны. Повторяю, чтобы видеть в истинном свете сегодняшние реальности, нужно рассматривать ее как продолжение и развитие того, что было вчера.

По завершении работы Государственной комиссии была создана совещательно-консультативная комиссия для разработки проекта вносимых изменений в Конституцию. Президент поставил перед нею совершенно конкретную задачу, указав, что Госкомиссия задала четкую траекторию для дальнейшей политической реформы. Действительно, на итоговых документах рабочих групп этой Комиссии (там шла речь о Парламенте) можно было построить хороший, возможно даже и

иной Парламент. А что получилось? Да, правильно и хорошо, что мы Парламент сформировали на основе партийного списка, но Парламент вышел однопартийным. Вполне можно было избежать этого. В оправдание иногда ссылаются на опыт Сингапура, Японии и так далее. Там совершенно другие условия, там другие менталитет и гражданское общество. Эти ссылки нельзя считать уместными. Можно было бы, во-первых, снизить порог участия в Парламенте для политических партий. Ведь универсальный мировой опыт – 5-процентный порог вхождения политических партий в Парламент. У нас – 7 процентов, в России – 7 процентов, в Украине – 3 процента, а универсальным считается – 5-процентный.

Вообще-то выборы Парламента по партийным спискам – не самоцель. Надо обеспечить выполнение программы партии, победившей на выборах. Для этого, по крайней мере, нужны два инструмента. Во-первых, Правительство должно быть подотчетно Парламенту. Оно должно было формироваться Парламентом, этого, по сути, не получилось. По новому правилу, Президент, выдвигая кандидатуру Премьера, получает согласие партийной фракции (она одна), а потом выносит на рассмотрение Парламента, который большинством голосов депутатов утверждает Правительство. Правительство, кроме только одного случая, когда отчитывается о своей деятельности, не подотчетно Парламенту. Как в этих условиях партия «Нур Отан», пришедшая к власти в Парламенте, будет выполнять свою программную функцию? Кроме того, Парламент сегодня не обладает почти никакой контрольной функцией. Рабочие группы Госкомиссии предлагали наделить Парламент хотя бы минимумом функций контроля над исполнением госбюджета в Центральных органах управления, передать в ведение Парламента контроль над работой Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета. На эти и другие предложения две комиссии потратили почти три года активной работы. Однако они оказались отложенными на будущее. Это не контрольная функция, что депутаты заслушивают, вызывают на вечерние заседания министров и других. При этом депутаты не имеют права проверять на месте правдивость их ответов. Они могут говорить, что угодно в свою пользу. Что творится с государственным бюджетом? Только на днях внесли новые поправки в бюджет 2008 года. Только Сенат сделал 232 замечания, которые в основном приняты Парламентом.

Я считаю, что мы научились входить в рыночную экономику в широком смысле. Мы неплохо разбираемся в системных, базовых, отраслевых закономерностях рыночной экономики. Мы сейчас учимся быть в рыночной экономике. Дикая экономика не отошла от

нас. Все больше убеждаемся в том, что управление рыночной экономикой – это трудное и сложное дело. Республика и ее ответственные органы, в первую очередь Парламент, обязаны и могут учиться на своем опыте и эффективно руководить страной. Мы раньше правильно декларировали: «в начале экономика, потом все остальное», или в начале экономические преобразования, потом демократические, политические новации. Мы, кажется, на этом пути задержались несколько больше, чем нужно. В определенной мере сегодня за это расплачиваемся. Указание Президента о том, что нам надо строить гармонично развитое государственное и политическое устройство остается актуальным. Вот над этими проблемами надо работать. Я изложил свое видение проблем о деятельности Парламента в контексте обеспечения его реальной, эффективной работы.



## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АВТОНОМИЗАЦИИ В СССР

Введение .....	5
1. Становление советской модели автономизации регионов .....	12
2. Формы национальных автономий .....	27
3. Союзная республика – высшая форма советской автономии .....	38
4. Этническая структура союзных республик .....	49
5. Кадровая политика в национально-государственном строительстве ...	62
6. Тоталитарное государство и федеративная система .....	79
7. Начало реформ в системе федерации .....	87
8. Углубление кризиса политической системы и начало распада союза ..	102
Заключение .....	113

### ГОСУДАРСТВО И КОНТРАКТЫ В СФЕРЕ НЕФТЯНЫХ ОПЕРАЦИЙ

От редактора .....	117
Инвесторы и контракты в нефтяной отрасли .....	119
Ответ моим оппонентам .....	130
Еще раз об инвесторах и контрактах .....	145
Некоторые государственно-правовые проблемы проведения нефтяных операций на море .....	159
Государство и сделки в сфере недропользования .....	170
Приложения .....	179
Государство и контракты .....	179
Два подхода к разграничению публичного и частного .....	181
Защита прав негосударственных участников гражданско- правовых обязательств с государством .....	190
Письмо исполнительного директора по правовому обеспечению НК «Казмунайгаз» Сафинова К.Б. академику Зиманову С.З. ....	197

### КАЗАХСКИЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ И ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ НАУКА

Предисловие .....	203
-------------------	-----

#### ГЛАВА I

##### Казахский академический университет: Опыт и уроки

1. От Академического правового учебного института «Парасат» к Казахскому академическому университету .....	206
---	-----

2. Меры, способствующие становлению университета как престижного высшего юридического учебного заведения (документы).....	237
---	-----

## **ГЛАВА II**

### **Высшие юридические учебные заведения в истории казахстана**

2.1. Алма-Атинский государственный юридический институт – первенец высшего юридического образования в Казахстане.....	266
2.2. Казахский государственный юридический институт – второе высшее юридическое учебное заведение.....	280
2.3. Размышления о некоторых аспектах высшего юридического образования.....	288
2.4. Записка Президенту Республики Казахстан Н.А. Назарбаеву о создании Государственной правовой академии .....	300

## **ГЛАВА III**

### **Научно-исследовательский институт философии и права академии наук КазССР крупный центр философских и правовых наук на востоке СССР**

3.1. Предыстория Института философии и права.....	303
3.2. Формирование в институте перспективных и оригинальных научных направлений.....	309
3.3. Посещение института ведущими учеными-юристами и философами Академии наук КазССР .....	320
3.4. «Смутное время» в истории жизни Института философии и права..	325

## **ГЛАВА IV**

### **Институт государства и права Академии наук и его судьба**

4.1. Организация Института государства и права Академии наук Казахской ССР в документах и материалах.....	346
4.2. Размышления о роли правовой науки в условиях перестройки и Институт государства и права.....	360
4.3. О дальнейшей судьбе Научно-исследовательского института государства и права.....	371

## **СТАТЬИ**

Общая теория права и ее место в системе правоведения.....	376
Парламент Республики Казахстан опыт и проблемы1 .....	396

Директор издательства «Арыс»  
Гарифулла Анес

Серия “Лучшие образцы казахской науки”

**Салык ЗИМАНОВ**

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ НАУКИ  
И ЮРИДИЧЕСКОЕ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ  
В КАЗАХСТАНЕ**

Редактор  
Технический редактор  
Художник  
Верстка

Майра МУСАПИРОВА  
Дарико ОМАРГАЛИЕВА  
Табылды МУКАТОВ  
Ринат КУРМАШЕВ

ИБ №804

Подписано в печать 20.11.09  
Формат 60x90/16. Офсетная печать.  
25,5 печатных листов. Тираж 2000 экз.  
Заказ № 27

Отпечатано в типографии “DALAPRINT”  
050056, г. Алматы, ул. Ереванская, 1.

## *Дорогие читатели!*

*Более семнадцати лет фонд «АРЫС», созданный ведущими казахстанскими историками, политологами и публицистами, занимается сбором, исследованием и публикацией наследия выдающихся представителей казахстанской интеллигенции – жертв политических репрессий.*

*Фонд стремится достойно увековечить их память: содействует открытию музеев, памятников и тематических экспозиций, активно участвует в проведении юбилеев и других мероприятий, оказывает посильную помощь семьям репрессированных.*

*Издательство при Фонде «АРЫС» всегда квалифицированно и качественно выполнит все Ваши заказы, относящиеся к сфере науки и культуры, выпустит Ваши научные и литературные труды, монографии, брошюры, авторефераты, буклеты и т. п.*



*050009, г. Алматы*

*пр. Абая, 143*

*5-этаж*

*528, 529-кабинеты*

*тел./факс: 394 37 66,*

*385 74 67*





## Лучшие образцы казахской науки

Книга избранных произведений  
видного ученого, академика  
С. З. Зиманова включает научно-  
исследовательские труды, в основном  
созданные за последнее десятилетие:  
монографии «Теория и практика  
автономизации в СССР» (1998 г.),  
«Государство и контракты в сфере  
нефтяных операций» (2007 г.),  
«Казахский академический  
университет и государственно-правовая  
наука» (2008 г.), статья «Парламент  
Республики Казахстан: опыт и  
проблемы» (2007 г.), а также брошюра  
«Общая теория права и ее место в  
системе правоведения», изданная в  
1982 году.

