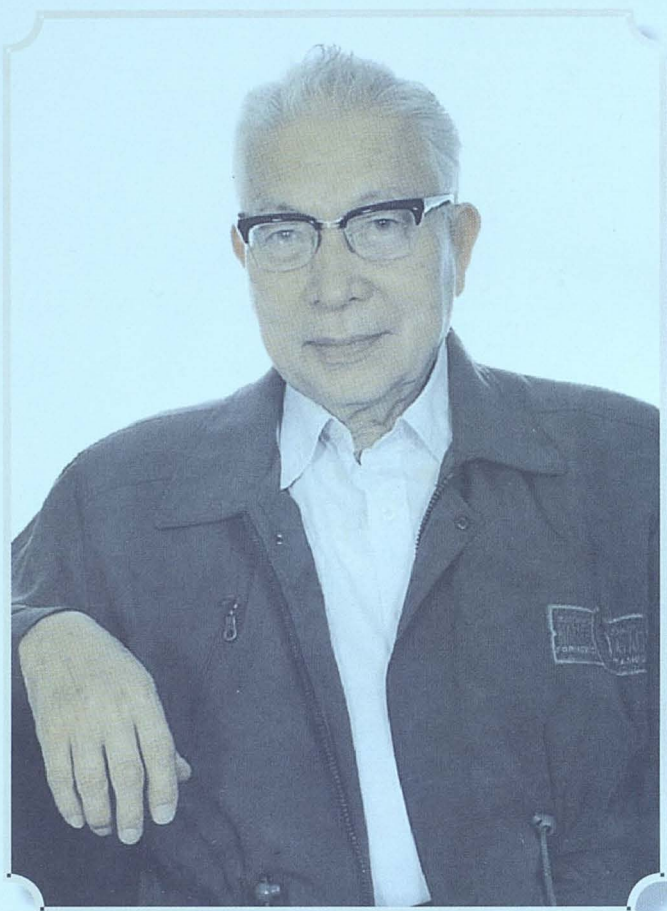


К 2010
21985к

Салык Зиманов

ПОЛНОЕ СОБРАНИЕ
СОЧИНЕНИЙ

ТОМ VIII

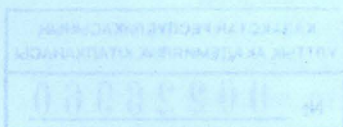


Media-корпорация
«ЗАН»

Салык
ЗИМАНОВ

ПОЛНОЕ СОБРАНИЕ
СОЧИНЕНИЙ

ТОМ VIII



Алматы
2009

УДК 340
ББК 67.0
З - 62

З - 62 **Салык Зиманов: Полное собрание сочинений. 10 томов.**
Алматы. «Медиа-корпорация «ЗАН», 2009. VIII том. - 480 стр.

Руководитель проекта:

Сафинов К.Б., проф., д.ю.н.

ISBN 978-601-7043-01-8

ISBN 978-601-7043-09-4

Восьмой том десятитомного собрания сочинений С. Зиманова составляют научно-исследовательские статьи, опубликованные в 1992 – 1997 годах, в которых рассматриваются проблемы реализации прав и свобод граждан РК, коренного преобразования правоохранительной системы, вопросы перестройки работы Парламента и Правительства, а также книги С. Зиманова «Конституция и Парламент Республики Казахстан» (1996 г.) и «Теория и практика автономизации в СССР» (1998 г.).

С 1202000000
00 (05) - 09

ББК 67.0

ISBN 978-601-7043-01-8
ISBN 978-601-7043-09-4

© С. Зиманов, 2009
© «Медиа-корпорация «ЗАН», 2009

ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН ДОЛЖНЫ БЫТЬ РЕАЛЬНЫМИ И ГАРАНТИРОВАННЫМИ

Всенародное обсуждение

Это важнейший вопрос, в зависимости от степени решения которого оценивается природа любого государства: является ли оно подлинно демократическим или нет. В Конституции бывшего Союза ССР было немало гладко сформулированных статей, в которых закреплялись основные права, свободы и обязанности граждан (глава 7). Провозглашались права на труд, на отдых, на охрану здоровья, на жилище, на образование, на материальное обеспечение в старости, свободы слова и демонстрации и многое другое. На деле все это было словесным обрамлением тоталитарной системы, не имеющим во многих случаях реальной силы.

В проекте Конституции Республики Казахстан, в отличие от старого Основного Закона, человек, его права и интересы объявлены первейшими. Уже нет таких установок, свойственных для тоталитарного режима, как указания о том, что использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб государству и обществу, непременно должно быть направлено на укрепление социалистической собственности и могущества Советского государства, т. е. норм, ставящих гражданина в полную зависимость от государства, от его политики и режима.

Предстоит преодолеть старую схему

В проекте новой Конституции уделено значительное внимание (намного шире, чем в прежней) правам и свободам личности. Этим вопросам посвящен первый раздел, состоящий из 7 глав и 44 статей. Насколько они являются реальными и осуществимыми? Не используются ли старые, затасканные методы, рассчитанные на внешнюю показуху? Такие сомнения не безосновательны. Придется преодолеть старую схему, по которой провозглашалось почти все, что относится к гражданским, политическим и экономическим правам личности, мало заботясь об их реальности, без указания во многих случаях, в каких пределах и формах они должны и могут быть воплощены в жизнь в рамках нового государства. Согласно Всеобщей декларации прав человека они устанавливаются в качестве возможной необходимости, а вот наполнение их конкретным реальным содержанием осуществляется в каждом государстве по-своему.

Права и свободы гражданина должны стать фактическими отношениями. Для этого необходимо рассматривать их в контексте связи индивид - общество - государство. Государство должно обеспечивать, заботиться, охранять и гарантировать права и свободы членов общества. Оно несет за это главную ответственность. Следует помнить принципиальную установку, впервые провозглашенную Декларацией прав человека и гражданина 1789 года, вошедшую почти во все последующие международные документы о правах: «Для гарантии прав человека и гражданина необходима государственная сила, она создается в интересах всех, а не личной пользы тех, кому она вверена».

Если рассматривать проект Конституции с этой позиции, то необходимость переосмысления ряда ее норм очевидна. При всей критической оценке Конституции бывшего Союза ССР нельзя было отрицать ее конструктивную сглаженность, состоящую в том, что почти каждая статья о правах граждан имела вторую часть, которая начиналась: «право на труд обеспечивается...» или «это право обеспечивается...» (глава X Конституции 1936 г.). Этот опыт был бы полезен и для Конституции нашей республики.

На самом деле, что может дать «право на жилище», которое было в старой Конституции, а теперь есть и в новой? Десятки и тысячи бездомных семей в каждом городе и области, тяжелую судьбу которых облегчить не собирается сегодня почти никто, и не видно обнадеживающей перспективы. Не лучше ли вместо провозглашения абстрактного права каждого человека на жилище зафиксировать то, что может государство гарантировать в решении этой острой проблемы в ближайшей перспективе? Недостаточно сказать, что «государство содействует осуществлению права на жилище предоставлением в пользование и продажей жилья из государственного жилищного фонда, поощрением жилищного строительства». Формальна отписка, что государство только «содействует», «поощряет», т. е. не несет никакой реальной обязанности и ответственности перед своими гражданами. Не лучше ли, имея в виду остроту жилищной проблемы, сформулировать эту статью так: «Граждане республики имеют право на жилище. Оно обеспечивается расширением государственного и кооперативного жилищного строительства, предоставлением земельных участков, льготных кредитов для индивидуального жилищного строительства, проведением политики, вмещающей в обязанность работодателя обеспечить жильем своих работников».

Вот и другая конституционная норма: «Гражданин республики имеет право на бесплатное и платное медицинское обслуживание» (статья 24). Это ни то, ни се. Она не несет никакой нормативно-правовой нагрузки. Определенно ничего не сказано, в каких случаях, когда и кому оказывается бесплатное или платное медицинское обслуживание. А есть ли вообще гарантия со стороны государства в том, что граждане республики, нуждающиеся в лечении, при определенных условиях получают медицинскую помощь? Вот этой-то гарантии нет. Принципиальное положение закреплено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1968 г.). В нем сказано, что государства, его подписавшие, признают необходимость создания надлежащих условий по обеспечению своих граждан медицинской помощью и медицинским уходом в случае болезни. Как эта необходимость может быть реализована в масштабе отдельного государства, в зависимости от его

возможностей, должно быть зафиксировано в Основном Законе республики. Указанную статью лучше было бы сформулировать следующим образом: «Гражданин республики имеет право на медицинскую помощь и на медицинский уход в случае болезни. Оно обеспечивается развитием сети государственных, ведомственных и частных клиник и других медицинских учреждений, широким внедрением, наряду с государственной, и страховой медицины, образованием и укреплением общественных, гуманитарных фондов медицинской помощи».

Провозглашено, что нормы Конституции имеют прямое действие (п. 8 преамбулы). Это может быть реальным, а не фиктивным, только при том условии, если бы эти нормы обладали диспозитивностью, т. е. были бы конкретно содержательными, а не «пустыми», отсылочными или бланкетными, хотя исключать их вообще невозможно. К сожалению, таких отсылочных норм, без которых вполне можно было бы обойтись, слишком много – в несколько раз больше, чем в Конституциях бывшего Союза ССР и входящих в него республик.

В качестве примера приведу несколько статей из проекта. Статья 11 гласит: «Гражданин республики имеет право получать и распространять информацию любым законным способом по своему выбору. Ограничения в осуществлении этого права по мотивам личной, профессиональной, коммерческой, а также государственной тайны определяются Законом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается Законом». Эта статья не является нормоносущей и «не пригодна» для прямого действия. Ее содержание зависит от того, как будет оно определено законами, принятыми полномочными на то властными органами и угодными им. Между тем Всеобщей декларацией прав человека, признанной бывшим СССР, а следовательно и нашей республикой, провозглашена свобода каждого человека «искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ» (статья 19). Некоторые национальные ограничения в этой части могут быть связаны только с уважением прав и репутации других лиц «в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения», как это

установлено Международным пактом о гражданских и политических правах (1966 г.).

В проекте Конституции есть норма о том, что «Республика Казахстан гарантирует судебную защиту всех прав и свобод, закрепленных в Конституции и Законах» (статья 36). Хотя формулировка неудачная, однако смысл уместен и ценен. Только беда в том, что из-за неконкретности и «всеобщности» содержания многих включенных в Конституцию статей, защищать их в судебном порядке вряд ли окажется возможным.

Право на труд и вознаграждение за него

Серьезным изъяном проекта является отсутствие в нем норм и положений, закрепляющих труд как источник благосостояния человека и общества, права граждан на труд и обязанность трудоспособных трудиться, а также свободу пользования благами трудовой деятельности. Только в одном месте вскользь затрагиваются некоторые аспекты трудовых отношений (статья 20).

На заседаниях рабочей группы и Конституционной комиссии автор данной статьи не раз обосновывал приоритетное значение права на труд и безусловную необходимость предусмотреть его в Конституции. Усилия были тщетны.

В докладе о проекте Конституции, с которым выступил Президент Н.А. Назарбаев на VIII сессии Верховного Совета, приводились мотивы, объясняющие отсутствие этого права в проекте. Они сводились к тому, что в условиях перехода к рыночным отношениям и частной предпринимательской деятельности будет безработица и государство не может взять на себя ответственность за трудоустройство всех граждан в условиях разнообразия форм собственности.

С этим трудно согласиться. Государство – это политическая организация всего общества, а не отдельной его части, основанной только на государственной собственности. Государственная власть – публична и всеобща. Она распространяется на все структуры общества независимо от форм собственности.

Нужно ли доказывать, что труд есть основа основ общества и государства, самой жизни людей. К тому же в наших условиях, когда труд не стал правилом и естественной потребностью, воспитание к труду и трудиться имеет первостепенное значение. Если есть приоритетные задачи государства во внутренней политике, то первой из них является обеспечение рабочим местом трудоспособного гражданина и защита интересов человека труда.

Право на труд провозглашалось во всех Конституциях прежнего Союза ССР. Оно закреплено во всех международных актах. Так, во Всеобщей декларации прав человека сказано: «Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор

работы, на справедливые и благоприятные условия труда, на защиту от безработицы» (статья 23). Это подтверждено и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. «Участвующие в настоящем пакте государства, – говорится в нем, – признают право на труд» (статья 6). Ущербным выглядит положение проекта Конституции о том, что «Гарантируется свобода трудового договора. Вознаграждение работника за труд не может быть ниже установленного законом минимального размера». Это – норма чисто административно-бюрократической системы. По ее воле законом может быть установлен любой размер оклада как минимальный и в то же время присваиваться львиная доля труда работника, как это было в недалеком прошлом. Вот как это трактуется во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый работающий имеет право на справедливое удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи».

Заслуживают критической оценки и другие статьи. Приходится сожалеть, что многие высказанные нами замечания и рекомендации по разделу о правах и свободах личности оказались неучтенными, скорее – не понятыми разработчиками проекта Конституции. Вместо длинного списка прав можно было их вместить в содержание 10-15 статей, изложив в них основные.

Остается только надеяться, что проект Конституции во втором чтении, которое намечено на осеннюю сессию Верховного Совета, намного будет улучшен как по содержанию, так и по конструкции. Хотя, судя по тому, как работала комиссия, полагаться на это трудно.

ПРАВИТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ НЕ ХВАТАЕТ РЕШИМОСТИ

На последней, VIII, сессии Верховного Совета обсуждались среди других проекты законов республики – об органах национальной безопасности, органах внутренних дел, внутренних войсках. Это – акты о важнейших управленческих структурах. Согласно справке они были подготовлены Правительством и вносились от его имени. Однако настораживало то, что их докладывали руководители этих ведомств, а не Премьер-министр или один из его заместителей. Позднее выяснилось, что основные концепции и идеи законопроектов не только не были предварительно одобрены Кабинетом министров, но и даже не были там обсуждены. Выходит, что нам были представлены чисто ведомственные акты, так как в ходе их обсуждения, кроме заинтересованных руководителей указанных ведомств, не выступил ни один из членов Правительства. Между тем выступи по ним компетентно, с анализом и оценкой представители Правительства, в том числе ведающие ресурсами и финансами, они облегчили бы задачу депутатов, в большинстве своем слабо представлявших обсуждаемые вопросы. Однако этого не случилось. Проекты законов были приняты Верховным Советом без принципиальных изменений, в таком виде, в каком они вносились.

Можно вдобавок вспомнить и тот факт, что накануне (а точнее, несколькими месяцами раньше) Парламентом были приняты законы о судостроительстве, Высшем арбитражном суде, Прокуратуре республики также без какой-либо концептуальной политики и увязки. Тогда обращалось внимание правительства и аппарата Президента на необходимость разработки концепции правовой реформы в республике. Теперь при обсуждении законов о КНБ и МВД республики некоторые депутаты правомерно ставили вопрос о необходимости вначале обсудить эту концепцию и уже в ее рамках перейти к рассмотрению проектов указанных выше законов. На это государственный

советник Президента Ю.А. Хитрин с места ответил так: «Такая концепция будет представлена позже – она еще не готова». Спрашивается, какая же надобность иметь концептуальную политику после того, когда все реализовано и решено без нее?

В итоге в статусе «силовых» органов почти ничего принципиального не изменилось. Прокуратура, как и в прежние времена, осталась органом, осуществляющим высший надзор «за точным и единообразным исполнением законов». Только теперь она еще и усилила свою контрольную функцию над судами, кстати, не без ущерба для независимости последних. Спецслужбы и МВД почти в прежнем объеме сохранили свои гласные и тайные функции слежки, причем каждый из правоохранительных органов хочет быть как можно менее зависимым от какой-либо государственной структуры. В то же время ни одна, увы, из этих служб не взяла на себя узаконенную ответственность за борьбу с преступностью в республике в условиях, когда, как сказано в одном из последних Указов Президента, «складываются новые формы противоправной деятельности, усиливается криминальный профессионализм, преступность приобретает организованный характер».

Прямо надо сказать, что внесение от имени Правительства проекта Закона о внутренних войсках было еще одной заметной недоработкой высшей исполнительной власти республики, которая объясняется отсутствием у нее продуманной линии (концепции) правовой реформы. Конечно, можно сослаться теперь на то, что закон все же принят, а следовательно, Верховный Совет поддержал здесь позицию Правительства. Но существо вопроса заключается в том, что ни с теоретической, ни с практической стороны вовсе не было необходимости в сохранении внутренних войск, на содержание которых тратятся сотни миллионов рублей. Они, судя по тому, как определен их статус, являются военной организацией, предназначенной «для выполнения служебно-боевых задач по охране порученных объектов, общественной безопасности и правопорядка». Эти задачи возложены сейчас на КНБ и МВД и создаваемые в республике части национальной гвардии.

Парадоксом, но вполне объяснимым, было и то, что каждое ведомство старалось при обсуждении, что называется, «тянуть

одеяло на себя». То есть в первую очередь защитить и обеспечить свои нередко узковедомственные интересы, мало считаясь с общими интересами и возможностями республики. Особенно это бросалось в глаза при рассмотрении бесспорно важных вопросов правовой и социальной защиты работников органов. От имени Правительства вносились предложения закрепить в данных законах право срочного получения жилой площади, бесплатного проезда в местном транспорте, значительные коммунальные и кредитные льготы для работников вплоть до погашения на 50 процентов за счет государства индивидуального жилищного кредита. За гибель военнослужащего во время исполнения им служебного долга (толкуемого довольно широко) предусматривалось выплатить единовременное пособие его семье в размере десятилетнего денежного содержания по последней должности, что примерно должно составить сегодня около 1 миллиона рублей. Что же, спору нет, и такая мера нужна. Но сравните это с тем, что за гибель военнослужащего в приднестровских конфликтах недавно Республикой Молдовой предусмотрено выплатить его семье 25 тысяч рублей. А несколько дней тому назад указом Президента России за гибель пассажира на внутренних линиях, независимо от форм его службы, предусмотрено выплатить семье страховую сумму в размере 75 тысяч рублей.

Правительство, внося эти предложения, никаких расчетов и заключений о последствиях не представило.

Фактически в республике сейчас существуют четыре управленческих центра, почти независимых друг от друга. В частности, под непосредственным руководством Президента находятся Министерство обороны, Комитет национальной безопасности, Министерство внутренних дел и внутренние войска. При Верховном Совете состоят судебные органы, Прокуратура, Национальный банк республики, а вице-президенту подчинены Комитет по госимуществу, Главная налоговая инспекция, Комитет государственного финансового контроля и Госкомитет по антимонопольной политике. Что же касается Кабинета министров, то он ведает остальными центральными управленческими структурами. По существу выходит, что в республике имеются четыре «правительства».

В структуре правительственных органов почти всех передовых государств ведущие места, как известно, занимают Министерство финансов и Министерство юстиции. У нас же в республике они постепенно теряют свое первоначальное и основное значение. На базе соответствующих подразделений Министерства финансов образованы и выделены в самостоятельные ведомства Главная налоговая инспекция республики, Госкомитет финансового контроля. Вопросами тарифных ставок и окладов теперь непосредственно занимаются ряд ведомств, а именно один из замов Премьер-министра, Президиум Верховного Совета, правительственные центры независимо от Министерства финансов, для которого уготовано место «присутствующего».

«Беспризорным» чувствует себя ныне и Министерство юстиции. Все центральные правоохранительные и контрольные ведомства оказались «разобраны» Президентом, вице-президентом и Верховным Советом, а Министерство юстиции осталось в ведении Кабинета министров. Может быть, поэтому высокие оклады, установленные правительствующими центрами для работников подведомственных им правоохранительных ведомств, обошли Министерство юстиции.

Если в отсутствие правительственной концепции по правовой реформе со своими традиционными обязанностями «справляется» ряд правоохранительных органов, в общем-то укрепивших свои функциональные притязания, то это же обстоятельство фактически превратило Минюст в невостребованное учреждение.

Нет никаких сомнений том, что первейшим из временных условий выхода из кризисной ситуации, в которой оказалась республика, является эффективно работающая исполнительная власть. Однако времени для раскочки и осмысления всего того, что происходит в переходный к рыночным отношениям период, и для налаживания высшего управления прошло много и уже практически не осталось. Тем не менее Правительство республики все еще не включилось полностью в «рыночные» часы, запущенные в экономике и политике суверенного Казахстана.

НУЖНА СИЛЬНАЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Обсуждение проекта Конституции

На новую Конституцию республики, проект которой широко обсуждался сегодня, народ возлагает большую надежду. Создание сильной исполнительной власти как эффективно работающей управляющей системы, способной наконец-то преодолеть безволие властных органов, давшее простор для пышного роста преступности, коррупции, коллективного и индивидуального эгоизма, представляет одно из главных условий конституционной реформы. Реальна ли эта надежда? Опубликованный проект Конституции уверенности в этом не дает.

От «двоевластия» к «двоевластию» – таково главное кредо проекта Конституции. С чего начали в 1917-м, к тому и возвращаемся снова. Это означает, что подлинно сильной исполнительной власти в республике не было и не предвидится. Будут бушевать и дальше страсти за раздел власти в центре и на местах. В областях, районах и городах управление осуществляется двумя параллельными органами – представительными (Советы) и исполнительными (администрация). Причем первые «владеют, пользуются и распоряжаются коммунальной собственностью», утверждают «планы и программы развития соответствующих территорий», принимают решения по всем вопросам социального, хозяйственного, культурного развития и бюджета, контролируют их исполнение.

А местная администрация «обеспечивает исполнение постановлений Совета» и в то же время не подотчетна и не подконтрольна Совету, а только «взаимодействует» с ним. Она обладает полнотой функции управления по отношению к объектам коммунальной собственности, в расходовании средств бюджета, по обеспечению общественного порядка, прав и свобод граждан (статьи 102 и 103 проекта). Это означает, что Совет

верховодит, но не управляет, а местная администрация управляет, причем «самостоятельно». Противоречиво и туманно.

Каждый из органов правомочен притязать на власть. В самих этих положениях заложено противостояние представительных и исполнительных органов на местах. Выяснение отношений периодически будет разгораться между ними. В этих условиях нормальная работа местного управления сомнительна.

В проекте Конституции «болезнь» двоевластия закрепляется по всей вертикали – от местных до высших органов. Так, Верховный Совет республики объявлен «высшим представительным органом...», а Советы – областные, районные и городские – местными представительными органами (ст. 100). Принимать решение о роспуске последних может только Верховный Совет (ст. 69). А органы местной администрации являются структурами Президента республики, и только он решает вопросы, связанные с прекращением их деятельности (ст. 88, 103). Сегодня сборы и совещания местных Советов и исполнительных органов проводятся, как правило, отдельно, по «ведомственной» принадлежности. И их интересы в верхах представлены так же, по сути, отдельно: Верховный Совет больше опекает Советы, а высшая исполнительная власть – местную администрацию. Таким образом, сферы влияния Верховного Совета и Президента республики в местном управлении распределены довольно четко. Они так или иначе ведут на его раскол, на две самостоятельные части.

Вот такой раздел между местными Советами и местной администрацией все больше усугубляется и в ряде регионов республики перерастает в противостояние. В России, по высказыванию ее Президента, соотношение согласованных и разнонаправленных действий между этими органами составляет 50 на 50. Противостояние в Казахстане внешне не столь остро заметно. Но положение по сути мало чем отличается от нашего соседнего государства.

Современное наше «двоевластие» выросло на базе деления местной власти на Советы и на их исполкомы. При единовластии компартии они не могли претендовать на самостоятельность. Другое дело – сегодня. Общество расколосось на сторонников и противников экономических и политических

реформ. Как отражение этого – происходит раздвоение позиции государственных структур и внутри них. Наиболее наглядным «полем» такого раскола оказалось местное управление, принявшее форму двоевластия. Оно блокирует экономическую реформу, не служит делу преодоления острых негативных явлений, препятствует стабилизации обстановки на местах и в целом по республике.

Существующее в Казахстане, да и в других странах СНГ, двоевластие питается традиционной формулой, согласно которой все органы делятся на органы государственной власти и на органы государственного управления. К первым в регионах относятся Советы, а ко вторым – исполкомы Советов – администрация. Такое деление имело идеологическое оправдание, когда не признавалась теория разделения властей на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, являющиеся основой правового государства, строительство которого является ныне нашей целью.

В проекте Конституции этот принцип объявлен одной из конституционных основ Республики Казахстан. Это меняет существенным образом наше представление о природе и назначении органов государства. Местное управление должно рассматриваться как единое, входящее в структуру исполнительной власти. И Советы, и главы администрации являются ее органами. Различие между ними состоит не в том, что они относятся к различным ветвям власти, а в том, что их способы формирования различны внутри одной власти, исполнительной. При таком подходе «двоевластие» предстает как анахронизм. И оно должно быть преодолено, и как можно скорее.

Как преодолеть противостояние в местном управлении, являющемся основой государственной власти в республике? Проект Конституции не содержит конструктивного ответа на этот кардинальный вопрос. Что касается предусмотренной возможности сделать глав местной администрации так же выборными, как местные Советы (статья 123), то это только ведет к еще большей запутанности и не снимает двоевластия. По нашему мнению, при конструировании власти в областях, районах и городах надо исходить из того, что в них есть одна власть – исполнительная, в составе которой существуют выборные

и назначаемые должности и структуры. По нашему мнению, глава исполнительной власти (аким) в переходный период, как и сегодня, должен назначаться Президентом, а при нем должен быть совет, состоящий из небольшого числа выборных советников-депутатов, с некоторой сдерживающей и контрольной функцией. В аулах, поселках, в сельской местности создаются исполнительные органы самоуправления на сходах или населения, или выборщиков, или представителей трудовых коллективов, от общественных и партийных групп.

Проект Конституции, к сожалению, не ориентирует на создание сильной исполнительной власти в республике. Противники нередко отождествляют ее с диктатурой или монархией. Они в ней видят угрозу для молодой, еще не вставшей на ноги демократии, и для Парламента, и для местных Советов. Считают, что сильная исполнительная власть способна разрушить равновесие и баланс, с одной стороны, между ветвями властей, а с другой, между представительными и исполнительными органами, на которые еще смотрят как на две отрасли управления. Для такого взгляда есть основание. Авторитарный режим в государстве вырастает на базе фетишизма исполнительной власти, в условиях стремления превратить ее в эффективное орудие отдельных групп и партий, как это бывало в нашей истории.

Исполнительная власть может быть и считаться сильной только тогда, когда она основана на принципах демократии и является ее защитницей. Для того чтобы она развивалась на этой почве, нужны механизмы, институты сдержек и контроля, которые должны быть предусмотрены в Основном Законе государства. Одно должно быть ясно, что без сильной исполнительной власти не решить республике задач экономической реформы, не преодолеть анархию в обществе, ставшую питательной средой для взрывного роста преступности, размножения мафиозных групп, коррупции в аппарате. Создание сильной исполнительной власти в республике на переходный период, гарантированной в Конституции, является неотложной и чрезвычайной необходимостью.

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ ИЛИ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ?..
Ошибиться нельзя. От правильности выбора зависит
будущее нашего общества**

Мнения

Наше общество находится перед выбором, важность которого, увы, осознают немногие. Принятие Конституции закрепит определенную схему управления государством, изменить которую будет достаточно сложно в ближайшее время. Если мы ошибемся в правильности выбора – последствия могут оказаться крайне негативными.

Именно поэтому мы хотели бы вынести на суд читателей свои размышления о построении власти и о том, какая из них, на наш взгляд, наиболее подходит для Казахстана.

На партийной основе...

Парламентские выборы в парламентской республике – чрезвычайно важный политический этап. Ведь голосуя за кандидатов – членов правящей партии или оппозиционных партий, население тем самым определяет степень поддержки той либо иной программы, тех либо иных лозунгов и целей. Партия, набравшая большинство депутатских мест в парламенте, получает возможность сформировать кабинет, то есть правительство, причем зачастую – из членов парламента. В этой схеме действует принцип: «парламент и кабинет едины!». Последовательный курс правительства в данном случае обеспечивается целым рядом следующих вещей. Во-первых, правительство исполняет не «программу пары умников», а цельную, продуманную программу партии. Эта программа при выборах получила поддержку большинства населения.

Исходя из этого, парламентское большинство не «сдаст» свое правительство, даже если курс правительства приведет к временному ухудшению ситуации в стране при исполнении программы партии большинства. При этом, если положение в государстве станет хуже из-за отклонения от «курса партии», большинство в парламенте всегда сможет (под угрозой отставки) заставить правительство вернуться на «правильный» (партийный) курс.

Парламентское большинство «протаскивает» законы, обеспечивающие реализацию правительством партийной программы. А оппозиция, зорко следящая за законностью действий правящей партии, не имеет достаточно сил для того, чтобы либо свалить «чужое» правительство, либо через законодательные акты заблокировать исполнение «чужой» программы.

К сожалению, в этой четкой схеме не всегда срабатывает именно требование получения устойчивого парламентского большинства, особенно в странах, имеющих много разных партий, приблизительно равных по «мощности». Обычно в таких многопартийных парламентах партийные фракции для формирования правительства и общей программы создают блок. Такое объединение зачастую не приносит пользы, поскольку «сблокированные» партии вынуждены вносить в программу взаимные компромиссы, сводящие на нет цельность и ответственность всей программы. А в «команду единомышленников» – кабинет – при этом вводятся люди из других партий блока, которые делают кабинет «командой терпимости». Еще хуже, если вдруг среди срока полномочий парламентский блок рассыпается и возникает новый блок. Подобный парламент становится тогда не помощником, а вредителем для правительства и, скорее всего, зашлет «терпимцев» в отставку. Кстати, заметим, что отставка кабинета в случае невозможности выполнить программу большинства этим составом кабинета или отставка парламента в случае распада блока – обязательный элемент взаимодействия властей в парламентских республиках.

Таким образом, в парламентской республике четкое функционирование власти возможно только при наличии партий, способных представить грамотные и цельные программы развития страны на срок полномочий парламента (желательно, чтобы

число партий было невелико, лучше две-три, но достаточно сильные). Должна быть жесткая выборная система, затрудняющая попадание в парламент т. н. «независимых» депутатов и депутатов от различных лобби, которые не способны сформировать слаженный кабинет и предложить единую программу.

Противовесом в парламентских республиках выступают мощная оппозиция и свободная пресса, которые играют роль главного «надзирателя» за законностью действий правящей партии (ибо всегда есть опасность, что в партийных интересах парламентское большинство может «не заметить» нарушения законов «своим» правительством).

Прибавим сюда и традиционное уважение и доверие населения к партиям вообще, что облегчает формирование парламента в основном на партийной основе.

Положа руку на сердце, признаем, что ни одного из условий, приведенных выше, в Казахстане не существует. Обращаясь к сторонникам парламентаризма, хотели бы спросить: стоит ли к экономическому, социальному, культурному, нравственному и другим кризисам добавлять еще парламентский или правительственный, или оба вместе?

Парламент и президент взаимно терпимы

Выборы в парламент в президентских республиках – явление малозаметное. Зато выборы президента – всеобщее политическое действие, в котором участвует практически все взрослое население. Еще бы! Ведь выбирается не просто президент с вице-президентом, но и стратегический четырех- пяти-, шести-... летний курс страны, ее военная, политическая, экономическая и социальная программы!

Как правило, за президентом с его программой стоит партия, но последнее вовсе не обязательно. Президентом может стать и боевой храбрый генерал, и очень умный экономист, и просто любимец публики. Лишь бы он умудрился получить поддержку самых влиятельный кругов страны...

Очень важно, что программа «избирается» вместе с президентом. Теперь можно безбоязненно вносить ее на утверждение парламента – ведь, если парламент ее не примет, он, по сути, займет антинародную позицию. (Правда, не во всех президентских странах есть такая процедура). Но раз программа утверждена парламентом, стало быть, существует как бы негласное согласие парламента не противодействовать ее исполнению и не вмешиваться в чисто исполнительские функции президента.

Такой молчаливый уговор служит гарантией стабильности в исполнении президентской программы. В самом деле, если бы, например, Рейган вздумал провести политику «рейганомики» в России, то российский съезд «съел» бы его вместе с рейгановской командой где-нибудь на втором году реформ из популистских соображений либо своими руководящими советами свел к нулю усилия президента – реформатора. Американский же конгресс не может по уговору (и конституции) вмешаться в дела президента. Поэтому четкий, целенаправленный курс – «рейганомика» – дал свои плоды на четвертом году президентства Рейгана и позволил ему остаться на второй срок.

Раз уж программа – творение президента, то именно ему дается право формирования команды. Парламент не утверждает, а лишь дает согласие (или «согласие и одобрение») на назначение бойцов президентской рати. Такое согласие – достаточно формальная процедура. Но она, с одной стороны, не

препятствует снятию любого бойца самим президентом, а с другой стороны – позволяет парламенту держать «на крючке закона» команду исполнителей и самостоятельно снимать любого нарушителя закона из президентской команды. Как видим, отсутствие жесткой зависимости от парламента развязывает руки команде президента, освобождает ее от возможного диктата парламента, обеспечивая большую силу и действенность исполнительной власти. Но только, подчеркиваем, только – в рамках закона.

Роль оппозиции, как можно уже понять (в части контроля за соблюдением законов исполнительной властью), берет на себя парламент целиком, а не только его оппозиционная президенту часть. В президентских республиках подписание законов президентом – необходимость. Этим самым президент как бы гарантирует их исполнение своей командой и недействительность не подписанных им актов (т. н. право вето).

Зачем же нужно право вето президенту? А затем, что парламент по каким-то причинам может принять закон, блокирующий программу президента. Но раз исполнение президентской программы – дело всенародное, конституция дает президенту право не подписывать такой закон и возвращать его в парламент. Правда, если закон будет вновь принят двумя третями голосов депутатов, его исполнение считается тоже, очевидно, всенародным делом, и президент должен все-таки подписать его, скорректировав свою программу.

Если в парламентской республике правящая партия вырабатывает законы для исполнения своей программы, то в президентской республике, где в парламенте может оказаться оппозиция, именно президент является основным источником законопроектов. Это правильно, так как ему виднее, какие законы необходимы для реализации его собственной программы.

Следовательно, роль парламента в президентских республиках – меньшая, чем в парламентских, роль премьера также меньше (и парламент, и премьер как бы отдают часть своих полномочий президенту, причем в чисто президентских республиках премьера вообще может не быть – его полномочия полностью переданы президенту). Президент становится центральной фигурой, не только возглавляя исполнительную

власть, но и координируя ветви власти, обеспечивая их взаимодействие.

В президентских республиках очень опасен парламент, который может проводить свою, отличную от президентской, политику. Такой парламент мог бы просто парализовать всю власть – не принимая законопроекты, внесенные президентом для исполнения своей президентской программы, (а президент, соответственно, не подписывал бы законы, принятые парламентом). Поэтому конституция президентской республики должна накладывать ограничения на возможности парламента «политицировать». А жесткое требование «партийности» парламента (как в парламентских республиках) заменяется требованием «народности» и «представительности».

Превалирует все же закон

Итак, суть парламентской демократии – диктатура закона под контролем суда и оппозиции. Суть президентской демократии – диктатура закона под контролем суда и парламента с гарантиями президента. Не случайно и традиционные формы парламентского контроля за корректностью действий исполнительной власти различны. В Англии, например, это «парламентские вопросы» (самые ехидные и тяжелые задаются, конечно же, оппозицией), а в Штатах – «комиссии по расследованию...» конгресса, контролирующие любое должностное лицо вплоть до президента.

Стабильность разделенной власти в парламентских республиках, как видим, обеспечивается взаимопроникновением властей, в президентских – целым комплексом правил, гласных и негласных, получивших название «сдержек и противовесов».

То, что ныне имеет Казахстан, не вмещается ни в какие схемы. Как можно назвать попытку создать одну, но о-о-очень большую партию поддержки президента, которая одновременно и поддерживающая, и оппозиционная?! Как можно назвать передачу права распоряжения госсобственностью – прибылью, продукцией, кредитами – кучке администрации из «директорско-банковского корпуса»? Как можно назвать неумное стремление Верховного Совета написать для правительства программу (не имея законов для ее реализации) и неумное же желание правительства получить право («чрезвычайные полномочия») менять законы Верховного Совета?

Выходом же является соблюдение ряда принципов. Так, в политике должна быть демократия. Иначе мы никогда не получим ни партий, способных выдвинуть и реализовать спасительную программу, ни президента, способного добиться процветания государства.

В экономике – диктатура собственника. Иначе так и продолжится: невесть кто будет пользоваться государственным, как своим, а государство по-прежнему грубо лезть в дела частных фирм.

Написание законов следует оставить за парламентом, так как только такой медленный, многословный и противоречивый

орган способен обеспечить главное свойство Закона – стабильность.

Составление и пополнение программы необходимо отдать президенту и правительству, ибо только они – составляющие динамичный, прогрессивный, вперед смотрящий орган – способны предложить и исполнить цельную, грамотную программу.

*В. Воронов, С. Зиманов, М. Раев,
народные депутаты Казахстана*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ - КОРЕННОЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ

**Обращение профессоров права
к Президенту и Парламенту Республики Казахстан**

Адресуется власти

Преступность, наряду с беззаконием, по масштабам и дерзости стала угрожающей для основ общества. Она завоевывает все новые и прочные позиции в деловой сфере и в государственном аппарате. Действует и растет сеть «теневых» силовых организаций, почти открыто занимающихся угрозами, шантажом и физической расправой по заказу. В условиях неэффективности борьбы с преступностью к их услугам все больше прибегают различные группы. Безопасность личности не обеспечена. Никакая экономическая реформа и демократические преобразования, осуществляемые под колпаком разгула преступности и беспредела нарушения законности, не принесут успеха. Необходимы срочные комплексные законодательные и решительные практические меры, которые уже откладывать нельзя. К их числу мы относим существенные изменения и преобразования в правовой сфере и, в первую очередь, в системе правоохранительных органов, которые должны осуществляться под углом зрения повышения их роли и эффективности деятельности в современных условиях. То, что проводилось в этой части до сих пор, проводилось более в ведомственных интересах, во многом по-старому, ощутимого эффекта не дало.

Обновление в судебных органах – настоятельная задача

Авторитет и отдача судов в республике остаются низкими. Приговоры и решения судов существенно теряют эффективность, как и акты правосудия. Освобождение судами от уголовного наказания явных преступников, в том числе наиболее опасных, стало необъяснимо массовым. За последние семь лет в 6 раз увеличилось число оправдательных приговоров по нереабилитирующим основаниям. Суды, освободившись от партийного диктата, нередко стали переступать ту черту правосудия, за которой начинается его перерождение. Они стали настолько автономными, независимыми, что по сути вышли из-под общественного и государственного надзора и контроля. Управление судами перешло к ним самим, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Отбор и назначение судей, если не считать некоторых формальностей, стали делом самих судебных инстанций. Причем этот отбор производится в основном из среды самих судебных работников. Учредили для себя классификационные коллегии, состоящие почти из самих же судей. Классные категории для судей присваиваются самими судьями. В составе и качестве судейского корпуса мало что изменилось. Словом, создаются, вернее уже созданы, условия для развития среди них замкнутой сословности и вольностей на «законе».

Развитию этих тенденций способствует то, что судебные органы не имеют своего центра, не сложились в единую судебную систему. Новая Конституция Республики Казахстан, к сожалению, закрепила эту раздробленность: теперь мы имеем не один высший суд республики, а три, каждый из которых сам себе глава.

О судебной реформе – больше разговоров. По существу нет еще законодательной базы: принятые законы о судостроительстве и судебных органах, закрепляющие то, что было, что есть сегодня, путанны. Если сохранится и далее такой порядок, то ожидать какого-то улучшения в судебных органах не только трудно, но и нереально.

Мы считаем, что нужны неотложные законодательные и властные меры, среди них такие, которые устанавливают следующее:

1. Суды должны стать исключительно органами правосудия. Вышестоящие суды не должны заниматься вопросами управления нижестоящими, а также материально-хозяйственным самоснабженцем, т. е. они не должны брать на себя управленческие и хозяйственные функции. Это – одно из важных условий обеспечения независимости судей.

2. Необходим тщательный, многобарьерный предварительный отбор кандидатур на судейские должности на широкой конкурсной основе. В составе конкурсной комиссии (коллегии), созданной под эгидой Министерства юстиции (или при Президенте), должны участвовать, наряду с представителями власти и правовых учреждений, обязательно профессора права.

3. Более предпочтителен в ближайшей перспективе принцип назначения основного состава судей из числа прошедших конкурсный отбор, как это принято во многих правовых государствах. За парламентом оставить только право утверждения высших судей.

4. Основным звеном в судебной системе следует считать народные суды и соответственно этому определить их правовой статус и защищенность, базовое и материальное обеспечение.

5. Упорядочить судебную систему. Внести изменения и дополнения в Конституцию, в Закон о судостроительстве и в другие законодательные акты, с тем чтобы в республике был один Верховный (высший) суд по общесудным делам. Арбитражные суды нужны, но они должны быть в структуре единой судебной системы, которую венчает Верховный суд республики.

6. Должен быть установлен гибкий государственный механизм, оперативно и неотвратно реагирующий на нарушение судами (судьями) незыблемых деловых и нравственных принципов правосудия, дискредитирующее его в глазах общества. Нужны более конкретные законодательные акты – нормы, с одной стороны, не допускающие вмешательства любых органов и должностных лиц в судебную деятельность, а с другой стороны, устанавливающие ответственность судей, более строгую, чем для других, за злоупотребление положением судьи, за действия во вред авторитету правосудия. Нужны зако-

подательные акты о порядке досрочного выхода и отправления судей в отставку, привлечения их к ответственности.

7. Установление для судей классификационных категорий спорно. Само звание судьи – высший чин. По крайней мере, они должны присваиваться исключительно за компетентность и профессионализм, за моральные качества и безупречное поведение, но не по должности, как сегодня. Суд – не армия, здесь нет управляющей и служебной иерархии.

Роль прокуратуры должна быть усилена. Между тем процесс реорганизации мало ее коснулся. Более того, прокуратура «поправила» свое положение, закрепив за собой статус «независимой системы». «Органы прокуратуры, – говорится в новой Конституции Республики, – осуществляют свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только Закону» (статья 107). Эта формула, предложенная самой прокуратурой, к недоумению, стала конституционной. Она противоречит общему конституционному принципу о том, что государственные органы самостоятельны только «в рамках своих полномочий», а следование предписаниям закона одинаково обязательно для всех. Сегодня прокуратура не входит в управленческо-исполнительную структуру государства, где ее законное место. Она находится как бы во взвешенном состоянии, формально примыкая к Верховному Совету и никем там не управляемая.

Сохранилась за органами прокуратуры «допотопная» функция как главная: «Надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории республики...». Эта задача ими никогда и ранее толком не обеспечивалась, хотя постанова ее в какой-то мере оправдывалась в условиях федеративного государства, когда существовало множество органов, принимавших законы. Сегодня она стала в значительной мере пережитком.

С повышением и расширением роли суда в рассмотрении дел, связанных с нарушениями законности, независимо от того, кем они совершены, указанная функция прокуратуры в большей части становится задачей судебных органов. Обостряющаяся до крайности криминогенная ситуация в обществе диктует необходимость существенного изменения и перестроения в системе правоохранительных органов. Это в значительной степени касается и прокуратуры. Нуждается в уточнении ее общенадзорная функция по охране и защите конституционного строя, а также в уголовно-правовой борьбе с преступностью и в обеспечении законности в деятельности правоохранительных органов.

Переосмысление местами роли органов прокуратуры могло бы включать следующие моменты:

1. Прокуратура и ее органы в системе разделения властей и по статусу должны быть и являются специальной и независимой от местного и ведомственного влияния управленческой структурой высшей исполнительной государственной власти.

2. Прокуратура должна, в первую очередь, стать органом, обеспечивающим безопасность личности, борьбу с преступностью, осуществлять в предусмотренных законом пределах и формах надзор за законностью действий правоохранительных и контрольных органов, нести функциональную ответственность за состояние и координацию борьбы с преступностью.

3. Прокуратура и ее орган должны взять на себя функцию руководства и непосредственного контроля за обеспечением быстрого реагирования на случай совершения преступления в регионе. В этих целях можно было бы рекомендовать учреждение прокурорской должности, состоящей при оперативных штабах (группах) по приему сигналов, регистрации преступлений и немедленного оповещения о них соответствующих подразделений органов внутренних дел, а также контролю за принятыми по ним мерами. Эти штабы (группы) должны быть доступными для всех граждан и работать по принципу, как работают учреждения по сигналам «скорой помощи» и при пожаре.

4. Прокуратура должна иметь статус органа, осуществляющего общегосударственную надзорную функцию за законностью действий, в первую очередь, руководящих органов управления государственных и негосударственных учреждений и объединений, независимо от способов их формирования. Протест прокурора, его обращения в суд, в органы следствия должны иметь правовую защищенность.

5. Классные чины для работников прокуратуры если будут сохранены, то нужно пересмотреть их пожизненность, что стало тормозом в деле обновления кадров. Достаточно указать на то, что не справившиеся с работой старшие от юстиции («государственные советники», «советники») из-за

высокого чина не подлежат переводу на более низовые должности. Они переводятся сплошь и рядом на такие же должности и нередко еще выше в других звеньях. В результате продвижение способных работников, доступ молодым кадрам в ответственные, тем более в верхние эшелоны прокуратуры оказались весьма затруднительными.

О следственном аппарате

Борьба с преступностью не будет сколько-нибудь эффективной до тех пор, пока следователи, следственный аппарат остаются в составе и полном подчинении управленческо-административных структур Прокуратуры, МВД, КНБ и других органов. Сегодня положение таково, что следователи лишены функциональной самостоятельности, во всем они зависимы от начальников-управленцев (должность, зарплата, звание, поощрение, увольнение и др.), поставлены в такие условия, когда для них интересы обеспечения всестороннего и объективного расследования дел, задачи раскрытия уголовных преступлений и соблюдения законности при этом перестали быть главными. Этот опасный путь должен быть прерван, чем скорее, тем лучше.

Надо оградить следователей – главных действующих лиц в уголовном расследовании – от повсеместно растущего давления и нередко произвола управленческого аппарата. На наш взгляд, нужно творчески изучить и применить опыт создания самостоятельных следственных органов, имеющийся во многих странах. Это не простое мероприятие. Можно было бы проэкспериментировать вначале в 2-3-х областях. При необходимости считаться с реальными силами противников такой реформы мы допускаем переходные формы. Можно пойти на временное сохранение организационно-структурного статуса следователей и ведомственной принадлежности при обязательном условии функционального их объединения под эгидой единого руководящего центра.

Каким должно быть Министерство юстиции?

Предназначение Министерства юстиции в общем-то выражено в самом его названии: «юстиция» – означает справедливость по закону и правосудность. Существование такого министерства говорит о том, что эти-то задачи возведены на уровень специальной государственной службы и надзора со стороны центральной власти. В демократическом государстве Министерство юстиции является одним из главных государственных центральных ведомств наряду с Министерством финансов. Если Президента республики в плане гарантии Конституции и законности именуют высшим должностным лицом в государстве, то нередко, иногда и официально, за Министерством юстиции закрепляется термин «высшее юридическое лицо». Это не игра выражений. Такое Министерство юстиции должно быть и у нас, в Казахстане. К сожалению, сегодня его нет. Министерство юстиции республики «оголено» в полномочиях до такой степени, что оно сегодня никакого положительного и конструктивного влияния на процесс законности, на обеспечение правосудия не оказывает. Оно не несет функциональной ответственности в этих областях.

Реорганизация Министерства юстиции, по нашему мнению, должна включать, в числе других, и следующие важные меры:

1. Министерство юстиции должно стать специальным ведомством, ответственным за проведение кадровой политики в сфере судебной системы, конечно, без вмешательства в судебную деятельность. Его задача должна включать создание необходимых условий, в том числе и материально-финансовых, для нормальной деятельности судов и превращения их в подлинные демократические органы независимого правосудия.

2. В центре особого внимания Министерства юстиции должны находиться законность действий и моральная чистота руководящих высших и должностных лиц в государстве, в том числе в правоохранительных, контрольных и финансовых органах. Оно должно обладать правом выступать с заявлением, давать заключения, входить с представлениями в Парламент, к Президенту и в Правительство республики по фактам нарушения Конституции и конституционных прав граждан, а в

предусмотренных законом случаях эти его действия должны иметь императивную силу.

3. Министерство юстиции ни в коем случае не может быть превращено лишь в исполнительный аппарат Правительства по законопроектным работам. Оно планирует и координирует разработку некоторых из них, проводит и организует при необходимости правовую экспертизу проектов-законов, подготовленных центральными ведомствами.

Кадровое обновление – одно из условий проведения правовой реформы

В арсенале опыта бывшего СССР были заслуживающие внимания по форме организационные меры. Это, в частности, усиление правоохранительных органов путем периодического «освежения» кадров и вливания новых в их кадровый корпус. Кроме выпускников специальных средних и высших учебных заведений, время от времени направлялись на работу в эти органы опытные партийные, комсомольские работники, производственники, в основном молодые. Применялись методы «переливания» кадров из одной системы правоохранительных органов в другие, например, из КГБ в МВД, из прокуратуры в суды. В принципе, такой метод имеет общее значение и он нужен и сегодня. Но откуда черпать новые кадры, желательно молодых и демократических ориентаций, для правоохранительных органов? Такая проблема злободневна, и ее надо решать государству.

Основным источником пополнения и обновления кадров остаются высшие и средние юридические учебные заведения. К сожалению, должного внимания к ним со стороны центральных государственных органов не проявляется.

Поднятие престижа профессии юриста, рост потребности в юридических кадрах, являющиеся сами по себе здоровым явлением в условиях перехода к рыночным отношениям и в плане укрепления законности, породили вместе с тем в сфере подготовки специалистов-юристов весьма нежелательные негативные явления. Распространилась практика, и она приняла массовый характер, когда создается множество юридических учебных заведений, не обеспеченных кадрами преподавателей и материальной базой. При таких условиях не придется ждать долго, и скоро наступит девальвация кадров юристов. Это не замедлит отразиться на деятельности правоохранительных органов.

Правовая реформа – не разовый акт, дело не одного месяца, в то же время является неотложной. Она потребует принятия ряда новых научно обоснованных законодательных актов, а также внесения изменений и дополнений в действующие законы и в Конституцию республики. Время и возможности более

не могут быть упущены. Разумеется, должно быть соблюдено весьма бережное отношение, особенно к нормам Конституции, принятой всего несколько месяцев назад. Но в то же время, если некоторые ее нормы перестали соответствовать изменяющимся условиям и новым задачам переходного периода, тем более стали правовым барьером на пути демократического движения общества и выхода из кризисной ситуации, что важнее всего, то надо смело пойти на внесение таких изменений. Мы сознаем, что в правоохранительных органах утвердился стойкий консерватизм. Сопrotивление нововведению с их стороны будет жестким. Парламент и глава государства обладают достаточными полномочиями для его преодоления.

Профессора права:
С. Зиманов, Ю.Басин, Б. Бейсенов,
А. Еренов, Е. Кайржанов, С. Сабикенов, М. Сахитов,
профессора права.

САМОРОСПУСК СОВЕТОВ - ПРОЯВЛЕНИЕ РЕФОРМАТОРСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ

Самороспуск Советов - совершенно новое в нашей политической и общественной жизни явление. И как любое новшество требует всестороннего научного осмысления. Своими мыслями об этой ситуации мы попросили поделиться народного депутата, члена Президиума Верховного Совета, академика С. ЗИМАНОВА.

– Салык Зиманович, как вы оцениваете заявление ряда Советов о досрочном сложении своих полномочий?

– Само по себе прекращение полномочий местных Советов как государственной структуры, унаследованной от прошлой тоталитарной системы, не является чем-то неожиданным. Этот процесс полным ходом идет в России, других странах СНГ. Неожиданным было то, что это началось в Казахстане, в его столице, именно сегодня и в такой «революционной» форме. Дело в том, что сторонники старого режима остаются довольно влиятельными в эшелонах центральных и местных органов республики, и казалось, что само развитие реформаторского политического сознания как у власть имущих, так и в населении идет медленно. На этом фоне инициатива местных Советов о сложении своих полномочий выглядит опережающим и историческим шагом. Советы морально и фактически устарели. Они, как властная структура, уже не вписываются в процесс демократического обновления и рыночные отношения, становятся бездеятельными. Чем быстрее это будет осознано народными депутатами Советов, среди которых немало талантливых и умных, тем сплоченнее и активнее мы преодолеем этот этап. В то же время чем больше сама жизнь выталкивает Советы из

политической системы общества и требует замены их новыми представительными органами, тем более многие из них играют в местном управлении деструктивную роль, пытаясь удержаться у власти.

– Законодательством Республики Казахстан предусмотрена отставка депутатов, но не самороспуск Советов как органов представительной власти...

– В самороспуске местных Советов ничего нет противоправного, антизаконного. Служба в органах власти управления основывается на ответственности госслужащих перед народом. Эта ответственность, видимо, служила движущим мотивом решений депутатов. В принципе, институт сложения полномочий должностными лицами, органами и учреждениями узаконен во многих демократических государствах или внедрен в систему так называемых «организационных» норм, реализуемых по традиции. Просто мы, воспитанные в режиме командно-административной системы, не можем освободиться от старых установок, не допускающих инициативную деятельность и свободу решения вопросов своей судьбы снизу.

– А как вы смотрите на возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета?

– Ведомственные и отраслевые интересы, антиреформаторские настроения, укоренившаяся практика принятия законов валом в ущерб качеству, слабость контроля над исполнением принятых законов, неумение и нежелание выделять приоритетные направления в законотворчестве все больше становятся заметными и в ряде случаев преобладающими в деятельности Верховного Совета. Это делает реальной постановку вопроса о досрочном прекращении полномочий Верховного Совета. Надо сделать оговорку, что «недоработка» бывает в любом деле и в любых органах, я же имею в виду нечто большее и принципиальное. На последней сессии Верховного Совета, например, Президент республики выступил с полуторачасовым докладом «О внутреннем положении республики». В нем содержался

анализ кризисной ситуации в экономике и денежно-кредитной системе и были указаны пути выхода из нее. Депутаты тут же дружно проголосовали за то, чтобы не задавать вопросы и не открывать прения по докладу. Это было поразительное решение. А возьмем такую актуальную сегодня область, как борьба с преступностью и правовая реформа. В этой части существуют запущенность и какое-то малообъяснимое безразличие Верховного Совета, другое выражение подобрать трудно. Судя по тому, как после первой недели работы Парламента многие депутаты покидают заседания и оставшимся приходится голосовать за них, что запрещено законом, можно сделать вывод, что депутаты «устали» от парламентской работы или ослабевают их интерес к ней.

– Когда, вы считаете, могут быть проведены выборы нового профессионального Парламента?

– Это вполне возможно к осени будущего, 1994, года. На это нужна воля депутатов. Необходимо предварительно принять тщательно продуманный, отработанный закон о выборах нового Парламента, деятельность которого будет направлена на укрепление нашей государственности.

КТО РАЗРУШАЕТ СУДЕБНУЮ СИСТЕМУ?

Сегодня многими, в том числе учеными-юристами, признается, что необходим тщательно отработанный, обеспечивающий приток достойных кадров механизм подбора на судебские должности. Вместо такого подхода разработчики законопроекта «О статусе судей» предлагают закрепить существующий и вызывающий споры порядок, когда, по существу, судей избирают сами судьи. В нем записано: «Подбор кандидатов на судебные должности осуществляется Верховным судом Республики Казахстан, Высшим арбитражным судом Республики Казахстан, областными и приравненными к ним судами, а также Министерством юстиции Республики Казахстан на конкурсной основе». Механизм довольно прост. Создаются так называемые «квалификационные коллегии судей» Верховного суда, Высшего арбитражного суда, областных и приравненных к ним судов. Эти коллегии рассматривают представления на кандидатов в судьи, принимают у них квалификационные экзамены, дают заключение, имеет ли право кандидат занимать судебскую должность. Материалы «квалификационных коллегий» судей рассматриваются в Верховном и Высшем арбитражном судах, председатели которых представляют кандидатов в судьи на избрание или утверждение.

При такой процедуре избрания не может быть и речи о каком-либо качественном обновлении состава судей. Между судами и судьями разных уровней устанавливаются обычные отношения зависимости должностных лиц. Этого допустить нельзя – мы развалим суд как орган правосудия. Мы считаем, что необходим тщательный, предварительный отбор кандидатур на судебские должности на широкой конкурсной основе, проводимой под эгидой главы государства или Министерства юстиции, как это принято во многих странах. К слову сказать, во многих демократических государствах существует специальное управление в области юстиции, отделенное от судов.

Наиболее принципиальным вопросом, вызвавшим разногласие при обсуждении законопроекта в Верховном Совете, являются нравственные критерии, которым должны соответствовать и судьи, и кандидаты в судьи. Сторонники проекта «О статусе судей» почти полностью игнорируют вопросы ответственности судей за запрещенные законом поступки, судебные злоупотребления, поведение, несовместимое с высоким званием судьи. Они ограничиваются лишь указанием, что судьей может быть «не допустивший порочащих поступков». А ведь честность, соединенная с профессионализмом, есть основа справедливого и беспристрастного правосудия. Нечего скрывать, что коррумпированные, беспринципные судьи сегодня не редкость. Они подрывают саму основу конституционного строя и демократической власти.

Наша реальность такова, что модель «государства судей», или «самоуправления судей», мягко говоря, малопригодна. Также рано вводить, на мой взгляд, принципы несменяемости и пожизненности судей. Мы не достигли того стабильного состояния, когда законность и справедливость стали реальными приоритетами в судах. Проект Закона «О статусе судей» исходит из идеи установления в Казахстане «самоуправления судей» в самой тотальной форме. Закрепляется и углубляется то, что направлено на насаждение административной дисциплины и зависимости между различными инстанциями судов. А это никоим образом не может укрепить правосудие.

Предлагается создать и законодательно закрепить две управленческие структуры внутри самой системы судов – «Квалификационные коллегии судов» и «Органы сообщества судей». О коллегии я уже говорил, «Органы сообщества судей» создаются в трех формах: конференции судей областей, совет судей республики и съезд судей республики. Каждая из них наделена широкими административными полномочиями, от отбора кандидатов на судейские должности, присвоения классного звания судьям до решения вопросов кадрового, ресурсного, материального и организационного обеспечения судей и приостановления судейских полномочий. Начисто отрицается какой-либо контроль над судами со стороны общества и государства. Некоторые депутаты не без основания усмотрели в

этом попытку поставить суды над обществом, государством, создать для них новую «закрытую зону». Дело дошло до курыеза, когда некоторые депутаты даже в факте согласования кандидатов в члены областных судов с местной властью увидели нарушение «независимости» председателей Верховного и Высшего арбитражного судов.

Считаю, что именно принципы независимости судей, правосудности их решений, заложенные в проекте, превратятся в пустую формальность. А как иначе, если судьи нижестоящих судов оказываются почти в полной зависимости от вышестоящих? В руках последних по этому проекту будет не только право суда второй инстанции, но и право поощрения и наказания судей как должностных лиц. Это может привести к прямому перерождению правосудия. Профессора права в своем «Обращении к Президенту и Парламенту Республики Казахстан» не без основания писали, что «суды, освободившись от партийного диктата, нередко стали переступать ту черту правосудия, за которой начинается его перерождение. Они стали настолько автономными и независимыми, что, по сути, вышли из-под общественного и государственного надзора и контроля». Нужно ли объяснять, что суды – государственные органы и подконтрольны государству, но государственный надзор должен осуществляться без вмешательства в правосудие. Суд независим и не подконтролен никому по конкретным судебным делам, но он подотчетен в своей деятельности в целом и в этом плане управляем.

К сожалению, при обсуждении законопроекта «О статусе судей» наши доводы не были услышаны. Более того, устами докладчика Т. Айтмухамбетова они были объявлены «реакционными и разрушительными». Большинство депутатов, не разобравшись в сути спора, законопроект «О статусе судей» приняли в первом чтении. Боюсь, что будет принят он и во втором чтении. Вред от этого судебной власти в республике несомненен. Демократизация и обновление судебной системы в таком случае потерпят поражение.

ВОПРОС О ДВОЙНОМ ГРАЖДАНСТВЕ В КАЗАХСТАНЕ

Точка зрения

Время от времени определенной частью русскоязычного населения выдвигается вопрос о двойном гражданстве. Наряду с гражданством республики некоторые ее граждане хотят иметь и российское гражданство. Не все, видимо, представляют ясно правомерность такой постановки вопроса, а главным образом – последствия для нашего государства, насколько эта проблема соотносится с задачами укрепления традиционной дружбы казахского и русского народов, утверждения культуры и цивилизованных начал в межнациональных отношениях. Приходится признавать, что есть силы внутренние и внешние, заинтересованные придать этому вопросу характер массовости и таким путем дестабилизировать обстановку в республике.

Двойное гражданство и три его формы

Вопрос о двойном гражданстве известен в мировой практике. Он имеет не столько социально-этнический, сколько политический характер, относится к числу вопросов, затрагивающих основы и статус государственности. Гражданство – не формальность и не табельный учет населения. Оно указывает на принадлежность того или иного лица к определенному государству с вытекающими отсюда последствиями и на ответственность государства перед ним в плане защиты и создания условий для формирования и утверждения его как личности. Гражданство и государство столь тесно связаны, что «раздвоение» того или другого, тем более «двойственность» отношений между ними крайне нежелательны. Вот почему «двойное граж-

данство» не относится к числу конструктивных и созидательных социально-политических институтов.

Двойное гражданство по тому, как его приобретают и как к нему относится государство, имеет три формы: получение гражданином Казахской Республики гражданства другого государства с переездом на его территорию; получение гражданином другого государства гражданства нашей республики, куда он и прибыл, и где получил вид на жительство. В этих двух случаях получение второго гражданства, в дополнение к основному, связано с пересечением государственной границы и переменой места жительства. Есть и третья форма, когда гражданин, не выезжая на территорию другого государства, хочет получить гражданство этого другого государства. Это именно тот случай, о котором сейчас идет речь.

Двойное основное гражданство относится к случаям исключительным и если реализуется, то в индивидуальном порядке и в рамках строгой процедуры. В бывшем СССР не признавалось двойное гражданство в любой форме. Притязание на него считалось преступлением. Получение лицом гражданства другого государства автоматически лишало его советского гражданства. СССР в свое время заключил ряд двусторонних соглашений, в основном с государствами Восточной Европы, о недопущении двойного гражданства вообще.

Законодательства ФРГ, Греции, Израиля и некоторых других государств допускают двойное гражданство в строго ограниченных пределах. Однако двойное основное гражданство не признается во многих из них.

Законодательства почти всех государств СНГ, в том числе и Российской Федерации, не признают свободу приобретения двойного основного гражданства. Так, «за лицом, являющимся гражданином Украины, не признается принадлежность к гражданству другого государства (ст. 10 Закона «О гражданстве Украины» от 8 октября 1991 г.)

Аналогичная норма закреплена в законах Беларуси, Таджикистана, Кыргызстана, в государствах Балтии, Казахстана и России. В республике Беларусь приобретение лицом гражданства другого государства ведет к утрате гражданства республики (ст. 20 Закона «О гражданстве Республики Беларусь» от 18

октября 1991 г.). А в России «за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства» (дополнение к Закону «О гражданстве РСФСР», внесенное 17 июня 1993 г.). Исключение составляет только Туркменистан, где признано двойное основное гражданство (ст. 9 Закона «О гражданстве Туркменистана» от 30 сентября 1992 г.). Но это лишь формальное признание. И там любой гражданин не может стать гражданином другого государства по своему желанию.

Тем не менее в государствах СНГ нет тотального запрета двойного гражданства. В одних из них его приобретение связывается с межгосударственными договорами, а в некоторых других – с решением президента страны по индивидуальным обращениям. Во всех случаях двойное гражданство, тем более двойное основное гражданство, считается явлением исключительным, и разрешение такового связывается в первую очередь с внутренними и внешними интересами государства.

К чему может привести двойное гражданство в Казахстане? Законодательство Казахстана не признает двойное основное гражданство. «За лицом, являющимся гражданином Республики Казахстан, – записано в Конституции страны, – не признается принадлежность к гражданству другого государства». В то же время, как и во всех странах, из этого положения есть исключение. Оно связано с признанием приоритета межгосударственных соглашений над национальным законодательством. Пока же наша республика не заключила таких договоров, и имеются основательные причины для утверждения, что они вряд ли будут заключены.

Особенности и объективные условия развития республики таковы, что принятие двойного основного гражданства сопряжено с реальной опасностью для основ государственного строя, явится серьезным фактором дестабилизации обстановки в республике. Во-первых, признание двойного основного гражданства ведет, с одной стороны, к усилению вмешательства иностранных государств во внутренние дела республики и станет одновременно фактором, дестабилизирующим обстановку в стране по отношению к своим «двойным» гражданам, иностранное государство «осуществляет защиту

и заступничество», как сказано в Законе о гражданстве Украины. А законодательство России устанавливает, что государственные органы, дипломатические представительства обязаны «принимать при необходимости меры для восстановления нарушенных прав граждан РСФСР», проживающих за ее границей. Такое вмешательство было бы незаметно и терпимо, если это относилось бы к единичным случаям. В Казахстане же подобное вмешательство может принять другой характер. Во-вторых, введение двойного основного гражданства в условиях Казахстана с еще неокрепшей государственностью может обернуться его перерождением в государство без гражданства. Дело в том, что по национальному составу и по тому, как территориально близки «исторические родины» крупных этносов, живущих в республике, она сильно отличается от других молодых государств СНГ. В структуре населения казахи составляют около 44 процентов, и немалое число их является «русскоязычными». Столько же русских. Около миллиона украинцев и такое же количество немцев. Имеются крупные поселения узбеков, татар, белорусов, корейцев и уйгуров. В общем-то славянская группа составляет более половины населения. Судя по тому, что только в одной Павлодарской области собраны десятки тысяч подписей лиц, претендующих на двойное гражданство, не трудно предвидеть возможность того, что республика будет страной без гражданства. В-третьих – будем откровенны. Признание двойного основного гражданства создает реальные условия для превращения республики в зону сферы влияния других государств и, при определенных условиях, приведет к отторжению части ее территории. Допустимо, что миллионы ее жителей, ставшие гражданами другого соседнего государства или в силу иностранной агитации, или в силу действия внутренних деструктивных групп путем голосования и референдума могут поставить вопрос об образовании сепаративной автономии и даже об отделении.

Среди лиц, поддерживающих идею введения в республике двойного гражданства, разумеется, немало заблуждающихся. Среди них есть и активисты, и организаторы с осознанной проимперской ориентацией, и лица, сеющие политическую

нестабильность. Особенно это ощущается в последние месяцы вместе с активизацией антидемократических сил в Российской Федерации. Вызывает определенное удивление то, что время от времени в этой кампании кроме лидеров некоторых парламентских фракций принимают участие и отдельные члены правительства России.

Казахстан является республикой, где существует свобода перемещения и прозрачная граница с Россией, где реализуется государственная политика межнационального мира и духовного согласия. Сообща, в единении преодолевать трудности в это судьбоносное время, не поддаваться разным провокациям, направить силы на создание цивилизованного гражданского общества в республике – сейчас это главная и общая наша задача.

НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ – ЭТО ЛИШЬ НАЧАЛО КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Конституции Республики Казахстан исполнился год. Календарный срок небольшой. Но и немалый, если учесть уплотненность времени и его насыщенность событиями. Год был напряженным. Трудности нарастали. Вопреки ожиданиям жизненный уровень населения не улучшился. Реформа и преобразования идут нелегко. В то же время происходило дальнейшее укрепление престижа республики на международной арене. Введена национальная валюта. Прекратили свою деятельность Советы – политическое наследие тоталитарно-партийного режима. Все это совпало с конституционной реформой, начало которой положила Конституция Казахстана, принятая 20 января 1993 года.

Основной закон переходного периода

Что дала Конституция республике и ее народу? Прежде всего она имела огромное морально-политическое значение. Казахстан впервые за многие века официально провозглашен единым, суверенным, демократическим государством. Подтверждена незыблемость национальной государственности. Конституция в целом сориентирована на человека, чтобы сделать его свободным и защищенным. «Республика Казахстан, – записано в ней, – высшей ценностью признает человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества». Равноправие и равенство всех, независимо от их национальной принадлежности, социального и имущественного положения, объявлены основными конституционными принципами и нормами.

Вместе с тем Конституцию нужно рассматривать как основной закон переходного периода, сориентированный на

констатацию ближайших задач и решаемых социально-экономических и политических проблем, связанных с преобразованиями.

Прежде у нас была Конституция Казахской ССР. Она представляла собой добросовестно переписанную копию Конституции СССР, правда, с отдельными поправками, отражающими схему построения государственных органов в союзной республике. Не было опыта и подготовленных кадров для конституционного законотворчества. К тому же демократические реформы начались с поисков путей их проведения, и они еще не вполне определились. Становление и укрепление национальной государственности также имели свои проблемы.

Конституция разрабатывалась и принималась в противоречивых условиях. Она отразила расстановку социальных сил и групп с разной политико-идеологической ориентацией, неопределенность и выжидательный характер в позициях ряда руководящих органов и влиятельных политиков, причастных к этому процессу. Тем не менее Конституция, несмотря на свой «переходный» характер и нереализованные возможности, сыграла и продолжает выполнять положительную роль в качестве Основного Закона республики.

Конституционная реформа и новый Парламент

Нет сомнения, что новый Парламент, который будет скоро избран, займется продолжением конституционной реформы. Первоочередными задачами, по-видимому, будут совершенствование Основного Закона, устранение пробелов и недоработок, имеющих в нем.

Некоторые из них, на мой взгляд, таковы. Конституция, провозгласив Казахстан республикой, оставила в неопределенности ее властно-управленческое устройство – государственную форму. Является ли она президентской или парламентской, хотя бы преимущественно? На это нет ясного ответа.

Далее, Президент, хотя и объявлен главой государства и гарантом Конституции, оказался без конституционных прав принимать решения о роспуске Парламента и назначении новых выборов в критических условиях. В свою очередь, Парламент не обладает полномочием отречения Президента от должности в случаях совершения им преступления или потери морального права быть на этом высоком посту.

«Висячим» осталось и Правительство. Насколько оно самостоятельно и будучи высшим исполнительным органом государственного управления, какую несет ответственность за дела в республике, каковы рамки его важнейших функциональных полномочий, возможно ли выражение недоверия Правительству и в каких случаях такое допустимо – эти и другие важные вопросы остались неотрегулированными. Содержащиеся в Конституции указания о том, что Кабинет министров «правомочен решать вопросы государственного управления» (статья 84), осуществляет свою деятельность «на основе и во исполнение Конституции и законов» (статья 86), являются абстрактными и в равной степени относятся к любым другим органам государства. Двойственность положения Кабинета министров выразилась и в том, что он был, с одной стороны, «ответствен перед Президентом», а с другой – подконтролен Верховному Совету «по вопросам исполнения законов». Существовала потенциальная возможность

превращения Правительства «во вторую канцелярию» Президента и в той же мере – в «рабочий орган» Парламента. А главное – такая ситуация могла породить его безответственность.

Значение своеобразной «мины», подложенной под государственный механизм, имели положения Конституции, закрепившие двоевластие по вертикали и раздвоение регионального управления. Верховный Совет объявлялся «высшим представительным органом», а Советы в регионах – местными «представительными органами», деятельность которых координировалась и обеспечивалась, в том числе и материально, Парламентом. В свою очередь, Президент учреждал свое исполнительное управление в регионах в лице глав администраций. Эти структуры функционировали параллельно. Двоевластие на местах создавало конфликтные ситуации, связанные с борьбой за преобладание в системе реальной власти. К чему все это в конце концов привело? Представительные органы в регионах, осознавая свою несостоятельность в новых условиях, досрочно сложили свои полномочия. К необходимости принятия такого же решения пришел и сам Верховный Совет.

Реформа должна идти не только по пути внесения изменений и дополнений в Конституцию, но и разработки и принятия законов, именуемых конституционными. Это – довольно трудная и ответственная работа, требующая кроме компетентности и коллективного ума тщательного анализа предметов и отношений конституционного регулирования, использования позитивного опыта парламентаризма в других странах.

В числе первостепенных задач, связанных с совершенствованием Основного Закона, думается, надо выделить в особенности такие: увязывание и стыковка прав и свобод граждан, провозглашенных в первых семи главах Конституции, с функциями и ответственностью государства и его органов по их обеспечению и реализации; конституирование сильной исполнительной власти и сильного Парламента в рамках президентской республики; создание законодательной базы для последовательного проведения принципа разделения единой и системной государственной власти на три ее ветви с четки-

ми определениями и разграничениями полномочий и ответственности каждой из них; существенный пересмотр раздела Конституции, посвященного Верховному Совету (глава 12). И еще следует отказаться от объявления «высшим представительным органом» с региональными структурами.

О конституционной культуре

Конституционная культура – часть общегражданской. Это, можно сказать, для нас новое понятие. В условиях тоталитарной системы об Основном Законе вспоминали, главным образом, в День Конституции. Даже такой орган, как Верховный суд СССР, за сорок лет, 1936 – 1970 гг., только два раза ссылался на нормы Конституции. Между тем политическая культура, о дефиците которой много говорят, начинается именно с конституционной.

Конституционная культура включает в себя как уважение к Основному Закону, его нормам и их исполнение, так и жизненность, оптимальность и стабильность самой Конституции, ее нормативных установлений. Все это взаимно связано. Конституция, ее положения должны восприниматься всеми как должное. Это – первейшее условие законности и нравственности. Настраивание своего поведения и выработка устойчивой волевой установки в русле предписания норм Конституции, уважения к ним и их соблюдения – неперенное условие самоутверждения законности в правовом государстве. Конституционная культура начинается с малого – с уважения и почтения государственных символов (флаг, гимн, герб), с привычки встречать стоя главу государства – Президента.

НУЖНА ПЕРЕСТРОЙКА САМОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ

Трибуна парламентария

Родился Салык Зиманович Зиманов в 1921 году в городе Гурьеве (ныне Атырау). Участник Великой Отечественной войны. После ее окончания, демобилизовавшись, работал следователем в областной прокуратуре, затем в республиканской. Свою деятельность в системе Академии наук начал в 1948 году, защитил кандидатскую, затем докторскую диссертации. Избран академиком в 1967 году. Был депутатом Верховного Совета двенадцатого созыва. До избрания в новый состав парламента работал главным научным сотрудником Института государства и права Национальной АН республики.

Новому Парламенту приходится начинать свою работу в более сложных и трудных условиях, чем это было прежде. Куда не бросьте взор, почти везде падение. Государственная политика выхода из кризиса не срабатывает. В то же время нет виновных. Никто не несет ответственности. Лозунги и программы, как и в прежние времена, входят в нашу жизнь.

Разделение государственной власти на три относительно самостоятельные ветви – на законодательную, исполнительную и судебную – должно было стать основой для создания эффективно функционирующей и стабильной политической системы в республике. Пока же оно дает обратные результаты. Вместо порядка – анархия. Ослабла трудовая и общественная дисциплина, попирается нравственность. Вместо личной и имущественной безопасности граждан – страх и незащищенность. Демократия, с которой связывалась свобода и ответственность личности, больше породила распущенность. Сам государственный аппарат и многие госчиновники погрязли в коррупции. Разделение власти используется как раздельное господство.

Словом, переход на новые формы правления слишком затянулся. Этот процесс должен быть прерван. Осуществить это в силах всех ветвей власти и Президента республики. Нужна перестройка самой перестройки. Разумеется, не в обратном направлении. Нужны объединенные решительные действия.

В этом процессе обновления новому Парламенту отводится особое место. Он, как никогда, должен сыграть свою роль. Важно присмотреться к опыту работы предыдущего Верховного Совета, взять рациональное в нем и сделать соответствующие выводы из недостатков. Умножить положительное и не повторять тех ошибок и упущений, которые имели место в прошлом в его законодательной деятельности.

Как депутат и член Президиума Верховного Совета предыдущего созыва могу засвидетельствовать, что существенным изъяном в его работе было нежелание, скорее, неумение определять приоритетные, стержневые направления в законодотворчестве. Все то, что было в «портфеле», обсуждалось в комитетах, на Президиуме и почти все принималось Верховным Советом. В то же время в США, например, только 5 – 8 процентов внесенных проектов становятся законами. Во многих европейских странах этот уровень колеблется от 8 до 12 процентов.

Новый Парламент не должен пойти по этому пути. Свой потенциал, а он более весомый, чем был, свою деятельность он должен сосредоточить на решении главным образом приоритетных, первоочередных задач. В чем они заключаются? Прежде всего в совершенствовании, а в ряде случаев – создании работающей законодательной базы по стабилизации экономики, стимулированию товаропроизводителя и по упорядочению финансово-налоговой системы, укреплению курса национальной валюты – тенге.

Непременным условием нормального законотворческого процесса, организационно-правового обеспечения исполнения законов является конструктивное сотрудничество Парламента, Президента и Правительства республики. Здесь заключаются сила реформ и наведение порядка. Если не удастся переломить обстановку в ближайшем будущем, то не только не улучшится благосостояние населения, но и увеличится опасность потери

государственного суверенитета. И вползание республики в политические долги станет реальностью.

Организационно-структурное построение Парламента, регламент его законотворческой деятельности, статусы и полномочия комитетов, комиссий и счетно-контрольных органов должны быть максимально приближены к задачам, решаемым ими на данном этапе, в конкретных условиях. Президиум Верховного Совета, видимо, будет сохранен, но с другими функциями. Он не должен быть контрольным органом над комитетами, а должен играть роль промежуточной инстанции в законотворчестве, как это было прежде.

Комитеты, образуемые Парламентом, следует сделать его основными органами. От уровня, стиля и качества их работы зависит почти весь законодательный процесс. Они должны обладать простором творчества и необходимыми условиями для этого. Теперь в каждом комитете будут работать на постоянной основе от 15 до 20 депутатов, а не 2 – 3, как раньше.

Прежде законодательная инициатива и предложения комитетов частью оглашались на заседаниях Президиума, а при обсуждении проектов законов – на сессии Верховного Совета. Теперь необходимо усилить ответственность комитетов за законотворческую деятельность и за осуществление контроля за исполнением законов органами всех ветвей власти, негосударственными структурами и гражданами.

В Верховном Совете предыдущего созыва было 17 комитетов. Опыт показал, что их должно быть гораздо меньше. Создание их исключительно по узкоотраслевому принципу – по промышленности и сельскому хозяйству, связи и транспорту, по торговле и т. д. – не оправдалось. Они дублировали органы государственного управления и во многом стали ведомственными, что и было одной из причин превалирования ведомственных законов. Это в какой-то мере и оправдывалось в парламенте, собирающемся два раза в год.

В новом же Верховном Совете комитеты должны быть преимущественно комплексно функциональные, что даст возможность весомо и системно рассматривать и обсуждать законопроекты. Такими могли бы быть комитеты: по экономической реформе, по финансам, бюджету и налогам, по аграрной

политике, по конституционному законодательству, судебной реформе, по социальной защите и здравоохранению, по культуре, науке и образованию, по государственному управлению и местному самоуправлению, по государственной и общественной безопасности, обороне и борьбе с преступностью и некоторые другие. Нет необходимости создавать специальные комитеты по вопросам законодательства и законности, по правам человека, по правовой реформе, по защите материнства и детства, ибо все эти вопросы являются сквозными и общими для всех комитетов.

Судя по выступлениям в печати ряда лиц, в том числе из руководства республики и некоторых депутатов, видимо, одним из вопросов, который будет обсуждаться на первых заседаниях сессии Парламента, станет вопрос об образовании в его структуре двух палат – нижней и верхней. Эта идея новая, и тем интересна. Возможно, она и рациональна, однако сегодня нереализуема.

На пути создания двухпалатного парламента существует законодательный барьер. Ни Конституция республики, ни Конституционный Закон о формировании Верховного Совета не предусматривают этого. Выборы депутатов в однопалатный Парламент состоялись. Предположение, что можно внести изменение в Конституцию, а затем и преобразовать Парламент в двухпалатный, является заблуждением. Внесенное изменение в Конституцию не будет иметь обратной силы. Для его реализации необходимы новые выборы на основе нового Закона о выборах в двухпалатный Парламент республики. Это дело будущего.

Верховный Совет предыдущего созыва, можно сказать, находился в постоянном цейтноте под давлением гонки за количеством принимаемых законов. В один день порой принимались десять и более законов и постановлений. От этого страдало их качество. Такие важнейшие акты, как Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, каждый из которых занимал несколько сот страниц, принимались в первом чтении почти без обсуждения (после 3 – 4 выступлений).

А ведь отсутствие стабильности законодательных актов, частые поправки к ним – верный признак слабости правотворческой деятельности.

Новому Парламенту и депутатам следовало бы критически, весьма разборчиво относиться ко всем вносимым, в том числе подписанным Правительством, проектам. Многие из них могут быть оформлены в подзаконных актах. На днях вновь избранные депутаты получили около десяти проектов законов, внесенных за подписью Премьер-министра. Среди них есть такие: «Об экологической экспертизе», «О почтовой связи и телекоммуникациях», «О транспорте», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и другие. Почти все они могли быть приняты самим Правительством, так как только перегружают Парламент и отвлекают его от основных задач.

Необходимо добиваться четкого разграничения вопросов, подлежащих регулированию в законах и в других нормативно-правовых актах. Дело в том, что республиканские ведомства, пользуясь всеобщим ослаблением государственной власти, стремятся закрепить свои статусы, полномочия и взаимоотношения с другими органами в законах Парламента и быть независимыми от Правительства, хотя подконтрольны ему. В этом многие преуспели. Правительство же и комитеты Парламента смотрели на это сквозь пальцы.

Наиважнейшей задачей Парламента является обуздание преступности, создание в самые короткие сроки законодательной предпосылки для ужесточения борьбы с нею. Исполнительная власть, надо прямо сказать, медлительна. До сих пор не внесла в Верховный Совет ни одного серьезного и цельного законопроекта по усилению уголовно-правовой, организационно-властной борьбы с наиболее опасными и распространенными видами преступности. Она ограничивалась лишь внесением частичных изменений и дополнений в действующие нормы, которые в принципиальном плане почти ничего не меняли.

Экономическая организованная преступность, рэкетизм, вымогательство, коррупция, угон автотранспорта, глумление над личностью и другие виды опасных преступных действий, принявших новые и изощренные формы, остаются явно недостаточно урегулированными в уголовном законодательстве, а ответственность правоохранительных органов – недостаточной. Требования к судебным-следственным и другим правоохранительным органам, их работникам опустились ниже прежней

планки. Разговоры и «концепции» о том, нужны или не нужны смертная казнь, пожизненное избрание судей и тому подобные, абстрактны и столь же маложизненны.

Президент республики недавно утвердил государственную программу правовой реформы. Это – продуманный, основательный документ. Теперь дело за ее реализацией, за тем, чтобы не осталась она на бумаге, как это бывало с рядом прежних подобных актов. Депутаты вправе требовать от Правительства пакет проектов законов по ее реализации. Но их пока нет.

Новый Парламент должен способствовать тому, чтобы исполнительная власть стала сильной и контролируемой. Без таковой власти нет ни действующих законов, ни законности, ни реформ, ни обновления общества. Народ, избравший депутатов в новый Парламент, надеется, что они посвятят свой опыт, знания и умение делу выхода из кризиса и обеспечения экономической и политической стабильности в республике.

ВРЕМЯ ТРЕБУЕТ ПЕРЕСТРОИТЬ РАБОТУ ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА

Мнения

Новый Парламент начнет свою работу в гораздо худших условиях, чем предыдущий.

Сегодня, как никогда, нужно конструктивное сотрудничество двух ветвей власти – законодательной и исполнительной. Сделать это реальным не так просто. Не только потому, что нами еще не освоены механизм и логика разделения властей. Еще немало руководителей, больших и малых, ставящих свою волю выше закона, освоивших тонкости коррумпированных действий лучше уставных. Основная беда заключается в том, что ветвям власти сегодня не хватает компетентности, самоорганизованности и потенциала властвования. Распущенный Верховный Совет больше увлекался количеством, нежели качеством принимаемых законов. И его комитеты почти не занимались контролем их исполнения. Даже материалы Контрольной палаты, которая вскрыла серьезные финансовые злоупотребления в системе госорганов, остались не доведенными до конца.

Не перестроив существенным образом и функционально, и организационно, в первую очередь, верхние эшелоны ветвей власти, трудно добиться эффективной организации их созидательного сотрудничества и уравновешивающей друг друга деятельности. Для этого сегодня есть объективные условия – новый Парламент, впервые работающий на постоянной основе. Некоторые кадровые перестановки в Правительстве должны служить началом нового этапа в его деятельности. Немалое значение сегодня имеют анализ, критическое освоение и использование опыта парламентско-правительственных взаимоотношений в законотворческой сфере. Некоторым аспектам этого вопроса и посвящена настоящая статья.

Хотя законы принимаются Парламентом, однако, их качество во многом зависит от Правительства, от того, насколько глубоко проработаны им проекты. Политика и программы Правительства так или иначе должны быть оформлены в законе и осуществляться в рамках его. Не менее важно и то, что обоснование необходимости и базисно-расчетные определения законопроектов – также дело правительственных учреждений. К сожалению, с этой задачей Правительство до сих пор справлялось, мягко говоря, неважно. В этой части существовал формально-бюрократический подход.

Сплошь и рядом составление проекта закона поручалось тому ведомству, которое было больше всего заинтересовано в нем, а его руководитель становился председателем комиссии. После соблюдения некоторых процедур делопроизводства Премьер-министр подписывал подготовительный проект и направлял его в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет. Как бы ни был важен законопроект, какое ни имел бы общегосударственное значение, он не обсуждался в Кабинете министров. (Правда, иногда некоторые из них выносились на заседание его президиума, но никакого обсуждения и обмена мнениями по ним не проводилось. Важно было зафиксировать в постановлении: «Внести в Верховный Совет»).

Эти проекты, в большинстве случаев с принципиальными коррективами, потом становились законами. Многие депутаты считали, что Правительству виднее. Парламент, который заседал два раза в году и всегда торопился, был не в состоянии по-настоящему вникать в суть принимаемых законов.

Такой порядок подготовки проектов законов был на руку министерствам и ведомствам. Они закладывали и проводили в них чаще всего исключительно ведомственные интересы, расширяли полномочия, не прочь были объявить свои управления «самостоятельными», передавали им в собственность имущество и сооружения, раздували социальные гарантии своих работников, не считаясь с возможностями государства, наделяли себя правами иметь «благотворительные» фонды, заниматься предпринимательской деятельностью, прибыль от которой попадала часто в частные руки. Даже некоторые правоохранительные органы в центре и на местах обзавелись

такими фондами, фирмами или же стали прямо «опекать» их. Правительство в свое время умудрилось внести предложение о предоставлении права заниматься предпринимательской деятельностью национальной гвардии и ее командованию!

К сожалению, приходится констатировать, что Правительство, видимо, не собирается изменить свой прежний законотворческий стиль. Депутатам нового Парламента уже разосланы первые десять законопроектов, внесенных Кабинетом министров. Все они старые, в свое время наспех подготовленные в основном ведомственными комиссиями и пролежавшие в текущем архиве распущенного Верховного Совета. К одному из них даже приложен проект постановления Верховного Совета – ввести в действие с 1 января 1993 года! Среди этих актов нет ни одного, посвященного стабилизации экономики и денежной системы, ограничению и снижению инфляции, оживлению производства, защите частной собственности, борьбе с преступностью, угрожающей основам гражданского общества. Ни в одном проекте нет обоснования, анализа и расчетов.

Менять надо и присущую бывшему Верховному Совету стихийность законотворческой деятельности. Планы подготовки законопроектов и повестки дня его сессии в большинстве случаев определялись не тем, что было в первую очереди необходимо, а тем, что было в «портфеле». Тенденция к всеохватывающему и детализированному регулированию законами сфер управления, особенно деятельности отраслевых государственных структур, привела к тому, что Парламент вторгался в полномочия исполнительной власти, а та, в свою очередь, в сферы парламентских функций. Смывание границ законов и подзаконных актов только увеличивает путаницу во взаимоотношениях властных систем.

По нашей Конституции правом законодательной инициативы обладают и депутаты Верховного Совета. Поэтому примерно то, что часть законопроектов готовится депутатами в комитетах и непосредственно вносится в Парламент в период его сессии. Нередко это происходит без участия Правительства, иногда проекты согласуются с заинтересованными в этом ведомствами. Все это создает не всегда деловую обстановку.

В ряде демократических государств существует порядок, по которому приоритетом внесения законопроектов в парламент пользуется правительство или требуется его заключение по важнейшим проектам. В конституции Российской Федерации предусмотрено, что законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств государства и по другим вопросам, связанным с расходами за счет бюджета республики, могут быть внесены в парламент только при наличии заключения правительства России. Такой порядок нужен и нам.

Без сильной исполнительной власти ни одна ветвь государственной власти не будет эффективной. Нельзя считать нормальным, когда, несмотря на сужение функций министерства и госкомитетов, их число и аппарат не уменьшаются. Частичное их преобразование создает лишь видимость перемен. Фактически в аппарате Кабинета министров в лице отраслевых отделов созданы вторые, малые министерства. Нередко они командуют центральными ведомствами. Объединение аппарата Президента и Правительства не оправдалось. Оно привело к большей бесконтрольности и ослаблению аппаратной дисциплины в целом. Статусы членов правительства, в том числе заместителей Премьер-министра, четко не определены. Они имеют больше обязанностей и меньше прав, недостаточно самостоятельны в решении курируемых вопросов, в том числе кадровых. То, что в Правительстве нет руководителя с достаточными полномочиями, ответственного за состояние общественного порядка, борьбы с преступностью и за обеспечение безопасности граждан, нельзя считать нормальным. Есть надежда, что приход в правительство новых, с современным видением проблем руководителей – Г. Абильситова, А. Кажегельдина, Н. Шайкенова и других – усилит исполнительную власть.

Предстоит существенная реорганизация и в Парламенте. Комитеты должны стать основными его органами в законотворческом процессе. Они должны строиться преимущественно по комплексно-системному принципу, а не по отраслям, что дублировало функции органов государственного управления.

Главной и первоочередной задачей Парламента республики, начинающего свою работу на постоянной основе, остаются создание законодательной базы экономической реформы и ужесточение борьбы с преступностью путем утверждения принципа неотвратимости наказания, кем бы преступление ни совершалось. В этом деле успех может быть достигнут, в первую очередь, на базе конструктивного сотрудничества Парламента, Президента и Правительства.

О РАБОТЕ ДЕПУТАТА ВНЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ

В Комитет по конституционному законодательству и правам человека поступают письма и обращения от граждан и организаций, в том числе от администраций регионов и от самих депутатов, с просьбой ответить на вопросы и дать разъяснения относительно работы депутата Верховного Совета вне Парламента. На них сегодня отвечает председатель этого комитета, доктор юридических наук Салык ЗИМАНОВ.

– Может ли депутат Верховного Совета республики работать – занимать должность вне Верховного Совета?

– Нет, не может. Верховный Совет, в отличие от прежних лет, действует и работает на профессионально-постоянной основе, т. е. в таком же рабочем режиме, как и все государственные органы и учреждения с оплатой полного рабочего дня. Статья 68 Конституции гласит: «Депутат Верховного Совета Республики Казахстан не может занимать должность вне Верховного Совета, быть депутатом другого представительного органа, осуществлять предпринимательскую деятельность». Каждый кандидат в депутаты Верховного Совета, когда он шел на выборы, был ознакомлен с содержанием этой статьи и давал письменную подписку о том, что он оставит свою прежнюю работу – должность в случае избрания его депутатом Верховного Совета республики.

– Как нужно понимать «должность», которую депутат Верховного Совета не может занимать вне Верховного Совета?

– Должность в трудовом законодательстве понимается двояко: как всякая оплачиваемая по штатному расписанию организации (учреждения) работа, независимо от того, получает ли работник оплату за свой труд или выполняет его на общественных началах, и как должностное лицо, выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, управленческие функции в системе государственных органов. Статья 68 Конституции охватывает ту и другую должности.

– *Может ли депутат Верховного Совета возглавлять или занимать другую должность в частном секторе, в общественных объединениях, в различных фондах, в том числе благотворительных?*

– Нет, не может, если эти организации и учреждения, независимо от формы собственности, занимаются управленческой, хозяйственной, коммерческой, посреднической, операционной деятельностью. Логика и смысл статьи 68 Конституции заключаются в том, чтобы исключить всякую возможность использования депутатами Парламента, работающими в нем на постоянной основе, своего высокого положения в интересах других лиц и объединений.

– *С какого времени депутат Верховного Совета оставляет свою прежнюю должность?*

– Депутат Верховного Совета перестает выполнять функции должностного лица по месту прежней работы с момента начала работы первой сессии Верховного Совета нового состава, депутатом которого он избран. С этого момента он не может выполнять административные, распорядительные функции: распоряжаться имуществом организации, принимать и увольнять работников, давать предписания, накладывать взыскания на работников и т. д.

– *Может ли депутат Верховного Совета продолжать находиться на прежнем месте работы и после открытия первой сессии Верховного Совета?*

– Да, может, но только не в качестве должностного лица, а для того чтобы выполнить лично-исполнительскую функцию и завершить ее, передать дела и опыт тому, к кому переходят его обязанности по должности.

– *Может ли депутат Верховного Совета получать два основных оклада: как депутат и как должностное лицо на прежнем или другом месте работы?*

– Нет, не может. Он представляет в аппарат Верховного Совета трудовую книжку с указанием времени освобождения по месту прежней основной работы, и с этого момента ему выплачивается денежное вознаграждение как депутату Верховного Совета.

– *Может ли депутат Верховного Совета выполнять работу вне Верховного Совета по совместительству или по контракту?*

– Может, но только в ограниченных случаях, хотя сам по себе этот вопрос в нашей республике еще законодательно не отрегулирован. Закон «О статусе народных депутатов Верховного Совета», функционирующих на профессионально-постоянной основе, еще не принят. И в Конституции нашей республики нет прямых указаний по этому вопросу. Но несомненно то, что в них он найдет отражение. По общим, ставшим традиционным правилам, принятым почти во всех государствах, разрешается депутатам вести научную, педагогическую и консультативную работу в научных, педагогических и творческих организациях по совместительству, или по почасовой оплате, или по контракту. В Конституции Российской Федерации записано: «Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности» (статья 97).

– Может ли депутат Верховного Совета заниматься предпринимательской деятельностью?

– Нет, не может. Это считается грубейшим нарушением и этики, и депутатского статуса. Он не может быть в какой-то степени лично причастен к деятельности частных, производственных, коммерческих, посреднических организаций. Это порождает так или иначе его личную заинтересованность. Свое личное предприятие временно передает под управление другого лица, несущего отчетную ответственность перед ним.

– Возможно ли в перспективе совмещение выполнения депутатской функции с основной работой вне Верховного Совета, по месту жительства?

– Для этого надо внести соответствующие изменения в Конституцию и в Закон «О статусе народных депутатов», скорректировать профессионально-постоянную основу Парламента, изменить его внутреннюю организацию и ввести сессионный или смешанный порядок его функционирования.

КАКИМ ДОЛЖЕН БЫТЬ ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ?

Трибуна парламентария

Вопросы о Верховном Совете, работающем на постоянной основе, об его статусе и полномочиях, его месте в системе высших структур государственной власти, видимо, скоро станут одной из важных проблем в Парламенте и в политической жизни страны.

Такое предположение основано не только на актуализации проблемы, но и на том, что сегодня работают две комиссии. Одна, образованная Верховным Советом, занимается подготовкой проекта Закона о Верховном Совете. Возглавлять ее поручено мне. Вторая создана Президентом республики для разработки проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию» (председатель Н.А. Шайкенов).

Наиболее сложными и дискуссионными в этих комиссиях предвещают быть и будут вопросы о высших структурах государственной власти (Парламент, Президент, Правительство) и об их взаимоотношениях. В них уже начали обсуждаться различные предложения и варианты, направленные на совершенствование статуса Верховного Совета, каким он должен быть как высший представительный и единственный законодательный орган в республике. Сегодняшняя реальность такова, что Парламент часто берет на себя несвойственные ему управленческие и отчетные функции, занят составлением различных концепций и программ, выполнение которых ему не по силам, принимает законы нередко по вопросам, которые могут и должны регулироваться актами Президента и Правительства. В его деятельности явно не хватает конструктивных, созидательных начал. Все это во многом происходит из-за отсутствия четкого определения и разграничения статуса и функций между ветвями государственной власти, а особенно законодательной и исполнительной.

Так каким же должен быть Верховный Совет? Думается, некоторые соображения принципиального плана можно было бы учесть в работе указанных комиссий при подготовке ими названных выше законов.

Прежде всего Верховный Совет – Парламент республики – является одной из ветвей государственной власти. У него нет и не может быть других магистральных целей и задач, кроме тех, которые возложены на государственную власть в целом. Отличия его высокого статуса и профессиональных полномочий, расхождения в подходах к вопросам законодательного регулирования и оценки внутренней и внешней политики республики должны рассматриваться как многообразие форм государственной деятельности в рамках системно-общих целей. Это должно порождать оптимальные варианты выхода из глубокого экономического кризиса, обеспечения гражданского мира и строительства правового государства, основанного на рыночной экономике.

Далее. Казахстан – демократическая республика. Это закреплено в Конституции. А какая она по форме правления: парламентская или президентская? Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение для определения правового статуса и места Верховного Совета в государстве, в системе его высших органов. Как показывает исторический опыт, в таких сложнейших и кризисных условиях, в которых оказалась наша республика на этапе перехода от тоталитарного режима к демократии, нужна сильная, разумно устроенная и на законах основанная исполнительная власть во главе с Президентом. Другими словами, наиболее приемлемой сегодня формой государственного правления в Казахстане является президентская республика. Независимо от того, возглавляет Президент, будучи главой государства, непосредственно исполнительную власть или нет, он реализует свою основную функцию через Правительство и отвечает, в первую очередь, за его деятельность.

Законодательное регулирование взаимоотношений Парламента и Президента, их статуса и полномочий в рамках президентской республики не должно вести к оттеснению роли Парламента на второй план. Наоборот, сильная президентская власть предполагает и сильную законодательную. На первый

взгляд это кажется мало совместимым и может даже породить конкуренцию между ними, борьбу за преобладание в системе властных отношений. Но такая опасность существует всегда. Свести ее до минимума, сделать невозможной – важнейшая задача Закона и законности. Парламент может и должен позаботиться об определении законных рамок действия Президента, усилить контроль за соблюдением законности в аппаратной структуре и Президента, и Правительства, чтобы президентская власть не переросла в диктатуру, чтобы она была и оставалась сильной властью, основанной на законах демократического и правового государства. В Законе «О Верховном Совете» надо провести эти идеи и заложить соответствующие им положения и нормы.

Думается, следует подумать и о сроках. По действующей Конституции Верховный Совет избирается на пять лет. Так было раньше в СССР и Казахской ССР. В периоды крутых перемен, когда социально-экономическая и политическая ситуация в стране быстро меняется, общим правилом должно стать и ускоренное обновление представительных органов государственной власти, чтобы обеспечить приток новых людей с более обновленной ориентацией. Так было во многих странах мира, в том числе и в Советской России после революции 1917 года. Сегодня в Российской Федерации Государственная Дума избирается только на два года. Пятилетний срок полномочий Верховного Совета нашей республики не отражает особенностей современного состояния государственности, ведет к возможному превращению Парламента в очаг консервативных сил и взглядов. Поэтому, вероятно, следует сократить срок, на который избирается Верховный Совет республики, с пяти до трех лет.

Необходимы и конституционные изменения. В Основном Законе вовсе нет упоминания о комитетах и комиссиях Верховного Совета как об его основных органических структурных органах, в которых работают депутаты над законопроектами, и где обсуждаются вопросы, выносимые на пленарные заседания Парламента. Конституционный статус парламентских комитетов и комиссий должен быть восстановлен.

Необходим Верховному Совету и свой «исполнительный орган» в виде Президиума. Он рассматривает организацион-

ные, оперативно-распорядительные, контрольные, кадровые и другие важные вопросы, требующие коллегиального решения, разрабатывает текущие и перспективные планы подготовки законопроектов, координирует деятельность комитетов. Президиум, однако, не должен брать на себя функцию Председателя Верховного Совета, тем более подменять его.

В то же время и круг вопросов, решаемых Парламентом, должен быть расширен. В частности, он должен иметь право приостанавливать и отменять решения местных представительных органов, распускать их в случаях антиконституционной их деятельности или бездеятельности. Государственные программы общенационального значения должны утверждаться Верховным Советом, а специальные (отраслевые) - Президентом. Парламенту должно быть предоставлено право лишения его членов депутатского мандата.

В Законе «О Верховном Совете» следует определить, на наш взгляд, статус и функции Контрольной палаты. Принципиально важно уяснить, является ли она только «счетной» или «бюджетной» или несет другие, дополнительные функции. Думается, в современных условиях следовало бы возложить на Контрольную палату осуществление контроля над исполнением республиканского бюджета в высших и центральных структурах всех ветвей власти, в том числе и в законодательной. В принципе, Контрольная палата, как сегодня, не должна включать в свой состав депутатов и тем самым превращать их из законодателей в ревизоров. Она должна иметь председателя и его заместителей, аудиторов, избираемых и утверждаемых Верховным Советом сроком на 10 лет. Контрольная палата должна работать в тесной связи с комитетами, больше по заданию последних.

Следует расширить и круг высших должностных лиц в государстве, назначаемых, избираемых и освобождаемых от должности Парламентом. В число таких лиц желательно включить председателя Комитета по государственному имуществу, председателей Верховного Суда и Конституционного, их заместителей, заместителей Генерального прокурора.

В порядке постановки можно было бы обсудить вопрос о целесообразности выдвижения гражданских лиц на должности

первых руководителей некоторых силовых министерств и госкомитетов.

Законодательством должен предусматриваться и институт недоверия Правительству, Премьер-министру, членам Правительства, а также порядок объявления такого недоверия. Можно было бы согласиться с таким механизмом: недоверие Правительству, Премьер-министру и членам Правительства выражается двумя третями голосов от общего числа депутатов. Президент республики своим заявлением (меморандумом) может отсрочить принятие их отставки до 4-х месяцев. По истечении этого срока Верховный Совет вправе пересмотреть свое прежнее решение о недоверии или подтвердить его.

Нужна и конституционная регламентация отрешения Президента республики от должности. Можно было бы обсудить вариант, по которому решение об этом проходит четыре этапа: выдвижение обвинения, получение заключений, обсуждение и голосование.

Выдвижение обвинения об отрешении Президента республики от должности принимается после всестороннего обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов. Выдвинутое Парламентом обвинение направляется на заключение. Оценку обоснованности его дают Президиум Верховного суда, Конституционный суд и специальная комиссия Верховного Совета, решения которых принимаются двумя третями голосов от общего числа их членов. Затем обсуждение в Верховном Совете вопроса об отрешении Президента республики от должности начинается с оглашения заключений.

Голосование в Верховном Совете об отрешении Президента республики от должности проводится спустя не менее трех дней после окончания обсуждения и принимается тремя четвертями голосов от общего числа депутатов.

В интересах обеспечения качества и эффективности законов, принимаемых Верховным Советом, должен быть установлен более рациональный порядок их принятия. В частности, предусмотреть, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о предоставлении льгот и привилегий и другие, ведущие к расходам, покрываемым за счет республиканского бюджета, могут быть внесены в Вер-

ховный Совет только при наличии заключения Правительства Республики Казахстан.

Должна существовать и такая норма. Верховный Совет может быть самораспущен и распущен. Вопрос о самороспуске Парламента может возбуждаться письменным заявлением не менее четверти всех депутатов, а решение приниматься двумя третями голосов от общего числа депутатов Верховного Совета.

Принятие решения о роспуске Парламента – прерогатива главы государства – Президента Республики Казахстан. Он может это сделать в том случае, если деятельность Парламента направлена на дестабилизацию общества, против конституционного строя и государственности Казахстана, если Парламент третий раз отклоняет кандидатуру Премьер-министра, предложенного Президентом республики.

Здесь изложены отдельные идеи, имеющие концептуальное значение при разработке проекта Закона «О Верховном Совете Республики Казахстан». Хочется надеяться, что в депутатском корпусе и у общественности они вызовут заинтересованное внимание.

НЕ НАДО РАСШАТЫВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСТОИ

Салык ЗИМАНОВ, председатель Комитета по конституционному законодательству и правам человека Верховного Совета Республики Казахстан.

История предоставила казахскому народу шанс возродиться как нации, иметь свою государственность, язык и культуру. Мелькнул свет надежды на независимое, демократическое государственное развитие. Возникла реальная возможность вхождения многострадального народа в цивилизацию, в семью свободных обществ. Такой поворот истории, разумеется, не устраивал представителей проимперских групп, идеологов реставрации «великой союзной державы» и бывшую местную номенклатуру, пересевшую в «рыночные» кресла. Мало кто думал, что эти силы за короткое время возродятся в значительное движение и будут оказывать растущее влияние на политическую ситуацию в республике. Сегодня, похоже, что исторический шанс возрождения казахского народа может быть быстро утрачен. Рамки суверенной государственности в Казахстане и его демократического развития катастрофически сужаются. К экономическому кризису добавился политико-государственный кризис.

События последних месяцев хотя и были неожиданными (голосование в Парламенте, заявление видных предпринимателей о государственном языке, о характере государственности, о частной собственности на землю), подготавливались шаг за шагом и приняли форму откровенного вызова. Не все мы еще успели осознать и оценить глубину замыслов активистов этих событий и тех последствий, к которым они приведут.

С самого начала было ясно, что суверенитет республики удержать будет весьма сложно не только по экономическим причинам. При этом большие надежды возлагали на то, что:

а) удастся создать государственно-властный механизм во главе с Президентом, способный управлять обществом и организовать его в новых условиях; б) Россия, с которой в тесных и особых отношениях находится Казахстан, станет подлинно демократической и, преодолев проимперские и шовинистические тенденции внутри себя, протянет руку бескорыстной поддержки и помощи Казахской республике; в) Казахстан с многонациональным составом, считавшийся в прошлом республикой «дружбы народов», станет страной межнациональной стабильности и казахстанского патриотизма. При этом отводилась большая роль представителям русской нации, составляющим более 1/3 населения. Все эти три силы, составляющие хребет государственности и демократического развития Казахстана, дают сегодня серьезные сбои.

То, что происходит сегодня в политической жизни республики и усиливает напряженность в ней, нельзя приписать только глубокому экономическому кризису, хотя он существенно влияет на ситуацию и используется противниками посттоталитарного режима в Казахстане. Есть достаточное основание полагать, что происходящее тщательно задумано для подрыва конституционных основ самой государственности, ее демократической и независимой направленности. Работа в этих направлениях ведется довольно организованно и по многим каналам.

Объектом номер один, на который направлено острие нападок деструктивных групп и элементов, является территориальная целостность республики. Их не устраивает ее унитарный характер, закрепленный в Конституции. Из-за неприятия своевременных властных и правовых мер они намного расширили свою деятельность. Еще в 1990 году, в период начала образования самостоятельного Казахского государства, 28 депутатов местных Советов выдвигали требование о создании «национально-территориального управления» для русского большинства на базе Восточно-Казахстанской области. 17 августа минувшего года по программе «Новости» из Москвы показали группу депутатов Верховного Совета Казахстана (Перегрин А.Г., Розе В.Е. и др.) с сообщением о том, что ими образовано «теневое правительство», они выдвигают план об образовании сепаратной автономии на севере республики

и о ее последующем присоединении к России. На митинге в Петропавловске, организованном активистами славянского движения «Лад» в конце августа 1994 года, была принята резолюция «Об отставке Президента, введении выборности глав местной администрации и о воссоединении Казахстана с Россией». 5-6 сентября минувшего года по инициативе и при участии группы депутатов Верховного Совета (Водолазов В.В., Галенко В.) была организована в Павлодаре встреча «депутатов 14 городов Казахстана», в том числе семи областных. На нем, как комментировало российское телевидение, были приняты решения о недоверии Правительству и Президенту республики и требование о присоединении Казахстана к России. Была предпринята попытка превратить собрание в «учредительное» и было объявлено о создании сепаратной «Ассоциации местных представительных органов» Республики Казахстан с широкими полномочиями вплоть до задачи «восстановления единого жизненного пространства на всей территории бывшего СССР».

Участившиеся выступления казахских объединений и формирований в Семиречье, на севере и западе Казахстана, требования и планы которых с каждым днем становятся все более наглыми и провокационными, скоординированы с действиями организаций и лиц, выступающих против суверенитета и территориальной целостности республики. Ими верховодят в основном одни и те же лица и нередко из числа депутатов республиканского Парламента.

Развертывается деятельность, направленная на подрыв конституционных основ государственности в Казахстане. 8 июня минувшего года девять депутатов Верховного Совета (Головков М.Н., Водолазов В.Б., Козловский М.К., Галенко В., Васильева С.Г., Мельник А.М., Лукьяненко М.В., Гранкина Е., Калугин В.Н.), используя права законодательной инициативы, внесли в Верховный Совет проект закона «О внесении изменений в Конституцию». В частности, они предлагают исключить из текста Основного Закона республики указания «о казахской государственности» и о том, что Республика Казахстан является «формой самоопределившейся казахской нации», отказаться от того, чтобы Президент, вице-президент

и Председатель Верховного Совета республики обязательно владели казахским языком. Ныне эти предложения находятся на рассмотрении Конституционной комиссии, созданной Президентом республики. Систематически ведется пропаганда этих идей в печати.

Намного активизировались антиконституционные действия после рейтингового голосования в Верховном Совете, состоявшегося 15 декабря минувшего года по неожиданному предложению Президента Н.А. Назарбаева по трем фундаментальным вопросам: о придании государственности русскому языку, исключении из Конституции статей «О национальной государственности», о введении частной собственности на землю. Итоги известны. Газета «Караван» посвятила им обширную информацию под крупным заголовком на первой странице: «Народ и Президент – за, Парламент – против». В поддержку «отклоненных Верховным Советом предложений Президента» выступили наиболее видные казахстанские предприниматели. Это было сенсацией.

Под занавес старого 1994 года по инициативе депутатов из «Славянского движения» распространено в Верховном Совете обращение к «Общественным организациям и объединениям Казахстана» с откровенным изложением своих позиций. В нем утверждается, что в республике люди разделены на «государственную нацию» и негосударственную, на «самоопределившуюся казахскую нацию и на других»; и что идея казахской государственности большинство населения «не воодушевляет», уезжающих из республики славян «гонит ощущение, что они не у себя дома, что они в гостях» и т. д. В поддержку этих откровенно антиконституционных взглядов выступила так себя именующая «коалиция депутатских групп» – «Прогресс». Она обращается к Парламенту и Президенту с требованием провести всеказахстанский референдум в марте – апреле 1995 года по вопросам о двух государственных языках – казахском и русском, чтобы государственность в республике не была государственностью самоопределившейся казахской нации, и введения частной собственности на землю.

Те, которые откровенно выступают против национальной государственности в Казахстане, знают, что все государства

СНГ являются без исключения национальными республиками. Республика Украины является государственностью самоопределившейся украинской нации. Узбекистан – узбекской нации. Россия есть государство русского народа, вокруг которого объединились многие другие народы. Так было в истории и в бывшем Союзе ССР. Самоопределение нации в государстве в международно-правовом, национально-конституционном плане имеет универсальный статус, считается закономерным явлением. В демократическом национальном государстве полно и с необходимостью реализуется равенство наций и их всесторонние интересы и потребности – таков всеобщий урок истории и современной реальности. Уместно и нужно говорить о совершенствовании государственности в Казахстане, чтобы сделать ее более оптимальной системой на благо интересов многонационального общества. Не в этом плане ставятся вопросы и не это заботит «критиков» национальной государственности в Казахстане. Главная их цель, как бы она ни вуалировалась, – ликвидировать Казахстан как суверенное национальное государство.

Одним из направлений массированного и организованного давления, рассчитанного по существу на ликвидацию государственности в Казахстане, является кампания, ведущаяся в течение последних лет вокруг вопроса о гражданстве. Сам по себе мотив «обеспечения прав русских» является лишь прикрытием. Никем не оспаривается, что Закон о гражданстве от 20 декабря 1991 года с отдельными поправками, действующий в нашей республике, является более демократичным и мобильным, чем аналогичные законы в ряде государств СНГ. Он основан в целом на принципах международного права и соответствует провозглашенным им стандартам, в полной мере обеспечивает права и свободу человека. Что касается отдельных шероховатостей, то они скорректированы и сняты (срок приобретения гражданства и другие).

«Двойное гражданство» и его широкое введение выдается как требование десятков тысяч, в основном русских, живущих на севере Казахстана. Речь идет не об обычном порядке получения двойного гражданства – не путем индивидуального обращения к Президенту республики прибывающих в страну лиц. Нет. Суть состоит в том, что граждане республики, не меняя места своего

жительства, могли бы быть одновременно гражданами России, причем, если верить инициаторам, чуть ли не всем населением ряда областей. Разумеется, такое правило распространилось бы и на узбеков, немцев, корейцев, китайцев и других. Многим же хочется находиться под опекой и защитой своих мощных национальных государств. Последствием реализации такого «двойного гражданства» стало бы превращение Республики Казахстан в сферу влияния и раздела между другими государствами. Нельзя сказать, что идеологи и инициаторы «двойного гражданства» и поддерживающие их отдельные чиновники из высшего эшелона власти России, не отдают отчета своим действиям и не понимают этого. Развал государственности в Казахстане и идеи его несамостоятельного развития устраивают тех и других.

В последние месяцы на сцене появилась еще одна разновидность двойного гражданства, именуемая «регистрационное гражданство». Это «новое» открыто поддерживается и выдвигается правительством Российской Федерации. По официальному сообщению, на недавней встрече руководителей внешнеполитических ведомств России и Казахстана «российская сторона предложила создать двустороннюю комиссию по правам человека». В рамках этой комиссии достигнута договоренность «упростить порядок приобретения гражданства». В плане исполнения этой договоренности правительством республики 16 ноября минувшего года внесен в Верховный Совет проект закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О гражданстве». Им предусматривается введение «регистрационного гражданства» в Казахстане. Как сказано в нем, «граждане бывшего СССР и их потомки, имеющие близких родственников – граждан Республики Казахстан», могут получить гражданство путем простой регистрации в местных органах внутренних дел. Не установлены квота или другие рамки ограничения. На практике эти отношения не могут быть исключительно российско-казахстанскими. Они станут и узбекистанско-казахстанскими, китайско-казахстанскими отношениями. Не станем доказывать, что аналогичного прецедента нет ни в одном сколько-нибудь себя уважающем государстве и что оно нанесет невосполнимый ущерб интересам национальной безопасности, которая охраняется государством. Принятие

«регистрационного гражданства» на деле приведет не только к массовому злоупотреблению в местных органах власти. Самое главное – республика станет зоной легкой наживы, растаскивания и расхищения достояния и собственности всеми, кто этого пожелает. Республика Казахстан в дальнейшем превратится в государство без граждан или со «смешанными», «двойными» гражданами. Гражданство – не формальность и не табельный учет населения.

Оно указывает на принадлежность того или иного лица к определенному государству, трудом, потом и участием которого создано и накоплено наличное общественное богатство. Государство несет ответственность перед своими гражданами за их личную, имущественную и общественную безопасность. И наоборот, граждане несут ответственность перед государством. Гражданство считается одним из основных устоев государственности. Размытое гражданство (двойное, регистрационное и др.) сделает казахское государство номинальным – с вытекающими отсюда последствиями.

Внешне кажется, что в требовании, которое становится все более жестким, объявить русский язык государственным наряду с казахским нет ничего необычного. Разве мало государств, в которых 2-3 языка являются государственными? Если бы казахский язык в ранге государственного стоял рядом на равных с русским, языком великой соседней нации, ставшим одним из языков мировой цивилизации, было бы это большой честью и престижно для самого казахского языка. Мы все – за такой день. Но он еще не наступил.

Введение русского языка в качестве государственного преждевременно – оно сегодня неминуемо ведет к окончательной гибели языка казахской нации, а следовательно, ее самой. Казахский язык политикой советской империи уже вытеснен из сферы государственной и общественной жизни, стал бытовым и периферийным. Казахский язык сегодня не в состоянии вровень с русским нести нагрузку как средство межличностного и межнационального общения. Он непременно будет вытеснен и окажется в завалах истории. Разве большинство русского населения, живущего в Казахстане, хотят этого? Не думаю. Но в то же время нельзя не отметить того факта, что часть

русских оказалась на поводу весьма нечистоплотных идеологов великорусского шовинизма. Последние демагогическими лозунгами хотят прикрыть истинную свою цель: внести разлад и обострить отношения между казахами и русскими, тем самым разрушить вековые дружественные отношения между ними, дестабилизировать обстановку в республике и в этой «неразберихе» осуществить неоимперскую политику аннексии казахской территории. Эти идеологи шовинизма, выдавая себя за борцов за интересы «русскоязычного населения», на самом деле предают русских.

Вопрос о государственном русском языке давно стал частью политической платформы противников демократии и государственности в Казахстане. Это красной нитью проходит в упомянутом законопроекте «девяти депутатов». Под видом полезности совместного воспитания и обучения детей ратуют за «единую» русско-казахскую систему детских садов и школ. По их мнению, это соответствует тому, что «не должно быть наций-хозяев и наций-квартирантов», ликвидирует превосходство «коренной» нации.

Поднятый в последние месяцы вопрос о введении частной собственности на землю в Казахстане, в котором заинтересованность проявляет и высшая исполнительная власть, имеет важный национальный аспект. В погоне за универсальными правилами рыночной экономики начисто игнорируются местные, исторические и национальные условия и традиции казахов. У них в течение тысячелетия формировалось сознание об общности кочевьев-земель. Не секрет, что сегодняшний процесс обнищания, вызванный развалом экономики, более остро и более глубоко отразился на положении коренного населения. При введении частной собственности на землю обездолженными, безземельными батраками окажутся в основном казахи.

Если развитие экономической и политической ситуации в республике пойдет и дальше в таком же русле, если проимперские силы не могут быть решительно остановлены, если будет продолжаться бездействие государства и его органов, то, видимо, нам всем во главе с Президентом республики скоро придется присутствовать на похоронах суверенной национальной государственности в Казахстане.

ЗАКОННОСТЬ – ЭТО СЕГОДНЯ ПРОБЛЕМА НОМЕР ОДИН

Мнение ученого

Президент и президентская власть, Генеральный прокурор и Прокуратура республики в соответствии с Конституцией являются высшими и высокими должностными лицами и учреждениями, несущими главную ответственность за обеспечение законности в государстве. На прокуратуру возложено осуществление высшего надзора за адекватным применением Закона и нормативных правовых актов на всей территории республики. Более того, Президент республики свою миссию обеспечения незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина в значительной мере реализует через органы прокуратуры. Необходимость появления своего печатного издания диктуется масштабностью задач органов прокуратуры и сложностью ситуации в стране, в условиях которой приходится ей работать. Учреждение журнала свидетельствует о намерении руководства прокуратуры республики расширить информационное поле по проблемам законности и мобилизации усилий кадров по ее обеспечению. Направленность и целевые установки журнала, безусловно, будут определяться основными задачами, решаемыми республикой на современном этапе ее развития и вытекающей из них ролью прокуратуры.

Суверенное развитие Казахстана происходит трудно. Помимо глубокого экономического кризиса время от времени происходят то парламентский кризис (дважды распущенный Парламент), то Конституционный кризис (принятие за 2,5 года двух Конституций, упразднение Конституционного суда). В течение 1995 - начале 1996 годов проведена значительная реорганизация распределения функции между тремя основными ветвями государственной власти – законодательной, исполни-

тельной и судебной, в результате которой доминирующей в системе политических отношений стала президентско-правительственная власть. Реорганизация самым серьезным образом коснулась и системы правоохранительных органов. Все это свидетельствует о тяжелом пути преобразований, происходящих в Казахстане.

Острейшими и нерешенными сегодня остаются проблемы законности и борьбы с преступностью. Горько, но приходится признавать, что в этих областях существуют беспредел и запущенность и проявляются они на всех уровнях общественно-политических структур и жизни. Мафиозные группы, пользуясь неэффективностью работы правоохранительных и других госорганов, обнаглели настолько, что довольно успешно проводят свои «реформы» по районированию и определению зон действия каждой из преступных групп.

Сегодня трудно ответить на вопрос: стала ли наша жизнь спокойнее и безопаснее в связи с правовой реформой, проводимой в республике вот уже в течение трех лет. Нет слов, в принципе такая реформа была нужна. Однако приходится с большим сомнением оценивать ее структуриализацию, методы и модели осуществления. Во всяком случае заметного сдвига в оздоровлении правового климата и законности в обществе не ощущается.

В этих исторических условиях чрезвычайно возвышенна и ответственна функция прокуратуры и ее органов. Реальность такова, что пороки госчиновников переходного периода не обошли стороной и работников прокуратуры. Обновление стиля и содержания деятельности прокуратуры, борьба за компетентность и добропорядочность ее кадров также ждут своего решения.

Законность – это проблема номер один, и от нее зависит во многом дальнейшая судьба реформы, проводимой в нашей республике.

Появление журнала «Закон и время» – издания прокуратуры республики является своевременным, и надеюсь, что это издание будет служить сложной и благородной задаче укрепления авторитета законности в стране.

ОН ВТОРОЙ РАЗ ВЕРНУЛ АЛЬ-ФАРАБИ НА КАЗАХСКУЮ ЗЕМЛЮ

Юбилей

Слава Богу, на казахской земле сформировалась плеяда замечательных ученых. Каждый из них известен в своей области знания. Есть среди них выдающиеся деятели не только науки, но и культуры, высшего образования, а также крупные организаторы в этих сферах. Имя Акжана Жаксыбековича Машанова стоит особняком. Кажется, он не занимал высокие научно-административные должности – его «потолок» не поднимался выше руководителя сектора – кафедры в научно-исследовательских и высших учебных заведениях. Тем не менее он был популярен. Его популярность была особая. Она далеко выходила за пределы деятельности геолога-ученого, профессора - наставника студентов. Он был первооткрывателем аль-Фараби для Казахстана как выдающегося сына древней казахской земли. Хотя узконаучные интересы Акжана Жаксыбековича не соприкасались с гуманитарными воззрениями аль-Фараби, тем и ценнее его заслуги, связанные с закладкой фундамента новой области знания – фарабиведения в республике.

Я сегодня, пожалуй, считаюсь одним из старейших работников Академии наук республики – с 1948 года почти непрерывно по сей день работаю в ее стенах. Долгие годы был руководителем вначале сектора, а затем Института философии и права с момента их создания в структуре Академии наук. Именно на эти годы падают первые выступления, инициативные начинания Акжана Жаксыбековича как исследователя и убежденного пропагандиста творческого наследия аль-Фараби. Причем это в основном проходило в рамках Института философии и права, поскольку аль-Фараби состоялся в первую очередь как выдающийся философ-мыслитель раннего средневековья на Востоке,

и не только на Востоке. При жизни его признавали «вторым Платоном» на культурной части планеты.

В конце 50-х – начале 60-х годов мало кто в Казахстане знал аль-Фараби, о его учении. Тем более никто не предполагал, что казахская земля могла родить и быть родиной такого гиганта мысли с мировым именем. В то время господствовало и всячески поддерживалось официальными идеологическими центрами представление о том, что казахи в прошлом были и оставались степными номадами – кочевыми объединениями с архитоталой культурой и примитивным производством. Не допускалась даже мысль о том, что и казахское кочевое, и полукочевое сообщество могло иметь в ранние века развитые центры городской культуры и соприкасалось с цивилизацией. На этом фоне перенесение аль-Фараби на казахскую почву и попытки доказать его принадлежность и родословие, начальный этап формирования как мыслителя с культурными центрами юга Казахстана были новым словом в науке, равнозначным историческому открытию. Это открытие принадлежало Акжану Жаксыбековичу.

К этому времени аль-Фараби и его богатым наследием стали интересоваться одиночки-ученые в Узбекистане, располагавшие богатыми фондами восточных рукописей и книг, сохранившихся в архивах Самарканда, Бухары и Ташкента. Они, как патриоты своей страны, не прочь были объявить и объявили аль-Фараби предком узбеков и даже славным сыном узбекского народа. Надо в этом признать возвышающее их и похвальное национальное достоинство. Тем энергичнее и активнее стала научная, изыскательская и пропагандистская деятельность Акжана Жаксыбековича, доказывающая шаг за шагом непреложную истину о том, что аль-Фараби вырос на казахской земле и происходил из одного известного племени, лежавшего в основании автохтоники казахской народности. Я хорошо помню его горячие выступления на заседаниях ученого совета института, а также на общих собраниях отделения общественных наук Академии наук республики. Эти его выступления по форме и содержанию были своеобразными и оригинальными: по стилю изложения проникновенно национальными, изобиловали подходящими до души афоризмами и, как правило, заканчивались

по-восточному произнесением «бата» – то есть благословением присутствующих со словами «эль-Фарабидің сіздерді аруағы қолдасын» – «пусть священный дух аль-Фараби поможет нам в трудные минуты». Это было необычно, непривычно и даже небезопасно в то время произносить такие слова. «Бата беру» в таком стиле давно вышло из практики, а официальные идеологи считали это признаком «мусульманства и религиозности», что преследовалось. Тем не менее аудитория всегда принимала выступления Акжана Жаксыбековича весьма тепло.

Между мною и Акжаном Жаксыбековичем установились теплые и деловые отношения. Он увлек и убедил меня своими новыми идеями. Его глубокие знания арабского и персидского Востока, их истории и культуры были впечатляющими, а главное – увлеченность фигурой и творческим наследием аль-Фараби никого не оставили нейтральными. Я, как директор Института философии и права Академии наук, предложил Акжану Жаксыбековичу создать в структуре института вначале небольшую проблемную группу по изучению наследия аль-Фараби, а самому по совместительству занять должность старшего научного сотрудника. Он охотно согласился. Это было в конце 50-х – начале 60-х годов. Вокруг него стали собираться молодые специалисты, решившиеся серьезно заняться наследием великого мыслителя, переводчики с арабского и персидского языков. Одним из первых его увлеченных молодых учеников был Кубесов, впоследствии ставший известным ученым. Так сложилось творческое ядро по изучению наследия аль-Фараби, научным руководителем и вдохновителем которого был член-корреспондент Академии наук республики А. Машанов.

Акжана Жаксыбековича хорошо знали и отзывались о нем с особым уважением академик К.И. Сатпаев, президент Академии наук, академик С.Б. Баишев, вице-президент Академии наук. Они не только одобрили создание творческой группы в институте во главе с Акжаном Жаксыбековичем, но и постоянно интересовались ходом работы этой группы, оказывали ей всячески штатную и финансовую поддержку.

«Путь» аль-Фараби в казахстанскую науку, особенно на начальном этапе, когда прокладывал его Акжан Жаксыбекович, был совсем не простым. Хочу привести сохранившиеся в памя-

ти два эпизода, точные даты которых без обращения к архивам трудно восстановить. Это было в 1961 или 1962 году. Однажды вызвал меня вице-президент Академии наук С.Б. Баишев, человек уравновешенный и предельно разумный, и сказал, что зам. заведующего отделом науки и вузов ЦК партии республики высказал недоумение, упрек по поводу «возни» в академии вокруг аль-Фараби - этого «узбекского муллы», якобы «выкопанного» из неизвестной древности. Такое отношение директивных партийных органов было в то время равносильно закрытию тематики об аль-Фараби. По словам Сактагана Баишевича, он старался объяснить партийному боссу, что аль-Фараби родился на казахской земле и происходил из одного древнего казахского рода, и что он не слугитель ислама, а на Востоке такого же ранга философ, как Платон и Аристотель, но изменить мнение партийного деятеля ему не удалось, хотя он несколько смягчился и не настаивал больше на своем. Вице-президент просил меня обратить внимание исследователей на то, чтобы они придерживались марксистского подхода в изучении наследия великого мыслителя. Он сказал, что «об этом знает и Машанов».

Кажется, через 3-4 года после описанного выше эпизода при обсуждении годового отчета Института философии и права на бюро отделения общественных наук АН академик - секретарь отделения М.С. Сильченко зачитал выдержки из письма одного философа-историка, ранее работавшего в институте. В нем автор выдвигал обвинение в мой адрес как директору в том, что якобы я исключил из плана института темы, посвященные истории демократической мысли дореволюционного Казахстана и вместо них все средства переключил не на актуальную тему, а на изучение наследия аль-Фараби. На этом заседании убедительно выступил Акжан Жаксыбекович. Он говорил, в частности, об ошибочности представления о том, что история выдающихся личностей в Казахстане якобы начинается только с XV или даже с XIX веков. Казахская земля дала истории немало замечательных мыслителей и в средние века. Среди них есть и аль-Фараби, ставший одной из глобальных фигур на Востоке. Далее он рассказывал, что он связался с посольством СССР в Сирии, которое обещало оказать содействие в розыске трудов аль-Фараби и в выяснении места его захоронения.

С тех пор прошло несколько десятилетий. Наследие аль-Фараби и его изучение превратилось по существу в отдельную отрасль казахского науковедения. Усилиями ученых, в первую очередь Института философии и права Академии наук, изданы десятки томов сочинений аль-Фараби и отдельные монографии о нем. Они обогатили и науку, и историю казахского народа. Аль-Фараби стал нашей национальной гордостью. Акжан Жаксыбекович стоял у истоков науки фарабиведения, прокладывая первый его фундамент, был его начинателем и сам был активным его исследователем. О том, что он не только видный ученый-геолог, но вместе с тем большой исследователь и ценитель истории культуры своего народа, а аль-Фараби его «детище», еще раз подтвердил своим последним крупным научным трудом «Аль-Фараби и Абай».

ПОРА ПОГОВОРИТЬ ОБ ОШИБКАХ

Законотворчество имеет свои правила и технику, составляющие как бы его внешнее содержание, которое органически связано с внутренним. Два эти качества соотносятся друг с другом как суть и форма – одинаково значимые для будущего закона. Пренебрежение, к примеру, формой ущербно для закона в целом – может свести к нулю его качество. Именно такое стало часто случаться в нашей практике. Сошлюсь только на два закона, принятые новым парламентом: «О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР «О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан».

Закон, посвященный поправкам к законодательству, начинается с установки об изменении названия действующего вот уже в течение пяти лет Закона Казахской ССР «О пенсионном обеспечении граждан» и о переименовании его впредь в Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении граждан Республики Казахстан». Предложено исключить из текста закона не соответствующие сегодняшним реалиям названия многих государственных органов власти того времени. Например, не будет более в законе СССР, а Совет министров Казахской ССР заменен на правительство Республики Казахстан и т. д. Независимо от того, сознают или не сознают этого законодатели, речь идет о «покушении» на текст оригинала акта. Первый закон принят 17 июня 1991 года Верховным Советом Казахской ССР, а не Парламентом Республики Казахстан, имеет свой государственный реестр и останется впредь в оригинале таким, каким он был принят и зарегистрирован. Изменять что-либо в нем недопустимо без совершения текстуального подлога. В свое время Верховный

Совет Республики Казахстан принял специальное постановление о том, что ранее изданные законы СССР и Казахской ССР действуют на территории республики постольку, поскольку они не отменены ею или не противоречат ее законам. Так что вовсе не нужно и недопустимо «переименовывать» их. Другое дело – внести при необходимости изменения и дополнения в нормы ранее принятого и ныне действующего закона, давать разъяснения о порядке его применения в новых условиях. Но все это составляет поправки вторичной обработки закона. Сам по себе этот факт с переименованием свидетельствует о явной недостаточности нашего юридического образования. Нарушено одно из основных условий, которым и определяются рамки внесения изменений и дополнений в закон. Они не могут быть направлены на пересмотр основ самого закона. В противном случае происходит рождение нового закона, а не поправки к нему. Так вот, в принятом законе «О внесении изменений и дополнений в пенсионное законодательство» подверглось пересмотру содержание 56 статей из 97, а число смысловых и текстуальных поправок исчисляется несколькими сотнями. Но главное – эти изменения и дополнения направлены на пересмотр принципиальных основ пенсионного законодательства: преамбула закона, в которой заключены цели и назначение пенсионного обеспечения граждан, исключена, а замена не предложена; коренным образом изменено содержание центральных статей закона о праве лиц на пенсию по возрасту (статья 10), о пенсиях на льготных условиях (статья 11). Статьи 3 и 8, определяющие действие закона во времени и пространстве, о средствах и статусе пенсионного фонда изложены заново; принципиальные изменения внесены в статьи 46, 48, 55, 57 и 81, в которых речь идет о размерах пенсий отдельным категориям пенсионеров и порядке выплаты пенсий работающим пенсионерам.

Я не хочу комментировать суть и необходимость внесенных изменений и дополнений в закон. Для нас важен сам факт, что эти изменения затрагивают суть пенсионного законодательства и делают его совершенно другим в своей основе. Правительству, предложившему такой проект, Парламенту,

ту, принявшему его, следовало разработать и принять новый закон республики о пенсионном обеспечении граждан.

В закон введена новая статья. Она посвящена весьма важному «рыночному» вопросу – добровольному дополнительному пенсионному обеспечению. В ней сказано всего-то о том, что граждане имеют право на это и оно будет регулироваться законодательными актами республики (статья 98). Трудно сказать, отчего такая «голая» статья – декларативная и ненормативная. В ней нет ни слова о правовых основах и принципах нормативного регулирования возникающих новых отношений, которые должны лечь в основание других актов, регулирующих добровольное дополнительное пенсионное обеспечение. Получается, что эти вопросы, относящиеся сугубо к задачам самого закона, будут решаться за него подзаконными актами. Этим самым нарушен принцип верховенства закона над подзаконными актами.

Прочно входит в законотворческую практику республики «незаконный метод» принятия закона о внесении изменений и дополнений не в конкретный закон, а в законодательные акты вообще, т. е. сразу в несколько законов. Существует принципиальное правило в законотворчестве, согласно которому изменения при необходимости вносятся в каждый закон отдельно и отдельным актом. Этого требует уважение к самому закону и к его исполнителям. Законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан» внесены изменения и дополнения одновременно в 8 важнейших действующих законов, в том числе в кодексы – Гражданский, Об административных правонарушениях, в Законы «Об иностранных инвестициях», «О производственном кооперативе» и другие. Многие из «новшеств» могли и должны были быть просто приложениями ранее принятых законов в виде порядка их введения в действие. Из-за торопливости или из-за небрежности это в свое время упустили и теперь решили проводить их «зачистку». И получилось, что рассматриваемый акт мало похож по «облику» на закон вообще. Скорее, он смахивает на статистический документ. В нем приводится перечень более ста цифр и обозначений.

Мы еще учимся и углубляем свои познания в области законотворчества. Но нельзя слишком долго сидеть «второгодниками» в этой сфере деятельности и допускать сплошь и рядом элементарные ошибки. Само по себе принимать законы, указы и вслед за ними как бы «вдогонку» вносить в них изменения и дополнения, которые случаются часто в нашей практике, – суть признака серьезного отставания в законотворчестве. И еще хуже, когда эти изменения вносятся в нарушение общепринятых правил, несоблюдение которых саму законность этих изменений делает проблематичной.

С. Зиманов

**КОНСТИТУЦИЯ И ПАРЛАМЕНТ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

ОТ АВТОРА

Депутатская деятельность многое дала мне в том плане, что довелось увидеть Парламент республики изнутри на переломном историческом этапе – приобретения государственной независимости и перехода к преобразовательным демократическим реформам. На содержании и режиме работы Парламента, в ряде случаев скрытых от посторонних глаз, отразилось то важное, что происходило не только в республике, в верхнем эшелоне власти, но и то, что было характерно для всего пространства бывшего Союза ССР. Было трудно, сложно и неоднозначно в Верховном Совете XII созыва (1990 – 1993 гг.) и XIII созыва (1994 – 1995 гг.). При всем этом Парламент, несмотря на внутрифункциональные изъяны и серьезные неувязки во взаимоотношениях с высшими структурами государственной власти, набирал опыт, и его курс на демократизацию управленческо-властных отношений и законодательной системы был очевиден.

Будучи депутатом Верховного Совета республики (впервые избран в 1990 г. и вновь избран в 1994 г.) и как ученый-юрист с достаточно богатым практическим опытом, я общался в широкой информационной среде. Как председатель Комитета и член Президиума Верховного Совета (затем Координационного Совета) республики XII созыва (апрель 1990 – декабрь 1993 гг.) и XIII созыва (апрель 1994 – март 1995 гг.) я имел доступ к материалам и принимал участие в обсуждениях в верхних эшелонах власти. Я был руководителем экспертной группы по проекту новой Конституции и членом Конституционной комиссии (1992 – 1993 гг.), председателем рабочих групп по подготовке проекта Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и проекта республиканской концепции о Союзном договоре, а также членом ряда законодательных комиссий Парламента. Входил в экспертную группу от Казахской ССР и дважды участвовал в форумах уполномоченных представителей союзных республик по подготовке, доработке и согласованию проекта Союзного договора (Москва, 1990 – 1991 гг.). В составе официальной делегации республики участвовал в подготовке и подписании Договора о взаимоотношениях и

сотрудничестве между Российской Федерацией и Казахстаном (ноябрь 1990 г.), который был первым межгосударственным соглашением такого типа, заключенным Казахстаном после приобретения государственного суверенитета. Мне довелось присутствовать и при подписании нового договора между РСФСР и Республикой Казахстан «О взаимопомощи, сотрудничестве и дружбе», которое состоялось в Большом Кремлевском дворце 25 мая 1992 г. В составе делегации Казахстана я принимал участие в пленарном заседании ООН, на котором Президент республики Н.А. Назарбаев впервые выступил с речью как глава государства – нового члена этой Международной организации (октябрь 1992 г.).

Основу данной книги составили статьи, опубликованные в 1990 – 1995 гг. В них отражено мое видение вопросов и проблем, входивших в круг деятельности и интересов Парламента или связанных с ними. Верховный Совет формировался как высший законодательный орган республики на пересечении двух эпох, двух систем, когда социалистические устои мирно уступали место новым веяниям, оставаясь еще довольно influentialными, а «свободное общество», внедряемое больше сверху – властями, опутанными старыми, ортодоксальными привычками, с большими осложнениями входило в жизнь. Парламент учился работать в новых условиях, нередко раздираемый внутренними противоречиями. Дважды под воздействием внешних сил он переживал сокрушительные кризисы: самораспустился в декабре 1993 г.; вновь избранный Парламент, не проработав и года, был распущен в марте 1995 г.

Мои статьи этого периода так или иначе отражали не только сложный путь конституирования и становления законотворческой деятельности Парламента, но и деятельность его как органа, осуществляющего контроль за исполнением законов.

Статьи написаны мною в течение последних пяти лет, и многие из них сохранили современное звучание, т. к. во многом связаны с современной проблематикой. Дело в том, что важнейшие экономические, политико-государственные, конституционно-правовые процессы, начавшиеся несколько лет тому назад, не только не завершены, но и, к сожалению, трудно сказать, найдены ли сейчас оптимальные варианты их

решения. Поиски и опыты продолжаются. Это относится и к конституционной реформе, и к организации системы высшей власти в республике. В своих статьях я стремился подойти к проблемам и как депутат-гражданин, и как ученый-исследователь. Именно поэтому в них немало постановок дискуссионного характера, предложений и рекомендаций, принятых и непринятых, понятых и непонятых. Отрадно сознавать, что они все-таки будили мысль, нередко способствовали становлению предмета дискуссии, создавали атмосферу творческого обмена мнениями на путях поиска приемлемых решений.

В период, когда были написаны статьи, перемены в пространстве бывшего Союза ССР, в т. ч. в Казахстане, были столь глобальными и непредсказуемыми, что намного опережали политическое сознание не только народа, но и самих государственных руководителей, явно недостаточно, а в ряде случаев и туманно представлявших даже ближайшую перспективу всего происходящего. В течение только трех лет (1990 – 1992 гг.) были официально выдвинуты сменяющие друг друга три модели коренной реорганизации государственного устройства Союза ССР: «Обновленный Союз Советских Республик»; «Союз суверенных государств»; «Союз независимых государств». Неоднократные попытки Центра осуществить эти крупные перемены на основе Союзного договора между бывшими союзными республиками ни к чему не привели. Распад Союза ССР принимал все более неотвратимый характер.

Все эти и другие большие и малые перемены пережила и переживает наша республика.

Материалы настоящей книги дают определенное представление о том, как это все происходило вчера и как происходит сегодня.

За демократизацию всех сфер жизнедеятельности казахстанского общества на пути преодоления посттоталитарного кризиса стоило бороться и работать. Вместе с тем удручает, что общество и народ республики платят за это все-таки слишком дорого. Властно-управленческая структура оказалась во многом малоэффективной в преодолении стереотипов командной системы в условиях проведения политики перехода к свободной рыночной экономике, провозглашенной ею же самой.

Касаясь вопросов конституционной реформы в Республике Казахстан, следует отметить, что она далеко еще не завершилась, даже применительно к переходному этапу государственного и правового строительства. На новой Конституции все еще лежит сильный отпечаток периода «переходности», затянувшегося в первую очередь по вине самой республики. До достижения столь желанной стабильности в государственно-властных отношениях, в законотворчестве и экономике нас ждет еще немало перемен.

РАЗДЕЛ I

РАСПАД СОЮЗА ССР. ПРИНЯТИЕ ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ КАЗАХСКОЙ ССР

История первой Конституции Республики Казахстан начинается с распада Союза ССР и принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР в 1990 году.

Распад Союза ССР еще можно было отсрочить, но уже нельзя было предотвратить. Однако тогда, в начале 90-х годов, мало кто предполагал, что распад Союза ССР начнет с катастрофической скоростью перерастать в его развал. В первое время существовала еще реальная возможность создания нового Союза республик вместо старого, советского, она не была реализована. Руководители страны в погоне за перестроечными преобразованиями в рамках Союза ССР, сами того не замечая, разрушали его основу. Время было упущено. Отчаянные попытки заключения Союзного договора, предпринятые Центром, особенно во второй половине 1990 г. и в течение 1991 г., не принесли желаемых результатов. Казахстан, в отличие от ряда других союзных республик, меньше всего стремился к «отделению» и был готов войти в новое содружество республик на основе Союзного договора. Могу утверждать это как участник подготовки проектов нескольких союзных договоров в Москве. Президиумом Верховного Совета Казахской ССР постановлением от 21 июня 1990 г. «О полномочных представителях от Казахской ССР и рабочей группе по подготовке проекта Союзного договора» была создана рабочая группа во главе с председателем Совета министров республики У.К. Карамановым. Являясь членом этой группы, в составе делегации я дважды выезжал в Москву для работы над проектом Союзного договора. С 30 августа по 15 сентября 1990 г. на одной из подмосковных правительственных дач работали эксперты союзных республик с задачей согласования позиций и подготовки проекта.

Во всех проходящих здесь официальных и рабочих встречах принимали участие представители не всех союзных республик, т. к. некоторые республики либо не воспринимали основных идей Союзного договора, либо предпочитали «отделение» от Союза ССР и образование независимых государств. Позиция Казахстана была более определенной. Она сводилась к тому, что Казахская ССР как суверенное государство должна войти в Союз суверенных государств, образуемый на основе Союзного договора. Этот Союз суверенных государств виделся как конфедеративное сообщество с единым центром, ограниченным в основном объединительными функциями.

15 ноября 1990 г. на пленарном заседании Верховного Совета республики обсуждался проект Союзного договора, поступивший из Центра, и выяснялось отношение к нему республиканского Парламента. Проект в целом был воспринят положительно.

Однако, несмотря на интенсивную работу по подготовке Союзного договора в Центре и на местах, продолжавшуюся и в течение всего 1991 г., он так и не был заключен. Движение за суверенизацию в бывших союзных республиках было намного сильнее, чем новое объединительное движение, ведущее к Союзу суверенных государств. Именно в этих сложнейших политических условиях разрабатывалась и 25 октября 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР. О ситуации тех дней дают представление следующие две мои статьи, написанные в начале 1991 г. и посвященные Союзному договору.

Союзному договору быть или не быть?!

Сегодня острота проблемы заключается не в том, нужен или не нужен Союзный договор.

Республики, за отдельными исключениями, осознают безусловную необходимость его скорейшего заключения. Каким должен быть Договор, как в нем будут решаться взаимоотношения и разграничения полномочий Центра и республик в основных сферах деятельности и политики, как сделать и Центр сильным, и республики суверенными и сильными – главные вопросы, по которым сегодня существуют расхождения во мнениях. Разработка решений и поиск оптимальных ответов на все эти вопросы – задача весьма сложная и в то же время неотложная.

В последние месяцы все больше говорится о сползании страны в пропасть. Нагнетание обстановки создает ощущение надвигающейся катастрофы и требует принятия чрезвычайных и эффективных мер по выходу из этого положения. Одна из таких мер, возможно, и самая главная – разработка и заложение основ межреспубликанского соглашения об экономическом и политическом союзе, а при благоприятных на то условиях – подписание Союзного договора. В новогоднем обращении Президента СССР к народу прозвучало: «..Именно в Союзе, в его сохранении и обновлении – ключ к решению огромных, судьбоносных задач...». С этим нельзя не согласиться. Это понимают почти все. Для этого не требуется проведения всеобщего референдума, если, конечно, не преследовать иных целей. Трудность заключается не в том, что республики не осознают этого, а в том, что не знают, как осуществить обновление Союза и тем самым сохранить и укрепить его.

Будем говорить открыто. Среди влиятельной и организованной части населения, в особенности интеллигенции и определенной части руководителей в союзных республиках, существует серьезное опасение, как бы, реализуя призыв «к сохранению и обновлению Союза», не оказаться снова в объятиях тоталитарной системы, возможно, и более жесткой. Такие опасения выражаются открыто. 15 декабря минувшего года Всесоюзное телевидение организовало телемост между

депутатскими группами Союза ССР (РСФСР, Белоруссии и Казахстана), где от Казахской ССР участвовали народные депутаты Абдильдин К.А. и автор этой статьи. Почти все участники были едины в том, что именно такой страх является одним из главных сдерживающих факторов, тормозящих заключение Союзного договора. Высказывалось даже пожелание о привлечении к подписанию Союзного договора представителей ООН как гарантов безопасности и самостоятельности субъектов. Это, безусловно, крайняя мера перестраховки, к тому же нереальная, но и о многом говорящая.

Союзное государство должно быть державным и сильным. Об этом также не может быть двух мнений. Слабое союзное государство не может служить ни защитой, ни покровителем интересов республик и народов. Разногласие происходит из-за двух диаметральных подходов: одни считают, что союзное государство должно иметь столько власти, сколько ему нужно, чтобы быть сильным. На этом основании они требуют от Президента принятия самых крутых мер, при необходимости и силовых, чтобы обеспечить подписание Союзного договора всеми республиками. События последних дней говорят о том, что для этого есть реальные основания. Другие считают, что союзное государство должно быть сильно в выполнении общенациональных функций, которыми наделяют его субъекты федерации, исходя из интересов страны в целом и суверенных прав каждой республики. В позиции первых они усматривают угрозу суверенитетам союзных республик и опасность превращения их в подчиненные территории, как это имело место в строго централизованном государстве.

Можно понять позиции тех и других. С одной стороны, трудно отказаться от модели сильного советского социалистического государства последних лет, обладавшего способностью быстро наводить порядок, подавлять «ослушников». Особенно это импонирует бывшим и сегодняшним аппаратным работникам, привыкшим командовать и повелевать сверху и мечтающим навести порядок в разрегулированном обществе старыми методами властвования, не исключая и репрессии.

С другой стороны, субъекты федерации не хотят снова попасть в ситуацию, подобную той, когда они были как бы

«придатками Центра», а личность и этносы лишались прав и свободы саморазвития и самоопределения. Однако чрезмерный акцент при этом на разгосударствление Союза вряд ли послужит делу его обновления. В этом заключается один из недостатков такого плана. Первостепенной задачей является достижение компромисса среди сторонников различных направлений создания нового Союза. Навязывание своей воли одной группой – другой и тем более попытки применения открытого давления и силы не продуктивны, т. к. могут лишь окончательно затянуть заключение Союзного договора либо превратить его в пакт диктата, что недопустимо.

Реальность такова, что накал центробежных сил в бывшем Союзе ССР не спадает. «Парад суверенитетов» республик, а также «войну законов», «бюджетные конфликты» между Центром и республиками нельзя объяснять только всплеском эмоций под влиянием изоляционизма, взявшего верх в национальных регионах. Сам «Союз содружества республик» своей многолетней тоталитарной политикой породил активное движение за самостоятельность и суверенные права.

Лечить причину в этом деле означает коренную перестройку самого Союза. Пытаться снова втиснуть, загнать республики в старую модель Союза столь же противоестественно, как и попытка силой отлучить их от союза между собой.

В центре доктрины создания обновленного Союза должно находиться всемерное содействие формированию таких реальных условий в стране, которые обладали бы растущей объективной притягательной силой для республик, лишь тогда центробежные силы постепенно уступили бы место новообъединительным, центростремительным отношениям. Этого нельзя добиться за один день. Но именно на это должна быть настроена деятельность всех здоровых перестроечных сил в обществе. Президентская власть и Правительство СССР в этом направлении еще не добились сколько-нибудь заметного успеха. Возникает даже сомнение относительно их способности разумно и положительно влиять на обстановку.

I

Опубликованный проект Союзного договора – результат ряда проработок и обсуждений, особенно активно проводившихся по инициативе Центра на разных уровнях в течение последней половины минувшего года. Мне и моим коллегам в качестве уполномоченных экспертов от республики пришлось на разных этапах участвовать в его подготовке, а также в выработке предложений и концепций Союзного договора, которые и были представлены от Казахской ССР. Могу сказать, что проект Союзного договора в части изложения основных его принципов отражает мнение преобладающего большинства представителей союзных республик. Кардинальное значение имеют следующие два взаимно связанных положения:

1. Каждая республика – участник Договора является суверенным государством и обладает всей полнотой государственной власти на своей территории. «Союз ССР – суверенное федеративное государство, образованное в результате добровольного объединения республик и осуществляющее государственную власть в пределах полномочий, которыми его наделили участники Договора» (из преамбулы).

2. «Республиканское законодательство на территории республик имеет верховенство по всем вопросам, за исключением тех, которые отнесены к ведению Союза. Законы Союза ССР, принятые по вопросам его компетенции, имеют верховенство и обязательны для исполнения на территории всех республик» (ст. 9).

При последовательном проведении в Договоре этих принципов Союз республик получил бы новую жизнь и вышел бы на столбовую дорожку обновленного развития. К сожалению, они оказались неработающими, не получили отражения в содержательных статьях и нормах проекта Договора. Обновленный союз по проекту выступает по сути как старый, лишь в новом обрамлении. Поэтому нет ничего удивительного в том, что, как показало его обсуждение на четвертом Съезде народных депутатов СССР и судя по реакции на местах, многими союзными республиками он встречен, мягко говоря, без особого энтузиазма.

Пересмотр разделения властных полномочий Союза и республик, основанного на признании их суверенитетов, – оселок, на котором проверяется истинная ценность всей словесной и законодательной риторики. Именно здесь, в этом вопросе, проект дает сбой, по сути сохраняя старое положение. Нет в нем ясного разграничения того, что относится к ведению Союза и федеральных учреждений, что относится к ведению республик и какие функции и полномочия составляют содержание совместной их деятельности. Казалось бы, в Договоре должны быть специальные статьи, посвященные каждому из этих вопросов, но их нет. Даны лишь полномочия Союза (ст. 5), проигнорированы полномочия входящих в него республик.

А как представляются полномочия Союза в Договоре? По существу они немногим отличаются от прежних. Нетрудно в этом убедиться, сравнив статью 73 действующей Конституции СССР, закрепляющую монополии власти Центра, и статьи 5, 7, 8 проекта Союзного договора, в которых идет речь о полномочиях Союза. Возьмем только основное в социально-экономической сфере. Согласно Конституции к ведению Союза ССР отнесены: проведение единой социально-экономической политики; разработка и утверждение единого государственного бюджета; руководство единой денежной и кредитной системой, установление налогов и доходов, поступающих на образование государственного бюджета; разработка и утверждение планов экономического и социального развития СССР и др. По проекту Договора к полномочиям Союза отнесены: определение совместно с республиками экономического развития страны и основ социальной политики, создание условий для развития общесоюзного рынка; проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; составление и исполнение союзного бюджета, установление союзных налогов и сборов. Как видно из этого, полномочия Центра в социально-экономической сфере также необъятны, как и прежде. Что касается такого «новшества», как упоминание о том, что некоторые важные функции Союза осуществляются «совместно с республиками», то оно, представляется, не будет играть существенной роли в сдерживании монополизма федеральных органов. Такое мнение основано на том, что, во-первых, совер-

шенно неясны содержание и механизм отправления функции «совместно с республиками» и чем она отличается от старой практики «согласования с республиками». Во-вторых, и прежде существовали, и ныне существуют, наряду с общесоюзными, союзно-республиканские министерства и государственные комитеты, в рамках которых Центр выступает «совместно с республиками», на самом же деле и согласно ст. 135 Конституции их деятельность направляется Советом министров СССР.

Неоцентрализм ясно просматривается в вопросах собственности. В проекте Договора признается, что «...республики являются собственниками земли, ее недр и других природных ресурсов на своей территории, а также государственного имущества за исключением той его части, которая необходима для осуществления полномочий Союза ССР». В то же время в нем указано, что «...регулирование законодательством республик отношений собственности на землю, ее недра и другие природные ресурсы не должно препятствовать реализации полномочий Союза» (ст. 7). А что означает это на деле? В Казахской ССР, например, более 17 млн. гектаров земли занято под нужды Министерства обороны СССР, более 90 процентов индустриального потенциала с его капиталами и имуществом являются союзными предприятиями, т. е. находятся вне собственности республики.

Не случайно и то, что в Договоре нет перечисления союзных органов правления – федеральных министерств и ведомств. В Союзном Договоре 1922 года оно содержалось. Не кроется ли за этим стремление сохранить и узаконить в незыблемости или в слегка обновленном виде прежнюю структуру центральной власти, которая остается в силе и сегодня? Такое опасение имеет достаточно оснований, поскольку разграничение полномочий Союза и республик, служащее основой схемы властной структуры, проведено во многом формально.

Многие надеялись, что решения четвертого Съезда народных депутатов СССР станут новой точкой отсчета и повлекут за собой скорейшее заключение Союзного договора. Сегодня нельзя сказать, что надежды эти оправдались. По крайней мере скептицизм в этой части заметно возрос, особенно после принятия на Съезде документов не только просто нерадикальных,

но и недостаточно трезвых и гибких в контексте сегодняшней ситуации в стране. Решение Съезда сохранить за обновленной федерацией прежнее название, т. е. Союз Советских Социалистических Республик, вызывает недоумение и протест. Это принципиальный политический вопрос. Некоторые депутаты резонно задавали вопрос, о каком социализме идет речь: о казарменном, тоталитарном, репрессивно-сталинском или застойно-брежневском? Одно было ясно: речь идет о его продолжении. Что это? Осуществление мечты о возврате к диктатуре «пролетарской демократии», ради преодоления которой велась перестройка? Опасения не беспочвенны. Голосованием было изменено ранее записанное в проекте Союзного договора, где говорилось, что его участники «...решили на новых началах построить свои отношения в Союзе суверенных советских республик», т. е. были проигнорированы голоса представителей большинства союзных республик против политизирования новой федерации.

На четвертом Съезде народных депутатов СССР были внесены значительные изменения и дополнения в Конституцию СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления. Они свидетельствовали, с одной стороны, об установлении президентской формы правления с новой структурой высших органов в стране и о наделении Президента широкими полномочиями, которые, видимо, и необходимы в непростых современных условиях перехода к рыночным отношениям. С другой стороны, в них возведено в конституционную норму если не тотальное всевластие, то во всяком случае либерализованное всевластие центральных органов Союза. Достаточно указать на вновь создаваемый Совет безопасности СССР, на который, наряду с другими обязанностями, возлагается поддержание надежной государственной, экономической и экологической безопасности в стране. Обладая столь многогранной функцией, он может оказаться, по-видимому, как и предполагается, выше всех других органов в аппарате Президента. Совет Федерации, созданный с целью «координации деятельности высших органов государственного управления Союза и республик» и «обеспечения участия республик в решении вопросов общесоюзного значения» (дополнения к ст. 127

Конституции СССР), может оказаться только совещательным органом, не способным контролировать решения Совета безопасности. Кабинет министров теперь согласно Конституции обеспечивает проведение «совместно с республиками единой финансовой, кредитной и денежной политики; составление и исполнение союзного бюджета; осуществление общесоюзных экономических и социальных программ и др.» (ст. 132). Словом, чрезвычайные полномочия по управлению, которыми наделен Президент на определенный период, становятся не временной, а конституционной нормой.

Таким образом, остается открытым вопрос, сделает ли сохранение за Центром командных полномочий по многим важнейшим вопросам Союз сильнее, остановит ли процесс его распада? Уверенности в этом нет. Более того, решения Съезда народных депутатов СССР по этому вопросу, образно говоря, выглядят, как «шаг вперед и два шага назад».

II

Еще не решены твердо некоторые важные организационные вопросы подготовки Договора. Каждый раз на встречах представителей союзных республик они поднимаются вновь и вновь, становятся объектами обсуждения и нередко расхождения. Камнем преткновения стали вопросы о роли и месте Центра на переговорах и об участниках Союзного договора. По этим вопросам нет ясной позиции ни у руководства Совета национальностей Верховного Совета СССР, ни у представителей Президентского Совета – основных организаторов встреч по обмену мнениями между республиками. За Центром признается то роль координатора, то роль равноправной стороны, то руководящее положение на переговорах по подготовке Договора. Не была исключением и самая последняя встреча в Москве, в середине декабря минувшего года, уполномоченных экспертов союзных республик.

Центр (Президент, Совет республики, Верховный Совет СССР), разумеется, не может находиться в стороне от подготовки Союзного договора. Нельзя не считаться с тем, что он в силу своего положения заинтересован в нем в неменьшей степени, чем республики. Для Центра Союзный договор – вопрос жизни. В то же время республики заключают договоры о союзе между собой, но не с Центром. Отсюда – и общая заинтересованность, и противоречивость. Центр обладает длительным опытом объединения республик в единый союз и возможностями использовать престиж наличной всесоюзной власти не только в организационных делах. Это преимущество существующей федерации может положительно влиять на обеспечение подготовки и заключения нового Союзного договора, но в то же время оно может легко перерасти и в диктат сверху, чего нельзя допустить.

Во всяком случае, Центр должен выступать в роли координатора, консультанта, отчасти и направляющей силы, особенно на согласительном этапе по подготовке и заключению Союзного договора.

В то же время Союзный договор – дело и самих республик. Как во всяком процессе, тем более в таком крупномасштабном

объединительном движении, как конструирование обновленного Союза, среди самих участников должно существовать организующее ядро, добровольно признаваемое республиками и облаченное их доверием. Такую роль на себя должна была взять РСФСР, и она, как и в период образования Союза ССР, могла бы внести цивилизующее начало в процесс подготовки и заключения Союзного договора.

Другим опорным политически острым и до конца не решенным организационным вопросом является определение участников Союзного договора. Речь идет об образующих субъектах союзного федеративного государства. В историческом плане при Советской власти согласно Конституции ССР (ст. 71) таковыми являлись союзные республики. На сегодня в этом важном вопросе существует неопределенность, во многом созданная политикой Центра и разными подходами официальных руководящих лиц союзных органов. Наметились четыре различающихся подхода.

1. По Закону о разграничении полномочий Союза и субъектов федерации, принятому Верховным Советом СССР, субъектами Союзного государства признаны наряду с союзными республиками и автономные образования, многие из которых за последние годы провозгласили себя республиками.

2. В подготовке и подписании Союзного договора как равноправные участники участвуют все республики и все автономные образования (автономные области и автономные округа).

3. В докладе Р.Н. Нишанова на четвертом Съезде народных депутатов СССР, посвященном подготовке Союзного договора, определенно проводилась идея о том, что субъектами всесоюзной федерации могут быть не только республики, национально автономные образования, но и отдельные этнические группы, компактно проживающие на территории той или иной республики.

4. Только союзные республики являются образующими субъектами Союза ССР, следовательно, на их ответственности лежит подготовка Союзного договора, и он может быть ими подписан. Что касается автономных республик, то они согласно Конституции находятся в составе союзных республик (ст. 82),

могут принимать участие в подготовке Договора и подписывать его, оставаясь в составе союзных республик.

В проекте Союзного договора эти вопросы решаются неопределенно. В нем вообще нет упоминания о союзных республиках. Его положение о том, что «...республики - участники Договора входят в Союз непосредственно либо в составе других республик, что не ущемляет их прав и не освобождает от обязанностей по Договору» (ст. 1), может быть растолковано довольно широко. Видимо, авторы проекта сознательно оставляют простор для различных толкований. Во всяком случае, это нельзя считать случайным упущением.

Мы полагаем, что наступило время более четкого определения позиции в вопросе о круге образующих субъектов нового Союзного федеративного государства. Ими могут и должны быть союзные республики. Возможно в этом качестве и участие ряда автономных республик, если они в конституционном порядке приобретут статус союзных республик. Ломка существующей структуры национально-государственного устройства страны только по инициативе снизу или по каким-то конъюнктурным соображениям нанесла бы большой ущерб конституционности политической системы общества, т. е. нарушая законность, способствовала бы насаждению хаоса.

Главное в Союзном договоре – это отношение по формуле: «республики – Центр – республики». Иначе говоря, с одной стороны, четкое разграничение полномочий в сферах законодательной, исполнительной и судебной властей между федеративным Союзом и республиками, а с другой – создание механизма прямой и обратной связи и взаимной ответственности и сбалансированности в осуществлении внешней и внутренней политики. Учитывая мощь консервативного крыла в обществе, в т. ч. в высших органах представительной и исполнительной власти, и существующий радикализм в движении за суверенитет в республиках – это сложнейшая задача. Однако без взаимных уступок и компромиссов Союз не обновить. Пришло время добровольного объединения республик в Союз и соответственно наделения ими Союза необходимыми полномочиями, чтобы он был и державным, и сильным, и демократическим.

Многое зависит от того, каков будет характер и объем власти Центра, скажем, на этапе политических реформ и перехода к рыночной экономике. По нашему мнению, Центр, кроме своих прямых функций обеспечения внешней и внутренней безопасности страны и заключения международных контрактов и соглашений, во внутренних делах должен стать преимущественно координирующим, нежели управляющим и командующим.

Только наиболее важные сферы экономики, народного хозяйства и социальной жизни общества, требующие общенационального руководства и регулирования, должны находиться в ведении Союза. При этом существенно сократится число министерств и других федеральных учреждений, в которых заняты сотни тысяч квалифицированных работников, разгрузится аппарат «давления» на республики.

Наиболее приемлемым способом ослабления и прекращения «войны законов», за которой стоят национальные интересы, является незамедлительное разграничение законодательных полномочий Союза и республик. Существующее положение, при котором Съезд и Верховный Совет СССР принимают законы по всем вопросам, а Президент своими указами требует, чтобы они действовали на всей территории страны, и отменяет один за другим законы республик, мягко говоря, малоэффективно и ведет к еще большему противостоянию сторон. Чем скорее будет понято это, тем быстрее можно будет овладеть ситуацией.

Нам представляется проблематичным достижение договоренности по всем этим вопросам в ближайшие дни и месяцы. Поэтому до подписания Союзного договора должен быть пройден путь закладки его основ в виде заключения последовательных отдельных соглашений между союзными республиками, между ними и Центром по неотложным общенациональным вопросам, скажем, в области экономических связей, общесоюзного рыночного пространства, которые давали бы конкретные представления о полномочиях, функциях Союза и его центральных органов. Начинать заключение Союзного договора надо с поэтапного решения всего комплекса кардинальных проблем, обеспечивающего создание обновленного Союза свободных республик.

Обновленный Союз и Российская Федерация

Неоднозначный отклик получило Обращение Верховного Совета Казахской ССР от 11 февраля с. г. ко всем парламентам республик, где по поводу предотвращения распада Союза было сказано, что «..особая миссия в этом деле принадлежит народным депутатам РСФСР, поскольку именно народы России, в полной мере испытывавшие гнет административно-командной системы, могут и должны сыграть конструктивную роль в формировании обновленного Союза». У одних такое заявление вызвало недоумение: почему это не адресовано Центру? Другие видели в нем предпосылки нарушения принципа равноправия союзных республик, когда одну из них хотят наделить ролью лидера. Многие, с кем пришлось сталкиваться, наоборот, высказываются в пользу обоснованности такого Обращения.

Обращение было принято Верховным Советом республики по инициативе и по предложению ее Президента Н.А. Назарбаева. Что касается «особой миссии» РСФСР, ее народа и Парламента на стадии создания обновленного Союза, то это было глубоко продуманным тезисом, направленным на преодоление, можно сказать, тупиковой ситуации, в которой оказалась подготовка к заключению Союзного договора. Здесь не место вдаваться в причины создавшегося сложного положения. Однако можно сказать однозначно, что инициативная деятельность Президента и Парламента Союза ССР, особенно активно развернувшаяся с середины прошлого года, несмотря на желание ускорить заключение нового Союзного договора, пока ощутимых результатов не дала. Главная причина неуспеха, как считают представители большинства союзных республик, — это попытка Центра навязать свои интересы, мало чем отличающиеся от имперских запросов прошлых лет, субъектам федерации. Такая установка, к сожалению, преобладает и в общегосударственной политике, подпитываясь определенной организационной силой, влияние которой в политической сфере все более усиливается. В этих условиях трудно рассчитывать на то, что взгляды окружения руководства страны могут быстро измениться в сторону радикального обновления Федеративного Союза.

Обновление Союза и укрепление его на новой основе – сегодня проблема, требующая незамедлительного решения, и она может быть решена при новой расстановке сил в объединительно-федеративном движении. Таким образом, призыв к народам, Парламенту и руководству РСФСР взять на себя активную конструктивную миссию в этом грандиозном по значению процессе обоснован и исторически, и политически.

Руководство страны, независимо от того, сознает оно это или нет, уже не в состоянии справиться со стихией разрушения, охватившей экономику и политику. И здесь уже не поможет только смена ориентиров. Создалась объективная необходимость в притоке новых сил для опоры, и, как это было всегда, демократические силы Российской Федерации в этих условиях более способны взять на себя ведущую роль в процессе объединения суверенных республик в единый союз.

Есть еще одно важное обстоятельство, скорее нравственно-психологического плана. Будем откровенны, в очищении идеологического завала в федеративных отношениях, создаваемого тоталитарной политикой Центра в течение многих десятилетий, РСФСР, несмотря на существующее сопротивление внутренних консервативных сил, и сегодня играет главную роль. Постепенно происходит сложный процесс позитивного прозрения среди народов национальных регионов, испытывавших на себе державный гнет, которые в большинстве своем центристско-имперскую политику Москвы в недавнем прошлом считали «делом русских». Сегодня произошло определенное прозрение. Стали различать русский народ и политику русских чиновников. В этом несомненная роль принадлежит Парламенту и руководству России. Рейтинг авторитета Б.Н. Ельцина в союзных республиках довольно высок, и сегодня, когда престиж власти неотвратимо падает, это имеет немаловажное значение.

Центральное правительство в течение многих десятилетий проводило во многих союзных республиках экономическую экспансию путем насаждения в них разветвленной сети так называемых союзных предприятий, всецело подчиненных Центру. Их удельный вес в индустриальном потенциале некоторых союзных республик доходил до 90 процентов. Многие из них с успехом могли бы вписаться в структуру республиканской

экономики, но избегали этого. Дело даже не в самих предприятиях, и полбеды, что они изъяты из ведения органов суверенных республик. Корень зла заключается в том, что эти союзные предприятия, например, в Казахстане, да и в ряде других республик, формировались из русскоязычных рабочих и руководства. Широко применялся завоз рабочей силы из-за пределов республики для работы вахтенным способом и по разрядке Центра. Кадры из местного населения, как правило, не готовились. Эти предприятия и их работники находились и ныне находятся в привилегированном положении. Они работают на современном оборудовании, в первую очередь снабжаются ресурсами и т. д. У работников – высокие оклады и лучшее социально-бытовое обслуживание. Эти союзные предприятия, по существу, стали элитными, а рабочие в них – «зелеными воротничками», опорой политической линии центрального руководства. Все это не служило на пользу престижу союзной власти и не способствовало укреплению межнациональных отношений. До поры до времени мало кто видел различие между Союзом ССР и РСФСР. Положение постепенно меняется. С принятием Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации она становится на самостоятельный путь в определении своей политики в рамках Союза, как и другие союзные республики. Сейчас проблемы и трудности в РСФСР и в других национальных регионах оказались во многом схожими.

Необходимость создания нового Союза свободных и суверенных республик сегодня ощущается наиболее остро, с ним народы связывают свои надежды на выход из углубляющегося кризиса. Есть и опасность: чаяние масс может быть использовано и сторонниками социалистического выбора. В целом одобряя исходящие от Президента и Совета Федерации меры, направленные на согласование проекта Союзного договора и скорейшее его подписание республиками, многие парламентарии Казахской ССР считают, что в этих условиях Российская Федерация, ее Парламент и руководство должны играть конструктивную роль, что послужит общей задаче консолидации сил перестройки.

Подготовка проекта Декларации о государственном суверенитете

Наша республика не спешила с принятием Декларации о государственном суверенитете, заняв выжидательную позицию. Политическая ситуация в СССР и РСФСР стремительно развивалась в пользу центробежных сил, и уже к последней четверти 1990 года почти всеми союзными республиками были приняты декларации о государственном суверенитете. Некоторые из них успели объявить себя независимыми.

Вторая сессия Верховного совета республики, открывшаяся 15 октября 1990 года, начала свою работу с обсуждения двух проектов Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР. Один из них, считавшийся основным, был опубликован и внесен на рассмотрение группой депутатов, в числе которой был и я. Проект был составлен по образцу деклараций других республик, но в более сдержанной форме. Другой проект, именовавшийся «альтернативным», был внесен от имени движения «Демократический Казахстан». Оба проекта составлялись наспех. По основным идеям и содержанию они были диаметрально противоположными. Расхождения были настолько принципиальными, что порой на карту ставился не столько суверенитет республики, сколько вообще ее существование как национально-государственного образования. Авторы и сторонники «альтернативного» проекта выступали, причем организованно и значительной группой депутатов, против почти всех статей «основного» проекта, в которых все же в какой-то степени шла речь о развитии культуры и языка, возрождении самобытности и национального достоинства казахского народа, хотя это давалось в контексте общей политики, относящейся ко всем национальностям, проживающим в Казахстане (Введение). Их явно не устраивала формулировка о том, что «Казахская ССР проявляет заботу об удовлетворении национально-культурных, духовных и языковых потребностей казахов, проживающих за пределами республики» (ст. 8, ч. 3). Они требовали снять из «основного» проекта всякие упоминания «о национальной государственности», «о праве нации на самоопределение», «о коренной нации

как о субъекте самоопределения» и др. В объяснительной записке к «альтернативному» проекту, распространенной среди депутатов Парламента, есть следующие места: «национальная государственность и правовое государство несовместимы»; «последовательное осуществление принципа национальной государственности в этнически смешанном обществе в конце концов приведет к тяжким и непоправимым последствиям». Его сторонниками объявлялось, что национальная государственность изжила себя. По их мнению, признание казахов коренной нацией приведет к установлению привилегий для них, хотя бы в области языка и культуры. А этого-то они не хотят и не признают. Здесь же, в письменном заявлении, с которым выступала депутатская группа, указывалось, что «..идея признания субъектом государственности коренной нации не оправдана ни теоретически, ни практически». Для них были неприемлемыми статьи «основного» проекта, регулирующие языковую политику в республике, а именно следующие его положения: «государственным языком Казахской ССР является казахский язык» (ст. 1); «русский язык в Казахской ССР является языком межнационального общения. Казахская ССР обеспечивает свободное функционирование русского языка наравне с государственным. Знание русского языка представителями всех национальностей Республики отвечает их коренным интересам» (ст. 2); «Казахская ССР проявляет государственную заботу о всестороннем развитии национально-русского и русско-национального двуязычия и многоязычия» (ст. 5).

Всем этим статьям представители «альтернативного» проекта противопоставляли идею о необходимости признания русского языка государственным, наряду с казахским. Аргументированные доводы их оппонентов о том, что казахский и русский языки имеют разный вес и занимают разное положение в обществе (один как средство коммуникации во всех сферах деятельности и как информационный инструмент, через который познается мир, а другой ныне сведен к чисто бытовому употреблению), и о том, что уравнивание их в стартовом состоянии, и без того потенциально неравном, неминуемо приведет к отмиранию, а затем и к гибели наиболее незащищенного из

них – казахского языка, не возымели действия. Такой процесс происходил и происходит в нашей повседневной жизни. Придание казахскому языку статуса государственности не направлено на ущемление других языков, тем более русского, ставшего одним из мировых языков, а преследует единственную цель – предотвратить полное исчезновение национального языка, явно наметившееся за годы советской власти.

Компромисс между сторонниками двух проектов не был достигнут, хотя сближение позиций, правда, не по принципиальным вопросам, все же наметилось. «Альтернативный» проект Декларации выражал взгляды по сути приверженцев имперской идеологии и части депутатов, выступающих против расширения суверенных прав союзных республик. Уже то, что Декларация в их трактовке называлась «О суверенитете Казахской ССР», а не об ее общегосударственном суверенитете, говорило о многом.

При всех недостатках обсуждение двух проектов Декларации имело положительный резонанс. Оно не только обнажило позиции отдельных групп депутатов и их политические ориентации, но и оказало определенное влияние на позиции «центристов», колеблющихся и неопределившихся депутатов.

Верховным Советом 16 октября была создана комиссия по обобщению предложений и замечаний и доработке проекта Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР. Возглавить ее было поручено мне. Комиссия состояла из 25 депутатов различных ориентаций. В их числе были ответственные партийные и советские работники, генералы, ученые. Работа комиссии проходила сложно и трудно. В основном обсуждались вопросы, по которым наметились принципиальные разногласия на пленарном заседании. Мне как председателю и как составителю обновленного варианта проекта после каждого обсуждения приходилось, не меняя своих принципиальных позиций, искать и находить взаимно приемлемые формулы статей, стремясь к компромиссу между блоками депутатов, производить сравнительный анализ, приводя обоснованные наукой и практикой доводы. Несмотря на это, по большинству вопросов, составляющих содержание проекта Декларации, голоса членов комиссии разделились, как 10 к 10 или 11 к 9

(около 5 ее членов отсутствовали постоянно), однако в пользу предлагаемого нами проекта.

25 октября 1990 года итоги работы Комиссии с одобренным большинством членов комиссии проектом Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР мною были доложены на сессии Верховного Совета. После шестичасового постатейного обсуждения без существенных изменений Декларация была принята.

День принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР – 25 октября 1990 г. – позже был объявлен Днем Республики, праздничным, т.е. нерабочим днем.

Принятие Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР вызвало духовный подъем и восторженные отклики различных слоев казахского народа и всех казахстанцев. Молодежная газета «Өркен» опубликовала письмо благодарности от лица молодежи Казахстана Президенту республики Н.А. Назарбаеву.

По поручению руководства Верховного Совета мною была подготовлена статья о Декларации, и она была опубликована одновременно с текстом Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР.

Документ исключительной важности¹

Наша республика приняла Декларацию о государственном суверенитете в числе последних. Это имело свои плюсы и минусы. Была возможность учесть положительный и негативный опыт других республик и наиболее рациональное из их деклараций, подойти более вдумчиво, с меньшими эмоциональными потерями к своему историческому решению. Следует учесть, что раньше в Советском Союзе не было практики принятия аналогичного политического документа. К минусам же можно отнести то, что усилилась критика Верховного Совета республики за его медлительность. Это шло со стороны тех, кто хотел бы не отстать от других республик и, не теряя времени, взяться за развитие процесса возрождения национальной жизни. Критикуют и те, кто, имея перед глазами опыт других республик, где принятие Декларации в ряде случаев совпало с усилением центробежных сил на местах и осложнило межнациональные отношения, выработали неодобрительное отношение к самому акту о государственном суверенитете. Кое-где эти настроения приняли митинговый характер и выплеснулись на улицу. Это мы видели во время работы сессии Верховного Совета.

В процессе работы над проектом Декларации поступило немало писем, коллективных обращений и телеграмм. Они детально изучались депутатами – членами комиссии, специально образованной для подготовки нового варианта Декларации. Результаты были доложены Верховному Совету. Рассмотрение данного документа на сессии Парламента было тщательным. Сама обработка проекта заняла почти десять дней. Постатейное обсуждение проекта последнего варианта на сессии Парламента заняло 6 часов.

Вначале следует уяснить себе значение Декларации и ее места среди других законодательных актов. В ней зафиксированы принципиальные положения, определяющие судьбу и статус республики, ее место в новой федерации, в союзном государстве, объем и пределы верховенства власти в сферах экономики, культуры, законодательства и территориального пространства. Приоритетность Декларации среди других государственных

¹ Казахстанская правда, 1990, 28 октября.

актов определена в ее заключительной части: «Декларация является основой для заключения Союзного договора, разработки новой Конституции Казахской ССР, законодательных актов, реализующих статус республики как суверенного государства».

Выражена твердая воля народа к тому, что Казахская ССР образует совместно с другими республиками новую федерацию и входит в нее (ст. 1). Однако не было указано, решение каких вопросов будет передано Союзу. Предполагалось, что они будут определяться в процессе заключения Союзного договора всеми союзными республиками. В решении всех вопросов внутренней жизни и внешней политики, кроме тех, которые делегированы федеральным учреждениям, Казахская ССР обладает всей полнотой власти (ст. 6). Это обеспечит обновление и перестройку общества, эффективность и оптимальность функционирования всех структур государственной власти и управления в интересах повышения благосостояния всего населения республики.

Государственный суверенитет республики остался бы мифом, если бы не опирался на полномочия в сфере экономики: «В исключительной собственности республики, составляя основу ее суверенитета, находятся земля и ее недра, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, культурные и исторические ценности народа, весь экономический, научно-технический потенциал – все национальное богатство, имеющееся на ее территории» (ст. 9).

Через всю Декларацию красной нитью проходит идея необходимости утвердить человека, независимо от его национальной принадлежности и убеждений, как полноправную и свободную личность и на этой основе добиться консолидации и укрепления дружбы народов, проживающих на территории республики, что является сегодня непосредственной и актуальной задачей и заботой государственности Казахской ССР. Эту высокую цель нельзя достичь в условиях замкнутости и изоляционизма. Поэтому подчеркивается значение норм Всеобщей декларации прав человека, а также права нации на свободное самоопределение, зафиксированного в Международной хартии

о гражданских и политических правах, принятых соответственно в 1948 и 1966 годах Организацией Объединенных Наций.

В рамках освоения общечеловеческих ценностей выделяется среди других задача осознания республикой ответственности за судьбу казахской нации, необходимость проявления государственной заботы о возрождении и развитии ее самобытной культуры и языка. Это вытекает из сути исторического факта самоопределения казахского народа и образования национальной государственности в рамках советской федерации. Это вытекает из того, что Республика Казахстан является единственным в мире эпицентром проживания казахского народа, и только в этом регионе решается его судьба. Это вытекает из ленинской национальной политики, основу которой составляет право наций на самоопределение, без которого «признание равноправия наций и интернациональной солидарности рабочих было бы на деле лишь пустым словом, лишь лицемерием». Аналогичная установка об ответственности государства за национальное возрождение народа является общепринятой. Так, в Декларации Таджикской ССР указано: «Глубоко осознавая историческую ответственность за судьбы таджикского народа и его национальной государственности...» В Декларации Украины этому вопросу посвящен целый раздел. Об этом же писал и Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин: «Надо дать автономии и малочисленным народам. Больше внимания следует уделить русскому населению. И это не шовинизм, а необходимое условие для национального возрождения».¹

Несмотря на очевидность подобной формулы, некоторая часть народных депутатов выступила против нее, по сути – против положения Декларации о том, что «Казахская ССР принимает меры по охране, защите и укреплению национальной государственности». Были предложения опустить слово «национальной», хотя все понимали, что этим самым выхолащивается само содержание союзной республики.

Отрицание наличия системы национальной государственности так или иначе ведет к отрицанию союзных, автономных республик и самой советской федерации, комплекса

¹ Литературная газета, 1990, 24января.

национально-государственного устройства, входящего в Конституцию СССР специальным разделом. В течение всей истории советского государства никогда и никем не отрицалась национальная советская государственность в союзных республиках.

Многочисленные отклики поступили на 8 статью опубликованного проекта, на ту ее часть, где сказано: «В Казахской ССР государственным языком является казахский язык, а русский – официальным языком». Казалось бы, это не должно было вызвать возражений, особенно со стороны русских, ибо признание русского языка официальным языком поднимало еще выше его статус. Но поскольку возражения поступали, было решено снять эту формулировку. Само по себе включение противоположного ей варианта в проект Декларации нарушило бы положение Закона Казахской ССР «О языках», принятого 22 сентября 1989 г., согласно которому казахский язык признан государственным, а русский – языком межнационального общения. Но самое главное состоит в том, что, изменив это положение и приняв новое, законодательный орган рисковал стать на старый путь, обрекавший казахский язык на неминуемое и быстрое вымирание.

Казахский и русский языки в правовом плане равноправны, но они не равны по своему фактическому положению и равными быть не могут. Первый является местным, региональным языком, активно вытесняемым из научно-технической сферы, почти полностью вытесненным из сферы официального делопроизводства в республике, а второй – язык науки, образования и мировой цивилизации. В силу этого они, имея равный статус, не смогут быть «дополняющими» друг друга в процессе параллельного движения. Это равносильно тому, как если бы велосипедиста поставили рядом с космическим кораблем и пустили их в свободное «плавающее» движение. Казахский язык в этих условиях неминуемо будет девальвирован и обречен на исчезновение. Было бы прекрасно, если бы казахский язык обладал внутренними ресурсами наравне с русским и они стали бы государственными. Но это невозможно. Только предоставление некоторых «преимуществ» языку коренной нации – единственное условие обеспечения его бытия, сохранения и возрождения. Как видно, в этом нет

ни «злого умысла», ни попытки ущемления равноправного развития русского языка в республике.

Неоднозначна была реакция на то место статьи 11, где говорилось: «Казахская ССР сохраняет за собой право свободного выхода из Союза в установленном порядке и с учетом интересов коренной нации». Заранее отмечу, что последней фразы «с учетом интересов коренной нации» нет в принятой Декларации. Именно она стала одним из мотивов брожения среди части русскоязычного населения.

Надо сказать, что в замысле авторов указанного положения не было никаких подвохов. Однако его оппоненты считали, что оно может служить основанием для неверного истолкования в том плане, что якобы коренная нация и ее интересы будут решающими в вопросе о выходе из состава Союза. Дело в том, что неоднократные обсуждения в Москве показали, что в ряде республик, таких как, к примеру, Абхазская АССР, где коренная нация составляет сегодня абсолютное меньшинство (около 20%), при решении вопросов путем референдума, в т. ч. и о выходе или невыходе из состава союзной республики, наряду с интересами всего населения региона должны приниматься во внимание и интересы коренной нации, поскольку субъектом самоопределения является именно она. Составители проекта Декларации хотели передать эту мысль, которая, видимо, найдет отражение в Союзном договоре или в поправках к Закону о выходе из Союза ССР.

Сегодня общая ситуация такова, что нельзя давать никакого повода для разночтения, особенно вопросов, относящихся к сфере межнациональных отношений. Тем более процедурные вопросы, как бы они ни были важны, должны регулироваться в других актах.

Таков смысл некоторых основных положений Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР. Ряд ее статей вводится в действие через Союзный договор, заключение которого предстоит, и через Конституцию республики, работа над проектом которой уже началась.

Текущая задача состоит, во-первых, в том, чтобы правильно понять и осмыслить содержание и назначение декларируемых норм в контексте увеличения конструктивного вклада

нашей республики в происходящие перестроечные процессы. Во-вторых, в том, чтобы без промедления начинать реализовывать нормы Декларации, в особенности в части надлежащего обеспечения прав и свобод личности, утверждения общечеловеческих ценностей во взаимоотношениях людей различных национальностей, проживающих в Казахстане.

РАЗДЕЛ II

ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ ПЕРВОЙ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

До того как был разработан рабочий проект первой Конституции Республики Казахстан, годный для обсуждения на официальном уровне, Конституционной комиссией была проведена серьезная подготовительная работа. Началась она вслед за принятием Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и в порядке воплощения в жизнь ее установки о том, что «Декларация является основой для заключения Союзного договора, разработки новой Конституции Казахской ССР, законодательных актов, реализующих статус республики как суверенного государства» (п. 17).

Верховный Совет 16 декабря 1990 г. образовал Конституционную комиссию во главе с Председателем Парламента Е.М. Асанбаевым. При ней были созданы рабочая и экспертная группы. Последнюю возглавлял я.

По моему предложению в Алма-Ате, в Доме дружбы, 15–17 мая 1991 г. был проведен «круглый стол» для обсуждения проблемы «Союзный договор, суверенитет и Конституция союзной республики». Быть его официальными организаторами согласились: Президиум Верховного Совета республики; Институт государства и права Академии наук Союза ССР; Институт государства и права Академии наук Казахской ССР. Вступительное слово произнес Председатель Верховного Совета Е.М. Асанбаев. С докладами выступили: директор Института государства и права АН СССР, член-корреспондент АН СССР Б.Н. Топорнин; заведующий отделом того же Института И.Ш. Муксимов («Разграничение компетенции Союза и республик в обновленной федерации»); председатель Комитета по экономике Казахской ССР К.А. Абдуллаев («Союзный договор и собственность Казахской ССР»); академик АН Казахской ССР С.З. Зиманов («О концепции и структуре Конституции Казахской ССР»); член-корреспондент АН Казахской ССР Г. Сапаргалиев («Союзный договор и Конституция Казахской ССР»).

В работе «круглого стола» принимали участие депутаты Верховного Совета, работники правительственного аппарата и министерств, ученые-юристы, политологи. Обсуждение было свободным и весьма полезным. Оно наметило основные направления и пути конституционной реформы в республике. Ниже приводится текст моего доклада.

О концепции и структуре Конституции Казахской ССР¹

Нетрудно предвидеть, что скоро начнется полоса «конституционной лихорадки» в Союзе и республиках. Конституционные комиссии, созданные и создаваемые парламентами, начнут активизировать свою работу. Начинается новый этап, более сложный в законотворчестве. В этих условиях обмен взглядами, установками и опытом между республиками, их парламентскими деятелями, в ученой среде является необходимостью, пополнит банк конституционных идей, чему и посвящен настоящий «круглый стол», на обсуждение которого нами вносятся некоторые соображения относительно концепции и структуры Конституции Казахской ССР.

I

Конституция республики, принятая немногим более десяти лет тому назад, политизирована, декларативна, в своих нормах закрепляет принципы и институты «социалистического общенародного государства», авторитарной власти. В ней Казахская ССР формально провозглашается как «...суверенное советское социалистическое государство...» (ст. 68). На деле республика была бесправной, окраинной территорией, управляемой административно-командной системой Центра. Годы перестройки внесли в Конституцию ряд поправок, отражающих веяние новой эпохи, нового мышления. Отменена шестая статья о руководящей роли КПСС, установлено, что все организации и движения «действуют в рамках Конституции Казахской ССР и законов Казахской ССР» (ст. 7), провозглашено право граждан на объединение, участие в массовых движениях (ст. 49). Существенные изменения внесены в структуру государственной власти и управления. Учреждена президентская власть. Реорганизованы Верховный Совет и Правительство республики. Эти и другие поправки, однако, не коснулись основ общественного и политического развития

¹ Текст доклада, размноженный на ротапринте, был роздан заранее участникам «круглого стола».

республики. Меньше всего они отразили демократический процесс, происходящий в стране и в республике.

Конституция Казахской ССР была «кабинетной» со всеми вытекающими из этого недостатками. Полностью списанная с Конституции СССР, она создавалась в кабинетах административной и партийной бюрократии. В проекте она широко не афишировалась и не обсуждалась в народе. Даже те, кто по своему положению должны были участвовать в ее разработке, не имели доступа к подготовленному проекту Конституции, который хранился в сейфе Президиума Верховного Совета Казахской ССР вплоть до официального утверждения. Парадокс, но это было.

Критическая оценка действующей, но устаревшей Конституции с позиции задач и перспектив перестроечных процессов не означает разрыва преемственной связи с ней новой Конституции Казахской ССР, разработка которой началась. Рациональное зерно в накопленном опыте конституционного развития страны в целом и республики в частности должно было быть использовано. Замена декларативных пропагандистской направленности положений Конституции реальными и жизнедеятельными нормами, направленными на создание цивилизованного общества с демократическими институтами, обеспечение и защита прав и свобод граждан представляют как бы канву основной работы над новой Конституцией республики. Из действующей Конституции среди других должны быть заимствованы и наполнены конкретным и реальным содержанием в свете Декларации Казахской ССР о государственном суверенитете и Союзного договора, принятие которого ожидается в самое ближайшее время, идеи о суверенитете союзной республики.

II

Идейно-политические, мировоззренческие установки, законодательные предпосылки и их осмысление представляют собой основу конституционной деятельности. Конституция Казахской ССР должна в концентрированном виде выразить то, что играет ведущую роль в движении республики к прогрессу, к созданию цивилизованного общества в рамках Союза, но со своей национальной спецификой.

Основные направления развития страны в условиях перестройки более или менее становятся определенными. Переход к свободным рыночным отношениям от их начальной формы к более развитым со всеми их компонентами, и в соответствии с ними преобразование всей политической структуры общества, в т. ч. демократических институтов и основ власти, в контексте строительства демократического государства составляет определяющий общий мотив прогресса. К особенностям этого прогресса относится то, что он происходит в условиях возрождения национального сознания в республиках, поиска национальностями новых путей самоутверждения и самовыражения, растущего движения за создание обновленного Союза республик на принципиально новой основе. Конституция Казахской ССР должна закрепить перспективные тенденции в перестроечном процессе и придать им законодательную силу.

Определение статуса республики в составе нового Союза в принципиальном плане и раскрытие их, в первую очередь, в полномочиях и структуре системы республиканских органов власти, т. е. создание надежного работающего механизма, обеспечивающего государственный суверенитет, – основная задача, стоящая перед Конституцией Казахской ССР. В совместном заявлении «десяти» признано, что «меры по стабилизации обстановки и преодолению кризиса немыслимы без кардинального повышения роли союзных республик».¹ Это относится не только к этапу выхода из кризиса. Оно отражает структурное перераспределение функций и ответственности в обновленной федерации.

¹ Имеется в виду заявление десяти реформаторов, в котором содержался призыв к созданию обновленного Союза ССР // Известия, 1991, 25 апреля.

В преамбуле Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, принятой 25 октября 1990 г., даны принципиальные оценки, какой должна быть Конституция республики. Она должна исходить из факта признания республики как части мировой цивилизации, из необходимости создания достойных и равных условий жизни для всех граждан, в ней проживающих, и в то же время из ответственности республики за судьбу казахской нации.

Действующая Конституция Казахской ССР, да и Конституция СССР, не содержат понятия «правового государства», а законы и законность рассматривают как функции власти, ее придаток. Приоритет отдается властным полномочиям и властным отношениям, границы которых малоопределенны. Структура Конституции всецело подчинена этой цели. Это видно хотя бы из того, что в конструкции политического строя общества доминирует одно цельное понятие «органы государственной власти и управления». Различаются эти органы по вертикали (высшие и местные), им посвящены все три раздела. Строгая субординация и соподчиненность различных уровней властных органов, на вершине которых находятся единоличные союзные структуры, возведены в ранг конституционной нормы.

Создание правового государства предполагает: во-первых, разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых самостоятельна в функциях и несении ответственности за выполнение этих функций. В то же время все они представляют собой сбалансированное в функциях, по взаимной связи и ответственности многообразие в достижении единой, высокой, демократической цели; во-вторых, признание приоритета законности, обязанность всех структур и институциональных учреждений властей действовать в соответствии с законами и в рамках законности; в-третьих, наличие механизма наблюдения и контроля за законностью действий государственных, негосударственных и частных учреждений, объединений и лиц, механизма, обеспечивающего неременное наступление ответственности и применение санкций в случаях отклонения от предписаний законов и их нарушения.

Будущая Конституция Казахской ССР должна выразить идею правового государства, а главное – воплотить ее в реаль-

ную структуру и в реальные жизненные отношения. Трудностей здесь немало. Они связаны с тем, что у нас не было еще опыта строительства правовой государственной системы в СССР и тем более в союзных республиках. Не было и теоретических разработок. Серьезное намерение, выражающее стремление создать такую государственную систему, появившееся одновременно с перестройкой, пока еще остается на уровне планов на будущее. Даже начало его реализации оттягивается из-за кризисной ситуации, поразившей все сферы жизни общества. Однако само устремление к правовому государству, убеждение в его необходимости, растущее в высших органах власти и в народе, являются значительным завоеванием политической мысли.

Сегодня мы оказались в ситуации, когда разработка и принятие Конституций СССР и республик выдвигаются в качестве первоочередной политической задачи и расцениваются как одно из основных средств программы выхода из экономического кризиса, стабилизации политического положения и упрочения властных и управленческих отношений. Это означает, что разработка и принятие конституций СССР, Казахской ССР и других республик переводятся на практические рельсы.

Как воплотить идею создания режима правового государства, в котором авторитеты закона и законности были бы безусловными? По какой модели изложить структуру власти, управления в республике и закрепить их в положениях Конституции?

Остановимся на одном аспекте этой сложной проблемы.

Мы склоняемся к тому, чтобы в Конституции Казахской ССР при изложении системы органов государства выделялись три относительно самостоятельных раздела, посвященных законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти, каждой в отдельности, которые, при автономной ответственности, в то же время связаны между собою. Вся система и разновидности органов власти и управления должны «вмещаться» в эти разделы. Ни один орган, если он государственный, выступающий от имени государства, не должен остаться вне рамок трех властных подсистем и не может находиться в особом, как бы «подвешенном», состоянии. Так, в разделе, посвященном

законодательной власти, должны быть основополагающие нормы о Парламенте республики, его структурных органах – Президиуме Верховного Совета, постоянных комитетах и комиссиях, об их деятельности и ответственности в системе властей, а также о порядке их формирования. Раздел об исполнительной власти должен включать главы и статьи о Президенте, Правительстве, о республиканских и местных органах управления, в т. ч. об органах надзора, контроля, инспекции и охраны правопорядка. Раздел, посвященный судебной власти, должен охватывать все органы, осуществляющие судебную функцию, независимо от уровня их организации, характера рассматриваемых ими дел и отношений, а также принципиально важных форм и процедуры отправления суда. В этот перечень подпадают Конституционный суд, от Верховного суда до местных народных судов, а также хозяйственные, арбитражные, семейные и мировые суды, если они будут организованы. Все они охватываются общим понятием органов правосудия.

В правовом государстве особую ответственность несут государственные служащие, Парламент и депутаты. От их гражданской и профессиональной деятельности во многом зависит состояние общества, законность и нравственный климат в нем. Конституционное закрепление механизма надзора, контроля над законностью действий государственных служащих, особенно в высших звеньях администрации, также актуально в наших условиях.

III

В действующей Конституции Казахской ССР, как и в Конституции СССР, имеется специальный раздел, посвященный правосудию, арбитражу и прокурорскому надзору. Эти органы не отнесены к органам государственной власти и управления. В условиях культа личности и преобладания насильственных методов в управлении это было закономерно. Мы считаем, что традиционные места и функциональные определения этих органов в структуре новой Конституции Казахской ССР должны быть пересмотрены, причем существенным образом. Два фактора являются определяющими при подходе к этому вопросу. Во-первых, многолетний опыт функционирования этих органов; во-вторых, новое предназначение этих органов и установление того, насколько успешно они могут нести и выполнять новые функции, оставаясь «особыми» в прежнем статус-кво.

На эти два важных вопроса трудно дать утвердительные ответы. Нельзя, разумеется, умалять определенную позитивную роль правоохранительных органов, в т. ч. судебных и прокурорских, в социалистическом и экономическом преобразовании общества. Однако в контексте задач по развитию демократических институтов, по расширению и утверждению свободы личности, умножению общечеловеческих и национальных ценностей в обществе роль правоохранительных органов не была столь блестяща, т. к. в большей степени, чем другие органы государства, они были приспособлены для проведения жесткой, насильственной политики авторитарной власти. Такое назначение этих органов в условиях крутых перемен должно быть коренным образом изменено. В центре деятельности правоохранительных органов сегодня и в перспективе должны стоять интересы личности, забота о строительстве цивилизованного гуманного общества.

Для тоталитарной власти было характерно судебные, прокурорские и другие правоохранительные органы держать не только как самостоятельные в своих специфических функциях, а вообще отдельно от исполнительной и управленческой власти. Наделение же их статусом надзора и надвластности над органами государственной власти и управления привело к

использованию их как орудия партийного «принуждения». В условиях отсутствия верховной партийной власти правоохранительным органам (кроме судебных), как бы ни были специфичны их функции, надлежит быть в структуре исполнительной власти. Власть управления обществом в широком смысле осуществляется по цепи «разработка плана действия – команда – исполнение» и по линии обратной связи. Специфика органов правосудия, прокуратуры, арбитража состоит в том, что они в основном задействованы в последнем звене этой единой цепи управленческой деятельности – на участке «исполнение». Надзор, контроль, введение в действие мер ответственности и санкции – суть, важнейшие составные черты их общеуправленческой деятельности.

Отделение правоохранительных органов от органов власти и управления привело к увеличению разрыва между ними и к отчуждению первых от вторых, к утрате контрольных функций властных органов над правоохранительными и бесконтрольности последних. Это имело крупные негативные последствия.

Все это указывает на обоснованность нашей постановки о необходимости рассматривать правоохранительные органы, в т. ч. и прокуратуру, в контексте разделения властей и в их рамках. Это означает, что в структуре Конституции Казахской ССР органы правосудия, включая арбитраж, войдут в раздел «Судебная власть». Остальные органы, в т. ч. и прокуратура, и управление юстиции, должны войти в составную часть исполнительной власти. Они являются учреждениями управления.

Что может дать такое новое структурное построение Конституции Казахской ССР? По-нашему мнению, оно будет способствовать оптимальности, слаженности и эффективности деятельности органов исполнительной власти, в большей степени обеспечит внутреннее их единство и полноту отправления функций.

IV

Конституция Казахской ССР должна исходить из принципиального положения о том, что необходимо судебную власть, т. е. осуществляющие ее органы, превратить в органы подлинного, а не формального правосудия с независимой правосудностью, но зависимой в плане их ответственности за свои решения. Судебная власть в правовом государстве должна стать источником справедливости и законности. Надо неуклонно идти к тому, чтобы каждый, ищущий справедливости и восстановления законности, мог найти их в органах правосудия. Высокая ответственность судов делает необходимым установление над ними обеспечивающего эту ответственность специфического контроля.

Судебная власть в правовом государстве выступает как высший гарант соблюдения законности, в т. ч. и ею самой, и, являясь арбитром высшего доверия в спорах о законности самого закона, восстанавливает каждый раз нарушенное право, создавая ситуацию взаимного сдерживания и уравновешенности действий между субъектами конфликтной ситуации. Отсюда возникает такая необходимость, чтобы система судебной власти была структурно цельна и едина в раздельности. Нельзя согласиться с мнением, когда хотят наделить Конституционный суд республики особой ролью, по существу отличной от роли «рядовой» судебной власти, т. е. вывести Конституционный суд из ее структуры. Одно дело – верховность функции Конституционного суда, другое дело – его исключительность. Мы считаем, что нельзя пойти на абсолютизирование Конституционного суда. Это неразумно с различных позиций. При этом судебная власть теряет свою системность, становится структурно ущербной и незавершенной, что ведет к ее организационной и функциональной недостаточности. Статус и место Конституционного суда определяются в системе судебной власти и должны рассматриваться в разделе, ей посвященном.

Проект Конституции (подготовительный этап)

Рабочая группа по подготовке рабочего варианта проекта Конституции в марте 1991 года составила структуру будущей Конституции республики и запросила мнение экспертной группы, руководителем которой я являлся. Пока речь шла именно о структуре построения Конституции, экспертная группа приняла предложенный мною вариант ответа с непринципиальными уточнениями и 8 апреля 1991 г. направила на имя руководителя рабочей группы З.Л. Федотовой письмо следующего содержания:

«Экспертная группа ознакомилась со структурой проекта Конституции Казахской ССР, предложенной рабочей группой Конституционной комиссии, и считает, что она должна быть скорректирована в некоторых основных аспектах.

Экспертная группа предлагает свое видение структуры Конституции Казахской ССР.

Преамбула.

1. Принципы конституционного строя (народ, общество, государство и закон).

2. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина.

3. Суверенитет республики и ее статус в Союзе суверенных государств.

4. Собственность и свободное предпринимательство.

5. Принципы разделения властей.

6. Законодательная власть.

7. Исполнительная власть.

8. Судебная власть.

9. О государственной службе.

10. Специальные органы борьбы с нарушениями законности и с преступностью: Прокуратура, Министерство юстиции и Следственный комитет.

11. Порядок изменения Конституции.

12. Флаг, герб и столица Казахской Союзной республики».

К октябрю 1991 года рабочей группой был подготовлен первый вариант проекта Конституции для официального обсуж-

дения в Конституционной комиссии. 5 ноября 1991 года мною был получен нижеследующий документ.

«Руководителю группы по проведению правовой экспертизы проекта Новой Конституции Казахской ССР т. Зиманову С.З.

Направляю Вам проект новой Конституции республики, рассмотренный Конституционной комиссией и доработанный с учетом высказанных ее членами замечаний и предложений. Прошу до 20 ноября 1991 года подготовить экспертное заключение по данному проекту и представить его заместителю Председателя Конституционной комиссии т. Федотовой З.Л.

Председатель Конституционной комиссии Верховного Совета Казахской ССР Е. Асанбаев».

2 декабря 1991 года было составлено экспертное заключение по первому проекту Конституции Республики Казахстан, текст которого приводится ниже.¹

Проект Конституции, одобренный Конституционной комиссией Верховного Совета республики, поступил на заключение в группу по проведению правовой экспертизы 5 ноября 1991 г. Обсудив на заседаниях 14, 18, 22 ноября и 2 декабря с. г. представленный проект, группа пришла к следующему заключению.

Проделана немалая работа над проектом. В нем учтен опыт конституционных комиссий других бывших союзных республик.

Представленный проект Конституции по своей структуре и содержанию можно принять за начальный вариант на сложном пути поиска новой ее модели, отвечающей переходному этапу развития общества от тоталитаризма к демократическому правовому государству с рыночной экономикой.

1. Разработчиками проекта явно недостаточно использованы материалы научных конференций по проблемам конституций республик, состоявшихся в 1991 году в Белоруссии, в Москве и в Алма-Ате. Не принята во внимание и не нашла отражения в проекте предложенная экспертной группой в апреле 1991 года структура Конституции Казахской Республики. В частности, обойдены такие вопросы, как «Суверенитет Республики и Союз Суверенных государств»; «Собственность и предпринимательская деятельность»; «Об ответственности государственных служащих».

2. Одним из основных недостатков предлагаемого проекта является весьма слабое отражение в нем конкретных условий и особенностей развития республики и ее народа. Кроме названия «Республика Казахстан», нет свидетельств того, что этот документ относится именно к нашей республике, которой, кроме решения общих задач, предстоит преодолеть последствия антинародной национальной политики, по существу колони-

¹ Текст экспортного заключения написан лично мною по итогам обсуждения в экспертной группе.

торской, в экономике, в межнациональных отношениях, культуре, образовании, воспитании, формировании этнического сознания.

3. Государство есть целостная, организованная система. Для того чтобы Конституция выполнила свою миссию, она должна быть столь же целостной и организованной системой, как и моделируемое ею государство. Системность Конституции обуславливается прежде всего и главным образом лежащей в ее основании концептуальной и целостной идеей. Конституция в этом плане – это всегда документ моноидеи. Содержанием этой высокой Конституционной идеи должны быть строительство демократического государства, обустройство гражданского общества и утверждение в них цивилизованного правового порядка. Авторам проекта Конституции республики надлежало осуществить сложную творческую задачу, связанную с проекцией идеи гражданского общества и правового государства на конкретно-историческую реальность современного Казахстана, с перспективой развития национальной государственности и использования ее возможностей в интересах народа.

Дело не только в том, что авторы проекта, отступив от представленной в начале 1991 г. структуры Конституции Казахской ССР, без всяких к тому оснований отказались от понятий «гражданское общество» и «правовое государство» и тем самым теоретически обескровили проект, лишили его идейного и интеллектуального стержня. Непременным условием перехода Казахстана от тоталитаризма к демократии, не отягощенного опасными историческими издержками, должно явиться ясное представление о соотношениях понятий гражданского общества, правового государства и национальной государственности, о их взаимосвязи и несущих функциях. Гражданское общество и правовое государство – цель, к достижению которой следует стремиться. Нельзя упускать и то, что на современном этапе значительную созидательную роль выполняет национальная государственность, возможности которой далеко еще не раскрыты и не использованы. Конституция должна содержать принципиальные установки по этим вопросам.

4. Разделение властей на три ветви – фундаментальный принцип организации и построения демократического,

правового государства. Хотя он провозглашен в разделе «Основы конституционного строя», однако в содержании проекта слабо реализован. Создается впечатление, что принятая рабочей группой структура Конституции является искусственным объединением старого с добавлением нового, и потому не может быть эффективной.

Проектом не предложен механизм осуществления Парламентом контроля за деятельностью исполнительной власти, особенно высшего ее звена. Не конституировано должным образом особое, исключительное положение судебной власти в системе государственных установлений. Не предусмотрено, в частности, когда суд должен быть коллегиальным, а когда – единоличным.

В правовом государстве кардинально изменяются назначение, статус прокуратуры, однако преобразование ее по проекту не осуществлено. Судя по статье 96, на прокуратуру, как и ранее, возлагается старая, не оправдавшая себя функция общего надзора за законностью вообще, эффективное исполнение которой абсолютно исключено. В то же время проект не предусматривает создания системы контрольных инстанций, что оставляет открытым вопрос об образовавшемся в условиях переходного периода опасном вакууме в системе властвования. Неудачна и глава 16 «Местная власть», где не проводится разграничения между государственным управлением регионами и самоуправлением на местах. В проекте, с которым связываются надежды на строительство правового государства, отсутствуют положения о режиме государственной службы и о государственных служащих, их статусе и ответственности.

5. Раздел, посвященный правам и свободам личности, состоит из семи глав и почти из пятидесяти статей, которые в большинстве своем декларативны. Необходимо, чтобы нормы Конституции были конкретными и реализуемыми как самим государством, так и его гражданами.

6. В главе 5 этого раздела «Экономические и социальные права» следует отразить тот характерный социально-экономический сдвиг, который произошел в обществе за истекшие годы, и перспективы, сказать о свободе частной хозяйственной инициативы как условии действительного перехода к рынку,

о социальной направленности развития общества и др. В настоящем виде глава такого рода норм не содержит, она вполне традиционна и, кроме зафиксированного в ст. 19 права гражданина на забастовку, никаких заметных новаций не включает. Недостаточно ограничиться общим указанием о том, что «Государство осуществляет регулирование экономики» (ст. 44). Такая обобщенная формула неизбежно вызовет противоречивые толкования.

7. У членов группы имеется значительное число частных, в т. ч. и поштатейных замечаний, в обсуждении которых они готовы принять участие с авторами проекта.

8. К сожалению, к проекту не приложена пояснительная записка, что не позволяет оценить исходный замысел авторов и меру его осуществления.

Экспертная группа вынесла следующие рекомендации:

а) представленный проект Конституции республики не может быть опубликован для всенародного обсуждения. Работу над проектом следует продолжить. Надо организовать обсуждение проекта до официального представления его на рассмотрение Конституционной комиссии. При решении вопроса об опубликовании проекта Конституции следует иметь в виду, что, во-первых, содержание проекта должно благоприятным образом воздействовать на массовое сознание, способствовать консолидации и упрочению многонационального казахстанского общества, отвечать духовным запросам различных социальных и этнических слоев. Во-вторых, Конституция – визитная карточка республики Казахстан в мировом сообществе, удостоверение ее высокого культурного, интеллектуального уровня, свидетельство правовой, политической и государственной зрелости;

б) желательно посвятить одно из заседаний Конституционной комиссии рассмотрению и обсуждению позиций рабочей и экспертной группы;

в) целесообразно подготовить ко всенародному обсуждению два или три альтернативных проекта Конституции Казахской ССР. Для их разработки создать параллельно действующие рабочие группы, обеспечить их необходимыми материально-финансовыми условиями. Экспертная группа считает, что одну из

таких групп мог бы возглавить академик АН Казахской ССР, народный депутат Казахской ССР Зиманов С.З.

Члены экспертной группы по правовой оценке проекта Конституции: академики – С. Зиманов, М. Баймаханов; доктора юридических наук – С. Сабикенов, Н. Мухитдинов; доктора философских наук – В. Трошихин, А. Аргынбаев; старший научный сотрудник А. Вайсберг; кандидаты юридических наук – М. Ибрагимов, А. Камназаров. Члены экспертной группы: А. Нысанбаев, Ю. Хитрин, А. Кожанов, А. Ротницкий – участия в обсуждении не принимали.

Конституция Республики Казахстан. Проблемы и предложения¹

На пути подготовки проекта новой Конституции Казахстана были значительные трудности. На первый план я поставил бы сложность осмысления и осознания перспектив масштабных преобразований, происходящих в политической, экономической и социальной сферах не только в республике, но и в Содружестве Независимых Государств. Нестабильность государственных и экономических структур и их переходный характер не дают еще достаточного опыта для конституирования общественно-политической системы. Предстояло решить и профессиональную задачу перевода накопленного знания об обществе в поле конституционных принципов и норм, которая сама по себе была непростой. Сказывалось то, что у нас вовсе не было опыта по моделированию конституционного развития государства.

Конституции и Конституционные законы Казахской ССР на самом деле являлись дословными копиями соответствующих общесоюзных актов. Да и Конституция бывшего Союза не была рассчитана на политико-правовое обеспечение реальной свободы своих граждан, за исключением норм о государственной структуре, она не была работающей. Достаточно сказать, что за 40 лет (с 1936 по 1976 гг.) Верховный суд бывшего Союза в своих решениях только один раз сослался на Конституцию. Теперь предстояло создать в принципе другую – работающую Конституцию, нормы которой в значительной степени были бы нормами прямого действия. Конституцию, которая работала бы на человека и явилась бы в этом плане основной законодательной базой.

Имеются и условия, и факторы, содействующие преодолению трудностей в подготовке проекта Конституции республики. Мы не одни в этом важном деле. В ходе развития процесса «суверенизации» бывших союзных республик, особенно после

¹ Это предложение не встретило поддержки в руководстве Президиума Верховного Совета. Доводы вроде «достаточно одной рабочей группы», «зачем устраивать соревнования» прозвучали скорее из-за опасения потери монополизма рабочей группы.

распада Союза ССР и провозглашения ими государственной независимости, наблюдается своеобразный «конституционный бум». Это дает возможность обмениваться опытом, учиться друг у друга непросто науке конституционного оформления новых государств. Серьезным подспорьем для конституционной комиссии был и мировой опыт демократических государств Запада и Востока, добившихся больших успехов в создании и укреплении конституционного строя.

Таким образом, наряду с большими трудностями, были и объективные возможности их преодоления. Вопрос во многом упирался в достаточно умелое и творчески гибкое использование этих возможностей.

Рабочая и экспертная группы по подготовке проекта Конституции республики, созданные почти год тому назад, проделали немалую работу. Общими усилиями подготовлен вариант проекта Конституции, который вынесен на обсуждение Конституционной комиссии. В нем сделана попытка проблемы общества и государства рассматривать с позиции человека, его прав и свобод. Однако деятельность рабочей группы при подготовке очередной модели проекта Конституции, недостаточно внимания уделявшей анализу скопившегося позитивного опыта и компетентных мнений, в содержательном плане является все еще недостаточно эффективной. Автор данной статьи возглавлял экспертную группу в Конституционной комиссии. В ее задачу входила экспертная оценка подготовленного рабочей группой варианта проекта Конституции. Мне пришлось участвовать в обсуждениях нескольких вариантов проекта Конституции, а также и на последнем заседании Конституционной комиссии, состоявшемся 3 февраля с. г. под председательством Президента Назарбаева Н.А.

Нижеследующая статья представляет мое видение Конституции Республики Казахстан.

I

В самом начале надо иметь более или менее ясное представление о том, какие концептуальные и важнейшие вопросы общественно-государственной жизни следует предусмотреть и регулировать на уровне Конституции с тем, чтобы, с одной стороны, создать гарантированную долгосрочную законодательную базу движения общества по общедемократическому пути строительства правового государства, а с другой стороны, определить и утвердить систему социально-политических и властно-управленческих отношений, составляющих основу конституционного строя общества.

Существуют и определенные требования, относящиеся к искусству согласования конституционных актов. Среди них: не переходить границу того, что составляет область других законодательных актов; не стремиться к включению в Конституцию правовых установлений, жизненные эквиваленты которых подвижны и изменчивы и могут быть представлены в другой форме и другими правовыми документами; язык и стиль подачи конституционных норм и положений должны быть доступными широкому кругу.

Если подходить к оценке проекта Конституции республики с указанных позиций, то подготовленный проект все же оставляет желать лучшего. Начнем со структуры Конституции. Она связана во многом с концепцией, принятой рабочей группой.

1. В мировом опыте конституционализма можно выделить два основных подхода к конструированию Основного закона государства. Первый – закрепление в нем в основном системы государственных органов с их основными полномочиями, политических институтов и демократических принципов их формирования, функционирования и взаимодействия. Причем превалирует народный, национальный суверенитет над государственным. Государство ставится в зависимость от волеизъявления народа, его большинства как условия обеспечения и гарантии индивидуальных прав и свобод личности. Второй подход заключается в охвате в Конституции всей пирамиды общества: от экономических, социальных, идеологических и нравственных оснований до высшей структуры власти.

В первом случае Конституция выступает как Основной закон государства, а во втором – одновременно и гражданского общества. Например, Конституция США построена по первому принципу, Конституция бывшего Союза ССР и входивших в него республик – преимущественно по второму принципу.

По какому пути идти Конституции нашей республики? Представляется, что надо позаимствовать из этих моделей то, что более всего отвечает современным условиям, связанным с коренными преобразованиями во всех сферах жизнедеятельности республики, ведь эти изменения нуждаются в конституционном определении. Однако все это должно соблюдаться не в урон качеству Основного закона государства. Это означает, что нельзя в Конституции увлекаться и специально входить в нормативно-правовое бытие экономики и хозяйствования, брака и семьи, культуры и искусства, науки и образования, ассоциации и объединения и т. д. В подготовленном же проекте заметно такое увлечение. Не может быть оправдано стремление к охвату конституционным регулированием всего относящегося к обществу и государству, начиная с брака и семьи, общественных объединений и основ экономики до прав человека и гражданина, причем пространно и многословно. Если и нужно об этом говорить, то в основном в связи с политикой и со статусом государства в этих сферах.

2. Создается впечатление, что проект Конституции составлен в отрыве от реальной обстановки в республике и тенденций ее развития. Ощутимо стремление во что бы то ни стало закрепить в Конституции реалии сегодняшнего дня, без учета их сиюминутности и перспективности. По неясным причинам проблемы суверенитета республики и национальной государственности, которые сегодня являются весьма важными, вовсе не рассматриваются. Глава «Оборона и безопасность» их заменить не может. Обойдено вниманием и столь необходимое закрепление в конституционных нормах природы и статуса государственной службы и ответственности служащих государственного аппарата в новых условиях. В проекте Конституции нет также не только специального раздела, который необходим, но даже и статей, посвященных органам КГБ, МВД, Прокуратуре (о ней только одна статья в разделе «Суды»), Министерству юстиции,

Следственному комитету, учреждениям пенитенциарной системы.

3. Структура Конституции не имеет внутреннего единства, расплывчата. Прокуратура освещается в главе «Суды» и наделяется исключительно уголовно-правовыми и адвокатскими (защитительными) функциями. Вопросы суда и судебной системы освещаются в двух главах (16, 21). Причем Конституционный суд неправомерно выдается за единственный гарант соблюдения Конституции. На деле эти функции выполняют и Парламент, и Президент, и прокуратура. Вызывает недоумение, почему вопросы, касающиеся флага, герба и столицы республики, даются в самом начале проекта Конституции.

4. В проекте почти сплошным рефреном идут ссылки на то, что те или другие важные сферы отношений регулируются не законами вообще, а конституционными законами. Это встречается почти в каждой главе: порядок формирования Парламента определяется конституционным законом (ст. 65), проведение референдума регулируется также конституционным законом (ст. 79). Таких статей предостаточно. А что такое конституционные законы? Это поправки и дополнения к Конституции или акты, оцениваемые наравне с Конституцией. Преждевременный настрой на то, что такие изменения Конституции неизбежны и будут массовыми, только обесценивает весь проект в целом и наносит моральный ущерб конституционным установкам как стабильным нормам прямого действия.

5. Принятая рабочей группой структура Конституции является растянутой, мозаичной, она нуждается в известном пересмотре. Нами предлагается следующая альтернатива структуры Конституции.

Раздел 1. Преамбула.

Принципы Конституционного строя (народ, общество, государство, законность).

Раздел 2. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Раздел 3. Суверенитет, безопасность республики и национальная государственность.

Раздел 4. Собственность и свободное предпринимательство.

Раздел 5. Президент.

Раздел 6. Парламент.

Раздел 7. Правительство.

Раздел 8. Местное управление.

Раздел 9. Судебная система.

Раздел 10. Государственная служба.

Раздел 11. Специальные органы борьбы с нарушениями законности и преступностью.

Раздел 12. Порядок изменения Конституции.

Раздел 13. Флаг, герб и столица Республики Казахстан.

Такое структурное построение Конституции, по нашему мнению, более отвечает общим и специфическим принципам и задачам становления и укрепления государства – Республики Казахстан.

Права и свободы гражданина должны быть реальными и гарантированными – это важнейший приоритетный вопрос, в зависимости от степени обеспеченности которого оценивается природа государства, т. е. является оно подлинно демократическим или нет. В Конституции бывшего Союза ССР в основном в пропагандистских целях было немало гладко сформулированных статей, в которых закреплялись основные права, свободы и обязанности граждан (глава 7). Провозглашались права на труд, на отдых, на охрану здоровья, на жилище, на образование, на материальное обеспечение в старости, свободы слова, демонстраций и многое другое. На деле все это было лишь словесным обрамлением тоталитарной системы.

Этим же вопросам посвящен первый раздел проекта Конституции республики. Он состоит из 7 глав и 36 статей, в которых утверждается, что честь и достоинство личности неприкосновенны, граждане республики имеют право на выражение своих убеждений, на собрания и на забастовки, на труд и на социальное обеспечение в старости, на жилище и на отдых, на участие в управлении делами государства и др.

Существенным изъяном этого раздела является то, что он построен по сути по избитой схеме: провозглашая почти все, что относится к гражданским, политическим и экономическим правам личности, мало заботится о реальности их осуществле-

ния. Во многих случаях не обозначены четкие пределы и формы воплощения в жизнь этих прав и свобод в национальном контексте. Во Всеобщей Декларации ООН о правах человека эти права утверждаются в качестве задачи, имеется в виду, что наполнение их конкретным реальным содержанием осуществляется в каждом государстве с учетом национальной специфики. Для того чтобы права и свободы граждан стали фактическими отношениями, необходимо рассматривать их в контексте связи: индивид – общество – государство. Государство берет на себя функцию обеспечения и охраны прав и свобод своих граждан, т. е. несет главную ответственность. Рассмотрим, как это отражено в некоторых статьях проекта Конституции.

В статье 20 сказано, что «...гарантируется свобода трудового договора. Вознаграждение работника за труд не может быть ниже установленного законом минимального размера». Норма чисто административно-бюрократической системы. По ее воле законом может быть установлен любой размер заработной платы как минимальный, который в обществе, охваченном кризисом, во много раз меньше, чем размер минимальной потребительской корзины. Следовательно, вознаграждение за труд не может быть связано с ним и вытекать из него. Вот как это трактуется во Всеобщей декларации прав человека: «Каждый работающий имеет право на справедливое удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи». Именно из этого следовало исходить, разумеется, применительно к условиям Казахстана.

Статья 24 гласит: «Гражданин республики имеет право на квалифицированное медицинское обслуживание». Это – абстрактная, неработающая норма, переписанная с чужих законов. К такому медицинскому обслуживанию мы придем, но не так скоро. В этой норме нет главного – реальной гарантии обеспечения этого права со стороны государства. С таких же формальных позиций излагается и ряд других статей. Утверждение о том, что «Республика Казахстан гарантирует судебную защиту всех прав и свобод, закрепленных в Конституции и законах», является общим и декларативным. При всем критическом подходе к оценке Конституции бывшего Союза ССР

нельзя отрицать ее положительных сторон, в частности того, что почти каждая статья о правах граждан имела вторую часть, которая начиналась со слов: «право на труд обеспечивается...» или «...это право обеспечивается». Было бы не лишним учесть этот опыт при разработке проекта Основного закона Республики Казахстан.

Массовые ссылки на существующие, а порой и на несуществующие законы, которыми должны определяться и регулироваться многие важнейшие аспекты прав и свобод человека, сильно ослабляют эффективность конституционных норм. На многие статьи проекта (я их насчитал 13) идут примечания: «...устанавливаются законом», «определяются законом». Следовало подумать о возможности принятия в перспективе специального конституционного закона (декларация, пакт, билль), которым более полно регулировались бы права и свободы граждан, а в Конституции закрепить лишь ключевые и главные из них.

Слабой выглядит глава 6 «Основные обязанности граждан». Сюда, кроме обязанности соблюдения Конституции республики и ее законов, относится уплата государственных налогов и несение обязательной воинской повинности – таков весь крут обязанностей гражданина перед обществом и государством. Если иметь в виду, что в перспективе воинская служба станет контрактной, альтернативной, то остаются только обязанности по уплате налогов. По сути гражданин нового общества предстает «необязанным» субъектом. Старая, проверенная временем формула: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей» оказалась проигнорированной. А ведь наиболее устойчивые обязанности могли бы перейти и в новую Конституцию. Возьмем, к примеру, право на труд. Возлагает ли это право какие-то обязанности на членов общества – моральные, гражданские или административно-правовые? Безусловно. Тому немало примеров и в истории. Согласно Конституции РСФСР (1918 г.) труд признавался «обязанностью всех граждан республики» (ст. 18). В Конституции СССР добросовестный труд определяется как «обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина СССР» (ст. 60). В конституциях и законах ряда развитых

зарубежных государств имеются аналогичные нормативные установления. К сожалению, право на труд и обязанность граждан трудиться не вошли в проект Конституции. В этой части наши неоднократные рекомендации остались не услышанными рабочей группой, готовившей проект.

В процессе доработки проекта Конституции следует обратить особое внимание на реальность, гарантированность и обеспеченность провозглашенных прав, свобод и обязанностей граждан республики.

II

Основное время заседания Конституционной комиссии, состоявшегося 3 марта с. г., ушло на обсуждение вопроса о структуре будущего Верховного Совета. Дело в том, что проект Конституции предусматривал двухпалатную структуру Верховного Совета. Согласно этой схеме Парламент состоит из двух палат: Совета республики и Совета представителей. В Совет республики входят по два депутата от каждой области и г. Алма-Аты, а Совет представителей состоит из депутатов, избранных населением по избирательным округам, как было раньше. Предпринята попытка определить функции каждой палаты. На их совместных заседаниях должны были решаться в основном вопросы, входящие сегодня в компетенцию Верховного Совета. Законы республики обсуждаются на отдельных заседаниях палат и считаются принятыми, если за них проголосовало большинство депутатов. Как указано в проекте Конституции, к исключительному ведению Совета представителей относится возбуждение дела об отрешении от должности Президента республики и членов Правительства. Право принятия окончательного решения по этим вопросам принадлежит Совету республики.

Этот вопрос не новый. Его постановка является несвоевременной. В сложной обстановке приобретения республикой независимости деление Верховного Совета на две палаты не сулит ничего доброго.

Приходится возражать самым решительным образом против поспешного решения о принятии двухпалатной схемы организации Парламента республики по следующим соображениям. Во-первых, невозможно переделать уже существующий однопалатный Парламент по чьему-то хотению в двухпалатный. Во-вторых, в этом вопросе необходимо взвешенное, научно обоснованное решение. Двухпалатный высший законодательный орган, как правило, создается в федеративном государстве, состоящем из национальных или земельных (территориальных) автономий, а также при наличии в государстве присоединенных или ассоциированных отдельных территорий, управление которыми осуществляется отдельно от общих органов. В Рес-

публике Казахстан нет такого положения. В-третьих, создание второй (верхней) палаты в лице Совета республики из равных представителей сугубо административных областей параллельно с депутатским корпусом, избранным из тех же областей, узаконивает «двойной» государственный (политический) интерес на местах, там где его нет и не может быть. Все это может лишь способствовать еще большей нестабильности в регионах. В-четвертых, заложенная в структуру двухпалатного Парламента идея о том, что верхняя палата (Совет республики) возглавляется вице-президентом, в нее входят бывшие президенты и она должна обладать последним словом в решении наиболее крупных вопросов (обороны и национальной безопасности, регионального развития и работы советов, принятия законов и применения импичмента по отношению к Президенту), по сути превращает эту палату в привилегированное представительное учреждение. В-пятых, в условиях, когда с трудом удастся наладить и как-то стабилизировать работу однопалатного Верховного Совета республики, в нем явно недостает профессионалов-парламентариев, распыление наличных сил по двум палатам, каждая из которых будет иметь свои комитеты и органы обслуживания, только усложнит работу Верховного Совета, порождая противоречия и конфликты как между палатами, так и между их комитетами и другими органами.

Словом, создание двухпалатного Верховного Совета явно преждевременно и не направлено на улучшение его законодательной деятельности.

Следует подходить весьма ответственно к определению роли и статуса Президента республики. Укрепление его власти должно идти не по линии усиления личной власти Президента, а по линии усиления его организующей роли и личной ответственности за дела в стране. Расширение сферы влияния Президента не должно вести к принижению роли Верховного Совета и вытеснению его на второй план в системе государственной власти. Проектом предусматривается формирование Правительства республики почти всецело Президентом.

Верховный Совет дает только согласие. Министры, председатели государственных комитетов не утверждаются Парламентом, как это было до сих пор (ст. 6). В одной из статей

проекта сказано, что Парламент не может вносить изменения и дополнения, касающиеся «...основ конституционного строя, прав и свобод граждан». Это более чем спорно. Подобное положение существует в Конституции США, но там оно несет совершенно другую историко-нормативную нагрузку. Логично было бы усовершенствовать эти важнейшие конституционные установления по ходу реформ, сделать их более жизнеспособными и стабильными.

Создание в перспективе профессионального Парламента, обладающего полнотой законодательной власти и контроля за исполнением законов, в т. ч. над высшими органами и должностными лицами, обеспечивающего утверждение законности в жизни общества, является необходимым условием в деле строительства демократического правового государства.

III

Специальные органы борьбы с правонарушениями и преступностью. Такого раздела, главы или статей на эту тему в проекте Конституции вообще нет. Настоятельные наши доводы в пользу необходимости конституционного определения и специального регулирования деятельности правоохранительных органов остались не услышанными. Причина этого, как я полагаю, заключается не в том, что этот вопрос игнорируется рабочей группой, скорее всего недооценена важность этого вопроса. В обеспечении общественной и государственной безопасности и охране жизни, здоровья и имущества граждан эти органы играют первостепенную роль. Понятием правоохранительных органов охватываются Прокуратура, Министерство внутренних дел, Комитет Государственной безопасности, Министерство юстиции, Следственный комитет, учреждения пенитенциарной системы. В то же время они являются специальными органами борьбы с правонарушениями и преступностью. Это громаднейший аппарат с весьма обширными функциями и задачами, на его содержание тратится почти в 3 раза больше средств, чем на содержание всех республиканских органов государственного управления.

Преступность катастрофически растет, все более активно проникая во все важнейшие сферы жизни общества, в т. ч. в государственный аппарат, угрожая самим основам новой экономической и политической системы. Только в минувшем году в республике было зарегистрировано 174 тыс. преступлений, что на 17 процентов больше, чем в предыдущем году. И эта цифра отражает только зарегистрированные преступления. Увеличились такие наиболее тяжкие их формы, как разбой, грабеж, убийство. Было бы ошибкой рост преступности и правонарушений относить только за счет нестабильности и резкого ухудшения экономического положения населения. Львиная доля вины лежит на правоохранительных органах, которые работают по-старому, разрозненно, неэффективно, несмотря на то, что именно в них сосредоточены большие людские и материальные силы. В борьбе с преступностью и правонарушениями возможности этих органов пока используются явно

недостаточно. Нельзя не иметь в виду реальную возможность этих органов принимать опасный для общества крен, если не поставить их деятельность в законные рамки.

Принципиальные вопросы, связанные со статусом правоохранительных органов, их функциями и ответственностью перед обществом, должны быть зафиксированы в Конституции. Этим создается законодательная база, способствующая объединению усилий этих органов на главных направлениях борьбы с преступностью и правонарушениями, и возникает четкость в определении места, роли, задач и ответственности каждого из этих органов. Закрепление в Конституции политических и правовых форм, определяющих функциональные отношения и подотчетность структур правоохранительных органов, не допустит выхода их из-под контроля государства и общества, как это бывало в недалеком прошлом.

Мы предлагаем предусмотреть в новой Конституции следующее:

1. Создание единого координационного центра борьбы с преступностью, с одной стороны, определяющего концепцию и практику ведения борьбы с преступностью, с наиболее ее распространенными и опасными формами, а с другой стороны, направляющего усилия правоохранительных органов в нужных первоочередных направлениях борьбы с преступностью. Создание такого координационного центра предполагает определение ведущего звена в системе правоохранительных органов. Таким органом, например, может выступать Прокуратура с Генеральным прокурором республики в качестве непосредственного ответственного высшего должностного лица. Существующая сегодня структура координации деятельности правоохранительных органов малоэффективна. Эту задачу призван выполнять Совет безопасности при Президенте республики. Обсуждения проблемы борьбы с преступностью время от времени на совещаниях этого Совета, а также на совещаниях, организуемых государственным советником Президента по государственно-правовым вопросам, по сути, никакого влияния на ситуацию не оказывают.

2. Придать конституционность, открытость и официальный характер органам, статус и деятельность которых были «закрытыми». До сих пор об органах Государственной безопасности (КГБ); внутренних дел (МВД); о внутренних войсках и омовцах, которые являются основными силовыми ведомствами в государстве, ничего не говорилось в Конституции. Правда, только однажды в Конституции СССР (1924 г.) была глава из трех статей об ОГПУ, в которой оказано, что оно учреждается «по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом». Необходимо не только конституционно определиться с этими органами, четко очертив круг их занятий, не менее важно поставить их деятельность на конституционную основу.

3. Требования, предъявляемые сегодня к правоохранительным органам самой жизнью и ходом реформ, диктуют необходимость осуществления определенной реформы и реорганизации в системе этих органов: создание новых структур (Следственного комитета), пересмотр и определение по-новому задач существующих органов, разработка более эффективного механизма взаимодействия внутри системы.

Как никогда, сегодня актуален забытый лозунг: «кадры решают все». Он стоит весьма остро применительно к кадрам правоохранительных органов. Уберечь от коррупции, лихоимства, взяточничества, от морального падения хотя бы их основной состав – задача первостепенная. В новой Конституции желательно было бы сказать о долге и ответственности госслужащих и особенно тех из них, которые заняты в силовых органах.

В этой статье затронуты некоторые вопросы, связанные с подготовкой проекта Конституции. Изложив свое видение того, что есть и что пока еще видится в перспективе, констатируем, что предстоит еще серьезная работа над проектом.

Почти за целый год Конституционная комиссия заметно замедлила свою работу. Правда, 12 июня 1992 г. был опубликован проект Конституции Республики Казахстан для народного обсуждения. Это, видимо, было связано с крупными изменениями и реорганизациями в СССР и в Верховном Совете СССР, с Союзным договором, с разработкой и принятием

Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» (16 декабря 1991 г.); с выборами Президента республики (декабрь, 1991 г.); со сменой Председателя Верховного Совета (Е.М. Асанбаев в связи с избранием его вице-президентом освобожден от обязанности спикера Парламента, и на его место заступил С.А. Абдильдин). Комиссия активно включилась в работу с последней четверти 1992 г. Обсуждения вариантов проектов Конституции шли через каждые 10-15 дней, часто под председательством Президента республики Н.А. Назарбаева.

Предложения по подготовке проекта Конституции¹

Предложение первое²

Сознавая, что времени для доработки проекта Конституции почти не осталось, выношу на обсуждение следующие предложения, имеющие, на мой взгляд, принципиальное значение.

1. В разделе «Основы конституционного строя» его первую часть изложить следующим образом:

«Первое». Республика Казахстан (сокращенно «Казахстан») - суверенное, демократическое унитарное государство с президентской формой правления». Вторую часть привести в соответствие с международными актами и добавить: «Власть исходит от народа и принадлежит ему».

«Шестое». Изложить полностью по-новому: «Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Структуры государственного управления в центре и на местах образуют единую систему исполнительной власти».

¹ За период с октября 1992 г. по январь 1993 г. членам Конституционной комиссии были предложены четыре варианта проекта Конституции для последующего обсуждения, каждый из которых был помечен месяцем подготовки («октябрь», «ноябрь» и т.д.).

² Это письменное предложение было составлено как вариант проекта Конституции - «ноябрь» (1992 г.) и направлено мною Председателю Конституционной комиссии Н.А. Назарбаеву 9 ноября 1992 г.

2. Судебную власть в Республике предлагаю строить по следующей схеме:

ВЕРХОВНЫЙ СУД
с функцией защиты
Конституции

ВЫСШИЙ СУД
РЕСПУБЛИКИ
(общий судебный орган)

ПЛЕНУМ ВЫСШЕГО СУДА

ПРЕЗИДИУМ ВЫСШЕГО СУДА

Коллегия по
уголовным
делам

Коллегия по
гражданским
делам

Коллегия по
арбитражным
делам

Военная
коллегия

Состав Верховного суда – 7 человек. По должности в него входит Председатель Высшего суда. Остальные члены избираются Национальной Ассамблеей (Парламентом).

Решения Верховного суда по рассмотренным делам являются окончательными.

3. Государственное управление в областях, районах и городах желательно организовать по следующей схеме:

Областной (районный)
исполнительный комитет

(во главе – председатель)

Областная (районная)
коллегия депутатов, в
составе которой по одному
представителю от каждого
района и города
(избирается сроком на 5 лет)

Отраслевые и функциональные управления и отделы

Примечание. Основные функции областной (районной) коллегии депутатов.

1. Утверждение бюджета, местных налогов.

2. Контроль за исполнением Закона о государственной службе. Представления коллегии депутатов по этому вопросу в обязательном порядке обсуждаются в облисполкоме, а в случае несогласия с его решением – путем обращения в суд или к Президенту, решение которых является окончательным.

3. Утверждение руководителей отраслевых и функциональных областных (районных) управлений и отделов по представлению председателя исполкома.

4. Решение вопросов общественного порядка и борьбы с преступностью. При этом коллегия депутатов действует как консультативный и экспертный орган.

5. Может поднимать вопрос об отставке Председателя исполкома (его заместителей и исполкома в полном составе) перед Президентом.

6. Статус и порядок деятельности областной (районной) коллегии депутатов регулируются законом.

7. В аульно-поселковых звеньях функционируют органы местного самоуправления, формируемые местным населением.

8. Председатель областного исполнительного комитета в переходный период назначается Президентом единолично (первый вариант); утверждается Верховным Советом по представлению Президента (второй вариант). Кандидатура председателя районного Исполнительного комитета назначается Облисполкомом по представлению его председателя (третий вариант).

При председателе исполкома – два коллегиальных органа: исполком и коллегия депутатов, полномочия и действия которых скоординированы.

Предложение второе¹

По разделу «Основы конституционного строя»

Текст проекта:

«Первое». Республика Казахстан – демократическое светское и унитарное государство.

Предлагаемые изменения:

«Первое». Республика Казахстан с президентской формой правления – демократическое, светское и унитарное государство. «Республика Казахстан» и «Казахстан» являются равнозначными определениями государства.

Текст проекта:

«Четвертое». Вся государственная власть в Республике Казахстан исходит от народа. Народ осуществляет государственную власть на основе политического многообразия непосредственно и через органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Никакая часть народа либо организация или отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти.

Предлагаемые изменения:

«Четвертое». Государственная власть в Республике Казахстан исходит от народа и принадлежит ему. Народ осуществляет государственную власть непосредственно через референдумы, а также через своих свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой всех ветвей государственной власти. Никакая часть народа («либо организация» снимается) или отдельная личность не могут присвоить себе право осуществления государственной власти.

Текст проекта:

«Пятое». Республика Казахстан гарантирует общественным объединениям, действующим в рамках Конституции и законов Республики, равные правовые возможности.

¹ Составлено на рабочий вариант проекта Конституции – «декабрь» (1992 г.) и было передано в Конституционную комиссию 4 января 1993 г.

Предлагаемые изменения:

«Пятое». Республика Казахстан гарантирует политическим партиям и другим общественным объединениям, действующим в рамках Конституции и законов республики, равные правовые возможности в их деятельности, свободу действий и защиту их прав. Их участие в формировании политических институтов государства определяется законом.

Текст проекта:

«Шестое». Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В соответствии с ним государственные органы в рамках своих полномочий самостоятельны, взаимодействуют между собой с использованием системы издержек и противовесов. Законодатель исходит из незыблемости основ Конституции и законов Республики.

Предлагаемые изменения:

«Шестое». Государственная власть в Республике Казахстан основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть принадлежит Парламенту. Судебная власть принадлежит судам, учреждаемым законом государства. Государственные управленческие структуры в центре и на местах образуют единую систему исполнительной власти. Каждая ветвь государственной власти действует в рамках своих конституционных компетенций, и их взаимодействие происходит, исходя из принципа эффективности и баланса действий высших властных структур.

Текст проекта:

«Восьмое». В Республике Казахстан государственным языком является казахский язык. Русский язык является языком межнационального общения. Государство гарантирует сохранение сферы применения языка межнационального общения и других языков, заботится об их свободном развитии. Запрещается ограничение прав и свобод граждан по признаку невладения государственным языком или языком межнационального общения.

Предлагаемые изменения:

«Восьмое». В Республике Казахстан государственным языком является казахский язык. Казахский и русский языки являются языками межнационального общения в официальных и неофициальных сферах.

Примечание. Я имею принципиальные замечания и по другим разделам проекта Конституции, в значительной части уже опубликованным в печати. К сожалению, многие из них остались в стороне от внимания рабочей группы.

Предложение третье¹

Текст проекта:

Глава 12. Верховный Совет

Предлагаемые изменения:

Глава 12. Законодательная Ассамблея (законодательное собрание, или Курултай).

Текст проекта:

Статья 62. Верховный Совет является единственным законодательным и высшим представительным органом Республики Казахстан.

Численный состав, организация и порядок деятельности Верховного Совета определяются Конституционным законом.

Предлагаемые изменения:

Статья 62. Законодательная Ассамблея (Курултай) является постоянно действующим единственным законодательным органом Республики Казахстан. Численный состав, порядок формирования, организация и деятельность законодательной Ассамблеи (Курултая) определяются законом.

¹ Относится к главам 12 (Верховный Совет); 13 (Президент); 14 (Кабинет министров) проекта Конституции Республики Казахстан, вариант «декабрь» (1692 г.). Составлено и передано 8 января 1993 г.

Статья 62. Верховный Совет Республики Казахстан:

1) вносит в Конституцию Республики Казахстан изменения и дополнения за исключением поправок, касающихся основ Конституции;

2) принимает законы и иные решения, осуществляет контроль за их исполнением;

3) принимает решения об изменении границ Республики Казахстан, устанавливает порядок решения вопросов административно-территориального устройства Республики;

7) решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

8) формирует Президиум, комитеты, комиссии, контрольную палату и иные свои органы;

9) дает согласие на назначение Президентом Республики премьер-министра, членов Кабинета министров и дипломатических представителей Республики Казахстан;

10) избирает председателя и судей Верховного суда Республики Казахстан и определяет порядок формирования нижестоящих судов;

13) назначает выборы Президента Республики Казахстан;

14) в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией и законами республики, освобождает от своих обязанностей председателя и судей Верховного суда, Генерального прокурора, Председателя Национального банка Республики Казахстан.

Статья 62. Законодательная Ассамблея (Курултай):

1) принимает Конституцию, вносит в нее изменения и дополнения 2/3 голосов всех депутатов. Поправки, касающиеся Основ конституционного строя, принимаются 3/4 голосов всех депутатов;

2) принимает законы, вносит в них изменения и дополнения, а также постановления, направленные на исполнение законов. Законы и постановления принимаются большинством голосов депутатов.

Осуществляет контроль за исполнением Конституции и законов высшими и республиканскими органами управления;

3) принимает решения об изменении границ Республики

Казахстан, определяет административно-территориальное устройство Республики;

7) снять (эту функцию следует передать Правительству);

8) формирует Президиум, утверждает и освобождает председателей комитетов, создает временные комиссии, назначает парламентское расследование, учреждает контрольные органы;

9) утверждает и освобождает от должности по представлению Президента Республики Казахстан премьер-министра, министра национальной безопасности, министра внутренних дел, Генерального прокурора, министра обороны, Председателя национального государственного банка. (Эта статья объединяет статьи 9, 11, 12);

10) избирает председателей и судей Верховного суда и Конституционного суда республики, определяет порядок формирования нижестоящих судов;

13) назначает выборы Президента Республики Казахстан. Принимает присягу Президента Республики Казахстан. Рассматривает послания Президента, а также законопроекты, внесенные Президентом, в месячный срок. Принимает решения, на основании заключения Конституционного суда и специальной комиссии Парламента, об отрешении Президента Республики Казахстан от должности за совершение уголовно-наказуемых преступлений. Это решение, имеющее исключительный характер, принимается 3/4 голосов всех депутатов;

14) объявляет квотум недоверия Кабинету министров, отдельным руководителям министерств, государственных комитетов, Национального банка, Центральным правоохранительных и судебных органов, включая Генерального прокурора. Решение о квотуме недоверия принимается 2/3 голосов всех депутатов.

РАЗДЕЛ III

О ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Сильная исполнительная власть или безвластие¹

Сильная исполнительная власть нужна всем: пришедшим к руководству демократам, и недемократам, и крайне левым, и крайне правым. Каждая группа сознает, что только такая власть способна обеспечить осуществление ее программных задач. В зависимости от того, насколько власть исходит от народа и пользуется его поддержкой, она организуется и функционально обеспечивается по-разному: навязывается репрессивным аппаратом, общинно-клановой структурой, отсекая и уничтожая оппозицию, или внедряется по логике народовластия по одной его модели, сообразно национальным условиям.

В бывшем СССР, а следовательно и в Казахстане, была сильная исполнительная власть в лице партийных органов. Поэтому был «порядок». Но она поддерживалась сетью концлагерей и громадным силовым аппаратом, внушавшим «доверие» и страх. Человек тогда не мог быть личностью. Стремясь вырваться из рабского положения, затеяв «перестройку», общество оказалось в трясине кризиса. Идея сломать «советский социализм», имперский режим и выйти на дорогу демократического развития и национального возрождения была благородна. Но ее осуществление оказалось недостаточно подготовленным и весьма трудным. Общество стало на краю пропасти. Одной из основных причин такого положения была и есть слабость «перестроечной» исполнительной власти и разброд в ее системе.

Вынужденное введение института назначаемых глав администрации в областях, районах, городах несколько улучшило управленческую деятельность на местах. Вместе с тем оно

¹ Советы Казахстана, 1992, 1 декабря.

породило новые острые проблемы. Наиболее трудной из них оказалось соединение власти местных советов и новой административной структуры, подчинение их деятельности общим задачам переходного периода. Пока этого не получилось. Похоже, что разногласие между ними перерастает в серьезное противостояние, которое может затормозить и даже погубить позитивные начинания. Между тем отсутствие скоординированной исполнительной власти по вертикали управления сильно ослабляет реализацию законов и законность, не без успеха используется преступными и коррумпированными группами для навязывания обществу своих правил. Таким образом может быть подорвано доверие населения к высшим государственным органам в республике, в т. ч. к президентской власти и Верховному Совету.

Подготовка проекта Конституции республики, вступившая в завершающий этап, дает исторический шанс изменить положение – заложить законодательную основу в первую очередь сильной исполнительной власти как одного из неперемennых условий нормального функционирования других ветвей власти – законодательной и судебной, выхода из глубочайшего кризиса, влекущего общество к катастрофе.

Как решается этот важнейший вопрос в подготовленном проекте Конституции, обсуждение которого во втором чтении намечено на предстоящей IX сессии Верховного Совета республики? Возьмем два последних варианта проекта Конституции: один – представленный к последнему заседанию Конституционной комиссии, а другой – после обсужденный на заседании Президиума Верховного Совета. В первом и втором вариантах закрепляется то, что есть сегодня в организации государственной власти как в центре, так и на местах, с заметным уклоном закрепления «двоевластия» в региональном управлении и «слабовластия» на правительственном уровне. Если будет принята эта идея на Верховном Совете, то веление времени о сильной исполнительной власти останется только мечтанием.

Двоевластие на региональном уровне закрепляется, как это предусмотрено в «октябрьском» варианте проекта Конституции, узаконением двух параллельных органов управления – представительных (Советы) и исполнительных (администрация).

Причем первые «владеют, пользуются и распоряжаются коммунальной собственностью», утверждают «планы и программы развития соответствующих территорий» по всем вопросам социального, хозяйственного, культурного развития и бюджета, контролируют их исполнение. Местная администрация «обеспечивает исполнение постановлений Совета», в то же время она неподотчетна и неподконтрольна Совету, а только взаимодействует с ним. Сказано, что она обладает полнотой функции управления по отношению к объектам коммунальной собственности, в расходовании средств бюджета, а также по обеспечению общественного порядка, прав и свобод граждан (ст.ст. 102, 103). Это означает, что Совет верховодит, но не управляет, а местная администрация управляет, причем самостоятельно, но не руководит. Все это звучит противоречиво и туманно. Каждый из органов правомочен в своих притязаниях на власть. В самих этих положениях заложено противостояние «представительных» и «исполнительных» органов на местах. Это означает, что выяснение отношений и страсти по поводу раздела власти периодически будут разгораться между ними. В этих условиях нормальная работа регионального управления, мягко говоря, весьма сомнительна.

В проекте Конституции «болезнь двоевластия» закрепляется по всей вертикали власти – от местных до высших органов. Так, Верховный Совет республики объявлен высшим представительным органом, а Советы (областные, районные и городские) – местными представительными органами (ст. 100). Принимать решение о роспуске последних может только Верховный Совет (ст. 69). Органы местной администрации являются структурами Президента республики, и только он решает вопросы, связанные с прекращением их деятельности (ст.ст. 88, 103). До сих пор сборы и совещания местных Советов и исполнительных органов проводились и проводятся, как правило, отдельно, по ведомственной принадлежности. Их интересы в верхах представлены по сути также отдельно: Верховный Совет больше опекает Советы, а высшая исполнительная власть – местную администрацию. Эта практика так или иначе ведет к расколу местной власти на две самостоятельные части.

«Ноябрьский» вариант проекта Конституции мало что изменил. Более того, кое-что ухудшил. Так, в нем провозглашено, что «решение всех вопросов местного значения осуществляется местными представительными и исполнительными органами» и каждая из них «самостоятельны в осуществлении представленных им полномочий, в образовании своих органов, определении их структуры и порядка деятельности». В то же время сняты все вопросы, связанные с конкретизацией их полномочий.

Республиканское совещание с участием председателей Советов и глав администраций всех уровней местного управления (от областей до аулов), состоявшееся 10-11 ноября с. г., показало, что раздвоение позиции органов регионального управления является отражением раскола общества на сторонников и противников экономических и политических реформ. Двоевластие, блокируя экономическую реформу, на деле служит нарастанию борьбы за власть, затрудняет стабилизацию обстановки на местах и в целом по республике.

Разделение властей на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, – являющееся основой правового государства, строительство которого является ныне нашей целью, существенным образом меняет наше представление о природе, месте и назначении органов управления в государстве. И Советы, и главы администраций на местах являются органами исполнительной власти. Различие между ними состоит не в том, что они относятся к различным властям, а в том, что способы их формирования различны внутри одной власти – исполнительной. При таком подходе существующее двоевластие выглядит как нечто ненормальное, то, что должно быть преодолено, и как можно скорее. Эффективно работающая исполнительная власть несовместима с противостоянием в ее структуре.

Верхний эшелон исполнительной власти обычно представляет Правительство. Все нити оперативного управления сходятся к нему и от него исходят. Случайно ли то, что в проекте Конституции, в его разделе, посвященном государству, его органам и институтам, не нашлось места для Кабинета министров, определения его функции и ответственности? Есть,

правда, упоминание о том, что он ответственен перед Президентом и Верховным Советом, может уходить в отставку и что его правовой статус и компетенция «определяются законом республики» (ст. 85). Следует заметить, что в действующей Конституции республики функции Правительства расписаны на семь пунктов. В предыдущих вариантах проекта Конституции была специальная глава о Правительстве. Это и случайно, и не случайно. Случайно в том плане, что рабочая группа, ответственная за подготовку проекта Основного закона, не всегда вдумчиво и профессионально работает. Не случайно в том плане, что Правительство республики настолько ослабило «вожжи управления», что сегодня едва удерживается на плаву, не успевая за событиями. Правительственные программы экономических преобразований, перехода к рыночной инфраструктуре, стабилизации производства, кредитно-денежной системы и цен, по существу, проваливаются. Инфляция грозит перерасти в гиперинфляцию. Преступность, коррупция настойчиво диктуют свои правила обществу. Жизнь и безопасность населения, его защита выходят из-под контроля властей. Разумеется, есть много причин как объективных, так и субъективных. Неоперативность, «маятниковая политика», недостаточное организаторское обеспечение, слабые кадры – составляют изъяны правительственной деятельности.

Времени для рассуждений, тем более для «раскачки», почти не осталось. Если идти на поводу событий, то не за горами то время, когда не государственная власть, а преступные группы, в т. ч. проникшие в управленческие структуры, будут все настойчивее диктовать свои правила и навязывать их обществу. Необходимо предпринимать кардинальные меры по изменению сложившихся властно-управленческих отношений. Общество должно управляться и быть управляемым, т. е. возникла альтернатива: либо сильная исполнительная власть, либо безвластие.

Советы как представительные органы, а на деле составленные по списку КПСС, изжили себя. Но они остаются еще сильными и претендуют занять образовавшийся после «ухода» компартии вакуум в системе власти, особенно на региональном уровне. Некоторое «оттеснение» их главами админист-

раций, по-видимому, является временным. Во всяком случае двойственное и тревожное впечатление оставило только что состоявшееся Республиканское совещание председателей местных Советов и глав администраций.

Заложить законодательную основу преобразований в государственной структуре может и должна новая Конституция республики. В нее должно быть включено, в частности, положение о том, что «Государственные управленческие структуры в центре и на местах образуют единую систему исполнительной власти, возглавляемую Президентом Республики Казахстан».

Верховный Совет как законодательный орган, причем единственный в республике, замкнут на себе в смысле того, что он не имеет и не может иметь по вертикали «своих» низовых структур. Между тем признание его по инерции прошлых лет именно Верховным Советом, да еще Высшим представительным органом, как это зафиксировано в проекте Конституции, не только не соответствует функциональной природе законодательной власти, но и порождает на деле соблазн его иерархической властной организации. Поэтому было бы разумнее и правильнее присвоить Парламенту другое название: Национальное законодательное собрание (или Курултай), что более соответствует его конституционному статусу и высокой властной роли в государстве и обществе.

Региональные Советы хотя изжили себя как представительные органы полновластия на местах, как это декларировалось формально в прошлом, а на самом деле таковыми никогда не были, похоже, еще не готовы признать себя структурой местной администрации. Состоявшееся трехдневное (совместное и раздельное) совещание председателей местных Советов и глав администраций подтвердило худшие опасения в том, что между ними больше разногласий, борьбы за власть, чем заботы о достойном управлении. Усилиями Президентской власти и Верховного Совета необходимо реорганизовать регионально-территориальное управление таким образом, чтобы на переходном этапе с несколько сложной структурой в каждом регионе была одна администрация – одна исполнительная власть, действия которой основывались бы на законе и контролировались законами. Арбитром и оценочной инстанцией

того, насколько законопослушна местная власть, выступают суды, Президент и Парламент. Заблуждением является мнение о том, что в областях и районах в системе власти нужно ввести механизмы сдержек и противовесов, чтобы она не переросла в местную диктатуру, и что таковую роль должны выполнять «представительные» Советы. Ошибка состоит в переносе взаимоотношений законодательной и исполнительной власти в государстве на низовой, местный управленческий уровень.

Сегодня, как никогда, актуален выбор: или сильная исполнительная власть, способная навести порядок в государстве, или безвластие. Прозвучавшее требование об одновременном установлении одинаково сильных трех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) на данном этапе преждевременно, хотя в перспективе осуществимо.

Однако совершенно ясно, что руководитель областной администрации (аким, губернатор, председатель) в переходный период должен назначаться главой исполнительной власти, в республике – Президентом. Исходя из решающей роли в системе управления главы областного управления, его кандидатура могла быть согласована или одобрена Парламентом. В этом случае он приобрел бы представительный статус.

В системе региональной исполнительной власти в перспективе могла быть создана представительная структура, состоящая из лиц, делегированных, допустим, по одному депутату от каждого района (в области). Она могла быть наделена функцией решающего голоса в вопросах бюджета, налогов и др., непосредственно затрагивающих интересы целого региона и его административных делений. С определенной корректировкой эта схема могла быть распространена и на районном уровне.

При всех вариантах организации государственной власти в республике следует придерживаться основного правила о том, что каждая ветвь власти, особенно законодательная и исполнительная, должна заниматься сугубо своим делом, не вторгаясь в функции и сферы основной деятельности друг друга. Управленческие структуры как в центре, так и в регионах, образуют единую систему исполнительной власти, способствующую обеспечению баланса и равновесия в единой системе властных отношений в государстве.

Противники сильной исполнительной власти в республике нередко отождествляют ее с диктатурой или даже с монархией, видят в ней угрозу для молодой, еще не вставшей на ноги демократии, для Парламента и местных Советов. По их мнению, сильная исполнительная власть способна нарушить равновесие и баланс между представительными и исполнительными органами, на которые еще смотрят как на две отрасли управления. Для таких опасений есть определенные основания, ведь авторитарный режим в его худших вариантах в государстве вырастает, как правило, на базе абсолютизации исполнительной власти, становящейся в условиях усиливающегося давления орудием диктатуры в угоду отдельной группы и партии, как это случилось в советской истории. Не оставляет опасение, что бывшая номенклатура, влияние которой все еще остается значительным в высших эшелонах власти, может осуществить такой план.

Исполнительная власть может считаться сильной только тогда, когда она разумно организована, основана на законе, на принципах демократии и является ее защитницей. Для того чтобы она развивалась на этой почве, нужны механизмы, институты сдержек и контроля, которые и должны быть предусмотрены в Основном законе государства.

Одно должно быть ясно, что сегодня без сильной исполнительной власти республике не решить задач экономической реформы, не преодолеть тупиковой ситуации, ведущей к катастрофическим для общества последствиям.

Правительству республики не хватает решимости¹

Закон должен стать основным регулятором поведения граждан, деятельности общественных организаций и органов управления. Таковым он может быть при условии неукоснительного его исполнения. Власть, ответственная за это, и называется исполнительной властью, а Правительство республики представляет ее верхний эшелон. Хотя законы принимаются другим органом – Верховным Советом, внедрять их в жизнь и реализовывать приходится органам исполнительной власти, поэтому Правительство кровно заинтересовано в их жизненности. Эту задачу оно на этапе принятия законов в основном проводит, во-первых, путем подготовки проектов актов в порядке законодательной инициативы и по поручению Верховного Совета; во-вторых, путем изложения и отстаивания своей позиции по важнейшим законопроектам во время их обсуждения на сессиях Парламента. Такое взаимодействие Правительства с законодательным органом весьма важно и необходимо и является одним из условий повышения качества законов.

Как справляется с этой задачей Правительство? Прямо скажем, неважно, здесь сказывается, видимо, недостаточность опыта и, самое главное, государственно-парламентской культуры, что заметно отражается на эффективности работы всей системы исполнительной власти.

На прошедшей VIII сессии Верховного Совета было принято несколько важных законодательных актов, внесенных как от имени Правительства республики, так и от комитетов и рабочих комиссий Верховного Совета, имеющих непосредственное отношение к политике и деятельности высшей исполнительной власти. В прошлое ушли памятные эпизоды, когда в борьбе за отстаивание правительственной позиции порой обстановка так накалялась, что параллельно с сессией Верховного Совета на экстренное заседание собирались члены Правительства, чтобы выработать свой подход по принципиально важным положениям законов. Такие заинтересованные обсуждения были весьма полезны и для депутатов, и для Правительства. В результате и качество законов ока-

¹ Казахстанская правда, 1992, 8 сентября.

зывалось выше. Теперь приходится с большим сожалением констатировать, что рвение к законотворчеству со стороны Правительства поостыло. Более того, создается впечатление, что оно если не утратило интерес, то во всяком случае заняло более примиренческую позицию в отношении обсуждаемых и принимаемых законов.

На последней сессии Верховного Совета среди других обсуждались проекты законов республики «Об органах национальной безопасности»; «Об органах внутренних дел»; «О внутренних войсках». Эти акты о важнейших управленческих структурах, согласно справке, подготовлены Правительством и вносились от его имени. Однако настораживало то, что докладывали их руководители заинтересованных ведомств, а не Премьер-министр или его заместители. Выяснилось, что основные концепции и идеи законопроектов не только не были предварительно одобрены Кабинетом министров, но и не были обсуждены, т. е. что это суть ведомственные акты. В ходе обсуждения, кроме руководителей заинтересованных ведомств, не выступил ни один из членов Правительства. Между тем в этих актах речь шла о месте этих органов в системе управленческой власти и в системе правоохранительных учреждений. Много времени заняли вопросы финансирования, технического оснащения, снабжения, материального обеспечения органов, оплаты труда работников и о льготах, вводимых для них. Ожидалось, что с анализами, расчетами и оценками должны были выступить члены Правительства, в т. ч. ведающие ресурсами и финансами, тем самым они облегчили бы задачу депутатов, в большинстве своем слабо владеющих обсуждаемыми вопросами. Однако этого не случилось. Проекты законов были приняты Верховным Советом без принципиальных изменений, в том виде, в каком и вносились.

Почему же нужно было вмешательство высшей исполнительной власти и оценка законопроектов с позиции большой политики? Именно потому, что речь шла об органах, которые считались «силовыми», занимали особое место в государственной системе, в ее политике, во многом определяли силу и пресинг власти. Практически демократия прежде находилась в их руках, и о ней народ судил по действиям этих органов.

Как видно сегодня, эти органы остаются наиболее мощными политическими структурами, хотя несколько отошли в «тень» в связи с отвлечением основного внимания на экономические и хозяйственные проблемы. Наверное, не случайно поворот от тоталитарной системы к демократической во многих странах бывшего социалистического лагеря, в первую очередь, коснулся именно этих грозных органов старой системы. Именно они, в первую очередь, подвергаются реорганизации и преобразованиям. В нашей республике пока все по-прежнему спокойно. Поэтому правомерно было упование депутатов на то, что на этот раз обсуждение законопроектов об органах КГБ, МВД и о внутренних войсках будет осуществляться в рамках концепций правовой реформы, которую предложит высшее руководство республикой. Этого пока не случилось. Не мешает вспомнить, что накануне, несколькими месяцами раньше, были приняты также без какой-либо концептуальной увязки с политикой Законы «О судостроительстве»; «О высшем арбитражном суде»; «О прокуратуре». Внимание Правительства и аппарата Президента тогда обращалось на необходимость разработки концепции правовой реформы. Теперь некоторые депутаты правомерно ставили вопрос о желательности первоначального обсуждения этой концепции и уже затем в ее рамках перехода к рассмотрению проектов указанных выше законов. На что государственный советник Президента Хитрин Ю.А. с места ответил так: «Такая концепция будет представлена позже – она еще не готова». И вот так «шиворот навыворот» получается у нас часто. Какая надобность будет в концептуальной политике после того, когда все будет уже реализовано и решено?

В результате получилось, что и должно было получиться, т. е. в статусе силовых органов почти ничего принципиально не изменилось. Прокуратура, как и в прежние времена, осталась органом, осуществляющим высший надзор «за точным и единообразным исполнением законов». Только теперь она усилила свою контрольную функцию над судами, не без ущерба их независимости. КГБ и МВД почти в прежнем объеме сохранили свои гласные и тайные функции слежки вплоть до порочной практики вербовки осведомителей, уже в «интересах народа и демократии». Каждый правоохранительный орган ста-

рался быть независимой или менее зависимой государственной структурой. Независимость судов логична. Но и в Законе о прокуратуре сказано, что она «независима от каких бы то ни было органов государственного управления». Почти аналогичные положения включены в законы об органах внутренних дел.

В то же время ни суды, ни Прокуратура, ни органы внутренних дел не взяли на себя узаконенной ответственности за борьбу с преступностью в республике. Не было сделано акцента на создание законодательных основ действия в условиях, когда, как отмечено в одном из последних указов Президента, «...складываются новые формы противоправной деятельности, усиливается криминальный профессионализм, преступность приобретает организованный характер».

Похоже, что Правительство сохраняет «безразличное спокойствие» по отношению к ведомственным притязаниям на обособленность и на непомерные льготы. Явно бросалось в глаза то, что каждое ведомство, стремясь обособиться от других, старалось в первую очередь защитить и обеспечить свои нередко узковедомственные интересы, мало сочетающиеся с общими интересами и возможностями республики. Особенно это бросалось в глаза при решении бесспорно важных вопросов правовой и социальной защиты работников того или иного центрального ведомства.

От имени Правительства сплошь и рядом вносились предложения о закреплении в законах прав на срочное получение жилой площади, бесплатный проезд в местном транспорте, на значительные коммунальные и кредитные льготы для работников, вплоть до погашения за счет государства 50% кредита на индивидуальное жилищное строительство без учета реального экономического состояния республики.

Вызывает сомнение высокий размер единовременных пособий, выплачиваемых за гибель и увечья работников правоохранительных органов. Так, в указанных выше законах за гибель работника, военнослужащего этих органов во время исполнения им служебного долга, толкуемого широко, предлагалась выплата единовременного пособия его семье в размере десятилетнего денежного содержания по последней должности, что примерно на сегодня должно составить около

1 миллиона рублей. Такая мера нужна, но сравнима ли она с реальными условиями республики? За гибель военнослужащего в Приднестровских конфликтах в Молдавии предусмотрена выплата его семье 25 тыс. рублей. Указом Президента России за гибель пассажира на внутренних линиях, независимо от формы его службы, предусмотрена выплата семье страховой суммы в размере 75 тыс. рублей. Один из народных депутатов во время обсуждения положений этих законов не без основания заметил, что теперь «...за квартиру, за услуги, за проезд и др.— за все будут расплачиваться в основном рабочие». Правительство же, внося эти предложения, никаких расчетов и заключений о последствиях не представило. Трудно также было понять стремление узаконить создание коммерческих предприятий при правоохранительных органах. И уже полным курьезом стало признание благотворительных пожертвований одним из источников финансирования органов национальной безопасности. Эти положения вызвали справедливые возражения со стороны депутатов и были либо сняты с рассмотрения, либо смягчены.

При беседе с ответственными работниками, входящими в состав Правительства, выяснилось, что многие недоработки и недоразумения, вкравшиеся в ряд законопроектов, внесенных от его имени в Верховный Совет, связаны и с тем, что Правительство на деле управляет не всеми важнейшими участками государственной жизни. Фактически в республике существуют четыре управленческих центра, почти независимых друг от друга. Так, под непосредственным руководством Президента находятся Министерство обороны, Комитет национальной безопасности, Министерство внутренних дел, Внутренние войска. При Верховном Совете состоят Прокуратура, Национальный банк республики. Вице-президенту подчинены Комитет по госимуществу, Главная налоговая инспекция, Комитет государственного финансового контроля, Госком по антимонопольной политике. Кабинет министров ведаёт остальными центральными управленческими структурами. Некоторые министры и председатели госкомов даже и формально не входят в состав Кабинета министров. По существу в республике имеются четыре правительства. На этом фоне понятно, почему, хотя законопроекты о прокуратуре, КГБ,

МВД, внутренних войсках и др. и вносятся от имени Правительства, оно практически в существо вопроса не входит.

Сложилось такое положение, что сегодня Правительство по существу не отвечает за проведение политики приватизации государственной собственности за проведение земельной реформы; за основной источник дохода – налоговые поступления; за общественный правопорядок и состояние борьбы с преступностью; за соблюдение законности. Республиканские ведомства, ответственные за эти участки, фактически выведены из сферы правительственной деятельности. Многие независимые республики из бывшего Союза и социалистического лагеря приходят к убеждению, что Правительство должно объединять все центральные управленческие структуры как единое связанное целое за отдельными исключениями. В рамках единой высшей исполнительной власти создаются комплексы однотипных или смежнофункциональных ведомств, во главе которых координаторами состоят заместители Премьер-министра, вице-президент и другие высшие должностные лица. Возможно и нашей республике пора перейти к разделению ответственности внутри единого и целостного правительственного управления?

В структуре правительственных органов почти во всех передовых государствах ведущие места занимают Министерство финансов и Министерство юстиции. У нас в республике они постепенно утрачивают свое значение. На базе соответствующих подразделений Министерства финансов образованы и выделены в самостоятельные ведомства Главная налоговая инспекция республики, Госком финансового контроля. Вопросами тарифных ставок и окладов теперь непосредственно занимаются один из замов Премьер-министра, Президиум Верховного Совета, правительственные центры, независимо от Министерства финансов.

Не лучше обстоит дело и с Министерством юстиции. Все центральные правоохранительные и контрольные ведомства взяты под опеку Президентом, вице-президентом и Верховным Советом, одно лишь Министерство юстиции фактически осталось в ведении Кабинета министров. Высокие оклады, установленные правительственными центрами для работников

подведомственных им правоохранительных ведомств, обошли Министерство юстиции. Министерство юстиции по своему статусу – одно из ведущих управленческих правовых учреждений и должно было стать приоритетной инстанцией по вопросам права и законности вообще, в отношениях граждан и государственных, негосударственных учреждений в особенности, – превратилось в основном во второстепенное обслуживающее правовое учреждение. Если с отсутствием правительственной концепции по правовой реформе неплохо «уживается» ряд правоохранительных органов, в общем укрепивших свои функциональные притязания, то Министерство юстиции в связи с этим фактически находится в состоянии не востребоваемости.

Нет слов, что первейшим из неперемных условий выхода из кризисной ситуации, в которой оказалась республика, является эффективно работающая исполнительная власть. Времени для раскачки, осмысления всего того, что происходит в переходный к рыночным отношениям период, и для налаживания высшего управления было достаточно, и оно проходит. Однако у многих нет уверенности, что в нашей республике создано такое Правительство. Скорее всего оно еще находится на перепутье.

Президентская власть. Надежды и проблемы¹

Перестройка, основанная на благородных идеях заботы о человеке, о его свободе, едва начавшись, стала неуправляемой. Она переросла в глубокое расстройство общества. Вместо обещанного улучшения условий жизни народа наступило резкое и все нарастающее их ухудшение. Свобода и демократия, первые плоды которых казались осязаемыми, способствующими духовному очищению общества, обернулись разгулом преступности, свободой сращивания мафиозных групп с государственной структурой. Парламенты республик, на которые большие надежды возлагала демократия, не смогли стать в ряде регионов источниками подлинных преобразований. Несомненно, положительное движение национального возрождения и самоуправления в республиках и автономиях переросло в сепаратизм и местный эгоизм. Причем последние начинают брать верх. Происходит разрушение нравственных устоев общежития и общности людей. Катаклизмы назревают во всех жизненных сферах, становятся реальной угрозой. Все это говорит о необходимости принятия, и в первую очередь со стороны государства и его руководящих органов, решительных и срочных мер. Нельзя ждать окончательного сползания общества к пропасти обострения межэтнических отношений, вплоть до военных действий. Еще есть время и возможность предотвратить это. При всей плачевности создавшегося положения в республиках бывшего Союза ССР связующие нити управления еще существуют, а значит – и надежда на стабилизацию ситуации. В этих условиях вручение судьбы в руки сильного и компетентного лидера, доверие к власти, как это ни парадоксально, являются неперенными условиями выживания. Выборы первого Президента республики преследуют эту цель. Они назначены на 1 декабря.

¹ Советы Казахстана, 1991, 23 ноября.

Что дадут выборы Президента? Этот вопрос задают теперь многие. Президент у нас есть. До истечения срока его полномочий еще немало времени – более трех лет. Разумеется, отвлекать людские ресурсы и материальные средства на организацию выборов в наше и без того трудное время нежелательно. Все это так. Но выборы Президента стали назревшей необходимостью.

Прежде всего именно сейчас нужна сильная исполнительная власть, пользующаяся доверием народа и опирающаяся на его волю. Пока такой власти, облаченной полномочиями от народа, объединяющей центральные и местные органы, в республике нет. Президент – высшее должностное лицо в этой системе власти. Сегодня республика подведена к такой черте, когда приходится выбирать: или катастрофа, или решительные коренные преобразования, осуществляемые с большой твердостью и ответственностью. Понятно, что эти меры на начальном этапе в народе, скорее всего, не будут популярными. Но другого пути нет. Президентская власть, введенная в Казахстане с апреля 1990 года, став заметным явлением, сыграла позитивную роль. Президент Н.А. Назарбаев признан одним из лидеров перестройки. Однако власть его ограничена в своей социально-правовой основе, т. к. он был избран Верховным Советом, а не народом, а это неравноценные вещи. Эта ограниченность все больше и больше стала сказываться в условиях развала экономики, разгула анархии и преступности. Личный авторитет Президента, действительно им заслуженный, оказался недостаточным. Сегодня, как никогда, необходимо, чтобы народ верил своему лидеру, внимал его призывам, был готов пойти за ним. Залогом такого доверия являются выборы Президента всенародным голосованием.

С избранием Президента непосредственно народом существенно меняются его политико-правовой статус и властные полномочия. А это весьма важно для установления эффективной и сильной президентской власти. По-другому будут складываться отношения президентской власти и Парламента, высшей исполнительной и местной властей. Президент, получивший

мандат от народа, в случаях разногласия с Парламентом по принципиальным вопросам, если сочтет крайне необходимым, может обратиться непосредственно к народу, воля которого является высшим мерилем и источником власти и законности. Не исключено, что Президент от народа может быть наделен правом роспуска Парламента в определенных оговоренных в законе условиях. По-новому будут строиться отношения и с местной властью. Президент выражает волю всего народа, а местная власть – волю части этого народа. На этом основании и будут определяться их узаконенные взаимоотношения по вертикали власти. При этом должно соблюдаться непременно одно условие – Президент республики должен честно выполнять волю народа.

Нетрудно предвидеть, что в скором будущем, в связи с вступлением в полосу рыночных отношений с трудно предсказуемыми последствиями, на плечи Президента с его исполнительной властью ляжет колоссальная ответственность. Противобойствующие силы используют непопулярность радикальных реформ, консерватизм сознания некоторых слоев населения и остатки прокоммунистической идеологии, чтобы попытаться дать «последний бой» демократии и демократическим преобразованиям. Опора на доверие народа укрепит власть Президента и социальную базу этой власти.

Выборы, видимо, будут без альтернативного претендента. Когда на выборах нет выбора – это, в принципе, подлинными выборами не назовешь. Так случилось, что на пост Президента республики есть только один претендент. Это напоминает штампы прошлых лет. В печати промелькнуло сообщение о выдвижении одной из общественных организаций второго претендента, за чем не преминул последовать совершенно неуместный «протест» со стороны Избирательной комиссии о том, что, «по некоторым данным, сбор подписей в пользу нового претендента идет с нарушениями». Это тоже напоминало, что командный тон в выборной кампании еще остается живучим.

Основной причиной отсутствия альтернативного претендента на пост Президента республики является незрелость демократии и ее институтов. Создается впечатление, что республика бедна кадрами для больших государственных дел. Это не так.

Кадры имеются. Слабы и раздроблены партийные и общественные движения. В этом плане Казахстан заметно отстает от других регионов бывшего Союза. Обоснованно мнение о том, что выборы проводятся в слишком сжатые сроки и что только недостаток времени не дал возможности общественно-политическим организациям выдвинуть своих кандидатов. Проявленную спешку со стороны Верховного Совета в этом важном деле трудно оправдать.

При всем этом нельзя не учитывать объективные факторы, определившие отсутствие альтернативного претендента на должность Президента. Нынешний Президент республики Н.А. Назарбаев пользуется заслуженным авторитетом среди многонационального народа Казахстана. Это очень важный фактор. Сегодня на политическом горизонте республики трудно найти равного ему претендента на этот пост. С этим не могли не считаться возможные кандидаты в Президенты. Для них проблематичной оказалась бы не столько сама возможность участия в избирательной борьбе, сколько возможность достойного выхода из этой борьбы.

Казахстан – огромная, полная внутренних противоречий республика. В ней этнические, межнациональные проблемы, возможно, потенциально не менее остры, чем в других бывших союзных республиках. Если, несмотря на это, гражданское согласие, межнациональное сотрудничество здесь более стабильны, то в этом немалая заслуга верховной власти во главе с Президентом Н.А. Назарбаевым.

Сегодня Президент олицетворяет нечто большее, чем просто высокую власть. В условиях республики – это в то же время мудрое искусство общения с людьми разных национальностей и социальных ориентаций.

Нелегкая судьба ждет Президента. В сложнейший период придется ему работать, принимая ответственные решения. От него потребуются большая собранность, чутье большого деятеля, способность идти на обдуманнный риск, за которым – и судьба народа, и своя собственная. Избрание достойного Президента сегодня важнее, чем состязание претендентов.

II

Первому Президенту, кроме необходимости осуществления в первоочередном порядке радикальных экономических реформ, придется одновременно, а возможно и с опережением, решать вопросы структурной и функциональной перестройки исполнительной власти как несущей части этих реформ. Без механизма сильной исполнительной власти не удержится даже на короткое время ни одна политическая система, даже самая демократическая, а самые конструктивные экономические реформы останутся без надежды на реальное воплощение. Между тем эффективно работающую исполнительную власть, столь необходимую в республике сегодня, создать пока не удалось. Чем быстрее обрастает она бюрократизмом и коррупцией, тем более замедляется процесс ее обновления в лучшую сторону. Перед новым Президентом стоит задача без промедления решить вопросы создания достойного работоспособного аппарата сильной исполнительной власти, свободного от «борьбы за ресурсы» и клановых предрассудков.

Исполнительная власть состоит из нескольких слагаемых. Эффективно работающее Правительство, с его центральными ведомствами, — базовое условие для сильной исполнительной власти, возглавляемой Президентом. Хотя прошло немало перестроечных лет, оптимальных вариантов организации правительственных учреждений, можно утверждать, еще не найдено. Об этом свидетельствуют непрекращающиеся по сей день крупные структурные изменения. В течение только одного года институт заместителей Премьер-министра неоднократно упразднялся, реорганизовывался, а затем вновь восстанавливался в прежнем виде. Неизвестно кем рекомендованные, так называемые референтуры не оправдали себя и были заменены привычными отделами. Не все вновь созданные министерства и государственные комитеты определились в своих полномочиях и вписались в структуру центральных органов. Сомнения вызывает и обоснованность создания ряда новых центральных ведомств, дублирующих функции Госкома по экономике, Министерства сельского хозяйства и др. Объединение аппаратов Президента и Кабинета министров, как и следовало ожидать,

не замедлило привести к командному верховенству и мелкой опеке аппарата Президента над Правительством, тем самым ослабив самостоятельность и ответственность последнего. Видимо, ощущая это «неудобство», на IV сессии Верховного Совета (июнь с. г.) Премьер-министр У.К. Караманов в деликатной форме заметил о желательности разделения аппарата Президента и аппарата Кабинета министров. Однако на это не было обращено должного внимания.

Скажем прямо, Правительству нелегко было работать: оно не наладило нормального контакта с Парламентом. Наблюдалось постоянное противостояние, особенно между Комитетом по экономической реформе и финансам Верховного Совета и Правительством. Обычным разногласием это не назовешь. Вместо делового сотрудничества возникло как бы соперничество. Была заметна тенденция к изъятию из ведения Кабинета министров ряда новых важных экономических функций с передачей их непосредственно Президенту или вице-президенту. Этот вопрос снова встал в связи с определением подчиненности ряда вновь созданных государственных комитетов. При обсуждении в Парламенте небольшим перевесом голосов пришлось отстоять позицию Правительства. Совершенно непонятна была поправка (июнь 1991 г.), внесенная в Конституцию, о том, что в состав Кабинета министров, наряду с руководителями центральных ведомств, могут входить «и иные лица». Такая неоправданная «инициатива» ряда руководителей комитетов Верховного Совета на деле означала превращение его как бы в «Кабинет министров и не министров». В последние месяцы появилась официальная записка, исходящая от Президиума Верховного Совета, о возможности передачи функций, связанных с экономическими реформами, в ведение вице-президента. Все это не могло положительно сказаться на деятельности Правительства.

Серьезного обновления кадрового состава правительственных органов не произошло. Почти все ответственные участки заняли бывшие партийные работники и функционеры, в основной своей массе привыкшие к кабинетному стилю работы. Бюрократизм снова набирает силу, увеличиваются бумажные потоки, аппаратный контроль за исполнением принятых реше-

ний имеет серьезные изъяны. Процедура согласования перед принятием самых обычных решений стала настолько растянутой, что по согласованным уже с руководством вопросам часто приходится проходить процедуру сбора чуть ли не до 30 предварительных виз.

Приведу пример, с которым я лично столкнулся. В июне 1990 года был издан Указ Президента, которым Совету министров поручалось проработать вопросы о создании Института государства и права в структуре Академии и Юридического учебного института при Министерстве народного образования. В порядке его исполнения Первый заместитель председателя Совмина Э.Х. Гукасов в октябре дает указание Госплану, Министерству финансов, Министерству юстиции, Академии наук и Министерству образования «...проработать и внести предложения». На этом все завершилось. Госплан и Минфин формально отписались, и их мнениями в течение целого года никто больше не интересовался, остальные же центральные ведомства вообще не ответили. Столь же бесславный путь проходят и многие другие нововведения.

Правительство, как было упомянуто, есть головное звено в системе исполнительной власти. Не добившись надлежащей структурной организации и работоспособности, нельзя говорить о сильной исполнительной власти.

Проблема эффективного функционирования администрации Президента тесно связана с властными отношениями по вертикали: между центральными и местными органами власти и управления. Президентская власть народного доверия способна внести конструктивные изменения и в эту область.

III

Актуальной является проблема обеспечения баланса властей как условия установления сильной исполнительной власти. С усилением роли и ответственности президентской администрации, а это является объективной необходимостью, исполнительная власть будет выдвигаться на первый план в системе властных структур государства. Чрезвычайные полномочия, которыми она будет наделена и без которых трудно представить эффективное ее функционирование в условиях глубокого кризиса общества, усилят самостоятельность принятия крупных решений, в т. ч. и нормативного плана. На этом пути президентская власть может стать не только весомой и сильной, что желательно, но при определенных условиях и монопольной, далее скатываясь к диктатуре.

Эйфория демократии преходяща. Демократический путь развития общества намечен, но не обеспечен. Опасность тоталитаризма и диктатуры не миновала, и, как это ни тяжело сознавать, возврат к ним реально существует, т. е. остается возможность мирного перерождения демократической структуры власти в свою противоположность. Возможна и замена их, что было бы трагическим поражением демократии, завоеванной столь большой ценой.

Власть – наиболее мощная и организованная сила в государстве. Не все тотально зависит от нее, но она многое определяет. В правовом демократическом государстве, фундамент которого закладывается сегодня в Казахстане, важное место занимают вопросы конституционирования различных ветвей власти и управления и превращения их в единую динамическую систему, объединяющую разнообразие их функций и структурных построений.

Диктатура – порождение исполнительной власти и ее же отрицание. Она может явиться и «справа», и «слева». Важнейшими условиями сохранения и утверждения исполнительной власти как народной и рациональной являются конституционные гарантии демократической обеспеченности ее функционирования и развития.

По крайней мере два условия должны соблюдаться в орга-

низации демократической и эффективно работающей системы власти. Во-первых, каждая ветвь власти должна быть доведена в своем устройстве до рабочего режима в новых условиях. Во-вторых, властные структуры должны быть взаимосвязаны так, чтобы ни одна из них не занимала монопольного положения. Три ветви власти – это основные ее узлы. Отставание и заикливание одного из них, как бы оптимально ни были устроены другие, приведет к нарушению рабочего режима в системе власти, к ее деформации, нередко порождает в ней уродливую мутацию. Это означает, что к исполнительной власти во главе с Президентом должны подтягиваться и законодательная, и судебная власти. Пока еще в Казахской ССР организационно не завершены конституционирование и оптимизация всех трех ветвей власти. Предстоит образовать Конституционный суд.

Исходя из опыта других демократических государств и учитывая специфику наших условий, можно было бы предложить следующую модель взаимоотношений и взаимного сдерживания, говоря проще – достижения баланса в системе властных структур. Эта модель не самоцель, она должна служить интересам дела. Уже входит в практику президентское вето на законы, принятые Верховным Советом республики. В свою очередь Парламент может не согласиться с Президентом и подтвердить силу своего закона двумя третями голосов депутатов. Можно было бы наделить Президента правом роспуска Парламента в определенных ситуациях и с соблюдением конституционных процедур.

В свою очередь Парламент, осуществляя контроль над администрацией республики с точки зрения выполнения ею Конституции и законов, принятых Верховным Советом, вместе с тем мог бы обладать правом отрешения Президента от должности. Конституционный суд является высшей судебной инстанцией надзора за конституционностью деятельности и решений Парламента, президентской власти, высших должностных лиц, а также других государственных структур и объединений. Он дает заключения о способностях Парламента выполнять свои конституционные задачи и функции, о возможности применения импичмента – отрешения от власти Президента. В свою очередь и Президент, и Верховный Совет могли быть наделены

правом внесения рекомендаций о назначении некоторого числа членов Конституционного суда в период его формирования и выдвижения новых кандидатур вместо выбывших из состава Конституционного суда.

Нами здесь изложены штрихи взаимодействия властных структур высшего эшелона республики. Эти и другие вопросы должны найти отражение в Законе о Конституционном суде, создание которого нельзя откладывать, и в Законе о Президенте Казахской ССР, устанавливающих наряду с правовыми их статусами и механизмы взаимного сдерживания в рамках законности.

До выборов первого Президента Казахской ССР остаются считанные дни. Они сегодня являются не только и не столько очередной кампанией, направленной на формирование одного из звеньев власти, пусть весьма высокой. На карту поставлена судьба народа и республики. С президентской властью население Казахстана связывает свои надежды на выход из пучины кризиса, на стабилизацию экономической и социально-политической обстановки в республике.

Правоохранительной системе - коренное преобразование¹

«Наряду с беззаконием, по масштабам и дерзости совершения преступность приняла угрожающие для основ общества размеры, завоеывая все новые и более прочные позиции в деловой сфере и в государственном аппарате. Действует и разрастается сеть «теневых». Разделяю озабоченность известных юристов республики. Сулейменову К.Ш. (госсоветнику Президента), Айтмухамбетову Т.К. (Председателю Верховного суда), Шайкенову Н.А. (Министру юстиции Республики):

1. Прошу при разработке проектов учесть предложения.
 2. Представьте конкретные предложения по реализации предложений.
 3. Нельзя ли срочно подготовить поправки к Конституции?
22. 09. 1992 г.».

Никакая экономическая реформа и демократические преобразования, осуществляемые на общем фоне под колпаком разгула преступности и беспредела нарушения законности, не принесут успеха. Необходимы не терпящие отлагательства комплексные законодательные и решительные практические меры. К их числу мы относим существенные изменения и преобразования в правовой сфере и в первую очередь в системе правоохранительных органов, которые должны осуществляться под углом зрения повышения эффективности их деятельности в современных условиях.

¹ Статья написано мною и была опубликована как «Обращение профессоров права к Президенту и Парламенту республики». Ее согласились подписать профессора Ю.Г. Басин, Б.С. Бейсенов, А.Е. Еренов, Е. Каиржанов, С.Н. Сабикенов, М.С. Сахипов (Советы Казахстана, 1993, 23 сентября). В рукописи я лично отнес ее 21 сентября 1992 г. в Канцелярию Президента республики, статью вернули со следующей резолюцией Н.А. Назарбаева.

Обновление в судебных органах – настоятельная задача повышения авторитета судов, т. к. отдача от их деятельности в республике все еще остается на низком уровне. Существенно теряют эффективность акты правосудия. Освобождение судами от уголовного наказания явных преступников, в т. ч. наиболее опасных, стало необъяснимо массовым. За последние семь лет в шесть раз увеличилось число оправдательных приговоров по фактам, не подлежащим реабилитации. Суды, освободившись от партийного контроля, нередко стали переступать черту, за которой начинается перерождение правосудия. Став автономными и независимыми, они по сути просто вышли из-под общественного и государственного надзора и контроля. Управление судами перешло к самим судам, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Назначение судей, не считая некоторых формальностей, фактически стало делом самих судебных инстанций. Причем отбор этот производится в основном из среды самих же судебных работников. Они же учредили для себя классификационные коллегии, почти целиком состоящие из самих же судей. Классные категории для судей, по сути, являются должностными и присваиваются самими судьями. Мало что изменилось и в составе, и качестве судейского корпуса. Словом, создаются, вернее, уже созданы условия для развития замкнутой судебной сословности.

Развитию этих тенденций способствует то, что судебные органы не имеют своего центра, не сложились в единую судебную систему. Новая Конституция, к сожалению, закрепила эту раздробленность: теперь мы имеем не один Высший суд республики, а три, каждый из которых самостоятелен.

О судебной реформе ведется много разговоров. По существу же нет необходимой законодательной базы: принятые законы о судоустройстве и судебных органах носят довольно путаный характер, в них вперемешку даются новые и изжившие себя нормы.

Если и далее сохранится такой порядок, то ожидать какого-то улучшения в судебных органах не приходится.

Мы считаем, что нужны неотложные законодательные и властные меры, устанавливающие следующее.

1. Суды должны стать исключительно органами правосудия. Вышестоящие суды не должны заниматься вопросами управления нижестоящими, а также материально-хозяйственным самоснабжением, т. е. они не должны брать на себя управленческие и хозяйственные функции – это одно из важных условий обеспечения независимости судей.

2. Необходим тщательный, многобарьерный предварительный отбор кандидатур на судейские должности на широкой конкурсной основе. В составе конкурсной комиссии (коллегии), созданной под эгидой Министерства юстиции (или при Президенте), должны обязательно участвовать, наряду с представителями власти и правовых учреждений, профессора права.

3. Более предпочтителен в ближайшей перспективе принцип назначения основного состава судей из числа прошедших конкурсный отбор, как это принято во многих правовых государствах. За Парламентом оставить только право утверждения высших судей.

4. Районные суды считать основным звеном в судебной системе и соответственно этому определять их правовой статус и защищенность, базовое и материальное обеспечение.

5. Упорядочить судебную систему. Внести изменения и дополнения в Конституцию, в Закон о судоустройстве и в другие законодательные акты с тем, чтобы в республике был один Верховный (Высший) суд по общесудным делам. Арбитражные суды нужны, но они должны быть в структуре единой судебной системы, которую венчает Верховный суд республики.

6. Должен быть установлен гибкий государственный механизм, оперативно и неотвратно реагирующий на нарушения судами (судьями) незыблемых деловых и нравственных принципов правосудия, дискредитирующие его. Нужны более конкретные законодательные акты-нормы, с одной стороны, не допускающие вмешательства любых органов и должностных лиц в судебную деятельность, а с другой стороны, устанавливающие более строгую ответственность судей за злоупотребления и за все иные действия, подрывающие авторитет правосудия.

7. Установление для судей классификационных категорий спорно. Уже само звание судьи требует от человека многого. Здесь, безусловно, требуется исключительный профессионализм в сочетании с высокими моральными устоями.

II

О прокуратуре и о Центре координации борьбы с преступностью. Роль прокуратуры должна быть усилена. Между тем процесс реорганизации мало ее коснулся. Более того, прокуратура «поправила» свое положение, закрепив за собой статус «независимой системы». «Органы прокуратуры, – говорится в новой Конституции республики, – осуществляют свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подчиняются только Закону» (ст. 107). Эта формула, предложенная самой прокуратурой, к нашему недоумению, стала конституционной. Она противоречит общему конституционному принципу о том, что государственные органы самостоятельны только «в рамках своих полномочий», а следование предписаниям закона одинаково обязательно для всех. Сегодня прокуратура не входит в управленческо-исполнительную структуру государства, где ее законное место, и потому находится как бы во взвешенном состоянии, формально примыкая к Верховному Совету и никем не управляемая.

За органами прокуратуры как главная сохранилась «допотопная» функция: «надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории республики». Эта задача ими никогда и ранее толком не обеспечивалась, хотя постановка ее в какой-то мере была оправдана в условиях федеративного государства, когда существовало множество органов, принимавших законы. Сегодня она изжила себя.

С повышением и расширением роли суда в рассмотрении дел, связанных с нарушениями законности, независимо от того, кем они совершены, указанная функция прокуратуры в большей части становится задачей судебных органов. Обостряющаяся до крайности криминогенная ситуация в обществе диктует необходимость существенного изменения в системе правоохранительных органов. Это в значительной степени касается и прокуратуры. Нуждается в уточнении ее общенадзорная функция по охране и защите конституционного строя, а также в уголовно-правовой борьбе с преступностью и в обеспечении законности в деятельности правоохранительных органов.

Переосмысление места и роли органов прокуратуры могло бы включить следующие моменты:

1. Прокуратура и ее органы в системе разделения властей и по статусу должны быть и являются специальными и независимыми от местного и ведомственного влияния управленческими структурами высшей исполнительной государственной власти.

2. Прокуратура должна в первую очередь стать органом, обеспечивающим безопасность личности, борьбу с преступностью, осуществлять в предусмотренных законом пределах и формах надзор за законностью действий правоохранительных и контрольных органов, нести функциональную ответственность за состояние и координацию борьбы с преступностью.

3. Прокуратура и ее органы должны взять на себя функцию руководства и официального контроля за обеспечением быстрого реагирования на случай совершения преступлений в регионе. В этих целях можно было рекомендовать учреждение прокурорской должности, состоящей при оперативных штабах (группах) по приему сигналов, регистрации преступлений с немедленным оповещением о них соответствующих подразделений органов внутренних дел, а также с контролем за принятыми по ним мерами. Эти штабы (группы) должны стать доступными для всех граждан, работая по принципу учреждений «по вызовам» («скорая помощь», «пожар», «милиция»).

4. Прокуратура должна иметь статус органа, осуществляющего общегосударственную надзорную функцию за законностью действий в первую очередь руководящих органов управления государственных и негосударственных учреждений и объединений, независимо от способов их формирования. Протест прокурора, его обращения в суд, в органы следствия должны иметь правовую защищенность.

5. Если будут сохранены классные чины для работников прокуратуры, то нужно пересмотреть их узаконенную «пожизненность», ставшую тормозом на пути обновления кадров. Достаточно указать на то, что не справившиеся с работой старшие из юстиции (государственные советники, советники) из-за высокого чина не подлежат переводу на более низкие

должности. Они переводятся сплошь и рядом на должности прежнего уровня, а нередко и на еще более высокие – в других звеньях. В результате процесс продвижения способных работников, особенно молодых, на ответственные посты, тем более в верхние эшелоны прокуратуры, оказался весьма затруднен.

III

О следственном аппарате. Борьба с преступностью не будет сколько-нибудь эффективной до тех пор, пока следователи, следственный аппарат остаются «в полном подчинении управленческо-административных структур: Прокуратуры, МВД, КНБ и других органов. Сегодня положение таково, что следователи лишены функциональной самостоятельности, они во всем зависимы от начальников-управленцев (должность, зарплата, звание, поощрение, увольнение и др.), поставлены в такие условия, когда для них интересы обеспечения всестороннего и объективного расследования дел, задачи раскрытия уголовных преступлений и соблюдения законности перестали быть главными. Это должно быть прекращено чем скорее, тем лучше.

Надо оградить следователей от повсеместно растущего давления, а нередко и произвола управленческого аппарата. На наш взгляд, нужно творчески изучить и применить опыт создания самостоятельных следственных органов, имеющийся во многих странах. Это не простое мероприятие. Можно было бы проэкспериментировать вначале в двух-трех областях.

В связи с необходимостью считаться с реальными силами противников такой реформы мы допускаем переходные формы. Можно пойти на временное сохранение организационно-структурного статус-кво следователей, их ведомственной принадлежности при обязательном условии функционального их объединения под эгидой единого руководящего центра.

IV

Каким должно быть Министерство юстиции? Предназначение Министерства юстиции в общем-то выражено в самом его названии: «юстиция» означает справедливость, основанную на законе, и правосудность. Существование такого министерства говорит о том, что эти принципы выведены на уровень специальной государственной службы и надзора со стороны центральной власти. В демократическом государстве Министерство юстиции является одним из главных государственных центральных ведомств наряду с Министерством финансов. Если Президента республики в плане гарантии Конституции и законности именуют «высшим должностным лицом в государстве», то нередко (иногда и официально) Министерство юстиции называют «высшим юридическим лицом». Это не игра слов. Такое Министерство юстиции должно было быть и у нас, в Казахстане. К сожалению, сегодня это не так. Министерство юстиции республики ограничено в полномочиях до такой степени, что оно сегодня никакого положительного и конструктивного влияния на процесс законности, на обеспечение правосудия не оказывает. Оно не несет функциональной ответственности в этих областях.

Реорганизация Министерства юстиции, по нашему мнению, должна включать в числе других и следующие важные меры.

1. Министерство юстиции должно стать специальным ведомством, ответственным за проведение кадровой политики в сфере судебной системы, конечно, без вмешательства в судебную деятельность. В его задачу должно войти создание необходимых условий, в т. ч. и материально-финансовых, для нормальной деятельности судов и превращения их в подлинные демократические органы независимого правосудия.

2. В центре особого внимания Министерства юстиции должны находиться законность действий и моральная чистота руководящих высших и должностных лиц в государстве, в т. ч. в правоохранительных, контрольных и финансовых органах. Оно должно обладать правом выступать с заявлением, давать заключения, входить с представлениями в Парламент, к Президенту и в Правительство республики по фактам нарушения

Конституции и конституционных прав граждан, а в предусмотренных законом случаях эти его действия должны иметь императивную силу.

3. Министерство юстиции ни в коем случае не может быть превращено лишь в исполнительный аппарат Правительства по законопроектным работам. Оно планирует и координирует разработку некоторых из них, проводит и организует при необходимости правовую экспертизу проектов законов, подготовленных центральными ведомствами.

Кадровое обновление – одно из условий проведения правовой реформы. В арсенале опыта бывшего СССР существовали заслуживающие внимания по своей форме организационные меры. В частности, усиление правоохранительных органов путем периодического обновления кадров. Помимо выпускников специальных средних и высших учебных заведений на работу в эти органы время от времени направлялись опытные партийные, комсомольские работники, производственники, в основном молодежь. Применялись методы «переливания» кадров из одной системы правоохранительных органов в другие, например: из КГБ – в МВД; из прокуратуры – в суды. В принципе, такой метод актуален и сегодня. Но возникает вопрос: откуда черпать новые кадры для правоохранительных органов, причем желательно молодые, с демократической ориентацией? Такая проблема злободневна, и решать ее – государству.

Основным источником пополнения кадров остаются высшие и средние юридические заведения. К сожалению, должного внимания к ним со стороны центральных государственных органов не проявляется.

Поднятие престижа профессии юриста, рост потребности в юридических кадрах – сами по себе здоровые явления в условиях перехода к рыночным отношениям и в плане укрепления законности – породили вместе с тем в сфере подготовки специалистов-юристов весьма нежелательные негативные явления. Распространилась и приняла массовый характер практика создания множества юридических учебных заведений, не обеспеченных кадрами преподавателей и материальной базой. В таких условиях следует ожидать неизбежной кадровой девальвации, что не замедлит отразиться на деятельности правоохранительных органов.

Правовая реформа – не разовый акт, и это дело не одного месяца, но она неотложна. Потребуется принятие ряда новых научно-обоснованных законодательных актов, а также внесение изменений и дополнений в действующие законы и в Конституцию республики. Разумеется, нормы Конституции, принятой всего несколько месяцев назад, требуют весьма бережного

отношения. Но в то же время если некоторые ее нормы перестали соответствовать изменяющимся условиям и новым задачам переходного периода, тем более стали правовым барьером на пути демократического движения общества, тормозящим выход из кризисной ситуации, то надо смело идти на внесение изменений. Мы сознаем, что в правоохранительных органах утвердился стойкий консерватизм, и сопротивление нововведениям с их стороны будет жестким. Однако Парламент и глава государства обладают достаточными полномочиями для его преодоления.

Не надо расшатывать государственные устои¹

История предоставила казахскому народу великий и единственный шанс возрождения как нации, имеющей свою государственность, язык и культуру. Появилась надежда выхода на независимый, демократический путь государственного развития. Возникла реальная перспектива вхождения многострадального народа в семью свободно развивающегося цивилизованного общества. Такой поворот истории, разумеется, не устраивал проимперские группы идеологов реставрации Великой союзной державы и бывшей местной номенклатуры, резво пересевшей в «рыночные кресла». Мало кто думал, что эти силы за короткое время возродятся в значительное движение и будут оказывать все возрастающее влияние на политическую ситуацию в республике. Ожили и заработали дремлющие силы, которые не приняли посттоталитарный режим в Казахстане. Сегодня похоже, что исторический шанс на возрождение казахского народа уже почти упущен, получается, что все время как бы не до этого. Рамки суверенной государственности и демократических преобразований в Казахстане катастрофически сужаются, быстро приближая республику к опасному порогу. К экономическому кризису добавился еще и политико-государственный.

События последних месяцев были просто ошеломляющими по своей дерзости (голосование в Парламенте, заявление видных предпринимателей о государственном языке, о характере государственности, о частной собственности на землю), они подготавливались шаг за шагом и, наконец, приняли форму открытого вызова. Не все мы еще успели осознать и оценить подлинную глубину замыслов активистов этих событий и их последствий.

С самого начала было ясно, что суверенитет и независимую государственность республики удержать будет весьма сложно, и не только по экономическим причинам. При этом большие надежды возлагались на то, что: а) удастся создать государственно-властный механизм во главе с Президентом, способный управлять обществом и организовывать его в новых условиях; б) Россия, с которой в тесных и особых отношениях долгое

¹ Казахстанская правда, 1995, 21 января.

время находился Казахстан, став подлинно демократической и преодолев проимперские и шовинистические тенденции внутри себя, протянет руку бескорыстной поддержки и помощи; в) Казахстан, прославивший республикой «дружбы народов», станет страной межнациональной стабильности и казахстанского патриотизма. При этом большая роль отводилась представителям русской нации, составляющим более одной трети населения. Все эти факторы, составляющие хребет государственности и демократического развития Казахстана, дают сегодня серьезные сбои. Сомнений становится больше, чем уверенности. Более того, разрушительные силы, прямо или косвенно направленные на постепенное ослабление и ликвидацию национальной государственности в республике, все более берут верх. В данном случае это не связано с интеграцией государств внутри СНГ и союзом Казахстана с Россией – они необходимы и закономерны.

То, что происходит сегодня в политической жизни республики и усиливает напряженность в ней, нельзя приписывать только глубокому экономическому кризису, хотя он существенно влияет и используется противниками посттоталитарного режима в Казахстане. Есть достаточное основание полагать, что оно тщательно задумано для подрыва конституционных основ самой государственности, ее демократической и независимой направленности. Работа в этих направлениях ведется довольно организованно и по многим каналам.

Объектом номер один, на который направлено острое нападение деструктивных групп и элементов, является территориальная целостность республики. Из-за непринятия своевременных властных и правовых мер они намного расширили свою деятельность. Еще в 1990 году, в период начала образования самостоятельного казахского государства, 28 депутатов местных Советов выдвигали требование о создании «национально-территориального управления» для русского большинства на базе Восточно-Казахстанской области.¹

17 августа минувшего года в московской телевизионной программе «Новости» сообщалось, что группа депутатов Верховного Совета Казахстана образовала «теневое правительство»,

¹ Караван, 1994, 20 мая.

которое ставит в числе других и задачу образования автономии на севере республики. На митинге в г. Петропавловске, организованном активистами славянского движения «Лад» в конце августа 1994 года, была принята резолюция «Об отставке Президента, введении выборности глав местной администрации и о воссоединении Казахстана с Россией».¹

5-6 сентября минувшего года по инициативе и при участии группы депутатов Верховного Совета (В.Б. Водолазова, В.П. Галенко) в г. Павлодаре была организована встреча «депутатов 14 городов Казахстана», в т. ч. семи областных. На нем, как было прокомментировано российским телевидением, были приняты решения о недоверии Правительству и Президенту республики и вынесено требование о присоединении Казахстана к России. Была также предпринята попытка превратить собрание в «учредительное» с объявлением о создании сепаратной Ассоциаций местных представительных органов Республики Казахстан с широкими полномочиями вплоть до задачи «... восстановления единого жизненного пространства на всей территории бывшего СССР». Это антиконституционное объединение намеревалось созвать в начале текущего года свое первое выездное заседание в г. Кокшетау.²

Участившиеся выступления казахских объединений и формирований в Семиречье и на северо-западе Казахстана, требования и планы которых с каждым днем становятся все более наглыми и носят явно провокационный характер, скоординированы с действиями организаций и лиц, выступающих против суверенитета и территориальной целостности республики. Ими верховодят в основном одни и те же лица, нередко из числа депутатов республиканского Парламента.

На сборе местных атаманов с участием депутатов Верховного Совета Водолазова, Калугина и депутата Государственной Думы России Долгополова, состоявшемся 3 июля 1994 года в г. Иссык Алматинской области, провозглашалась «...необходимость возрождения России в рамках границ до 1917 года». Казаки Западно-Казахстанской области в количестве 113 человек, собравшись в одном из приграничных с Россией поселков

¹ Караван, 1994, 31 августа.

² Советы Казахстана, 1995, 13 января.

6 ноября прошлого года, говорили о создании «Уральского (Яицкого) казачьего войска на исторических казачьих землях». Депутат В.П. Галенко, выступая 10 ноября на совете атаманов Семиреченского казачьего войска, призвал добиваться «закрепления за казаками северных областей Казахстана». В сообщениях печати содержится много и других аналогичных фактов. Сегодня это уже не лозунги, они становятся политическими требованиями о вхождении Республики Казахстан в Российскую Федерацию в качестве «особого субъекта».

Развертывается деятельность, направленная на подрыв конституционных основ государственности в Казахстане. 8 июня минувшего года девять депутатов Верховного Совета (М.Н. Головков, В.Б. Водолазов, М.К. Козловский, В.П. Галенко, С.Г. Васильева, А.М. Мельник, М.В. Лукьяненко, А.Е. Травкин, В.Н. Калугин), используя права законодательной инициативы, внесли на рассмотрение в Верховный Совет проект Закона о внесении изменений в Конституцию.

В частности, они предлагают исключить из текста Основного закона республики указания «о казахской государственности» и о том, что Республика Казахстан является «формой самоопределившейся казахской нации», отказаться от того, чтобы Президент, вице-президент и Председатель Верховного Совета республики обязательно владели казахским языком. Ныне эти предложения находятся на рассмотрении конституционной комиссии. Систематически ведется пропаганда этих идей в печати.

Намного активизировались антиконституционные действия после рейтингового голосования в Верховном Совете, состоявшегося по неожиданному предложению Президента Н.А. Назарбаева, 15 декабря минувшего года по фундаментальным вопросам «О придании государственности русскому языку» и об исключении из Конституции статей: «О национальной государственности»; «О введении частной собственности на землю». Итоги известны. Газета «Караван» посвятила им обширную информацию на первой странице под крупным заголовком: «Народ и Президент – «за», Парламент – «против».¹

В поддержку отклоненных Верховным Советом предложе-

¹ Караван-блиц, 1994, 19 декабря.

ний Президента выступили наиболее видные казахстанские предприниматели. Это было сенсацией.¹

Под занавес старого 1994 года по инициативе депутатов из «славянского движения» распространено в Верховном Совете обращение к «Общественным организациям и объединениям Казахстана» с откровенным изложением своих позиций. В нем утверждается, что в республике люди разделены на «государственную нацию и негосударственную», на «самоопределившуюся казахскую нацию и других» и что идея казахской государственности большинством населения не воспринимается, а уезжающих из республики славян якобы «гонит ощущение, что они не у себя дома, что они в гостях» и т. д. В поддержку этих откровенно деструктивных и антиконституционных взглядов выступила депутатская группа «Прогресс». Она даже обратилась к Парламенту и Президенту с требованием провести Всеказахстанский референдум в марте-апреле 1995 года по вопросам: «о двух государственных языках – казахском и русском»; «об отмене «национальной государственности» в республике и отказе от понятия «самоопределившейся казахской нации»; «о введении частной собственности на землю».

Те, кто откровенно выступают против национальной государственности в Казахстане, знают, что все государства СНГ без исключения являются национальными республиками. Республика Украина является государственностью самоопределившейся украинской нации, Узбекистан – узбекской нации. Россия – государство русского народа, вокруг которого объединились многие другие народы. Так было в истории и в бывшем Союзе ССР. Самоопределение нации в государстве в международно-правовом, национально-конституционном планах имеет универсальный статус, на определенном историческом этапе считается закономерным явлением. В демократическом национальном государстве во всей полноте реализуется равенство наций. Таков всеобщий урок истории и современной реальности. Уместно и нужно говорить о совершенствовании и укреплении государственности в Республике Казахстан, чтобы сделать ее действительно надежной и более оптимальной системой, заботящейся об интересах многонационального общества.

¹ Казахстанская правда, 1994, 22 декабря.

Однако ясно, что не это заботит критиков национальной государственности в Казахстане. Главная их цель – ликвидировать Казахстан как суверенное национальное государство.

Одним из направлений массированного и организованного давления, рассчитанного по существу на ликвидацию государственности в Казахстане, является кампания, ведущаяся в течение последних лет вокруг вопроса о гражданстве. Сам по себе мотив «обеспечения прав русских» является лишь прикрытием. Никем не оспаривается, что Закон о гражданстве РК от 20 декабря 1991 года, с отдельными поправками действующий в нашей республике, является более демократичным и мобильным, чем аналогичные законы в ряде государств СНГ. Он основан в целом на принципах международного права и соответствует провозглашенным им стандартам, в полной мере обеспечивая права и свободы человека. Что касается отдельных шероховатостей, то они скорректированы и сняты (срок приобретения гражданства и другие).

Двойное гражданство и его широкое введение выдается как требование десятков тысяч в основном русских, живущих на севере Казахстана. Речь идет не об обычном порядке получения двойного гражданства, т. е. не путем индивидуального обращения к Президенту республики прибывающих в страну лиц. Суть требований состоит в том, что граждане республики, не меняя места своего жительства, могли бы быть одновременно и гражданами России, причем двойному гражданству подлежала большая часть населения ряда областей. Разумеется, двойное гражданство могли бы потребовать и узбеки, и немцы, и корейцы, и китайцы, и др. Многие пожелали бы находиться под опекой и защитой своих мощных национальных государств. Последствием реализации такого двойного гражданства стало бы переходом Республики Казахстан в сферу влияния и раздела между другими государствами. Нельзя сказать, что идеологи и инициаторы двойного гражданства и поддерживающие их отдельные чиновники из высшего эшелона власти России не дают отчета своим действиям, не понимают этого. Развал государственности в Казахстане и идеи, препятствующие его самостоятельному развитию, устраивают тех и других.

В последние месяцы появилась еще одна разновидность

двойного гражданства, именуемая как регистрационное гражданство, выдвигаемая и открыто поддерживаемая и Правительством Российской Федерации. По официальному сообщению, «...на недавней встрече руководителей внешнеполитических ведомств России и Казахстана Российская сторона предложила создать двухстороннюю комиссию по правам человека. В рамках этой комиссии достигнута договоренность упростить порядок приобретения гражданства».¹

В плане исполнения этой договоренности Правительством республики 16 ноября минувшего года на рассмотрение в Верховный Совет внесен проект Закона о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О гражданстве». Им предусматривается введение регистрационного гражданства в Казахстане и сказано: «Граждане бывшего СССР и их потомки, имеющие близких родственников – граждан Республики Казахстан, могут получить гражданство путем регистрации в местных органах внутренних дел». При этом нет ни квоты, ни других ограничений. На практике эти отношения не могут быть исключительно Российско-Казахстанскими. Они станут и Узбекистанско-Казахстанскими, Китайско-Казахстанскими и т. д. Не станем доказывать, что аналогичного прецедента нет ни в одном сколько-нибудь уважающем себя государстве, и невосполнимый ущерб интересам национальной безопасности от этого очевиден. Принятие регистрационного гражданства на деле приведет не только к массовому злоупотреблению в местных органах власти. Самое главное – республика станет зоной легкой наживы, растаскивания и расхищения достояния и собственности всеми, кто этого пожелает. Республика Казахстан в дальнейшем превратится в государство без граждан или со «смешанными», «двойными» гражданами.

Гражданство – не формальность и не табельный учет населения. Оно указывает на принадлежность того или иного лица к определенному государству, трудом, потом и участием которого создано и накоплено наличное общественное достояние. Государство несет ответственность перед своими гражданами за их личную, имущественную и общественную безопасность. И наоборот, граждане несут ответственность перед государством.

¹ Караван, 1994, 19 декабря.

Гражданство считается одним из основных устоев государственности. Размытое гражданство (двойное, регистрационное и др.) делает государство номинальным с вытекающими отсюда последствиями.

Проблема гражданства в той постановке, в какой подают ее лица, именующие себя лидерами «славянского движения» и казачества, представителями русскоязычного населения, имеет антиказахскую направленность. Они этого и не скрывают. Так, депутат Верховного Совета республики небезызвестный М.Н. Головков, выдающий себя за лидера «славянского движения», 26 декабря 1994 года направил послание в Парламент в виде законопроекта «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан о гражданстве». В нем он предлагает из перечня обязанностей граждан республики исключить: фразу «уважительное отношение к государственному казахскому языку» (ст. 1 Закона о гражданстве); утверждение о том, что Республика Казахстан «создает условия для возвращения на свою историческую родину казахов, проживающих на территориях других государств» (ст. 3); один из мотивов отказа в гражданстве в случае, если ходатайствующий об этом «противодействует функционированию государственного языка» (ст. 17).

О государственном языке. Внешне кажется, что в требовании, которое становится все более жестким, объявить русский язык государственным наряду с казахским, нет ничего необычного. Если бы это было так, то зачем «ломать копья» и возражать против него? Разве мало государств, в которых 2-3 языка являются государственными? Если бы казахский язык в ранге государственного оказался на равных с русским языком, ставшим одним из языков мировой цивилизации, это делало бы честь казахскому языку. Но всему свое время. Пока такой момент не наступил.

Введение русского языка на данном этапе в качестве государственного преждевременно, т. к. неминуемо ведет к окончательной гибели казахского языка, а следовательно, и казахской нации как таковой. Казахский язык, уже вытесненный политикой Советской империй из сферы государственной и общественной жизни, стал бытовым и периферийным и сегодня не в состоянии идти вровень с русским как средство межличностного и меж-

национального общения. Он непременно будет и дальше вытесняться и окажется в завалах истории. Разве большинство русско-го населения, живущего в Казахстане, жёлает этого? Не думаю. Но в то же время нельзя не отметить тот факт, что часть русских пошла на поводу весьма нечистоплотных идеологов великорусского шовинизма. Последние демагогическими лозунгами хотят прикрыть истинную свою цель: внести разлад и обострить отношения между казахами и русскими, тем самым разрушить вековые дружественные отношения между ними, дестабилизировать обстановку в республике и в этой «неразберихе» осуществить неоимперскую политику аннексии казахской территории. Эти идеологи шовинизма, прикрываясь якобы интересами «русскоязычного населения», на самом деле предают русских.

Вопрос о государственном русском языке давно стал частью политической платформы противников демократии и государственности в Казахстане и красной нитью проходит в упомянутом законопроекте «девяти депутатов», где под видом полезности совместного воспитания и обучения предлагается «единая русско-казахская» система образования в детских садах и школах. При этом они исходят из низменной идеологии, согласно которой не должно быть казахской нации как коренной, по их мнению, это устанавливает превосходство нации. Один из ярых приверженцев этого взгляда М.Н. Головков называет казахов не иначе как «нацией хозяев», а представителей других национальностей – «квартирантами».¹

В последние месяцы все чаще поднимается вопрос о введении частной собственности на землю в Казахстане, в котором проявляет заинтересованность и высшая исполнительная власть. В погоне за универсальными правилами рыночной экономики начисто игнорируются местные, исторические и национальные условия быта и традиции казахов. В течение тысячелетия формировалось сознание общей собственности на кочевые земли. Не секрет, что сегодняшний процесс обнищания, вызванный развалом экономики, более остро и глубоко отразился на положении коренного населения. При введении частной собственности на землю обездоленными, безземельными батраками окажутся в основном казахи.

¹ Караван, 1994, 20 мая.

Быть или не быть казахской нации – это не риторический вопрос. Он никогда не был так злободневен и никогда так остро не ставился, как сегодня. Устои казахской нации, на которых она держится и которыми определяется, подвергаются сегодня открытым и массированным нападкам с явной целью их размывания и разрушения. Объекты таких нападков – национальный язык, национальная государственность, право называться «коренной нацией», понятия «историческая Родина», «национальный менталитет собственности» – словом все то, что составляет суть и судьбу нации.

Если развитие экономической и политической ситуации в республике пойдет и дальше в таком же русле, как это происходит сегодня, и если проимперские силы не будут решительно остановлены, а бездействие государства и его органов будет продолжаться, то, видимо, нам всем во главе с Президентом республики придется скоро похоронить саму идею создания суверенной национальной государственности в Казахстане.

РАЗДЕЛ IV

ПАРЛАМЕНТ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Повысить правовую культуру Парламента¹

Верховный Совет республики принял уже целый ряд важных законов. Однако процесс законотворчества находится еще в стадии становления, ведь предстоит принять еще немало важных документов, в т. ч. Конституцию Казахской ССР. Анализ принятых законов является как бы гарантом повышения качества вновь принимаемых законов. Между тем формализм, недоработки, неоправданная спешка в подготовке и обсуждении законопроектов продолжают иметь место. В этом плане принятие на 6-й Внеочередной сессии Верховного Совета Закона о выборах Президента Казахской ССР не было исключением.

В ряде суверенных республик уже были проведены выборы Президента на основе всеобщего голосования (РСФСР, Грузия, Киргизия, Армения), в некоторых – развернуты предвыборные кампании.

16 октября на 6-й Внеочередной сессии Верховного Совета и в нашей республике был принят Закон о выборах Президента Казахской ССР и определен день выборов – 1 декабря. Уже началось выдвижение кандидатов. Безусловно, событие это историческое и имеет первостепенное значение для наших дней. Избрание первого Президента всенародным голосованием должно способствовать эффективности функционирования всей структуры исполнительной власти и ее усилению, что и диктуется современными условиями.

Однако выборы Президента Казахской ССР – особая тема. В этой статье изложены размышления по поводу необходимости профессионализма в подготовке закона. Анализ хода обсуждения и принятия проекта закона необходим в интересах самооценки деятельности Парламента республики и

¹ Опубликовано под названием «Правовая культура Парламента» в газете «Казахстанская правда», 1991, 12 ноября.

будет полезен для совершенствования его законотворческой деятельности. В перерывах между заседаниями ко мне подходили журналисты с вопросами. Многие недоумевали по поводу недостаточной активности, даже пассивности депутатов в обсуждении указанного законопроекта. Это действительно было заметно. Хотя обсуждение заняло около пяти часов, существенных изменений и дополнений не вносилось. Основное время заняло выступление докладчика. Дискуссии по проекту в целом, об его основных положениях и их мотивации, несмотря на чрезвычайную важность вопроса, не получилось. Этому были свои причины. Проект закона был роздан депутатам буквально за день накануне его обсуждения, и депутаты не успели с ним ознакомиться. Большую роль сыграло и то, что он готовился внепланово, а значит, в спешке. За три месяца до этого, на 4-й сессии Верховного Совета, идея о проведении выборов Президента республики путем референдума была отвергнута. Этот вопрос не затрагивался и на расширенном заседании Президиума Верховного Совета, состоявшемся в середине сентября и посвященном предстоящей сессии Верховного Совета. Признание теперь необходимости проведения выборов Президента и подготовки закона о них происходило без наличия разработанных «сопутствующих» законодательных актов («О Президенте Казахской ССР»; «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КазССР»), столь необходимых в связи с установлением президентского правления. Одновременное принятие этих законов необходимо было потому, что статья 12 Конституции Казахской ССР, посвященная республике, во многом устарела, особенно в части определения объема полномочий Президента, его ведущей роли по вертикали власти и во взаимоотношениях его с законодательной и судебной ветвями власти в новых условиях. Населению, которому предстоит выбрать Президента, и самим претендентам на эту высокую должность необходимо заранее знать границы этой власти и чем она будет отличаться от уже существующей. Не случайно, в РСФСР и в других республиках, где проводились или проводятся такие выборы, наряду с принятием законов о выборах президента были узаконены и новые политико-правовые статусы с внесением в

этой связи изменений в Конституции. У нас в республике этого не было сделано. Хотя и с опозданием, предстоит вернуться к этому вопросу, чтобы восполнить столь существенный законодательный пробел.

Нельзя не заметить, что подготовленный проект закона во многом копирует аналогичный закон РСФСР, причем не лучшим образом.

При постатейном обсуждении наибольшее число замечаний вызвала первая статья проекта, где определялось, что президентом может быть гражданин в возрасте от 35 до 65 лет, постоянно проживающий на территории Казахстана не менее десяти лет и владеющий казахским и русским языками. Соглашаясь в принципе с такой формулировкой, некоторые депутаты, не без основания, указывали на ее несоответствие новым реалиям. Она отражала положение Казахской ССР в недавнем прошлом. В последнее время произошли большие изменения и был принят ряд принципиально новых конституционных актов, среди них – Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР. Суть предложений ряда депутатов сводилась к тому, что, поскольку Казахстан является устройством национальной государственности, было бы логично и справедливо, чтобы и президент был представителем коренной нации. Эту идею выдвигал и активно поддерживал депутат А.А. Княгинин, сам по национальности русский. Однако это предложение, казавшееся само собою разумеющимся, вызвало возражения со стороны некоторых депутатов и не было принято. Непринятым осталось и предложение о приведении в соответствие с Декларацией текста проекта в той части, где сказано, что Президент должен владеть казахским и русским языками, предлагалось заменить на более емкое и точное: «владеющий государственным языком и языком межнационального общения». Суть при этом не меняется, но в статус-правовом смысле такое указание принципиально важно. Такие или подобные изменения были произведены в законах о выборах президента во всех бывших союзных республиках. Так, президентом может быть избран тот, кто владеет «государственным языком» (Украина, Республика Кыргызстан); «государственным языком и языком межнационального общения» (Республика Туркменистан и др.). Во

время обсуждения вносились и другие коррективы, однако ни одна из них не была принята. Статья осталась в прежнем виде. Основной причиной такой нерасположенности к поправкам, выдержанным в более мягкой форме, чем в других республиках, явилась озабоченность с самого начала разработчиков проекта закона и руководства Верховного Совета сохранением уже существующих конституционных норм. Поскольку не была проведена предварительная работа в комитетах и среди депутатов, указанные новые предложения не набрали достаточного числа голосов, необходимых для внесения изменений в Конституцию. Нельзя не обратить внимания на то, что в процессе обсуждения вопроса о критериях, предъявляемых к кандидатуре Президента, прозвучали напоминания о меньшинстве в этническом составе республики представителей коренного населения – казахов. Имперская идеология в национальном вопросе дает еще о себе знать.

Сказывалась на этой сессии и старая болезнь казахстанского Парламента – не замечать внутренних противоречий и несогласованности норм законов. Так, в статье 12 законопроекта сказано: «Выдвижение кандидатов в Президенты Казахской ССР начинается за три месяца до выборов, если иное не установлено при назначении выборов». Совершенно очевидно, что заключительная оговорка сводит на нет сказанное вначале. Согласно ст. 8 выборы назначаются Верховным Советом Казахской ССР, его постановлением, и он волен передвигать, а значит, изменять сроки выдвижения кандидатов в Президенты. В таком случае зачем вообще нужно предусматривать в законе какие-то сроки? Разве не ясно, что закон, принятый Верховным Советом, может быть изменен только новым законом Верховного Совета, а не его постановлением. Можно было бы отметить и некоторые другие недоработки, значительно снижающие уровень законотворческой деятельности Парламента. Так, не прозвучало убедительного ответа на вопрос, почему закон утверждает необходимость сбора 100 тыс. подписей для выдвижения и регистрации кандидата в Президенты, как в РСФСР, а не 25 и 50 тыс. подписей, как в других республиках?

В конце работы сессии, «под занавес», был внесен не предусмотренный повесткой дня проект Закона об установлении

административной и уголовной ответственности за агитацию в день выборов и за оскорбление кандидатов в Президенты, вице-президенты Казахской ССР. Проект был принят без обсуждения, а значит, и без замечаний. Установленные им безмерно суровые карательные меры (лишение свободы, крупные штрафы) заранее предрекали непопулярность, а значит, и неэффективность закона.

Подобные недостатки в подготовке, обсуждении и принятии законов становятся традиционными. О них много говорилось, но безрезультатно. Все это отражается на качестве принимаемых законов. Каждая сессия Верховного Совета должна как бы «восходить от силы к силе» в искусстве овладения культурой парламентской деятельности.

Некоторые вопросы законоотворчества¹

Законотворчество – дело нелегкое, тем более для нового суверенного государства, не имевшего достаточного опыта в этой сфере. Это обстоятельство, однако, не может служить оправданием встречающихся грубых промахов в структуре и содержании законов, принимаемых Верховным Советом республики, тем более что их вполне можно было избежать. Все это ослабляет эффективность закона, создает размытость, двоякость прочтения, из-за чего иногда возникает настоящая путаница. Приходится давать дополнительные разъяснения и толкования, чтобы хоть как-то «свести концы с концами» и обеспечить правильное понимание закона.

Так случилось с Законом Верховного Совета республики от 10 декабря 1991 г. «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики». В ст. 2 предлагалось в связи с изменением наименования Казахской ССР в Республику Казахстан «внести соответствующие изменения в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР, в Декларацию Казахской ССР о государственном суверенитете и в другие акты государственных органов». Если исходить из этого положения, то Конституция Казахской ССР, принятая почти два десятка лет тому назад, впредь будет называться «Конституцией Республики Казахстан», а все указы Президента и постановления Кабинета министров, принятые в прошлом, в бытность Казахской ССР, соответственно будут именоваться актами Республики Казахстан. Такая установка с правовой, теоретической и логической точек зрения была ошибочной. На практике она могла породить немало недоразумений. Законы и нормативные акты определены во времени и пространстве и конкретны. Можно вносить изменения и дополнения в их содержание и отдельные нормы, но чтобы изменить реестровые титулы времени и места принятия конкретного закона, его надо принять заново и переопубликовать. Это означает, что Конституция, принятая в 1978 году, остается Конституцией Казахской ССР, несмотря на то, что Казахская

¹ Публиковалось под названием «Именем Республики Казахстан» в газете «Советы Казахстана», 1992, 7 апреля.

ССР стала теперь называться Республикой Казахстан. Такое правило незыблемо и в отношении к другим нормативным актам. Своевременное предупреждение против подобных нарушений было сделано, в частности, мною.

Как и следовало ожидать, возникли вполне обоснованные неясности: именовать ли законы, принятые до 10 декабря 1991 года, законами Республики Казахстан при ссылке на них? Как быть при переиздании текста Конституции, ее частей, оставить ли за центральными органами зафиксированную в законе принадлежность Казахской ССР и др.?

Спихватились спустя месяц. Было мнение отменить новым законом ст. 2 указанного выше закона вообще. В результате обсуждения родилось постановление Верховного Совета от 14 января 1992 г. об официальном толковании статьи 2 Закона Казахской ССР от 10 декабря 1991 года «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики». В нем было сказано, что законы и другие акты органов власти и управления, принятые до 10 декабря 1991 г., т. е. до изменения наименования республики, сохраняют свое наименование и текстуальное содержание, если в указанные акты не внесены изменения в соответствующем порядке, и что изменение наименования республики распространяется на законодательные акты, изданные после 10 декабря 1991 года. Однако данное толкование закона не сняло ряд дискуссионных вопросов, имеющих немаловажное практическое значение. На двух из них желательно остановиться особо.

Вопрос первый. Как быть с названиями министерств, государственных комитетов, поскольку положения о них приняты до изменения наименования республики и нет официального акта о переименовании их из органов Казахской ССР в органы Республики Казахстан? На этот вопрос следует ответить следующим образом. С изменением наименования государства все его действующие органы автоматически перенимают новое наименование как структурные части этого государства. Так, Кабинет министров Казахской ССР становится Правительством Республики Казахстан, другие центральные органы, к примеру, – министерствами, государственными

комитетами Республики Казахстан, т. е. без принятия каких-либо новых законодательных актов.

Вопрос второй. Как поступить судам, решения которых основаны на Конституции и других законах Казахской ССР? Выносить ли приговоры и решения именем Казахской Советской Социалистической Республики или именем Республики Казахстан? Вопрос этот стал особенно актуальным после прецедента – решения Конституционного суда Российской Федерации от 14 января 1992 г., принятого по поводу конституционности Указа Президента России «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР». Конституционный суд принял свое решение именем Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, хотя Парламентом до этого был принят закон о переименовании ее в Российскую Республику (Россию). Такое решение Конституционного суда по форме является, мягко говоря, спорным. Во-первых, Конституционный суд как суд особый, высший, входит в систему механизма государства, не находится ни над государством, ни вне государства. Он есть Конституционный суд Российской Федерации, хотя был образован до изменения наименования республики. Во-вторых, нельзя государственным органам выносить любое свое решение именем государства, которого нет. Такое решение, повернутое в историческое прошлое, считалось бы во времени и пространстве аномальным «ходом назад». В-третьих, то, что Конституционный суд действует на основе Конституции РСФСР и рассматривает дела о несоответствии этой Конституции, не означает, что и сам государственный орган существует в прошлом.

Ведь не только Конституционный суд, но и все другие органы также руководствуются Конституцией и строят свою деятельность в соответствии с ее положениями. Они могут ссылаться на старые законы, поскольку те еще действуют. От этого эти органы сами не станут устаревшими.

Конституция РСФСР, поскольку она действует, является фактически Конституцией Российской Федерации, действующей в ее интересах сегодня и на будущее. Нелогичны и в правовом смысле неудачные попытки придания законной

жизненной силы тому, что оживить невозможно и что ушло из жизни. Разумеется, каждая республика вольна поступать по-своему, и лишь рациональный опыт достоин подражания. Судебные органы Казахстана, низовые и высшие их инстанции, должны выносить свои решения только именем Республики Казахстан.

Решения райсоветов могут привести к роспуску Парламента¹

1. Как Вы оцениваете заявление ряда районных Советов столицы о досрочном прекращении своих полномочий?

— Сам по себе факт прекращения полномочий местных Советов как государственной структуры, унаследованной от прошлой тоталитарной системы, не является чем-то неожиданным. Подобный процесс полным ходом идет в России, пробудился и в других странах СНГ. Неожиданно то, что это началось в Казахстане, в его столице, именно сегодня и в такой «революционной» форме. Дело в том, что сторонники старого режима остаются довольно влиятельными в эшелонах центральных и местных органов республики, и создавалось впечатление, что само развитие реформаторского политического сознания как у власть имущих, так и у населения идет медленно. На этом фоне неожиданное решение Алатауского райсовета о сложении своих полномочий исторически предвосхищает события. Советы морально и фактически устарели, как властная структура они уже не вписываются в процесс демократического обновления, становятся бездеятельными. Чем быстрее это будет осознано самими народными депутатами, тем сплоченнее и активнее преодолеем мы переживаемые трудности. С другой стороны, чем больше сама жизнь выталкивает Советы из политической системы общества, требуя замены их новыми представительными органами, тем ощутимее то, что многие из них играют в местном управлении деструктивную роль, всеми силами пытаются удержаться у власти.

2. Законодательством Республики Казахстан предусмотрена отставка депутатов, но не самороспуск Советов как органов представительной власти...

— В самороспуске местных Советов нет ничего противоправного. Служба в органах власти и управления основывается

¹ Интервью корреспонденту газеты «Казахстанская правда» Т. Калеевой, 1993, 4 декабря.

на ответственности госслужащих перед народом. Видимо, эта ответственность и явилась движущим мотивом их решений. В принципе институт сложения полномочий должностными лицами, органами и учреждениями (отставка, приостановление функций, самоликвидация) узаконен во многих демократических государствах или внедрен в систему так называемых «организационных» норм, реализуемых по традиции. Просто мы, воспитанные в режиме административно-командной системы, не можем освободиться от старых установок, не допускающих инициативной деятельности и свободы решения вопросов, касающихся своей судьбы, снизу.

3. Какова была реакция Верховного Совета на решение Алатауского и других районных советов города о самороспуске?

– Верховный Совет еще не высказал своего отношения. Он соберется в декабре. Будем откровенны, что многими из числа освобожденных депутатов Верховного Совета, особенно теми, кто входил в руководящие органы, решение Алатауского райсовета о самороспуске было воспринято отрицательно. Мнения разделились: одни, составляющие большинство, объясняли это растерянностью и безответственностью самих районных депутатов, а другие расценивали эту акцию как смелый шаг со стороны Советов. Надо полагать, принятие такого необычного решения требовало определенной решительности и умения объективно оценивать сложившуюся обстановку.

4. Каковы, на Ваш взгляд, будут последствия начавшегося в Алматы прекращения своих полномочий районными советами? Можно ли считать, что они приведут к дестабилизации обстановки в РК?

– То, что уже пять других горрайсоветов столицы последовали примеру Алатауского райсовета и заявили о сложении своих полномочий, говорит о том, какие могут быть его последствия. Полагаю, что произойдет поляризация политических позиций среди местных советов и не только среди них. Заметно обострится противоборство между сторонниками и противниками

демократических преобразований и реформ. Этот неминуемый этап примет открытую форму, хотя не столь острую. Раннее обнаружение внутренней «болячки» послужит в конечном счете оздоровлению общественного и государственного организма. Этот процесс, однако, по последствиям не является дестабилизирующим. Наоборот, отпадение отжившего, морально и фактически устаревшего звена госаппарата, надо полагать, приведет к большей стабилизации обстановки в республике, ослабит пресс двоевластия, усилит исполнительную власть по вертикали, что так необходимо сегодня. Это мое убеждение.

5. Как Вы смотрите на возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета?

– Да, такая возможность существует, высказывания об этом проскальзывают и в печати, и в официальных обращениях общественных объединений. И среди части депутатов Верховного Совета растет мнение в пользу нового Парламента.

Время сегодня уплотнено новыми задачами, трудностями их реализации и острыми негативными порождениями. В этих условиях существенные недостатки Парламента, в основном составленного в свое время по спискам и указаниям КПСС и работающего сезонно – от весенней до осенней сессии, становятся очевидными. Не достает ему не только профессионализма и постоянства. Ведомственные и отраслевые интересы, антиреформаторское настроение, укоренившаяся практика принятия законов «валом» в ущерб качеству, слабость контрольной функции за исполнением принятых законов, неумение и нежелание выделять приоритетные направления в законотворчестве все больше становятся заметными и в ряде случаев преобладающими в деятельности Верховного Совета, а значит, делают реальной постановку вопроса о досрочном прекращении его полномочий. Несовершенство существующего Парламента и необходимость перехода к более зрелой форме его деятельности часто становятся предметом неофициальных обсуждений среди депутатов. В последние годы не раз поднимался вопрос о создании «малого» Парламента из числа в основном осво-

божденных народных депутатов, работающих на постоянной основе в комитетах.

Сама идея явилась признаком неудовлетворенности и в какой-то мере попыткой придания большего динамизма деятельности Верховного Совета. Надо сделать оговорку, что несовершенство и недоработки бывают в любом деле. Я же имею в виду нечто более принципиальное – в плане функционального предкризиса. К примеру, на последней сессии Верховного Совета Президент выступает с полуторачасовым докладом о внутреннем положении республики, в нем содержится анализ кризисной ситуации в экономике и в денежно-кредитной системе с указанием путей выхода из нее. Президент предлагает Парламенту наделить его дополнительными полномочиями. Депутаты же дружно голосуют за то, чтобы не задавать вопросов и не открывать прений по докладу, тем самым игнорируя просьбу Президента. Это было поразительное решение.

Возьмем такую актуальную сегодня область – область борьбы с разбушевавшейся преступностью и необходимости проведения правовой реформы. В этой части существует запущенность и какое-то малообъяснимое безразличие со стороны Верховного Совета. По-другому объяснить это трудно. Приведу некоторые факты. По настоянию депутатов в повестку дня X сессии была включена информация Генерального прокурора республики «О состоянии и мерах борьбы с преступностью». Информация была зачитана в самый последний час перед недельным перерывом в работе Парламента (15 апреля). Без обсуждения информацию приняли «к сведению». Такая же картина повторилась и на XI сессии Верховного Совета. Под занавес сессии (28 октября) были заслушаны доклады по тем же вопросам министра внутренних дел, председателя Комитета национальной безопасности и Генерального прокурора. Опять же вопросов не задавалось, и прений не было. Оказалось, что не был заранее подготовлен даже проект постановления. Было решено принять его позже, на декабрьской сессии. В середине сентября с. г. руководству Верховного Совета было передано «Обращение профессоров права к Президенту и Парламенту республики», в котором шла речь о необходимости принятия срочных законодательных и властно-организационных мер по

обузданию преступности в стране. Я как один из авторов этого документа, пользуясь правом депутата, просил руководство Верховного Совета дать поручение соответствующим комитетам для обсуждения и внесения своих предложений. Этот документ остался без внимания. В свое время ставился официально вопрос о создании Комитета по вопросам правовой реформы, необходимость которого была очевидна. Однако и это предложение в Президиуме не нашло поддержки.

6. Можно ли сказать, что Верховный Совет уже исчерпал свои внутренние возможности? Когда, как Вы считаете, могут быть проведены выборы нового, профессионального Парламента?

– Прямо ответить на этот вопрос трудно. Но судя по тому, как каждый раз после первой недели работы Парламента многие депутаты покидают зал заседания и оставшимся приходится голосовать за них по их карточкам, что запрещено законом, можно сделать вывод, что депутаты «устали» от парламентской работы или ослабевают их интерес к ней. Судя по тому, что часто в оправдание медлительности в решении ряда актуальных вопросов – организационных и законодательных – ссылаются на приближение конца срока полномочий Парламента, можно предполагать, что депутаты готовят себя к завершающему этапу работы Верховного Совета. Вполне возможно, к осени будущего (1994) года будут проведены выборы нового Парламента. На это нужна воля депутатов. Во всяком случае необходимо предварительно принять тщательно продуманный, отработанный закон о выборах нового Парламента, который был бы сориентирован на создание демократически устроенной и сильной исполнительной власти.

7. Что произошло с Парламентом?

13 декабря 1993 года Верховный Совет республики объявил о своем досрочном самороспуске (оставалось около полутора лет законного срока) и назначил новые выборы Парламента на 7 марта 1994 г. Еще 2-3 месяца назад ничто, казалось бы, не пред-

вещало такого поворота событий. В работе Парламента было и положительное, и немало изъянов. Его взаимоотношения с Правительством и Президентом республики были далеко не гладкими. Внутри самого Верховного Совета сосуществовали проимперские, просоветские и антиреформаторские течения и группы, хотя их влияние, казалось, не выходило за рамки и не было столь ощутимо в переходный период. Положение стало заметно меняться в связи с обострением политического кризиса и борьбы за власть в Российской Федерации (кульминация этих событий пришлась на сентябрь-октябрь 1993 года), они и оживили силы антиреформаторской оппозиции в Казахстане, в т. ч. и в самом Парламенте. Однако все это не представляло какой-то угрозы существованию Верховного Совета Республики.

Верховный Совет Казахской ССР XII созыва формировался в тот период (лето 1990 г.), когда разваливался тоталитарный режим в СССР и народ был охвачен предчувствием перемен, возрождения. Хотя организационно он строился на основе Советской Конституции, однако по составу и функционально отличался от предыдущих Верховных Советов. Формально провозглашенные демократические нормы Конституции СССР и Казахской ССР, служившие в основном пропагандистским целям, постепенно наполнялись позитивным содержанием. Можно утверждать, что Верховный Совет республики в какой-то мере вобрал в себя новые демократические веяния и реформаторский дух начального этапа перестройки. Это был один из самых интеллектуальных Парламентов в истории республики. В составе его были работники науки, культуры, литературы, искусства и просвещения. На волнах демократической эйфории и осознания свободы самостоятельного развития республики Верховным Советом был принят ряд крупных политических и правовых актов. В их числе: Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР (25 октября 1990 г.), Закон о государственной независимости Республики Казахстан (16 декабря 1991 г.), новая Конституция (28 января 1993 г.). За неполные четыре года работы (апрель 1990 – декабрь 1993 гг.) Парламент принял 265 законов, тогда как Верховным Советом предыдущего XI созыва за пять лет (1986 – 1990 гг.) принято только

40 законов. Это, безусловно, серьезный прогресс. Была создана законодательная база для суверенного и независимого развития молодого государства.

Законодательный путь Парламента Республики Казахстан был труден. Сложно было Парламенту как законодательному и контрольному органу найти свое место в структуре высшей государственной власти. Сказывались амбициозные настроения среди парламентариев, в особенности в среде руководства и председателей комитетов Верховного Совета, претендовавших чуть ли не на первую роль во взаимоотношениях трех ветвей государственной власти, в частности законодательной и исполнительной. Неоднократные квотумы недоверия Правительству, вызовы членов Правительства на заседания Верховного Совета по второстепенным вопросам не сыграли позитивной роли.

Не сложилось нормальных взаимоотношений между Председателем Верховного Совета С.А. Абдильдиным и некоторыми руководящими работниками аппарата Президента республики. Существовала явная неприязнь между вице-президентом Е.М. Асанбаевым и С.А. Абдильдиным. Неоднократно приходилось быть свидетелем этого. Так, на заседаниях Президиума Верховного Совета С.А. Абдильдин неоднократно предлагал приравнять вице-президента в окладе с заместителем Премьер-министра, и этого ему удалось добиться вопреки представлению Президента об установлении вице-президенту оклада наравне с Премьер-министром. Можно назвать много причин, внутренних и внешних, приведших к самороспуску Верховного Совета. Несомненно влияние углубляющейся кризисной ситуации в экономике, роста инфляции, разгула преступности и т. д.

Но определяющими в досрочном роспуске Верховного Совета XII созыва были все же внутренние мотивы, в основном – противоборство старой власти (Советов) и новой власти, пришедшей на ее смену. В данной статье мы остановимся лишь на этой проблеме.

В посттоталитарной истории Казахстана красной нитью проходит борьба двух тенденций, двух блоков. На одной стороне те, кто, поверив перестройке и реформам, сознают перспективность демократических преобразований, хотя еще

нечетко представляют, какими будут их последствия. На другой стороне – сторонники советского образа жизни с его четко действующими политическими институтами, значительно выигрывающими на фоне современной разрухи.

Противостояние между ними в той или иной степени сказывалось почти на всех уровнях социально-экономической и политической жизни общества. Однако в целом они мирно уживались, и их противостояние не выходило за рамки конституционного развития страны. Однако уже то, что противостояние имело место в системе властных отношений и порою проявляло себя в разделе власти внутри страны, таило потенциальную возможность нарушения относительной стабильности в политической жизни общества. Президент и Правительство, в адрес которых прозвучало немало критических высказываний парламентариев, все же сохраняли ведущее положение в системе основных ветвей государственной власти и управления. Я не помню ни одного случая, когда Верховный Совет не соглашался бы с Президентом в обсуждении выдвигаемых им вопросов и принятии по ним решений, в целом его удовлетворяющих.

Это не означало отсутствия разногласий. Относительная стабильность в отношениях между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти заметно стала изменяться по мере нарастания конституционного и государственного кризиса в России, открытой борьбы Верховного Совета Российской Федерации, представлявшего интересы Советской власти, и президентской структуры, проводящей политику реформ. Республика Казахстан имела самые тесные отношения с Российской Федерацией не только в сфере экономики. На политической обстановке в Казахстане не могла не отразиться ситуация в России, сложившаяся в ней как накануне, так и после падения «Белого дома», выборов в Федеральное собрание России, а также дебаты вокруг новой Конституции Российской Федерации. Все эти события существенным образом отразились на внутренней жизни Республики Казахстан.

В Казахстане, как и в других республиках СНГ, фактически и организационно существовало двоевластие по вертикали: в лице местных представительных органов – Советов, в которых

осели прокоммунистические активисты, недовольные преобразованиями, и в лице глав администраций в регионах, назначаемых Президентом республики и подчиненных ему. Основные рычаги государственного правления на местах находились в их руках. Конституция 1993 года подвела законодательную базу под это двоевластие. Это двоевластие не было формальным, в перспективе оно медленно вело к расколу власти.

Конституция установила (гл. 15), что местные представительные и исполнительные органы в областях, районах и городах формируются отдельно друг от друга и каждые из них решают вопросы местного управления и принимают решения, «обязательные для исполнения на соответствующей территории». Конкретного разделения функций не существовало. Местные представительные органы, продолжая действовать по устаревшей советской схеме, претендовали на первую роль в региональном управлении.

В свою очередь, главы местной администрации, в ведение которых перешла почти вся местная структура власти и управления, стали фактическими хозяевами и официальными представителями государства на местах. На этой основе произошло дальнейшее разделение и раздвоение в системе местных органов, что способствовало формированию двоевластия на местах и не могло не отразиться негативно на властных отношениях и структуре государства в целом.

Верховный Совет как высший представительный орган, по существу, взял сторону местных Советов, открыто опекая их. На проводимых республиканских форумах и совещаниях с участием глав местной администрации и председателей местных Советов двоевластие ощущалось особенно негативно. Так, на первом совместном заседании, как правило, проходившем под руководством Президента или Премьер-министра, выступали в основном главы местной администрации и создавалось впечатление, что они выражают общие позиции местных органов и их руководителей. На второй день работы, как правило, участники делились на две группы. Представители местных исполнительных органов собирались в резиденции Президента, представители местных Советов приглашались в здание Парламента. Мне приходилось участвовать почти во всех этих

раздельных совещаниях, устраиваемых в Верховном Совете. Здесь-то в открытую говорилось о все более усиливающихся разногласиях и противоречиях между местными исполнительными и представительными органами, об оттирании и принижении роли последних, о развале местного хозяйства, учреждений культуры и системы образования в основном якобы по вине администрации. От этих непримиримых выступлений оставалось ощущение безысходности, о каких-то согласованных действиях и мечтать не приходилось. Так долго продолжаться не могло. Судьба реформы во многом решалась в регионах. Президент республики Н.А. Назарбаев в своем выступлении на последнем перед его роспуском заседании Верховного Совета 13 декабря говорил следующее: «По мере нашего движения к рыночной экономике и к демократии все больше обнаруживались отсталость и несоответствие Советской власти. Это противостояние рано или поздно должно было найти свое решение».

Среди причин, наибольшим образом повлиявших на роспуск Верховного Совета, безусловно, решающими были притязания на властные жизненные пространства со стороны старых органов в лице Советов, ратующих за сохранение традиционной модели общественного и государственного развития, и со стороны новых органов административной системы, стоящих за реформы. К тому же нарастало и накапливалось недовольство не только вне, но и внутри Парламента слабостью его законодательской деятельности, а также контрольной функции за исполнением законов, особенно в системе центральных и высших эшелонов власти. Многие считали, что и на Парламенте лежит груз ответственности за экономический кризис, за рост коррупции в государственном аппарате и за незащищенность граждан от преступных элементов. В свою очередь, высшая исполнительная власть как бы заодно стремилась отнести пороки и слабости государственной политики на счет Парламента.

В особенно напряженный период (сентябрь – октябрь 1993 года), период наивысшего обострения отношений между Президентом и Верховным Советом Российской Федерации, представлявшими две разные социально-экономические и политические ориентации, когда мало кто мог предсказать, на чьей стороне окажется перевес сил, а следовательно, и власть

России, в Казахстане проснулись силы, солидарные с той и другой сторонами конфликта. Они стали выражать свои симпатии и антипатии, нередко открыто. Это, разумеется, насторожило сторонников возрождения казахского народа и Казахстана на путях демократических преобразований.

Приведу малоизвестные документы этого времени. 29 сентября Верховным Советом Казахстана было получено обращение X чрезвычайного съезда народных депутатов Российской Федерации «К парламентам, Президентам и председателям Правительств стран Содружества Независимых Государств». Оно было датировано 24 сентября 1993 г. Ниже приводится текст этого обращения.

«Дружественная Вам страна – Российская Федерация – Россия – переживает трагические дни. По воле Б.Н. Ельцина в Российской Федерации осуществлен государственный переворот. Растоптаны Конституция и законы государства, на которых зиждились надежды на стабильность Российского общества. Страна поставлена на грань гражданской войны. Большинство субъектов Российской Федерации осудили организаторов государственного переворота. Б.Н. Ельцин отрешен от должности Президента страны. Приведен к присяге вице-президент А.В. Руцкой, временно исполняющий полномочия Президента Российской Федерации. Ведется работа по формированию нового Правительства.

В этой ситуации Съезд народных депутатов Российской Федерации как высший орган государственной власти России рекомендует воздержаться от проведения предстоящей встречи глав государств стран СНГ до стабилизации политической обстановки в Российской Федерации, до полного восстановления деятельности законно избранных органов власти.

Съезд народных депутатов Российской Федерации подтверждает свои дружеские отношения со всеми государствами СНГ.

Надеемся на ваше понимание и поддержку.

С уважением Десятый чрезвычайный (внеочередной) съезд народных депутатов Российской Федерации».

В этот же день (29 сентября 1993 г.) был созван Президиум Верховного Совета республики с единственным вопросом о подготовке ответного документа на Обращение Верховного Совета Российской Федерации. Судя по подготовленному наспех проекту, руководство казахстанского Парламента намеревалось выступить с Обращением к председателям парламентов государств СНГ (так назывался проект, розданный членам Президиума). В нем проводилась идея полной поддержки «Белого дома» Р. Хасбулатова и осуждения команды Б.Н. Ельцина. Осуждалось и то, что «представители западной демократии сегодня оказывают поддержку диктаторским проявлениям в России» (т. е. правительству Ельцина). В Обращении содержался призыв: «...выступить в защиту молодой Российской демократии, носителем которой в конечном итоге является избранная народом законодательная власть».¹

В процессе обсуждения мнения в Президиуме Верховного Совета разделились. Большинство его членов выступило с осуждением политики и действий Б.Н. Ельцина, остальные придерживались позиции невмешательства в дела России. За принятие обращения проголосовало 9 из 15 присутствующих членов Президиума. Поскольку не было абсолютного одобрения, было решено его отложить.

Подготовленный проект Обращения по содержанию расходился с заявлением Президента Н.А. Назарбаева, сделанным им накануне 22 сентября, по поводу событий в России, в котором он призывал конфликтующие стороны приступить «...к поиску конструктивного и цивилизованного способа разрешения возникших политических проблем».

В дальнейшем события, связанные с роспуском Парламента, развивались следующим образом.

16 ноября 1993 года внезапно было созвано закрытое заседание Президиума Верховного Совета, его членам был роздан проект постановления Президиума «О самороспуске Алатауского райсовета г. Алма-Аты». Проект был составлен наспех и в резком тоне, в нем решение Алатауского райсовета называлось

¹ Обращение было составлено в духе интервью Председателя Верховного Совета Казахстана С.А. Абдильдина, данного им 24 сентября корреспонденту «Российской газеты» (Советы Казахстана, 1993, 5 октября).

«провокационным». Большинством голосов (9 – «за», 3 – «против») постановление было принято в смягченной редакции и предложено к публикации.

Вскоре в газете «Советы Казахстана» появилась краткая информация о том, что «...22 ноября 1993 г. состоялось внеочередное заседание Президиума Верховного Совета с одним вопросом: слушалось сообщение специально приглашенного председателя Алма-Атинского городского Совета народных депутатов А.К. Бижанова». Такое обсуждение имело место. Речь шла о самороспуске вслед за Алатауским райсоветом еще четырех райсоветов столицы и об отношении к этому процессу городского Совета. Заседание проходило в обстановке повышенной нервозности. Выступления членов Президиума были резкими. Они требовали, чтобы городской Совет отмежевался от решений райсоветов о самороспуске и употребил свое влияние на восстановление их нормальной деятельности, но «машина была уже запущена». Несмотря на возмущенные требования ряда членов Президиума о прекращении самороспуска Советов, А.К. Бижанов не высказал определенной позиции, на прямые вопросы отвечал уклончиво, больше говорил о том, что к нему обращаются группами депутаты городского Совета о созыве внеочередной сессии Совета для рассмотрения вопроса о своем самороспуске и что он сдерживает их. Председательствующий С.А. Абдильдин настойчиво наставлял его не допускать опрометчивого решения. Самороспуск местных Советов тем временем приобретал все более массовый характер. К концу ноября решения о самороспуске приняли: столичный горсовет, Алма-Атинский облсовет и более 90 других местных Советов. Протест против самороспуска Советов, сделанный группой членов Президиума Верховного Совета, не мог повлиять на обстановку.¹

30 ноября Президиум Верховного Совета заседал целый день. На утреннем заседании в основном выступал сам спикер Парламента С.А. Абдильдин. Он открыто выражал свое негативное отношение к роспуску местных Советов, а также и к обращению председателей комитетов, подписанному О. Сабденовым, Б. Джанасаевым, Б. Айтимовой, требовавших досрочного

¹ Советы Казахстана, 1993, 23 ноября.

ропуска Парламента и новых выборов.¹ В выступлениях многих членов Президиума проводилось настойчивое требование об «отработке» Парламентом своего конституционного срока (до марта – мая 1995 г.). Во время перерыва состоялась встреча один на один Президента Республики Н.А. Назарбаева с Председателем Верховного Совета С.А. Абдильдиным. Содержание разговора нам неизвестно. Но одно было ясно: речь, видимо, шла в основном о судьбе Парламента. Дальнейшее заседание Президиума Верховного Совета шло закрыто. На нем до этого «неуступчивый» спикер С.А. Абдильдин неожиданно заявил, что Парламенту придется распуститься, но только несколько позже, ему нужно продолжить свою деятельность до начала следующего, 1994, года, а выборы нового состава желательно проводить в мае 1994 года. Такое его заявление вызвало шок в зале. Мы отказывались верить своим ушам, настолько сказанное противоречило тому, что Абдильдин утверждал буквально только что. Видимо, беседа с Назарбаевым была столь убедительна, что привела его к такому решению. Дальнейшие события разворачивались стремительно.

В печати появилось заявление 43-х депутатов Верховного Совета о сложении с себя депутатских полномочий. 6 декабря вернувшийся из Индии Председатель Верховного Совета С.А. Абдильдин созвал экстренное заседание Президиума Верховного Совета. На нем в более спокойном тоне было решено, не поднимая шума вокруг заявления группы депутатов, продолжать работу над законопроектами и другими вопросами для открывающейся 8 декабря очередной сессии Верховного Совета. Решено было принять постановление о досрочных выборах Парламента в мае 1994 года.

В этот же день (6 декабря) вечером большая группа депутатов, по их просьбе, была принята Президентом Н.А. Назарбаевым, где депутат У.А. Жолдасбеков зачитал обращение к Президенту, в котором содержалось требование депутатов о роспуске Парламента и о назначении досрочных выборов нового на 7 марта. Для этого предлагалось перенести воскресный день (6 марта) на понедельник (7 марта), а также о немедленном принятии законов о выборах Верховного Совета и местных

¹ Егемен Қазақстан, 1993.

представительных органов. В эту же ночь состоялась затянувшаяся, видимо, нелегкая беседа Президента с Председателем Верховного Совета С.А. Абдильдиным.

Утром следующего дня по просьбе Президента республики состоялось экстренное заседание Президиума. Заседание началось с выступления Н.А. Назарбаева, рассказавшего о его встрече с большой группой депутатов (60-70 чел.), обратившихся к нему с обращением. Он выразил свое полное согласие с требованиями депутатов о незамедлительном роспуске Парламента и предложил в повестку дня открывающейся сессии Верховного Совета включить обсуждение и принятие неотложных законов, в т. ч. законов о наделении Президента республики дополнительными законодательными полномочиями и о роспуске Верховного Совета, с назначением выборов нового на 7 марта следующего, 1994? года.

Заседание сессии Верховного Совета, созванное 8 декабря, проходило бурно. Временами казалось, что оно становится неуправляемым. Вопреки призывам председательствующего, некоторые депутаты, особенно те, которые числились в инициаторах «движения за роспуск», вскакивали с мест, пытались огласить заявления своих групп, требуя немедленного досрочного роспуска Парламента. Более умеренные сторонники отсрочки роспуска Парламента убеждали депутатов использовать это время для обсуждения первоочередных законопроектов, ранее намеченных к рассмотрению. Третья группа депутатов высказывалась по поводу влияния извне, намекая на внешние силы, заинтересованные в упразднении Верховного Совета XII созыва. В этот день так и не удалось утвердить повестку дня и порядок рассмотрения вопросов на данной сессии.

На заседании Парламента 9 декабря усилились нападки на спикера за старание продлить работу Верховного Совета. В этих условиях инициативу в свои руки взял Президент республики Н.А. Назарбаев, огласивший «последовательность рассмотрения вопросов на сессии Верховного Совета», составленную, по его словам, самими депутатскими группами, и предложил Парламенту принять и утвердить ее. Содержание этого документа сводилось к следующему: уже треть местных Советов в республике распущена, осложнились отношения

между главами местной администрации и Советами, власть государства разбалансирована. Верховному Совету предлагалось принять Закон о роспуске остальных местных Советов, что в свою очередь делало немедленный роспуск самого Парламента обязательным. Далее говорилось о необходимости наделения Президента республики и глав местных администраций дополнительными полномочиями на период отсутствия Парламента и для проведения выборов органов представительной власти.

На последних заседаниях Верховного Совета (9 – 12 декабря), проходивших напряженно и в нервной обстановке, без обсуждения были приняты законы, не терпящие отлагательства.

13 декабря состоялось последнее заседание Верховного Совета, подводившее черту под всею его деятельностью. Верховный Совет XII созыва был объявлен распущенным.

Казахстанский вариант самороспуска Парламента не имеет аналога в истории государств СНГ – в бывших союзных республиках, в каких бы тяжелых и даже экстремальных условиях они ныне ни находились. Удивляет и то, что наша республика всегда придерживавшаяся осторожной тактики в принятии подобных крутых политических решений, в данном вопросе была первой среди других государств, пришедших к парламентскому кризису. Нет сомнения в том, что исследователи займутся выяснением подлинных причин такого чрезвычайного явления в истории молодой национальной государственности.

Время требует перестроить работу Парламента и Правительства¹

«Восточная
экономика»
№ 1 (1994)

Новый Парламент начнет свою работу в гораздо худших условиях, чем предыдущий.

Сегодня, как никогда, требуется конструктивное сотрудничество двух ветвей власти – законодательной и исполнительной. Сделать это реальным не так просто. Не только потому, что нами еще не освоены механизм и логика разделения властей. Еще немало руководителей, больших и малых, ставящих свою волю выше закона, освоивших тонкости коррумпированных действий лучше уставных. Основная беда заключается в том, что ветвям власти сегодня не хватает компетентности, самоорганизованности и потенциала властвования. Верховный Совет (ныне распущенный) больше увлекался количеством, нежели качеством принимаемых законов, его комитеты почти не занимались контролем их исполнения. Даже материалы Контрольной палаты о серьезных финансовых злоупотреблениях в системе госорганов остались без последствий.

Не перестроив существенным образом и функционально, и организационно в первую очередь верхние эшелоны власти, трудно добиться эффективной и созидательной организации их сотрудничества. Сегодня есть объективные условия для позитивного решения этих вопросов и прежде всего это – новый Парламент, впервые работающий на постоянной основе. Обнадёживают и некоторые кадровые перестановки в Правительстве. Немалую пользу сегодня можно извлечь из анализа критического освоения опыта парламентско-правительственных взаимоотношений в законотворческой сфере. Некоторым аспектам этого вопроса и посвящена настоящая статья.

Хотя законы принимаются Парламентом, однако их качество во многом зависит от того, насколько глубоко проработаны их проекты Правительством. Политика и программы Правительства так или иначе оформляются в законе и осуществляются только в его рамках. Не менее важно и то, что обоснование реальной необходимости и базисно-расчетные определения

¹ Опубликовано в газете «Казахстанская правда», 1994, 19 апреля (ко дню открытия первой сессии Верховного Совета XIII созыва).

законопроектов – также дело правительственных учреждений. К сожалению, с этой задачей Правительство до сих пор справлялось, мягко говоря, неважно, следуя формально-бюрократическому подходу.

Так, сплошь и рядом составление проекта закона поручалось тому ведомству, которое было больше всего заинтересовано в нем, а его руководитель становился председателем комиссии. После соблюдения некоторых процедур делопроизводства Премьер-министр подписывал подготовленный проект и направлял его в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет. Как бы ни был важен законопроект, какое бы он ни имел общегосударственное значение, он не обсуждался в Кабинете министров, лишь некоторые из них выносились на заседание президиума Правительства, где никакого обсуждения или обмена мнениями по ним не происходило, т. к. требовалась лишь формальная резолюция: «Внести в Верховный Совет». Эти проекты в большинстве случаев с непринципиальными коррективами становились законами. Парламент, который заседал два раза в год, всегда почему-то находился в состоянии цейтнота и не мог должным образом вникать в суть принимаемых законов.

Зато именно такой порядок подготовки проектов законов был на руку министерствам и ведомствам. Они закладывали и проводили в них решение вопросов, исходя в основном из ведомственных интересов, расширяя свои полномочия, не прочь были объявить свои управления «самостоятельными», добивались передачи им в собственность имущества и сооружений, раздували социальные гарантии для своих сотрудников, не считаясь с возможностями государства, наделяли самих себя правами владения благотворительными фондами, возможностью заниматься предпринимательской деятельностью, прибыль от которой часто попадала в частные руки. Даже некоторые правоохранительные органы в центре и на местах обзаводились такими фондами, фирмами либо брали их под свою «опеку». Правительство в свое время умудрилось внести предложение о предоставлении права заниматься предпринимательской деятельностью даже Национальной гвардии и ее командованию!

К сожалению, приходится констатировать, что Правительство, видимо, не собирается изменить свой прежний законотворческий стиль. Депутатам нового Парламента уже разосланы первые десять законопроектов, внесенных Кабинетом министров. Все они устаревшие, в свое время наспех подготовленные в основном ведомственными комиссиями и залежавшиеся в архиве Верховного Совета. К одному из них даже приложен проект постановления Верховного Совета с резолюцией: «Ввести в действие с 1 января 1993 г.». Среди этих актов нет ни одного, посвященного стабилизации экономики и денежной системы, ограничению и снижению инфляции, оживлению производства, защите частной собственности, борьбе с преступностью, угрожающей основам гражданского общества. Ни в одном из проектов нет обоснований, анализов и расчетов.

Менять надо многое и прежде всего присущую бывшему Верховному Совету стихийность законотворческой деятельности. Планы подготовки законопроектов и повестки дня его сессий в большинстве случаев определялись не тем, что было в первую очередь необходимо, а тем, что было в «портфеле». Тенденция ко всеохватывающему и детализированному регулированию законами сфер управления, особенно деятельности отраслевых государственных структур, привела к тому, что Парламент вторгался в полномочия исполнительной власти, а та, в свою очередь, — в сферы парламентских функций. Смывание границ между законами и подзаконными актами только увеличивает путаницу во взаимоотношениях властных систем.

По нашей Конституции правом законодательной инициативы обладают и депутаты Верховного Совета. Поэтому правомерно то, что часть законопроектов готовится депутатами в комитетах и непосредственно выносится на рассмотрение Парламента в период сессии. Нередко все это происходит без участия Правительства, в лучшем случае проекты иногда просто согласуются с заинтересованными в этом ведомствами. Все это создает неделовую обстановку.

В ряде демократических государств существует порядок, по которому приоритетом при внесении законопроектов в Парламент пользуется Правительство. Правительство же делает окончательное заключение по важнейшим проектам. В

Конституции Российской Федерации предусмотрено, что законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств государства и по другим вопросам, связанным с расходами за счет бюджета республики, могут быть внесены в Парламент только при наличии заключения Правительства России. Такой порядок просто необходимо ввести и в нашей республике.

Без сильной исполнительной власти ни одна ветвь государственной власти не будет эффективной. Нельзя считать нормальным, когда, несмотря на сужение функций министерств и госкомитетов, их число и аппарат не уменьшаются. Частичное их преобразование создает лишь видимость перемен. Разросшиеся отраслевые отделы и управления в аппарате Кабинета министров фактически как бы дублируют министерства и другие центральные ведомства. Объединение аппарата Президента и Правительства не оправдало надежд, но привело к еще большей бесконтрольности, ослаблению исполнительной дисциплины в целом. Статусы членов Правительства, в т. ч. заместителей Премьер-министра, четко не определены. Они имеют больше обязанностей и меньше прав, недостаточно самостоятельны в решении курируемых вопросов, в т. ч. кадровых. Нельзя спокойно мириться с тем, что в Правительстве нет руководителя с достаточными полномочиями, ответственного за соблюдение общественного порядка, за состояние борьбы с преступностью и обеспечение безопасности граждан. Есть надежда, что приход новых с современным видением проблем руководителей усилит исполнительную власть.

Существенная реорганизация предстоит и в Парламенте. Комитеты, став основными его органами в законотворческом процессе, должны строиться преимущественно по комплексно-системному принципу, а не по отраслям, что всего лишь дублировало функции органов государственного управления. Планированию, качеству и организованности работы комитетов следует уделять больше внимания.

Главной и первоочередной задачей Парламента республики, начинающего свою работу на постоянной основе, остается создание законодательной базы экономической реформы

и ужесточение борьбы с преступностью путем утверждения принципа неотвратимости наказания, кем бы преступление ни совершалось. В этом деле успех может быть достигнут в первую очередь на базе конструктивного сотрудничества Парламента, Президента и Правительства республики.

Мысли о новом Парламенте¹

Новому Парламенту приходится начинать свою работу в более сложных и трудных условиях, чем предыдущему. Признаки развала ощутимы почти во всех сферах деятельности. Государственная политика выхода из кризиса не срабатывает. В то же время как бы нет и виновных. Никто не несет ответственности. В этих лозунгах и программах чувствуются отголоски прежних времен.

Разделение государственной власти на три относительно самостоятельные ветви – на законодательную, исполнительную и судебную – должно было стать основой для создания эффективно функционирующей и стабильной политической системы в республике. Пока оно дает обратные результаты. Вместо дисциплины и порядка – анархия. Изживает себя трудовая и общественная мораль. Все более овладевает гражданами сознание незащищенности. Демократия, с которой связывались понятия о свободе и ответственности личности, породила беспредел. Сам государственный аппарат и многие госчиновники погрязли в коррупции. Разделение власти используется как раздельное господство. Все это относят на счет издержек переходного периода, хотя ясно, что в первую очередь зависит от подбора кадров, и здесь немалая доля вины лежит на государственной власти. Словом, переход к новым формам правления изрядно затянулся. Остановить этот процесс под силу только самим властным структурам. Нужна перестройка самой перестройки. Разумеется, не в обратном направлении. Нужны объединенные решительные действия.

В этом процессе обновления новому Парламенту отводится особое место. Он, как никогда раньше, с полной ответственностью должен сыграть свою роль. И исполнительная власть, и судебная власть нуждаются в этом.

Первое, что предстоит новому Парламенту, это, рассмотрев опыт работы предыдущего Верховного Совета, взять из него рациональное, отказавшись от недостатков, ошибок и упущений, которые имелись в его законодательной деятельности.

Как депутат и член Президиума Верховного Совета предыдущего созыва, могу засвидетельствовать, что существенным

¹ Советы Казахстана, 1994, 19 апреля.

изъяном в его работе было не так нежелание, как неумение выделять приоритетные, стержневые направления в законотворчестве. В результате чего, то, что было «в портфеле» и обсуждалось в комитетах и в Президиуме, почти однозначно принималось Верховным Советом. Если учесть, что в США только 6-8 процентов внесенных на рассмотрение проектов становятся законами, а во многих европейских странах этот уровень колеблется от 8 до 12 процентов, то в нашем Парламенте этот показатель составляет почти 100 процентов, т. е. законопроекты, внесенные в повестку дня сессии Верховного Совета, так или иначе, частью во втором чтении, принимались полностью. Хотелось бы предостеречь от повторения этого пути новый Парламент. Свой потенциал, а он более высокий, чем был, свою деятельность Парламент должен сосредоточить на решении главным образом приоритетных, первоочередных задач, а именно: а) на совершенствовании, а в ряде случаев на создании работающей законодательной базы по стабилизации экономики, стимулированию товаропроизводителя и по упорядочению финансово-налоговой системы, по укреплению курса национальной валюты – тенге; б) на совершении прорыва с целью утверждения законности. Начинать эту работу надо со срочной разработки и принятия ряда неотложных законов, сориентированных на наведение порядка у себя дома, – борьбу с коррупцией и мафиозными группами, с бюрократизмом и вседозволенностью в органах государственной власти, в т. ч. в судебной системе. Создание законодательных предпосылок для ужесточения борьбы с преступностью, с ее наиболее опасными и распространенными видами – неотложная задача Парламента.

Непременным условием нормального законотворческого процесса, организационно-правового обеспечения исполнения законов является конструктивное сотрудничество Парламента, Президента и Правительства республики.

Если не удастся переломить обстановку в ближайшем будущем, то не только не улучшится благосостояние населения, но и может возникнуть опасность потери государственного суверенитета.

Самоорганизация – предпосылка и начало целенаправленной деятельности. Организационно-структурное построение

Парламента, регламент его законотворческой деятельности, статус и полномочия комитетов, комиссий и счетно-контрольных органов должны быть максимально приближены к задачам, решаемым ими на данном этапе и в конкретных условиях Республики Казахстан. Президиум Верховного Совета, видимо, будет сохранен, но наделен другими функциями. Он не должен быть контрольным органом над комитетами и играть роль промежуточной инстанции в законотворчестве, как это было прежде. Комитеты, образуемые Парламентом, суть основные его органы. От уровня, стиля и качества работы комитетов зависит почти весь законодательный процесс. Они должны обладать простором и необходимыми условиями для этого. Теперь в каждом комитете будут работать на постоянной основе от 15 до 20 депутатов, а не 2-3, как было раньше. Ограничение влияния комитетов должно быть устранено. Наоборот, необходимо усилить их ответственность за законотворческую деятельность и за осуществление контроля над исполнением законов органами всех ветвей власти, негосударственными структурами и гражданами. Прежде было так, что законодательная инициатива и предложения комитетов частью гасились в Президиуме, а при обсуждении проектов законов на сессии Верховного Совета комитеты правом решающего голоса не обладали.

Комитетов в Верховном Совете предыдущего созыва было 17. Опыт показал, что их должно быть гораздо меньше. Создание их исключительно по узкоотраслевому принципу (по промышленности и сельскому хозяйству, связи и транспорту, по торговле и т. д.) не оправдалось. Комитеты дублировали органы государственного управления и во многом стали их лоббирующими, что и было одной из причин превалирования ведомственных законов. Это в какой-то мере было оправдано в Парламенте, собирающемся два раза в год. Представляется, что в новом Парламенте комитеты должны быть преимущественно комплексно-функциональными, что дает возможность весомо и системно рассматривать и обсуждать законопроекты. Такими могли быть комитеты по экономической реформе, по финансам, бюджету и налогам, по аграрной политике, по конституционному законодательству, судебной реформе, по социальной защите и здравоохранению, по культуре, науке и образованию, по

государственному управлению и местному самоуправлению, по государственной и общественной безопасности, обороне и борьбе с преступностью и др. Нет необходимости создавать специальные комитеты по вопросам законодательства и законности, по правам человека, по правовой реформе вообще, по защите материнства и детства и др., ибо все эти вопросы так или иначе являются общими для всех комитетов.

Судя по выступлениям в печати ряда лиц, в т. ч. из числа депутатов и руководства республики, видимо, одним из вопросов, который будет обсуждаться на первых заседаниях сессии Парламента, станет вопрос об образовании в его структуре двух палат: нижней и верхней. Эта идея нова и тем интересна. Возможно, что она и рациональна, однако сегодня нереализуема. На пути создания двухпалатного Парламента существует законодательный барьер. Ни Конституция республики, ни Конституционный закон о формировании Верховного Совета не предусматривают этого. Выборы депутатов в однопалатный Парламент состоялись. Предположение, что можно внести изменения и дополнения в Конституцию, а затем и преобразовать Парламент в двухпалатный, является заблуждением. Внесенное изменение в Конституцию не будет иметь обратной силы. Для его реализации необходимы новые выборы на основе нового Закона о выборах в двухпалатный Парламент Республики Казахстан. Это дело будущего.

Верховный Совет предыдущего созыва, можно сказать, находился под давлением гонки за количеством принимаемых законов. За редким исключением, в день принималось до десяти и более законов и постановлений. От этого страдало качество. Такие важнейшие акты, как Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, каждый из которых занимает несколько сот страниц, принимались с первого чтения, почти без обсуждения (после 3-х, 4-х выступлений). Неудивительно, что внесение изменений и дополнений в законы, на которых чернила еще не успели высохнуть, стало распространенным явлением.

Отсутствие стабильности законодательных актов, частые поправки к ним – верный признак слабости правотворческой деятельности.

То, к чему новому Парламенту следует особенно стремить-

ся, – это прежде всего критическое, весьма разборчивое отношение ко всему вносимому со стороны, в т. ч. подписанным Правительством проектам. Многие из них с успехом могут быть оформлены в виде подзаконных актов. На днях вновь избранные депутаты получили около десяти проектов законов, внесенных за подписью Премьер-министра. Среди них такие, как: «Об экологической экспертизе»; «О почтовой связи и телекоммуникациях»; «О транспорте»; «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др. Почти все они могли быть приняты самим Правительством. Они только перегружают Парламент и отвлекают его от основных задач. Необходимо добиваться четкого разграничения вопросов, подлежащих регулированию в законах и в других нормативно-правовых актах. Дело в том, что республиканские ведомства, пользуясь всеобщим ослаблением государственной дисциплины и власти, закрепляют свои статусы, полномочия и взаимоотношения с другими органами в законах Парламента, стремясь быть малозависимыми от Правительства, находясь под его контролем. В этом они преуспели. Правительство и комитеты Парламента относились к этому вполне терпимо.

Наиважнейшей задачей Парламента является обуздание преступности, создание в самые короткие сроки законодательной предпосылки для ужесточения борьбы с нею. Исполнительная власть, прямо надо сказать, в этой части медлительна и до сих пор не внесла в Верховный Совет ни одного серьезного и цельного законопроекта по усилению уголовно-правовой, организационно-властной работы в борьбе с наиболее опасными и распространенными видами преступности. Исполнительная власть ограничилась лишь внесением непринципиальных частичных изменений и дополнений в действующие нормы. Организованная преступность, рэкет, взяточничество, коррупция, кражи, разбой, насилие над личностью и др. виды опасных преступных действий, принимающих все новые и более изощренные формы, процветают по причине явно недостаточного их урегулирования в уголовном законодательстве, при этом ответственность правоохранительных органов остается недостаточной. Требования к судебным-следственным и другим правоохранительным органам, их работникам опустились ниже

прежней планки. Пространные разговоры о том, нужна или не нужна смертная казнь, о пожизненном избрании судей и тому подобные, ничего не меняют в сложившейся тревожной обстановке.

Недавно утвержденная Президентом Государственная программа правовой реформы в республике, несомненно, продуманный, основательный документ. Теперь дело за ее реализацией. Не осталась бы эта программа больше на бумаге, как это бывало с рядом прежних подобных актов. Депутаты имеют право и должны требовать от Правительства пакет проектов законов, ее реализующих.

Новый Парламент своей деятельностью должен способствовать тому, чтобы в первую очередь исполнительная власть стала сильной и контролируемой. Именно она является главной реализующей силой в системе трех ветвей государственной власти, без которой нет действующих законов, а значит, и самой законности, реформ и обновления общества.

Народ, избравший депутатов в новый Парламент, надеется, что они посвятят свой опыт и знания делу выхода из кризиса и обеспечению экономической и политической стабильности в республике.

Нужны новые законы, а их нет. Как быть?¹

Речь идет не просто о проблемах и недостатках в законодательной области. Такие проблемы – неперенный атрибут любого, даже стабильно развивающегося правового государства. Ведь совершенствование закона – непрерывный процесс. Речь идет и не об отдельных «белых пятнах» в законотворчестве. Это вполне объяснимо. Существуют не просто «белые пятна», но целые «белые полосы» в законодательстве республики, образовавшиеся в результате законодательной необеспеченности многих сфер жизни общества, в результате наспех принятых законов, которые или не приживались в реальной жизни, или тут же устаревали. Такое положение не только сдерживает и без того сложные преобразовательные процессы, но и создает благоприятную среду для анархии и беззакония в сети государственных и негосударственных структур, открывает дорогу разным преступным и коррумпированным элементам в них. Такое положение с законами сплошь и рядом используется как оправдание неэффективной работы, а чаще просто бездеятельности властных органов.

Сегодня приоритеты и факторы, определяющие состояние общества, сместились. Пожалуй, наибольшую опасность для республики, для ее будущего представляет организованная преступность, проникающая во все сферы общественного организма, в т. ч. в государственный аппарат и в правоохранительные органы, а также неспособность властных структур эффективно противостоять и бороться с нею. Мы еще в достаточной степени не осознали всей глубины и разрушительной силы того, что происходит сейчас в стране. Сети преступности накрыли уже все сферы экономики и народной жизни. Эти воры и насильники, грабители и убийцы держат в постоянном страхе население. Растут «умельцы», которые на законных основаниях и без всяких оснований, с большой изобретательностью под видом «разгосударствления» растаскивают, расхищают, распродают государственное и коллективное имущество, крупно наживаясь на этом. Республике не выйти из глубокого кризиса, если не будут приняты чрезвычайные меры по обузданию открытой

¹ Статья написана 5-13 августа 1994 г.

и скрытой преступности. Решение этой задачи – оселок, на котором сегодня проверяется жизнеспособность государства.

Самой безотлагательной мерой борьбы с преступностью является создание необходимой законодательной базы. С водами «в законе» и «вне закона» надо бороться на законных основаниях. Тогда во всей полноте станет вопрос об организации ведения этой борьбы. Именно в законах существует сегодня огромный дефицит. Нет самых необходимых законов о борьбе с организованной преступностью и бандитизмом, особенно с наемными преступниками, рэкетом и заказными убийствами, с преступлениями в хозяйственной и финансово-банковской системе, а также в сферах внешне-экономической и частно-предпринимательской деятельности, о должностных преступлениях, о борьбе со взяточничеством и коррупцией, об ужесточении уголовного наказания в отношении опасных преступников, в т. ч. орудующих в системе правоохранительных органов и входящих в преступные группы, вплоть до применения к ним самых суровых мер наказания.

Создавшаяся в республике неразбериха в вопросах собственности и управления ею - также отчасти результат несовершенства законодательства. Законы часто противоречивы, устаревшие и, к сожалению, не совершенствуются. За провозглашением в Конституции многообразия форм собственности должна была последовать серия законов, устанавливающих основные разновидности собственности, статусы, структуру, экономическое назначение, механизм использования каждой из ее форм, а также правовые основы управления ими, в т. ч. контроля со стороны государства и его органов. К сожалению, такой системы законов не сложилось. Именно из-за бессистемности законов на каком-то этапе законотворчества из законодательства выпала муниципальная (коммунальная) собственность, что ощутимо ослабило экономическую основу регионального управления. Холдинги, компании и корпорации, производственные и коммерческие объединения, в которых смешались и сплелись государственная, частная, кооперативная и иностранная формы собственности, ныне представляют клубок слабо регулируемых или вовсе не регулируемых в законе отношений. Особенно отрицательно то, что в результате они

приобретают уже во многом независимый или малозависимый от государства характер. Оправданный в условиях движения к рыночной экономике процесс передачи части государственной собственности в негосударственный сектор из-за отсутствия разумного регулирования в законе на деле породил «захватное право», от которого больше всего выиграли номенклатурные чиновники, директорский корпус. Дело дошло до того, что директорам, проработавшим на ниве сельского хозяйства более десяти лет, ныне передаются в собственность крупные земельные угодья за их заслуги и в знак благодарности, тогда как в мировой практике занятие руководящей должности в государственной структуре такое длительное время оценивается как отрицательное явление.

Полная анархия, благодаря неотрегулированности в законе, царит в денежно-финансовой системе. Взять хотя бы ее расходную часть, а в ней – труд и заработную плату. До сих пор нет законов о единой политике и едином государственном центре по регулированию оплаты труда даже в бюджетных организациях. Верховный Совет по своему усмотрению назначает оклады работникам суда и прокуратуры, национального банка, местных представительных органов. Президент республики нередко использует свою власть. В свою очередь Правительство определяет оклады органам центрального и местного управления. Почти неограниченными правами в политике заработной платы, вне связи с общим состоянием производства, пользуются руководители государственных компаний, предприятий. Существует совершенно неоправданный, необъяснимый разницей в установлении тарифов оплаты труда внутри одной и той же отрасли в ведомствах. Так, в сфере, мне знакомой, – в одних вузах труд всех работников оплачивается по двойной, а иногда тройной тарифной ставке (Национальный государственный университет, Академия управления и др.), а в других того же уровня – по одинарной. Аналогично в некоторых научно-исследовательских организациях установлены двойные – тройные оклады (в системе национальных научных центров), а в других (академических) – одинарные. Результат такой политики нетрудно предвидеть. Крупный научный и интеллектуальный центр – Академия наук – на глазах разваливается, уходят

специалисты. Высшее же руководство государства спокойно взирает на это.

Во всей системе органов республиканского управления существуют многочисленные надбавки, прибавки к основным окладам работников, независимо от их трудового вклада, премиальные, лечебные, за выслугу лет, за стаж работы, за классные чины и другие, нередко суммарно превышающие в 1-2 раза должностные тарифные ставки.

Конечно, закон – не панацея от общественных бед. Однако одно то, что законы являются регуляторами с императивной силой, делают их при правильном и разумном к ним отношении важнейшими рычагами прогресса. Нигилизм к законам не терпим, т. к. ведет общество либо к анархии, либо к монархии.

А как быть? Как устранить разрыв между потребностями общества в новых законах и ограниченными возможностями Парламента разрабатывать и принимать такие законы? Причем этот разрыв имеет тенденцию к росту. Безусловно, все больше зияющая брешь в законодательстве будет заполняться указами Президента, постановлениями Правительства, различными правилами, инструкциями и приказами министерств, глав местных администраций. К чему это ведет, понятно многим: к аппаратно-номенклатурной законности и мутному правопорядку в обществе.

Нужны новые законы, отвечающие реалиям жизни, продуманные четко и с перспективой на будущее, а не стихийно, как это сейчас в основном происходит. Есть пути и способы, явно недостаточно используемые и не приведенные в действие. Они-то и должны быть запущены в оборот законодательной деятельности.

В законодательной деятельности самый сложный и ответственный этап – это разработка проекта закона, требующая, с одной стороны, осознания и осмысления реальности и самой цели, которые и делают подготовку законопроекта необходимой (концептуальное мышление), а с другой стороны, компетентности в правовом отношении, знания возможностей правовой материи (нормативов), в которую облакаются и по-новому констатируются жизненные отношения (профессиональное мышление). Не все юристы могут быть профессионалами, не

многие из них обладают логико-аналитическим мышлением, определяющим фактором компетентности в правотворчестве.

Казахстанский Парламент только начинает свою работу на постоянной основе. Он не имеет ни традиций, ни подготовки, ни ясного представления о путях, источниках и формах разработки законопроектов и о том, насколько они могут быть эффективны. Я не знаю ни одного депутата Верховного Совета, который в своей предвыборной программе предлагал бы законопроект, за принятие которого он будет бороться. Депутатам и комитетам Парламента сегодня трудно самим взяться или организовать разработку первоочередных законопроектов. Они касаются в основном частных, периферийных вопросов. Опыт показал, что и высшая исполнительная власть в республике в этой части слаба и не проявляет заметного интереса к законотворчеству. Она, как бывало, дает возможность центральным ведомствам готовить акты в своих интересах. А они часто используют это «право» и для закрепления в законе своей меньшей зависимости от Правительства. Более 30 указов Президента республики, принятые им в период «беспарламентария» и имеющие силу законов, в немалой части оказались эмоциональными и нередко противоречащими Конституции. Существуют попытки перепоручить Министерству юстиции почти всю законотворческую работу Правительства, что нельзя считать нормальным.

Время не ждет. Новые законы, способные переориентировать работу в важнейших сферах жизни общества, нужны сегодня или в заново разработанном виде, или в виде изменений и дополнений к действующим законам. Призывы, заявления и обращения, к которым довольно часто прибегают депутаты, сути не изменяют, хотя и совсем отказаться от них нельзя. А ведь имеются явно недостаточно используемые резервы: научно-практический потенциал республики в области права; аналитические и правовые подразделения и компетентные группы в государственном аппарате; законодательство Российской Федерации и других государств СНГ.

Научно-практический потенциал республики в области права в общем-то весом, но не организован. Ведущие кадры Института государства и права Национальной академии наук

заняты в высших органах госаппарата. Профессорско-доцентский состав юридических факультетов столицы занят в основном педагогической работой, часть специалистов консультирует, некоторые открыли частные правовые лица, колледжи и институты. Имеются квалифицированные кадры в адвокатуре, но они почти не привлекаются к подготовке законопроектов. Центр законодательства при Министерстве юстиции только создается. Нужны дополнительные организационные меры. К ним, в частности, относится создание ассоциации профессоров права республики, объединяющей ученых, преподавателей вузов и профессиональных юристов. Было бы крайне желательно оживить работу ассоциации юристов РК, вновь созданной более года тому назад.

Значительную работу по законотворчеству должно и может вести Правительство, используя профессионально практический аппарат министерств и других центральных ведомств. В них сосредоточены многотысячные кадровые силы и специалисты по отраслям, правоведы-цивилисты и криминалисты. Этот грамотный людской потенциал должен быть приведен в действие. Но, учитывая, что эти люди привыкли работать в основном по указаниям, для них нужно определять конкретные задания.

Серьезный и продуктивный канал, который должен быть интенсивно использован, – это законотворческий опыт других государств, и в первую очередь Российской Федерации.

О работе депутата вне Верховного Совета республики¹

В Комитет по конституционному законодательству и правам человека поступают письма и обращения от граждан и организаций, в т. ч. от администраций регионов и от самих депутатов, с просьбой ответить на вопросы и дать разъяснение относительно работы депутата вне Верховного Совета.

Вопрос 1. Может ли депутат Верховного Совета работать – занимать должность вне Верховного Совета.

Нет, не может. Нынешний Верховный Совет, в отличие от прежних, действует и работает на постоянной основе, т. е. в таком же рабочем режиме, как и все государственные органы и учреждения с оплатой полного рабочего дня. Статья 68 Конституции гласит: «Депутат Верховного Совета Республики Казахстан не может занимать должность вне Верховного Совета, быть депутатом другого представительного органа, осуществлять предпринимательскую деятельность». Каждый кандидат в депутаты Верховного Совета, когда он шел на выборы, был ознакомлен с содержанием этой статьи и давал письменную подписку в том, что он оставит свою прежнюю работу – должность в случае избрания его депутатом Верховного Совета.

Вопрос 2. Как нужно понимать «должность», которую депутат Верховного Совета не может занимать вне Верховного Совета?

Должность в трудовом законодательстве понимается двояко: как всякая оплачиваемая по штатному расписанию организации (учреждения) работа, независимо от того, получает ли работник оплату за свой труд или выполняет его на общественных началах, и как должностное лицо, выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, управленческие функции в системе государственных органов. Статья 68 Конституции охватывает ту и другую должности.

¹ Советы Казахстана, 1992, 20 сентября.

Вопрос 3. Может ли депутат Верховного Совета возглавлять или занимать другую должность в частном секторе, в общественных объединениях, в различных фондах, в т. ч. благотворительных?

Нет, не может, если эти организации и учреждения, независимо от формы собственности, занимаются управленческой, хозяйственной, коммерческой, посреднической деятельностью.

Логика и смысл статьи 68 Конституции заключаются в том, чтобы исключить всякую возможность использования депутатами Парламента, работающими в нем на постоянной основе, свое высокое положение в интересах других лиц и объединений.

Вопрос 4. С какого времени депутат Верховного Совета оставляет свою прежнюю должность?

Депутат Верховного Совета перестает выполнять функции должностного лица по месту прежней работы с момента начала работы первой сессии Верховного Совета нового состава. С этого момента он не может выполнять административные, распорядительные функции: распоряжаться имуществом организации, принимать и увольнять работников, давать предписания, накладывать взыскания на работников и т. д.

Вопрос 5. Может ли депутат Верховного Совета продолжать находиться на прежнем месте работы и после открытия первой сессии Верховного Совета?

Да, может, но уже не в качестве должностного лица, а для того чтобы завершить лично-исполнительские функции, передавая дела своему преемнику.

Вопрос 6. Может ли депутат Верховного Совета получать два основных оклада: как депутат и как должностное лицо на прежнем или другом месте работы?

Нет, не может. Он представляет в аппарат Верховного Совета трудовую книжку с указанием времени освобождения с места прежней основной работы, и с этого момента ему выплачивается денежное вознаграждение как депутату Верховного Совета.

Вопрос 7. Может ли депутат Верховного Совета выполнять работу вне Верховного Совета по совместительству или по контракту?

Может, но только в ограниченных случаях, хотя сам по себе этот вопрос в нашей республике еще законодательно не регулирован. Закон о статусе народных депутатов Верховного Совета, функционирующих на профессионально-постоянной основе, еще не принят, и в Конституции нашей республики нет прямых указаний по этому вопросу. По общим, ставшим традиционными правилам, принятым почти во всех государствах, депутатам разрешается вести научную, педагогическую и консультативную работу в научных, педагогических и творческих организациях по совместительству, с почасовой оплатой или по контракту. В Конституции Российской Федерации записано: «Депутаты Государственной думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности» (ст. 97).

Вопрос 8. Может ли депутат Верховного Совета заниматься предпринимательской деятельностью?

Нет, не может. Это считается грубейшим нарушением депутатского статуса. Он не может быть в какой-то степени лично причастен к деятельности частных, производственных, коммерческих, посреднических организаций. Это порождает так или иначе его личную заинтересованность. Имеющееся личное предприятие временно передается под управление доверенному лицу, несущему отчетную ответственность перед ним.

Вопрос 9. Возможно ли в перспективе совмещение выполнения депутатской функции с основной работой вне Верховного Совета, по месту жительства?

Для этого потребуются внести соответствующие изменения в Конституцию и в другие законы, регулирующие статус народных депутатов, скорректировав профессионально-постоянную основу Парламента, изменить его внутреннюю организацию и ввести сессионный или смешанный порядок функционирования.

Вопрос о двойном гражданстве в Казахстане¹

Время от времени отдельными депутатами в Парламенте и определенной частью русского населения, преимущественно в северных областях республики, выдвигается вопрос о двойном гражданстве. Наряду с гражданством республики они хотят иметь и российское гражданство. Не все, видимо, представляют ясно неправомерность такой постановки вопроса, а главным образом, ее последствия для молодого государства, насколько это соотносится с задачами укрепления традиционной дружбы казахского и русского народов, утверждения культуры общежития и цивилизованных начал в межнациональных отношениях. Приходится признавать, что есть силы внутренние и внешние, заинтересованные в придании этому явлению массового характера с целью дестабилизации обстановки в республике.

I

Вопрос о двойном гражданстве известен в мировой практике. Он имеет не столько социально-этнический, сколько политический характер, относится к числу вопросов, затрагивающих основы и статус государственности. Гражданство – не формальность и не табельный учет населения. Оно указывает на принадлежность того или иного лица к определенному государству с вытекающими отсюда последствиями и на ответственность государства перед ним в плане защиты и создания условий для формирования и утверждения его как личности. Гражданство и государство столь тесно связаны, что раздвоение того или иного, тем более двойственность отношений между ними крайне нежелательны. Вот почему двойное гражданство не относится к числу конструктивных и созидательных социально-политических институтов.

Двойное гражданство по тому, как его приобретают и как к нему относится государство, имеет три формы. Это: получение гражданином Республики Казахстан гражданства другого государства с переездом на его территорию; получение гражданином другого государства гражданства Республики

¹ Советы Казахстана, 1994, 18 января.

Казахстан, если он получил здесь вид на жительство. В этих двух случаях получение второго гражданства, в дополнение к основному, связано с пересечением государственной границы и переменной места жительства. Есть еще и третья форма, когда гражданин, не выезжая на территорию другого государства, хочет получить гражданство этого государства. Это то, на чем настаивают некоторые представители русского населения нашей республики. Эти три формы двойного гражданства можно выразить схематически: $a + б$, $б + a$, $a + a$, где «а» – основное, «б» – второе гражданство. Нами в этой статье рассматривается только случай двойного основного гражданства

Двойное основное гражданство относится к случаям исключительным и если реализуется, то в индивидуальном порядке и в рамках строгой процедуры. В бывшем СССР не признавалось двойное гражданство в любой форме. Притязание на него считалось преступлением. Получение лицом гражданства другого государства автоматически лишало его советского гражданства. СССР в свое время заключил ряд двухсторонних соглашений, в основном с государствами Восточной Европы, о недопущении двойного гражданства вообще. Законодательства ФРГ, Греции и Израиля и некоторых других государств допускают в строго ограниченных пределах двойное гражданство ($a + б$). А двойное основное ($a + a$) гражданство не признается. Так обстоит дело во многих других государствах.

Законодательства почти всех государств СНГ, в т. ч. и Российской Федерации, не признают свободу приобретения двойного основного гражданства. Так, «за лицом, являющимся гражданином Украины, не признается принадлежность к гражданству другого государства» (ст. 10 Закона о гражданстве Украины от 8 октября 1991 г.). Аналогичная норма закреплена в законах Беларуси, Таджикистана, Кыргызстана, в государствах Балтии, Казахстана и России. В Республике Беларусь приобретение лицом гражданства другого государства ведет к утрате гражданства республики (ст. 20 Закона о гражданстве Республики Беларусь от 18 октября 1991 г.). А в России «за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность гражданина к другому государству» (дополнение к Закону о гражданстве РСФСР, внесенное

17 июня 1993 г.). Исключение составляет только Туркменистан, где признано двойное основное гражданство (ст. 9 Закона о гражданстве Туркменистана от 30 сентября 1992 г.). Но это лишь формальное признание. И там любой гражданин не может стать гражданином другого государства по своему желанию.

Однако в государствах СНГ нет тотального запрета двойного гражданства. В одних из них его приобретение связывается с межгосударственными договорами, а в некоторых - с решением Президента страны по индивидуальным обращениям. Во всех случаях двойное гражданство, тем более двойное основное гражданство, считается явлением исключительным и связывается в первую очередь с внутренними интересами государства.

II

Законодательство Казахстана не признает двойного основного гражданства. «За лицом, являющимся гражданином Республики Казахстан, – записано в Конституции страны, – не признается принадлежность к гражданству другого государства». В то же время, как и во многих странах, есть исключение. Оно связано с признанием приоритета межгосударственных соглашений над национальным законодательством. Пока наша республика не заключила таких договоров, имеются основательные причины для утверждения о том, что вряд ли они будут заключены.

Дело вовсе не в нежелании. Особенности и объективные условия развития республики таковы, что принятие двойного основного гражданства сопряжено с реальной опасностью для основ государственного строя и может явиться серьезным фактором дестабилизации обстановки в республике.

Первое. Признание двойного гражданства (основного) ведет, с одной стороны, к усилению вмешательства иностранных государств во внутренние дела республики и станет одновременно дестабилизирующим фактором обстановки в ней. По отношению к своим «двойным» гражданам иностранное государство «осуществляет – защиту и заступничество», как сказано, например, в Законе о гражданстве Украины. А законодательство России устанавливает, что государственные органы, дипломатические представительства обязаны «...принимать при необходимости меры для восстановления нарушенных прав граждан РСФСР», проживающих за ее границей. Такое вмешательство было бы незаметно и терпимо, если бы относилось к единичным случаям. В Казахстане оно может принять другой характер.

Второе. Введение двойного основного гражданства в условиях Казахстана, с его еще неокрепшей государственностью, может обернуться его перерождением в государство без гражданства. Дело в том, что по национальному составу и по тому, как территориально близки «исторические родины» крупных этносов, проживающих в республике, она сильно отличается от других молодых государств СНГ. В структуре населения казахи

составляют около 44 процентов, и немалое число их – «русскоязычные». В республике около 6 миллионов немцев. Имеются целые крупные поселения узбеков, татар, белорусов, корейцев, уйгур. Судя по сообщениям, только в одной Павлодарской области собраны десятки тысяч подписей лиц, претендующих на двойное основное гражданство. Если они получают удовлетворение, не трудно предвидеть такое развитие событий, когда республика может оказаться страной без гражданства.

Третье. Будем откровенны. Признание двойного основного гражданства создает реальные условия для превращения республики в зону сферы влияния других государств, что при определенных условиях приведет к отторжению части ее территории. Допустимо, что миллионы жителей республики, ставшие гражданами другого соседнего государства, или в силу иностранной агитации, или в силу действия внутренних деструктивных групп, путем голосования и референдума начнут ставить вопрос об образовании сепаративной автономии или даже об отделении от РК.

Среди лиц, поддерживающих идею введения в республике двойного гражданства, разумеется, немало введенных в заблуждение, но есть и активисты и организаторы с осознанной проимперской ориентацией, сеющие политическую нестабильность. Особенно это оживилось в последние месяцы в связи с активизацией антидемократических сил в Российской Федерации. Вызывает определенное недоумение участие время от времени в этой кампании, кроме лидеров некоторых парламентских фракций, и отдельных членов правительства России.

Казахстан является республикой, где существует свобода перемещения и прозрачная граница с Россией, реализуется государственная политика межнационального мира и духовного согласия.

Только сообща, преодолевая трудности этого судьбоносного времени, не поддаваясь на разные провокации, казахстанцы должны объединить усилия к созданию цивилизованного гражданского общества в республике.

Даже сейчас можно и нужно найти средства для поддержки ветеранов и инвалидов¹

О своей работе, планах на будущее рассказывает академик Салык Зиманович Зиманов. На последней сессии Парламента он был избран председателем Комитета по делам ветеранов и инвалидов Верховного Совета. Чего ждать подопечным этого парламентского органа, что может сделать для них комитет?

Эти и другие вопросы вполне естественны и обращены к вновь избранному председателю.

– Салык Зиманович, говорить о тяжелом положении ветеранов и инвалидов трудно, и в то же время эта тема стала общим местом в рассуждениях политиков и журналистов. Вы стали непосредственно профессионально заниматься этой проблемой, и, конечно, Ваш взгляд на нее сейчас особенно интересен. Как Вы сегодня оцениваете социальное положение ветеранов?

– Как самое тревожное. Они оказались наиболее уязвимыми социальными слоями населения. Нельзя сказать, что наше Правительство не принимает мер для улучшения ситуации. Но, например, минимальная пенсия, установленная 3 месяца тому назад в размере 600 рублей и увеличенная с 1 августа до 900 рублей, не дает прибавки к столу пенсионеров. Она не покрывает даже темпа роста инфляции. Предусмотрено, правда, заметное увеличение пенсии с 1 октября, но и это, на фоне тотального удорожания предметов первой необходимости, мало что изменит. Разумеется, надо учитывать и снижение уровня производства, в результате чего хиреет экономика как источник национального дохода. Но при всем этом даже сейчас можно и нужно найти средства для поддержки ветеранов и инвалидов.

– Может, возглавляемый Вами комитет и поможет Верховному Совету изыскать эти средства? Какие первоочередные задачи ставит перед собой новый председатель?

¹ Интервью под таким заголовком было опубликовано в газете «Советы Казахстана», 1992, 25 сентября.

– Прежде всего необходимо совместно с Правительством и аппаратом Президента разработать программу минимум по социальной защите ветеранов и инвалидов на ближайшие 2 года. Далее членам нашего комитета следует тщательно разобраться в социальном законодательстве и работать над тем, чтобы оно максимально содействовало делу оказания социальной поддержки ветеранам войны и труда, а также пожилым людям со стороны органов местной власти. Необходимо оперативно разработать и подготовить ряд первоочередных законопроектов о фондах – пенсионном и страховом. Здесь нужно строго определить их использование по прямому назначению и упорядочить управление ими. Важно наладить и пропаганду пенсионного законодательства, особенно среди сельского населения.

Необходимо серьезно заняться добровольным пенсионным страхованием и созданием блока индивидуальных счетов, гарантированных и обеспеченных дивидендами. Есть намерение совместно с комитетом по вопросам экономической реформы и с правительственными органами составить концепцию социальной защиты населения на период перехода к рыночным отношениям.

– В качестве одной из основных задач Вы выделяете работу с органами местной власти, видимо, не случайно?

– Да, ведь местным властям сейчас предоставлены широкие полномочия. Пенсионеры обеспечены в разной степени. Кто-то работает, имеет другие семейные доходы, а кто-то и нет. Местная власть, особенно в ее аульно-сельских, районных звеньях, почти персонально знает своих ветеранов и может вовремя прийти на помощь, устанавливая доплаты к пенсиям, различные льготы по оплате коммунальных услуг, медицинскому обслуживанию, принимать и другие решения, направленные на улучшение условий жизни пенсионеров. В этом плане многое могут сделать и трудовые коллективы в отношении своих бывших работников вплоть до введения для них дополнительных пенсий. Все это предусмотрено законом, однако не везде происходит.

– Как бы Вы прокомментировали жаркую дискуссию о функциях Пенсионного фонда и «владении» им?

– Я бы не сказал, что это дискуссия происходит по принципиальным соображениям. Да, такой вопрос существует, и он запутан из-за различных подходов к Пенсионному фонду различных организаций, на деле идет как бы «перетягивание одеяла». На Пенсионный фонд, составляющий около 50 миллиардов рублей, претендует Министерство социальной защиты населения республики. Но сам Фонд пытается стать самостоятельным ведомством со своими органами управления. Каждая сторона доказывает свою правоту. Правительство же оказалось не в состоянии преодолеть эти разногласия, поскольку его позиция расходилась с мнением Комитета, с которым нельзя было не считаться. Разрешить этот спор должен уже упомянутый мной Закон о Пенсионном фонде. И здесь, это мое личное мнение, надо исходить из единственно верной формулы: «Пенсионный фонд – для пенсионеров». При этом нельзя сводить его задачи только к выплачиванию пенсий. Фонд, в определенной мере, должен удовлетворять неотложные нужды и интересы пенсионеров.

Нецелесообразно также создавать на базе этого Фонда независимое, новое административное управление. Здесь нужен контроль Правительства через Министерство социальной защиты населения. Необходимо снять опасение, что Министерство может расплывать средства Пенсионного фонда на другие цели. Надо просто законодательно определить рамки министерских полномочий. Должны быть закреплены формы и механизм приращения капитала путем вложения части его свободных средств в коммерцию и банковский оборот.

– Претерпит ли Комитет по делам ветеранов и инвалидов какие-либо структурные изменения?

– Скорее всего функциональные. Думаем наладить контакты с подобными комитетами государств, входящих в СНГ, обмениваться с ними опытом законодательного регулирования проблем социальной защиты ветеранов войны и труда. Жела-

тельно усилить аналитическую работу в области сравнительного законодательства по профилю Комитета. В этих целях намереваемся укрепить консультативную группу. Однобоко укомплектован и весь наш состав – 14 народных депутатов в основном пенсионного возраста. Их опыт пригодился бы и для других комитетов, а для нашего – сочетание опыта старших и энергии более молодых было бы очень кстати.

– Вы – академик, крупный ученый-юрист. Как Вы представляете свою роль на новом поприще?

– Избрали меня внезапно. Вначале я решительно намеревался отказаться, взять самоотвод, но некоторые народные депутаты убедили меня поработать и в Комитете, и в Президиуме Верховного Совета в качестве его члена. Я смирился, хотя внутренне считал, что по своему знанию и опыту мог быть более полезен в другой области. Сейчас, думаю, смогу с полной отдачей реализовать свои силы в Комитете по делам ветеранов и инвалидов.

Ближайшие задачи и меры пенсионной реформы в Казахстане

Экономическое и финансовое состояние республики сегодня таково, что ожидать в ближайшее время каких-то серьезных реформ, направленных на заметное повышение пенсионной обеспеченности населения трудно. Но они в недалеком будущем необходимы. Надо сегодня закладывать их основы. Оперативные и перспективные задачи в этой части нам представляются следующим образом: а) удержать, сохранить существующую систему социальной защиты и пенсионного обеспечения от развала; б) организационно обеспечить эффективное накопление и перераспределение средств внутри Пенсионного фонда; в) установить более четкий механизм адресности социальных выплат и поддержки пенсионерам; г) усилить роль и ответственность регионов в оказании повседневной помощи пенсионерам, в предоставлении средств и льгот им из местных ресурсов; д) разработать программу пенсионной реформы и приступить к ее поэтапной реализации.

Само по себе проведение указанных выше мер, диктуемых временем, потребует определенных изменений и преобразований в пенсионном обеспечении населения, внесения изменений и дополнений в действующие законы, а также принятия новых.

1. Уже сегодня важно, не упуская времени, приступить к введению обязательного и добровольного пенсионного страхования с одновременным учреждением частных пенсионных контор и компаний, переходить к реализации концепции пенсионного обеспечения, сориентированного на человека, в условиях рыночной экономики. Имеется в виду введение некоторых форм добровольного социального страхования, т. е. о возложении части забот о пенсионном обеспечении на самих граждан и на работодателей, об отходе от традиционного представления о государстве как об едином источнике благополучия пенсионеров.

2. На фоне сегодняшних реалий наглядно выступают изъяны, просчеты и просто популизм в формировании состава «льготных» (за выслугу лет) пенсионеров, допущенные при принятии

более трех лет тому назад Закона о пенсионном обеспечении граждан. При этом не только был без основания расширен круг работников, претендующих на раннюю пенсию, что способствовало росту расходной части Пенсионного фонда, но что еще хуже, произошла пенсионеризация работников в отдельных секторах народного хозяйства, культуры и госаппарата. Хотя в статье 33 закона было сказано, что «...пенсии за выслугу лет устанавливаются отдельным категориям граждан, занятых на работах, выполнение которых ведет к утрате профессиональной трудоспособности и пригодности до наступления возраста, дающего права на пенсию по возрасту». На самом деле этот разумный, строго ограниченный принцип превратился в ряде случаев в удобный способ получения дополнительного вознаграждения сверх оплаты за нормальную трудовую деятельность. Этот процесс, являющийся по существу обходом законоположения о назначении пенсии по возрасту (т. е. в 60 лет для мужчин, 55 лет для женщин), с каждым годом все больше расширяется, охватывая новые категории работников. По данным Министерства социальной защиты республики, за последние три года число досрочно ушедших на пенсию составило 500 тыс. человек, или 22,7% от числа пенсионеров по возрасту. Соответственно на них тратится львиная доля средств Пенсионного фонда. Отсюда и ближайшая очередная задача: внести существенные изменения в действующее пенсионное законодательство в плане строгого следования принципам назначения «льготных» пенсий и ограничения круга категории граждан, претендующих на них. Дальнейшее расширение круга этих лиц вовсе не оправдано.

3. Исходя из перспективной задачи социальной защиты и пенсионного обеспечения граждан и сознавая, что исключительная монопольная ответственность государства в решении этих социальных целей и задач не только не дает гарантии, но и становится односторонне ориентированной и нереальной, следует безоговорочно, несмотря на экономические трудности, законодательно вводить новую систему страхования путем обязательного и добровольного участия самих граждан и работодателей личными взносами в формировании индивидуальных счетов и общих, специальных пенсионных и других социальных фондов.

4. Не первый год ставится вопрос о необходимости подъема возрастного порога, по достижении которого устанавливается пенсия по возрасту: с 60 лет для мужчин до 62-63 лет; с 55 лет для женщин до 58-60 лет. Об этом достаточно убедительно говорилось и на научно-практической конференции «Законодательное обеспечение социальной защиты пенсионеров и инвалидов», состоявшейся в г. Алматы в июне прошлого (1993) года. Дело в том, что довольно быстро растет число пенсионеров – несоразмерно демографическому процессу. Так, прирост численности пенсионеров составил: в 1992 г. – 200 тыс. чел., в 1993 г. – 300 тыс., в 1994 году предполагается 300 тыс. В предыдущие годы эта цифра устойчиво колебалась в пределах 80 тысяч. Сегодня прирост пенсионеров в два раза превышает прирост трудоспособного населения.

Во всех государствах СНГ – в Казахстане, Узбекистане, Российской Федерации – пенсионный возраст наступает в 55-60 лет. А в США, Германии, Англии, Австрии, Венгрии, Польше, Италии мужчины, как правило, уходят на пенсию в 65 лет, а в Норвегии, Дании – в 67 лет, женщины же уходят по возрасту на пенсию в некоторых других государствах в 60 и нередко в 64 года. Одним из факторов, определяющих пенсионный возраст, является шкала продолжительности жизни. В Республике Казахстан мужчины в среднем живут 60-64 года, женщины – 70-73 года. Этот уровень, несмотря на экономические трудности, в последние три года претерпел незначительное колебание. Приблизительно такой же уровень продолжительности жизни, за отдельным исключением, сохраняется в ряде государств дальнего зарубежья. Одним из мотивов, выдвигаемых противниками увеличения возрастного порога пенсионеров, является ссылка на тяжелое экономическое положение работающего населения в целом. Это веский довод, но наряду с ним должны учитываться интересы пенсионеров в подлинном смысле слова. Фактом остается то, что пенсионный возраст в Казахстане наступает рано. Некоторые страны, ранее входившие в состав СССР, находят решение вопроса. Ныне в ряде из них обсуждается так называемый «плавный» или «постепенный» путь подъема возрастного порога пенсии, рассчитанный на переходный период – до 2000 года, например, с ежегодным увеличением

его на 6 месяцев или на один год. Почему бы такую «малую реформу» не проводить и в Казахстане?

5. Очевиден разрыв между законами, регулирующими вопросы определения минимального потребительского бюджета, минимальной заработной платы и минимальной пенсии, взаимной их зависимости, с одной стороны, и сложившимся фактическим положением их установления – с другой. Говоря иначе, реальность противоречит законам – это один из парадоксов переходного, кризисного периода. Парламент и Правительство видят это и мирятся с этим противоречием. Законы, если они не находят реализации и нереальны, должны быть отменены или изменены. Напротив, если жизнь нигилистична к законам, то она должна быть перестроена. Такова логика строительства правового государства.

6. Одним из трудноразрешимых вопросов в системе пенсионного обеспечения был и остается вопрос об осовременивании пенсии для лиц, вышедших на пенсию в прежние годы – 5, 10 и более лет тому назад. Он приобретал особую актуальность в условиях инфляционных скачков и постоянного обесценивания денежных средств. Размеры «старых» пенсий были несоизмеримо низкими. Они служили одной из причин обеднения пенсионеров и роста недовольства с их стороны.

Согласно указу Президента республики от 18 марта 1992 года начался процесс «осовременивания» пенсий. Требовалось «подтянуть» их к современному уровню. Этот процесс оказался довольно сложным не только в том плане, что перерасчеты пенсий надо было производить каждый год, а иногда и чаще. Сложен он был и в плане разработки механизма и методики перерасчетов, исходя из бюджетных возможностей и из необходимости поэтапного «осовременивания» пенсии. В числе практических вопросов были: как увязать осовременивание «старых» пенсий с такими переменными величинами, как средняя заработная плата по республике по отраслям и профессиям, минимальная заработная плата, минимальная потребительская корзина. Опережающие перерасчеты были невозможны по финансовым соображениям. Немало было сделано органами социального обеспечения в республике, однако проблема «осовременивания» пенсий еще не снята.

7. Существование законодательного ограничения «потолка» заработка, из которого исчисляется пенсия, нельзя считать справедливым, но пока вынужденным решением. Этот «потолок» сегодня равен десятикратной минимальной заработной плате, т. е. с 1 октября 1994 г. составляет 200 тенге $\times 10 = 2000$ тенге (ст. 58 Пенсионного законодательства).

8. Существует и сложилась в республике определенная национальная правовая база пенсионного обеспечения населения, его основных групп и категорий. Среди законодательных и нормативных актов важнейшими являются законы: «О пенсионном обеспечении граждан»; «О социальной защищенности инвалидов»; «О пенсионном обеспечении военнослужащих». В течение более чем трех лет после принятия в них были внесены отдельные изменения и дополнения, не меняющие общей конструкции и нормативной концепции этих законов. Изменения эти касались в основном вопросов определения среднего заработка граждан, из которого исчислялись размеры пенсии.

Почти год тому назад были подготовлены проекты новых законов: «О пенсионном обеспечении населения»; «О ветеранах войны и труда»; «О социальной защите инвалидов». Хотя они являлись новым этапом в законодательном обеспечении растущей заботы о пенсионерах, их принятие задержалось. Работа над этими проектами ждет своего завершения.

9. Президент республики в начале 1994 года предпринял серьезную попытку изменить систему льгот, привилегий и выплат. Речь шла о переходе на денежную компенсацию и о замене ею различных видов коммунальных, транспортных, жилищно-бытовых, налоговых и других льгот и выплат. Однако указы Президента, внесенные на рассмотрение в Парламент, не были утверждены. Не помогло и вето Президента, наложенное им на решение Парламента, которым восстанавливалась прежняя система социально-экономической поддержки пенсионеров, ветеранов и инвалидов. Вообще-то говоря, в условиях, когда многие льготы существуют на бумаге и ими почти не пользуются в регионах, особенно в селах и аулах, существенная реформа в льготной системе является назревшей. Компенсационный метод, наряду с ограниченными натуральными льготами, имеет достаточную перспективу.

10. В перспективном плане пенсионного обеспечения населения и пенсионной службы желательно и необходимо продолжать дальнейшее осуществление существенной реформы, сложившейся в течение десятилетий пенсионной системы. Реформа должна быть направлена на изменения исключительно государственного характера всей структуры пенсионного обеспечения, на стимулирование личного участия граждан в накоплении средств на случай старости, а также работодателей, на расширение форм социального страхования, которые ведут к введению и оформлению собственника индивидуальных пенсионных счетов и к введению таких новых понятий, как страховой стаж, страховой налог, гарантированная государством пенсия, самогарантия, пенсионные фонды и др.

11. В послании Президента республики Н.А. Назарбаева, направленном Парламенту в начале июня 1994 года, затрагивались и вопросы пенсионной политики. В нем говорилось: «На основе всестороннего анализа действующей системы пенсионного обеспечения Правительству следует провести работу по упорядочению пенсионных льгот, внедрению систем обязательного и добровольного пенсионного страхования. Необходимо идти к созданию трехъярусной системы пенсионного обеспечения. На первом ярусе – гарантированные государством минимальные пенсии; на втором – пенсии, предоставляемые по обязательному пенсионному страхованию; на третьем – пенсии, предоставляемые за счет негосударственных пенсионных фондов». Да, действительно, предстоит большая работа по упорядочению пенсионных льгот, которых накопилось достаточно много, но в абсолютном большинстве существуют они только на бумаге. В стране, где законы еще не обрели достаточной исполнительной силы, немало льгот возникает для показухи. Пусть ограниченные в количестве, но только реальные и необходимые льготы имеют право на жизнь. Компенсационный метод со временем, видимо, станет ведущим в поддержке пенсионеров. Что касается введения обязательного и добровольного пенсионного страхования, разговоры вокруг которого идут не первый год, признавая его необходимость, ни Правительство, ни Парламент не взяли за его осуществление. Время не ждет, время торопит. Необходимость законов, определяющих поряд-

док и механизмы пенсионного страхования – обязательного и добровольного, – с созданием системы частных, коммерческих пенсионных компаний и фондов (своеобразных пенсионных банков) все больше осознается и государством, и обществом.

12. Существенный резерв в дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения населения и перераспределении средств содержится в сфере трудовой деятельности пенсионеров, остающейся на сегодня почти нерегулируемой в законодательстве. Существующее положение, по которому пенсионер получает пенсию в полном размере, независимо от его трудовой деятельности, и в силу этого спешит с оформлением пенсии по достижении возраста, могло быть без ущерба пенсионеру скорректировано. Так, можно предусмотреть стимулирующий механизм и льготы для работающего, достигшего пенсионного возраста человека, чтобы он не спешил оформляться на получение пенсии. По данным, имеющимся в Министерстве социальной защиты, работающих пенсионеров – 310 тыс. чел., что составляет 11% от общего числа пенсионеров.

Сегодня у нас, можно сказать, вообще нет законодательства, регулирующего трудовые отношения лиц, достигших пенсионного возраста или обладающих правами оформления на пенсию. В прошлом существовало по сути безразличие к трудовой деятельности ветеранов. Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о труде (1988 г.) предусматривалось право администрации совместно с профсоюзными комитетами решать вопрос, сохранять или не сохранять трудовые отношения с рабочими и служащими, достигшими пенсионного возраста. Это положение затем вошло в КЗоТ Казахской ССР (ст. 20), что привело к массовому увольнению пенсионеров. Спустя 4 года (1992 г.) эта норма была отменена. Таким образом, за работниками, вышедшими на пенсию по возрасту, формально сохраняется возможность продолжить свою трудовую деятельность. На практике администрация продолжает поступать по-старому. Все это происходит из-за «белых пятен» в законодательстве о труде пенсионеров. Нужно, чтобы посильный труд пенсионера поощрялся. Это имеет и моральное значение, кроме того, в условиях явной недостаточности пенсионной ставки и материально поддержало бы пенсионера. Все это нуждается в

законодательном регулировании, причем так, чтобы отношения между ветеранами и работодателями строились на более лояльной основе.

13. Не выработано единой стратегии в области пенсионного обеспечения населения. Нет единых основ пенсионного законодательства, тем более нет единого кодекса, регулирующего все виды пенсионного обеспечения и различные государственные, негосударственные (частные) и общественные службы, организации и фонды для пенсионеров. Сегодня, хотя существуют три основных закона пенсионного обеспечения населения (для гражданских пенсионеров, инвалидов и военнослужащих), принятые более трех лет тому назад, идет и развивается процесс, закрепляющий ведомственные интересы в пенсионном законодательстве. Вводятся изменения и дополнения в законы, нередко принимаются отдельные нормативно-правовые акты, не основанные на единых принципиальных идеях пенсионного обеспечения различных категорий населения. В них даются приоритеты своим и защищаются интересы отдельных категорий пенсионеров. В результате этого часто теряются общие принципы и справедливость в пенсионном пространстве. Приведем только один пример. Различные военизированные, полувойенные и гражданские ведомства (внутренняя, милицмейская, полицейская, охранныя службы) хотят и добиваются приравнивания их к военнослужащим в области пенсионного обеспечения работников. Дело в том, что для военнослужащих не существует «потолка» заработной платы, из которого исчисляется пенсия, а для гражданских лиц он ограничен десятикратной минимальной зарплатой, что после 1 октября 1994 г. составляет 2000 тенге. И, что еще важно, берется только последний месячный оклад, включая сюда все надбавки, доплаты к тарифной ставке, в результате чего размер пенсии составляет более 80 процентов. Причем достаточно иметь 20 лет стажа работы в органах, приравненных к военным, чтобы претендовать на пенсию. Результатом такого ведомственного закона в этих органах (Министерстве внутренних дел, Комитете национальной безопасности, Управлении специальной охраны и др.) развивается процесс «пензионеризации» аппарата, и в активном возрасте (в 40-45 лет) работники становятся пенсионерами.

Задача по достойному обеспечению старости в РК остается актуальной. К ней надо идти, как бы ни трудна была жизнь. В этой части оставаться в бездействии преступно. Это касается и государства, и общества.

Резюмируя, надо сказать, что и для Парламента, и для Правительства предстоит большая работа в проведении политики обеспечения социальных гарантий.

Об иммиграционном законодательстве в республике

В последние годы в выступлениях и обращениях граждан в высшие органы государства и в печати часто поднимается вопрос о необходимости принятия закона о миграции, в особенности об упорядочении въезда в республику. Такая постановка вопроса, несомненно, имеет основания. Во-первых, если государство действительно является суверенным или стремится к укреплению своего суверенитета, то одним из принципиальных условий обеспечения его независимости является обладание правом верховенства над своей территорией. Во-вторых, распад Союза и обострение социально-экономической и политической ситуации в ряде бывших союзных республик, ставших независимыми, усилили миграционные процессы. Не последнюю роль в этом играет национальный аспект.

Прием переселенцев и беженцев, а также регулирование выезда из республики становятся во всех бывших республиках делом государственной политики. Достаточно указать, что только в столицу Республики Казахстан прибыло и прописалось за 1986 – 1990 годы 250 тыс. иногородних граждан, немалое число из которых – выходцы из других республик. В-третьих, нерегулированность выезда и въезда не только усиливает анархию, без того достаточную, но и может стать причиной социальной напряженности.

Еще одним важным обстоятельством, объясняющим приоритетность принятия закона о миграции, являются участвовавшие случаи переселения в РК как на свою историческую родину казахских семей. Многие из них в свое время покинули обжитые веками родные места в периоды разгула карательной политики царизма, голода и массовых репрессий советского периода. Достоинство принять и обустроить их – святая обязанность государства. К сожалению, этого не происходит. Безразличие со стороны ряда центральных и местных органов и их руководителей к судьбам соотечественников, возвращающихся на свою землю, являются порождением социализма и демонстрируют низкий уровень государственной и национальной культуры. Немаловажную роль играет и отсутствие закона, регулирующего миграционные процессы.

I

На седьмой сессии Верховного Совета республики (декабрь 1991 г.) была создана комиссия по подготовке проекта Закона о миграции, и возглавлять ее поручили мне. Одним из первых вопросов, подлежащих предварительному выяснению, был вопрос о том, какую же область миграционных процессов следует в первую очередь регулировать в законе, т. е. какой же закон более нужен республике сегодня. Дело в том, что миграция населения имеет много сторон и аспектов. Осветить их в одном законодательном акте проблематично и технически трудно. Такой закон содержал бы в основном общие принципы и положения и вряд ли был бы непосредственно работающим. Для чего нужен закон, по существу неработающий?

Закон о миграции имеет несколько составных частей, вернее, им охватывается целый круг вопросов, каждый из которых может быть урегулирован отдельным законом. Так, например, относительно самостоятельными являются правила выезда из республики и въезда в нее; правовой статус иностранцев вообще, эмигрантов в частности, порядок предоставления политического убежища и др. Во многих государствах все они регулируются отдельными законами, но сегодня приходится выбирать наиболее актуальные из них, подлежащие первоочередному регулированию законом.

Комиссия пришла к выводу о необходимости подготовки в первую очередь проекта Закона об иммиграции, как наиболее актуального. Такой выбор объясняется несколькими причинами. Почти во всех письмах и обращениях в Верховный Совет речь в основном идет о нерегулированном наплыве в республику переселенцев различных национальностей. С одной стороны, среди них немало возвращающихся на землю своих предков и нередко испытывающих большие трудности с обустройством на новом месте. В то же время резко увеличился приток в республику лиц, ищущих легкой наживы, стремящихся приобрести недвижимую собственность за «деревянные» деньги.

В течение двух месяцев интенсивной работы комиссия обсудила четыре варианта проекта закона. Последний вариант проекта был обсужден на заседании Президиума Верховного

Совета 15 января с. г., в основном одобрен и направлен комитетам Верховного Совета и некоторым центральным ведомствам. Второй раз обсужден на Президиуме Верховного Совета 21 февраля и рекомендован ко включению в повестку дня весенней сессии Верховного Совета. Идет работа по согласованию и уточнению отдельных положений и формулировок проекта с заинтересованными органами и организациями.

II

Закон об иммиграции исходит из общего правила о том, что граждане Республики Казахстан имеют право на смену места жительства внутри республики и на переселение в другую страну. Миграционное движение не является односторонним. Граждане из других стран, в принципе, также могут переселиться в Казахстан. Как, в каких формах реализуется это общее правило, зафиксированное во Всеобщей Декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций в 1948 г., зависит от конкретных условий конкретного государства.

Закон об иммиграции будет правовой базой регулирования переселения в республику, он предусматривает создание необходимых условий для проживания на новом месте беженцев и переселенцев, возвращающихся на свою историческую родину. Разработчики предусмотрели не только сам порядок переселения лиц из других государств, в т. ч. из бывших союзных республик, в Казахстан, статус иммигрантов, но и ответственность органов управления и местной администрации за выполнение установленных законом мер и требований.

Разработчики законопроекта признают необходимость установления на каждый календарный год квот, определяющих предельное число иммигрантов, которых в состоянии принять республика, с указанием стран, из которых они могут прибывать. Для этого потребуется заранее закладывать в республиканский бюджет соответствующие расходы, необходимые для приема переселенцев, для их обустройства и адаптации. В квоте должны быть четко определены регионы, куда эти лица могут быть переселены. По нашему мнению, такую квоту должен устанавливать Президент республики по представлению Кабинета министров, а ее финансовая часть должна входить в бюджет республики, утверждаемый Верховным Советом на предстоящий год.

Было предложение, на беженцев и переселенцев, возвращающихся на свою историческую родину, ежегодной квоты не устанавливать. Обосновывалось это тем, что Казахстан обязан принимать всех переселенцев этой категории. Это предложение не нашло поддержки, т. к. могло вызвать наплыв казахов-

иммигрантов, а следовательно, породило бы неизбежные трудности с их обустройством.

Президент и Правительство республики в зависимости от иммиграционной ситуации всегда могут внести коррективы в ежегодную квоту, если это будет необходимо.

Мы полагаем, что основную массу иммигрантов в ближайшие годы будут составлять лица казахской национальности, покинувшие свою родину в периоды массовых репрессий, насильственных политических акций. Им предполагается предоставлять статусы беженцев и репатриантов с предоставлением соответствующих льгот. Это означает, что они и их потомки пользуются не только безусловным правом возвращения на свою землю, но и претендуют на особое покровительство со стороны принимающего их государства.

Следует сказать, что во всех цивилизованных государствах должно внимание уделяется приему беженцев-переселенцев и особой статьей проходит задача создания надлежащих условий для лиц, возвращающихся на свою историческую родину. Так, в Израиле на обустройство на каждого еврея-иммигранта выделяется 40-50 тыс. долларов. В Германии на нужды каждой немецкой семьи, переселяющейся из бывшего Союза ССР, выделяется и того больше. Даже такие страны, как Аргентина, Чили, Парагвай, Уругвай и Венесуэла, недавно заявили о готовности принять тысячи иммигрантов из Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Причем на обустройство каждой такой семьи планируется израсходовать около 20 тыс. долларов. Республика Казахстан, ставящая задачу в перспективе войти в сообщество цивилизованных государств, должна соответствовать этому цензу по гостеприимному принятию своих соотечественников.

III

До настоящего времени проблемами иммигрантов, в т. ч. казахской диаспоры, в той или иной мере занимался Отдел переселения Министерства труда республики (в штате 5 сотрудников). У этого отдела много и других обязанностей и забот, в его ведении в основном вопросы внутренней миграции населения и, главным образом, переселение и перемещение рабочей силы. Прием и обустройство беженцев – задача для этого отдела второстепенная. К тому же Министерство труда, а значит, и его отдел не обладают правом расселения иммигрантов.

Законопроектом предусматривается создание авторитетного органа по делам иммиграции со специальной иммиграционной службой. Этот вопрос обсуждался на комиссии с участием ответственных работников аппарата Президента, некоторых министерств (труда, внутренних дел, иностранных дел). Мне пришлось лично встретиться с министрами труда, юстиции, первым заместителем министра внутренних дел республики и более детально обсудить вопросы, связанные с органами управления миграционными процессами и иммиграционной службой.

Внося предложение о создании Главного управления по миграции при Кабинете министров республики, Комиссия намерена придать этой проблеме, в особенности внешней миграции населения, статус государственной политики.

IV

С укреплением статуса независимого государства перед Республикой Казахстан возникает вопрос об отношении к так называемым «нелегальным иммигрантам», число которых, по предварительным расчетам, в скором времени станет исчисляться десятками тысяч. Это контингент людей, переезжающих из одной республики в другую по разным причинам, в т. ч. в поисках более обеспеченной жизни. До сих пор они беспрепятственно получали виды на жительство у местных органов, трудоустраивались и приобретали движимое и недвижимое имущество, становясь владельцами, нередко нанося ущерб интересам местного населения и местного хозяйства.

В суверенном государстве иммиграция, во всех ее формах, регулируется законодательными актами. Нелегальная иммиграция незаконна и считается нарушением суверенного права государства, ибо она, кроме всего прочего, создает лазейку для проникновения в государство разного рода угрожающих общественной безопасности лиц, в т. ч. уголовников и наркоманов. Поэтому, как и в других государствах, у нас в республике должен быть принят определенный закон, предусматривающий ответственность нелегальных иммигрантов за незаконное проживание, ограничение их имущественных и социально-политических прав. Узаконено должно быть право соответствующих органов требовать, чтобы они покинули пределы РК, и применять соответствующие санкции против работодателей, принимающих на работу незаконных переселенцев, а также против ответственных лиц, незаконно оформляющих им виды на жительство.

Законопроект об иммиграции регулирует и другие отношения, связанные с оформлением, приемом беженцев, репатриантов, с их обустройством и адаптацией на новом месте проживания. С принятием закона усиливается внимание руководства республики и к этой проблеме.

РАЗДЕЛ V

НОВЫЙ ЭТАП КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

«Конституция-93» – это лишь начало конституционной реформы¹

Конституции Республики Казахстан исполнился год. Срок вроде бы не большой, но и не малый. Если учесть накал происходящих событий, год был очень напряженный. Вопреки всем ожиданиям, жизненный уровень населения не улучшился. Дела реформы и преобразований пробуксовывают. В то же время нельзя не отметить растущий престиж РК на международной арене. Введена национальная валюта. Распущены Советы – политическое наследие тоталитарно-партийного режима. Все это совпало с конституционной реформой, начало которой положила Конституция республики, принятая 28 января 1993 года.

I

Что дала Конституция республике, ее народу? Прежде всего она имела огромное морально-политическое значение. Казахстан впервые за многие века провозглашен единым, суверенным, демократическим государством. Подтверждена незыблемость национальной государственности. Конституция в целом сориентирована на человека. «Республика Казахстан, – сказано в ней, – высшей ценностью признает человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества». Равноправие и равенство всех независимо от их национальной принадлежности, социального и имущественного положения объявлены основными конституционными принципами и нормами.

Вместе с тем Конституцию нужно рассматривать как Основной закон переходного периода, направленный на узаконение

¹ Казахстанская правда, 1994, 28 января

ближайших задач и решаемых социально-экономических и политических проблем, связанных с современным этапом преобразования. Существовавшая Конституция Казахской ССР по сути была скопирована с Конституции СССР с отдельными коррективами, отражающими схему построения государственных органов в союзной республике. Не было и опыта работы по конституционному законодательству. К тому же демократические реформы, начавшись с поисков путей их проведения, еще не вполне определились и устоялись, возникли проблемы в становлении и укреплении национальной государственности.

Конституция разрабатывалась и принималась в противоречивых условиях. В ней, как в зеркале, отразилась расстановка социальных сил и групп с разными политико-идеологическими ориентациями, а также неопределенность и выжидательный характер позиции ряда руководящих органов и влиятельных политиков, причастных к ее подготовке и принятию. Конституция, несмотря на свой «переходный» характер и нереализованные возможности, имеет несомненное позитивное значение в качестве Основного закона РК.

Нет сомнений, что новый Парламент, который соберется через два месяца, займется продолжением конституционной реформы. Первоочередной его задачей, по-видимому, будет совершенствование Конституции, устранение оказавшихся в ней недоработок. Назовем некоторые из них.

Конституция провозгласила Казахстан республикой, но оставила в неопределенности ее властно-управленческое устройство – государственную форму. Нет ясного ответа на вопрос: является РК президентской или парламентской. Президент объявлен главой государства и гарантом Конституции, но не закреплены конституционные принципы и права, определяющие содержание, функции и ответственность высшей власти, в т. ч. порядок принятия решений о роспуске Парламента и о назначении новых выборов в условиях кризиса. В свою очередь, Парламент не наделен полномочием отречения Президента от должности в случаях совершения им преступления или потери морального права занимать этот высокий пост. Завис в воздухе вопрос о Правительстве, т. е. неясно, насколько и в какой мере самостоятельно несет оно ответственность как высший

исполнительный орган государственного управления за дела в республике: каковы рамки его важнейших функциональных полномочий, в каких случаях допустимы вопросы недоверия Правительству. Эти и другие важные вопросы остались не отраженными в Конституции. Содержащиеся в ней утверждения о том, что Кабинет министров «правомочен решать вопросы государственного управления» (ст. 84), осуществляет свою деятельность «на основе и во исполнение Конституции и законов» (ст. 86), являются настолько обтекаемыми, что в равной степени могли бы относиться к любым другим государственным органам. Двойственность положения Кабинета министров выразилась и в том, что он был, с одной стороны, «ответственен перед Президентом», а с другой стороны, подконтролен Верховному Совету «по вопросу исполнения законов». Существовала потенциальная возможность превращения Правительства во «вторую канцелярию» Президента и в такой же мере в «рабочий орган» Парламента. А главное – все это могло породить его безответственность.

Значение, подобное мне замедленного действия, подложенной под государственный механизм, имело положение Конституции, закрепившее двоевластие по вертикали и раздвоение регионального управления. Верховный Совет объявлялся высшим представительным органом, а Советы в регионах – местными представительными органами, деятельность их координировалась и обеспечивалась, в т. ч. и материально, Парламентом. В свою очередь Президент учреждал свое исполнительное управление в регионах в лице глав администраций. Они функционировали параллельно. Двоевластие в регионах создавало конфликтную ситуацию, связанную с борьбой за преобладание в системе реальной власти. К чему все это в конце концов привело, известно теперь всем: представительные органы в регионах досрочно распущены. Та же участь постигла сам Верховный Совет.

Конституционная реформа будет включать внесение изменений и дополнений в Конституцию, а также разработку и принятие законов, именуемых конституционными. Это довольно трудная и ответственная работа, требующая тщательного анализа предметов и отношений конституционного регули-

рования, использования позитивного опыта парламентаризма других стран. К числу первоочередных задач, связанных с совершенствованием Конституции, относятся:

а) соотнесение прав и свобод граждан, провозглашенных в первых семи главах Конституции, с функциями, ответственностью государства и его органов по их обеспечению и реализации;

б) конституирование сильной исполнительной власти и сильного Парламента в рамках президентской республики;

в) создание законодательной базы для последовательного проведения принципа разделения единой и системной государственной власти на три ее ветви с четкими определениями и разграничениями полномочий и ответственности каждой из них;

г) существенный пересмотр раздела Конституции, посвященного Верховному Совету (гл. 12). Отказаться от объявления его «высшим представительным органом» с региональными структурами. Контрольная функция Парламента не может быть ограничена областью только исполнения бюджета (п. 5 ст. 63).

О комитетах как об основных функциональных органах, образуемых Верховным Советом, в Конституции нет даже упоминания.

Новый Парламент в числе других комитетов, по-видимому, будет иметь и Комитет по конституционному законодательству, занимающийся вопросами в основном конституционной реформы.

II

Конституционная культура – часть общегражданской культуры. Это, можно сказать, новое для нас понятие. В условиях тоталитарной системы о Конституции говорили редко, вспоминали о ней, в основном, в день Конституции. Даже такой орган, как Верховный Суд СССР, за 40 лет (1936 – 1976 гг.) только два раза ссылался на нормы Конституции. Между тем, политическая культура, о дефиците которой много сейчас говорят, начинается именно с конституционной культуры.

Конституционная культура включает в себя уважение Конституции, ее норм, их исполнение, а также жизненность и стабильность самой Конституции. Они взаимно связаны. Конституция, ее положения должны восприниматься всеми как должное, что является первейшим условием укрепления законности и нравственности. Настраивание своего поведения и выработка устойчивой волевой установки в русле предписаний норм Конституции, уважения к ним и их соблюдения – неперенное условие самоутверждения личности в правовом государстве.

Конституционная культура начинается с малого – с уважения и почитания государственных символов (флаг, гимн, герб), даже с привычки приветствовать стоя главу государства – Президента, с умения в своих интересах и требованиях, а также в своей деятельности следовать в русле осуществления конституционных прав и свобод. Чувство патриотизма, стабильности, защищенности каждого индивида в обществе, взаимоуважение и многие другие нравственные ценности приходят с конституционной культурой.

В первую годовщину Конституции мы все более осознаем, что возведение фундамента правового государства и создание гражданского общества, судьба реформ и обеспечение выхода из кризиса в республике в значительной степени зависят от хода проведения конституционной реформы.

Каким должен быть Верховный Совет¹

Вопрос о Верховном Совете, работающем на постоянной основе, об его статусе и полномочиях, об его месте в системе высших структур государственной власти, т. е. каким он должен быть в современных условиях, видимо, скоро станет одним из наиболее острых в политической жизни страны. Здесь я излагаю свое видение концептуальных начал этого законопроекта.

1. Верховный Совет (Парламент республики) является одной из ветвей государственной власти. У него нет и не может быть других магистральных целей и задач, кроме тех, которые возложены в целом на казахскую государственность. Особенность его высокого статуса и реальных профессиональных полномочий, расхождения в подходах к вопросам законодательного регулирования и оценки внутренней и внешней политики республики должны рассматриваться как многообразие форм государственной деятельности в рамках общих целей, направленное к нахождению оптимальных решений выхода из глубокого экономического кризиса, на обеспечение гражданского мира и строительства правового государства, основанного на рыночной экономике.

2. Казахстан – демократическая республика. Это закреплено в Конституции. А какая она по форме правления: парламентская или президентская? Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение для определения правового статуса и места Верховного Совета в государстве, в системе его высших органов. Как показывает исторический опыт, в тех сложнейших кризисных условиях, в которых оказалась наша республика на этапе перехода от тоталитарного режима к демократии, нужна сильная, разумно устроенная и основанная на законах исполнительная власть во главе с Президентом, т. е. наиболее приемлемой сегодня формой государственного правления в Казахстане является президентская республика. Независимо от того, возглавляет ли Президент, будучи главой государства, непосредственно исполнительную власть или нет, он реализует свою основную функцию так или иначе через Правительство и отвечает в первую очередь за его деятельность.

¹ Советы Казахстана, 1994, 15 ноября.

3. Законодательное регулирование отношений Парламента и Президента, их статуса и полномочий в рамках президентской республики не должно вести к умалению роли Парламента. Напротив, сильная президентская власть предполагает и сильную законодательную власть. На первый взгляд, это единство кажется сомнительным, т. к. может породить конкурентную борьбу между ними за преобладание в системе властных отношений. Такая опасность существует. Свести ее до минимума, сделать такую ситуацию невозможной – важнейшая задача закона и законности. Парламент может и должен заботиться об определении законных рамок действия Президента и усилении контроля за соблюдением законности в аппаратной структуре и Президента, и Правительства, дабы президентская власть, не перерастая в диктатуру, оставалась сильной властью, основанной на законах демократического правового государства.

Не диктатура, но авторитарная власть допустима, если она не имеет другой цели, кроме цели обеспечения блага народа, и намерена отстаивать интересы народа. В Законе о Верховном Совете надо проводить эти идеи и заложить соответствующие положения и нормы.

4. По действующей Конституции Верховный Совет избирается на пять лет. Так было в застойные времена в СССР и в Казахской ССР. В периоды крутых перемен и преобразований, когда социально-экономическая и политическая ситуации в стране быстро меняются, как правило, должны обновляться и представительные органы государственной власти с целью обеспечения притока новых людей с более обновленной ориентацией. Так было во многих странах мира, в т. ч. и в Советской России после революции 1917 г. Сегодня в Российской Федерации Государственная Дума избирается только на 2 года.

Пятилетний срок действия Верховного Совета в нашей республике не отражает особенностей современного политического и экономического состояния государства, создает возможность перерождения Парламента в очаг консервативных сил и взглядов.

Предлагается сократить срок действия избираемого Верховного Совета республики до трех лет.

5. Предложение о том, что нужно предусмотреть в Законе о

Верховном Совете возможность его реорганизации из однопалатного в двухпалатный Парламент, не проводя новых выборов, вряд ли приемлемо. Верховный Совет конституирован как однопалатный, и его механическое разделение неестественно. В перспективе это допустимо, но я сильно сомневаюсь, что двухпалатный Парламент будет работать лучше, чем однопалатный в унитарном государстве.

6. В действующей Конституции нет даже упоминания о комитетах и комиссиях Верховного Совета как об его основных органических структурных органах, работающих над законопроектами, занимающихся подготовкой и обсуждением вопросов, выносимых на пленарные заседания Парламента. Конституционный статус этих комитетов должен быть восстановлен.

7. Верховный Совет должен иметь свой «исполнительный орган» в виде Президиума. Президиум Верховного Совета рассматривает организационные, оперативно-распорядительные, контрольные, кадровые и другие важные вопросы, требующие коллективного решения. Он составляет текущие и перспективные планы подготовки законопроектов, координирует деятельность комитетов. Президиум не должен брать на себя функции Председателя Верховного Совета.

8. В законе о Верховном Совете должны быть определены статус и функции Контрольной палаты. Принципиально важно уяснить, является ли она только счетной или бюджетной или несет другие, дополнительные контрольные функции. Я считаю, что в современных условиях в Казахстане на Контрольную палату следовало бы возложить задачу осуществления в первую очередь контроля за исполнением республиканского бюджета в высших и центральных структурах всех ветвей власти, в т. ч. и в законодательной. Контрольная палата должна иметь председателя и его заместителей из числа депутатов, а рабочий аппарат должен комплектоваться на общих основаниях. Важно определить взаимосвязь Контрольной палаты и комитетов.

9. Расширить круг высших должностных лиц в государстве, назначаемых или избираемых Парламентом. В их число желательно включить председателя Комитета по государственному имуществу, председателей и судей Верховного суда и Конституционного суда, Генерального прокурора и его заместителей.

В порядке постановки вопроса можно было бы обсудить целесообразность выдвижения гражданских лиц на должности первых руководителей некоторых силовых министерств и госкомитетов.

10. В законе должно быть предусмотрено введение института недоверия Правительству, Премьер-министру, членам Правительства.

Можно было бы предложить такой его механизм: выражение недоверия Правительству, Премьер-министру и членам Правительства принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов. Президент республики своим заявлением (меморандумом) может отсрочить принятие их отставки на срок до 4-х месяцев. По истечении этого срока Верховный Совет может пересмотреть свое прежнее решение или подтвердить его.

11. Нужна конституционная регламентация об отрешении Президента республики от должности. Можно было обсудить вариант, по которому решение вопроса об отрешении Президента республики от должности проходит четыре этапа: выдвижение обвинения, получение заключения, обсуждение и голосование.

Выдвижение обвинения об отрешении Президента республики от должности принимается после всестороннего обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов. Выдвинутое Парламентом обвинение направляется на заключение.

Заключение об обоснованности обвинения, предъявленного Президенту Республики Казахстан, дают Президиум Верховного суда, Конституционный суд и специальная комиссия Верховного Совета, решение которых принимается двумя третями голосов от общего числа их членов.

Обсуждение в Верховном Совете вопроса об отрешении Президента Республики Казахстан от должности начинается с момента оглашения заключения.

Голосование в Верховном Совете об отрешении Президента Республики Казахстан от должности проводится не позднее чем через три дня после окончания обсуждения. Решение принимается тремя четвертями голосов от общего числа депутатов.

12. В интересах обеспечения качества и эффективности за-

конов, принимаемых Верховным Советом, должен быть установлен более рациональный порядок их принятия. В частности, предусмотреть, чтобы законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о предоставлении льгот и привилегий и другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет республиканского бюджета, вносились в Верховный Совет только при наличии заключения Правительства Республики Казахстан.

13. Верховный Совет может быть самораспущен или распущен. Вопрос о самороспуске Парламента может возбуждаться письменным заявлением не менее одной четверти всех депутатов. Решение о самороспуске принимается двумя третями голосов от общего числа депутатов Верховного Совета.

Принятие решений о роспуске Парламента – прерогатива главы государства – Президента республики. Он принимает решение о роспуске, если деятельность Парламента направлена на дестабилизацию общества, против конституционного строя и государственности Казахстана, если Парламент третий раз отклоняет кандидатуру на должность Премьер-министра, предложенную Президентом.

Здесь изложены отдельные идеи, имеющие концептуальное значение при разработке проекта Закона о Верховном Совете Республики Казахстан.

Нужен ли такой Конституционный суд?¹

Опубликован проект Новой Конституции для общенародно-го обсуждения. Он предусматривает некоторые организационно-структурные изменения в судебной системе республики. В частности, упраздняются арбитражные суды как самостоятельные. Их функции переходят к общим судам. Это назревший вопрос. Однако сохранение Конституционного суда в существующем статусе трудно объяснить. При этом не только нарушается идея создания единой судебной системы в республике, о необходимости которой в последние годы много говорилось. Важно то, что прошедшие годы и опыт работы Конституционного суда показали, что он уже переродился из органа Конституционного правосудия в учреждение, представляющее опасность на пути строительства правового государства. Конституционность и законность – эти священные принципы правосудия – не стали основой его деятельности. Они в большей части открыто попирались и нередко использовались судом как ширма для вынесения неправосудных, необъективных решений. Наиболее ярким примером может служить решение Конституционного суда от 6 марта с. г., которым Верховный Совет РК признан нелигитимным. Попробуем дать беспристрастный и профессиональный анализ этому решению.

1. Над Конституционным судом нет другого суда. Есть только верховенство народа – судьи всем и всему. И только народ республики является единственным источником и высшим носителем государственной власти в нем. Согласно Конституции республики только Верховный Совет и Президент республики обладают правом выступать от имени всего народа Казахстана (п. 4 раздела «Основы Конституционного строя»). Это означает, что ни одна другая власть, ни один другой орган, в т. ч. Конституционный суд, не вправе решать судьбу этих органов, тем более вопрос – быть им или не быть. В случае возникновения такой постановки вопроса, а именно о роспуске Парламента или об отрешении Президента от власти, самое большее, что может Конституционный суд, это дать заключение или выступить с инициативой о создании специальной Высокой

¹ Опубликовано в «Юридической газете», 1996 г. 14 июля.

комиссии. Такова признанная всем миром теория и практика конституирования высших структур государственной власти. Конституционный суд Республики Казахстан, взявший на себя роспуск Парламента, пошел «своим» – неконституционным путем.

2. Незыблемым конституционным принципом организации государственной власти в республике, путем разделения ее на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную), является то, что каждая из этих ветвей власти функционирует строго в рамках своих определенных полномочий (п. 6 ст. 60 Конституции). Конституционному суду Казахстана не предоставлено право объявлять Парламент республики незаконно созданным, тем более выносить решение об его упразднении в процессе его деятельности.

Конституционный суд, вынося решение об упразднении Парламента, действовал не в рамках Конституции и законности, отошел от них настолько, что его действия вполне могут быть квалифицированы как прецедент судебного волюнтаризма.

3. В Законе о выборах в Республике Казахстан есть специальная глава, посвященная гарантиям свободы выборов, в которой дан полный состав нарушения законодательства о выборах (ст. 56), в ней даются два главных критерия определения законности проведенных выборов:

а) обеспечение избирателям права полной свободы выражения своей воли, т. е. недопущение насилия, обмана и угроз по отношению к ним до и во время голосования;

б) правильный подсчет голосов, т. е. недопущение подлога, фальсификации избирательных документов после голосования.

В решении Конституционного суда нет даже намека относительно их нарушения.

4. В гл. 11 Закона о выборах установлена ответственность должностных лиц и государственных органов, граждан и самих кандидатов в депутаты, допустивших нарушение законодательства о выборах во время избирательной кампании. Заложен основной принцип «правомочной ответственности», т. е. каждый (лицо или орган) отвечает за свои конкретные действия.

Верховный Совет был избран на выборах, само собой подразумевается, что сам он не участвовал в этих выборах, т. к. его еще не было. Закон и традиция исключают его ответственность за избирательную кампанию. В исключительных случаях, в рамках конституционной процедуры, выборы могут быть признаны незаконными только на этапе избирательной кампании, т. е. до окончательного формирования избираемого органа. Основаниями для этого могли служить массовое насилие над волей избирателей или массовая фальсификация результатов голосования. Этого не было.

Верховный Совет Республики Казахстан был создан и работал около года, что само по себе подтверждало его полную и бесспорную легитимность. На этом этапе уже вступают в силу другие законные основания к роспуску Парламента.

5. Допустим, что Конституционный суд, невзирая ни на что, все же взялся рассмотреть вопрос: быть или не быть Верховному Совету республики. Элементарная судебная этика и правила судопроизводства предписывают приглашение представителя стороны обвинения или ответчика. На суд не только не были приглашены представители Верховного Совета, но и руководство Парламента даже не было поставлено в известность о том, что в суде рассматривается вопрос о судьбе Верховного Совета. В качестве ответчика на суде участвовали только два работника Центризбиркома А.С. Судьин, А. К. Адельдинов, не имеющие никакого отношения к Верховному Совету. Конституционный суд тем самым грубо нарушил основные правовые принципы и правила судопроизводства в демократическом государстве.

6. В заявлении гражданки Т.Т. Квятковской, по иску которой было возбуждено конституционное судопроизводство, вопрос ставился конкретно и «рамочно» определенно, а именно о перегруженности избирательных участков и о сомнительности принятой формы голосования избирателей по Абылайхановскому избирательному округу г. Алматы, где она баллотировалась в депутаты. В ее исковом заявлении не оспаривались ни законность проведения выборов, ни правильность подсчета голосов избирателей. Поднятые ею вопросы носили во многом постановочный характер: о неравномерности распределения

избирателей между избирательными округами, о необходимости введения «жесткого» голосования вместо «мягкого», установленного Центризбиркомом. Если бы суд нашел, что эти факторы могли повлиять на исход голосования в пользу Т.Т. Квятковской, то самое большее, что он мог бы предпринять, это отменить выборы по Абылайхановскому избирательному округу. Если же Конституционный суд пришел к выводу об имевшихся нарушениях общих принципов организации выборов, то он мог бы войти с ходатайством в Верховный Совет о совершенствовании Закона о выборах или указать на упущения Центризбиркома. К сожалению, суд не избрал ни один из этих путей.

7. Основной мотив, легший в основу решения Конституционного суда, состоит в том, что избирательные округа различались по численности избирателей, например, Абылайхановский округ – 90 тыс., а Байконурский округ – 17 тыс. Из этого Конституционный суд сделал вывод: «Подобные диспропорции в численности избирателей привели к нарушению принципа равного представительства граждан депутатами в Верховном Совете». Этот общий принцип – идеал, к чему следует стремиться, но не императив, применяемый безусловно везде и всюду. Он реализуется в формах и нормах в зависимости от конкретных условий через национальное законодательство. В бывшем Союзе ССР каждая союзная республика избирала по 25 депутатов в Верховный Совет (в Совет национальностей), независимо от числа избирателей, которых в Российской Федерации было более 100 миллионов, а, к примеру, в Таджикской республике всего 3 миллиона. Сегодня в США в конгресс (в сенат) избирается по 2 депутата от каждого штата, независимо от того, что в одном из них численность населения составляет почти 40 млн. чел., а в некоторых других штатах – только 3 или 4 миллиона.

Основной тезис Конституционного суда о том, что нарушен «принцип равного представительства граждан депутатами» имеет силу констатации фактического положения. В данной ситуации суд не учел существующее различие между выборами депутатов (законность) и пропорциональным представительством населения в выборных органах (принцип, способ). В

Законе о выборах в Республике Казахстан сказано, что избирательные округа по выборам представительных органов образуются «...как правило, с равной численностью избирателей и с учетом административно-территориального устройства республики» (ст. 23). Это означает, что вынужденные отклонения от идеального допустимы и всецело находятся в компетенции Центризбиркома, на который законом возложено образование избирательных округов (ст. 24). Но это совершенно не касается уже избранного Верховного Совета.

8. Конституционный суд усмотрел нарушение ст. III Конституции, согласно которой «...выборы являются равными: каждый избиратель имеет один голос, кандидаты участвуют в выборах – на равных основаниях». Нет претензии к тому, чтобы кандидаты в депутаты участвовали в выборах на равных условиях, это главное и определяющее. Конституционный суд увидел нарушение положения о том, что «каждый избиратель имеет один голос», причем трактовал его тотально узко. В существующих до сих пор теории и практике считалось, что основной смысл этого положения заключается в том, чтобы каждый избиратель голосовал не дважды, а только один раз. А само голосование «один раз» может быть «мягким», «строгим», «рамочным». «Мягкое» голосование больше применяется там, где проводятся альтернативные выборы, когда избиратель не может остановить свой выбор на одной из предложенных кандидатур, считает достойными в равной степени двух и более претендентов или всех, занесенных в список, считает недостойными. Такова воля избирателя, с которой нельзя не считаться. Такое «мягкое» голосование существует, например, в течение десятилетий при выборах новых членов Академии наук. Такой же порядок существовал и в Верховном Совете республики при выборах его председателя и председателей комитетов. Сам избирательный закон Казахстана предоставляет такую возможность избирателям. Так, статья 5 устанавливает, что каждый избиратель «обладает одним голосом, который он может отдать за кандидатов в президенты, в депутаты Верховного Совета и местных представительных органов Республики Казахстан». Здесь не сказано, что каждый избиратель голосует за одного из кандидатов в президенты, хотя вакантное место только одно.

Это очень принципиально. Закон допускает возможность «мягкого» голосования. Во всяком случае не запрещает его. Такой режим голосования при мажоритарной системе «относительного большинства» применялся в республике при выборах депутатов Верховного Совета, и он не менее удобен для волеизъявления избирателей, чем «жесткий». Суть его состоит в том, что избранным считается тот кандидат, за которого «...проголосовало большее по отношению к другим кандидатам число избирателей, принявших участие в голосовании» (ст. 21), т. е. проценты голосов избирателей роли не играют.

9. Законом строго установлены как состав нарушения законодательства о выборах, состоящий из 14 основных признаков, так и ответственность членов избирательных комиссий, должностных лиц государственных органов и общественных объединений, по вине которых допущены эти нарушения (ст. 56). Конституционный суд не нашел нарушения ни одного из признаков, перечисленных в законе. Его решение относится к области «иных нарушений», т. е. не основных – это во-первых. Во-вторых, за обоснованность решений Центризбиркома, связанных с организационным обеспечением выборов, в случае, если будет доказана их ошибочность, несет ответственность только сам Центризбирком.

10. Нельзя найти объяснения невероятной легкости и торопливости, с какой Конституционный суд отклонил возражения главы государства Н.А. Назарбаева и председателя высшего законодательного органа А.К. Кекилбаева на решение Конституционного суда. В их возражениях, адресованных Конституционному суду, было выражено принципиальное несогласие с решением Суда и указывалось на то, что Суд, обязанный обеспечить судебную защиту Конституции, сам поступил неконституционно, нарушив статьи 64 (п. 3), 78, 131 Конституции; ст. 1, 10, 23 Закона о Конституционном суде; ст. 18 (п. 4) Закона о конституционном судопроизводстве. Особо указывалось, что Конституционный суд рассмотрел дело, которое не было ему подсудно. Эти возражения представляли мнения высших структур государственной власти и подлежали тщательному рассмотрению и анализу. Этого, однако, не случилось: 9 марта в Конституционный суд поступило возражение Президента и

Председателя Верховного Совета, а 10 марта (т. е. на следующий день) Конституционный суд вынес определение об отклонении этих возражений. У руководства Конституционного суда времени хватило только на составление определения и сбор подписей судей. Рассмотрения возражений не состоялось, а следовательно, по сути не состоялся и суд. Если учесть, что решение Конституционного суда от 6 марта было поддержано только шестью судьями из одиннадцати (трое отказались участвовать, а двое голосовали «против»), то остается «тайной», каким способом руководству суда удалось в одночасье убедить и собрать девять подписей, необходимых для отклонения возражений.

11. Президент Республики предпринял 11 марта последнюю попытку: обратился в Конституционный суд с просьбой дать разъяснение о том, относится ли решение Конституционного суда от 6 марта к Верховному Совету в целом или только к выборам по Абылайхановскому избирательному округу. Для такой постановки был повод: решение Конституционного суда от 6 марта содержало немало недоговорок и неясных формулировок, допускающих разночтение. В этот же день Конституционный суд, не утруждая себя разбором и рассмотрением обращения Президента, внес дополнительное определение. В нем уже смело было заявлено: «Признанные нарушения Конституции республики имели место на территории Республики Казахстан и в равной мере затрагивали конституционные права всех составляющих электорат граждан».

12. Признание неконституционности Верховного Совета с момента его формирования означало признание неконституционности и незаконности почти всех ветвей и органов власти, их деятельности за период с мая 1994 по март 1995 гг., поскольку они основывались и строилась на законах, актах, принятых в основном Парламентом XIII созыва. Вряд ли в расчет Конституционного суда входило создание угрозы паралича всей политической власти в Казахстане. Президент РК пытался вначале переутвердить своими указами все принятые за это время документы, а затем указом от 23 марта признал «действующими и обладающими юридической силой со дня введения в действие» все 138 актов, принятых Верховным Советом. Случай курьез-

ный и небывалый. Политико-правовые последствия сенсационного решения Конституционного суда были необъятными.

Подводя итоги, следует сказать, что с точки зрения Конституции и конституционности, закона и законности решение Конституционного суда от 6 марта с. г. было крайне аномальным и грубым их нарушением. Оно не укладывалось не только в правовые принципы, но и в теорию, в мировую политику, в здравую логику функционирования органов государственной власти с ее разделением на три ветви в демократическом государстве. Это было примером того, как в посттоталитарном государстве с неустоявшимися демократическими институтами независимость судей легко может переродиться и обернуться разрушительным судебным экстремизмом. Предстоит выяснить истинные причины вынесения Конституционным судом указанного решения. Здесь лишь заметим, что накануне этого события Конституционный суд был близок к развалу, в нем образовались две противостоящие группы. Отрицательные высказывания депутатов в печати усилились. В депутатских группах активно стали обсуждаться требования о приостановлении деятельности Конституционного суда из-за вынесения им ряда неконституционных решений и неправосудных своеволий. Думается, что в желании принятия превентивных мер против Верховного Совета инстинкт самосохранения сыграл не последнюю роль. Урок жесткий и суровый.

Теперь, чем скорее Президент республики отмежуется от нынешнего Конституционного суда, тем лучше будет не только для демократии и государства, но и для самого Президента. Конституционный суд сделал свое дело, теперь может уйти. Судебная защита Конституции – важнейший компонент демократического государства. Она является задачей всех судов. Функцию высшего органа судебной защиты Конституции можно было бы возложить на Верховный суд республики – такова реальная необходимость, продиктованная самим развитием судебной системы и логикой государственного развития Казахстана.

Конституционная реформа и ее проблемы¹

На первый взгляд кажется, не время сейчас для принятия новой Конституции: общество устало от нарастающего экономического кризиса и преобразовательных потрясений. Население ждет от государства и его руководителей не обещаний, а конкретных и решительных действий. Все это так. Но все же новая Конституция нужна. Это диктуют и трудности, которые переживает республика, и острая нужда в укреплении и пересмотрении структур государственной власти.

Действующая Конституция была принята сравнительно недавно – немного более двух лет тому назад. Срок небольшой. За этот период мало что позитивного произошло в социально-экономической жизни республики. Дважды разразился парламентский кризис: Верховный Совет XII созыва досрочно самораспустился, новый Верховный Совет, пришедший на его смену, после года работы был упразднен Конституционным судом – случай невероятный! Конфронтационные конфликты не раз сотрясали Парламент и руководство страны. Достаточно указать, что буквально в первые же дни работы Парламента (20 мая 1994 г.) большая группа депутатов (42 человека) выступила с заявлением о том, что Верховному Совету следует «...воздержаться от внесения изменений в законодательство Республики Казахстан по инициативе Президента, Кабинета министров». Одновременно было выражено недоверие Правительству. С несущественными изменениями заявление было принято Парламентом (27 мая 1994 г.).

Это было не что иное, как объявление разрыва связей, байкотирование деятельности Президента и Правительства. Еще один пример: известен факт группового обращения членов Правительства во главе с Премьер-министром С.А. Терещенко к Президенту республики о невозможности дальнейшего контакта с Парламентом из-за систематических оскорбительных выступлений ряда депутатов в адрес руководства высшей исполнительной власти. Не столь заметным постороннему глазу глубоким кризисом были охвачены и высшие структуры судебной власти. «Суверенные» Высшие суды (Верховный, Высший

¹ Егемен Казахстан, 30 июля, 1995.

арбитражный, Конституционный), созданные по аналогии с Российской Федерацией, на казахстанской почве явно не прижились. Они лишь внесли разлад в систему судебной власти. Почувствовав себя «независимыми», они сами перестали считаться с законностью. Так, Парламент неоднократно указывал руководству Высшего арбитражного суда о систематическом, грубом нарушении законов в подборе и назначении судей областных судов. В частности, в массовом порядке, причем на длительный срок, допускались к исполнению обязанностей судей лица, не утвержденные Верховным Советом и не прошедшие обязательной стажировки, что запрещалось законом. Конституционный суд оказался неспособным обеспечить судебную защиту Конституции и сам стал на путь неконституционных решений. Все это происходило в рамках конституционного пространства.

Конституция 1993 года сыграла определенную положительную роль на историческом этапе – в начале переходного периода и становления демократической государственности Казахстана. В то же время она явно не справлялась с ролью «закона законов». Повлияло то, что она была принята в период эйфории демократии, а в нормативном плане оказалась в немалой степени «рыхлой». Существующие недоработки и внутренние неувязки в положениях и статьях со временем отрицательно сказались на регулируемых ею отношениях.

Проект новой Конституции предусматривает ряд содержательных и структурных новшеств. Так, оправдано объединение в одну главу вопросов, относящихся к правам и свободам личности, изложенных в семи главах действующей Конституции. Однако мы не склонны идеализировать эту часть проекта Конституции. В ней немало декларативности.

Большинство нововведений относится к организации и структуре государственной власти, к взаимоотношениям между ее ветвями. В их числе: объявление в республике президентской формы правления, учреждение двухпалатного Парламента, усиление высшей исполнительной власти, создание Высшего судебного совета, слияние арбитражных судов с общими судами, частичное выделение следствия по уголовным делам в самостоятельное ведомство и др. Все эти вопросы назревшие.

Писать Конституцию нелегко, но значительно труднее заставить людей уважать Конституцию и следовать ее нормам. Любая Конституция стоит на грани провала, не имея высокой нормативно-правовой установки, если в обществе нет даже основ правовой культуры или если они еще слабы. Повседневное утверждение в сознании людей необходимости организации своего поведения в соответствии с нормами законов, и в особенности норм Конституции, – первейшая задача государства.

Сам по себе факт вынесения проекта новой Конституции на всенародное обсуждение имеет целью не только апробирование ее положений и статей, но и получение поддержки народа. Анализ обсуждения показывает, что, для того чтобы Конституция стала, хотя бы в ближайшей перспективе, работающей законодательной основой выхода из кризиса, основой стабилизации социально-экономического и политического положения развития государственности в Казахстане, предстоит еще значительная работа над проектом.

Наряду с положительными сторонами, проект имеет существенные изъяны, особенно в концептуально-содержательном построении. На качестве проекта Конституции, несомненно, и существенно отразились: спешка, с которой он готовился; ограниченный, в основном аппаратный, состав комиссии, а также то, что каждый ее член был сам себе консультант и эксперт (рабочая группа называлась консультативно-экспертным советом); закрытый характер подготовки проекта без обсуждения общей и проблемно-предметной концепции Конституции. Сыграло свою роль недостаточное видение казахской специфики и соответственно неполное отражение ее в конституционных принципах реформирования экономики, а также в общих формах взаимодействия ветвей государственной власти.

Нужна сильная президентская власть, но не диктатура

Нельзя смешивать понятия «сильное государство» и «сильная президентская власть». Для того, чтобы Казахстан стал сильным государством, хотя бы по внутренней организованности, нужны десятилетия, а сильная президентская власть нужна сегодня. Президентская форма правления означает, что президентская власть становится не только сильной, но и главенствующей в системе властных отношений в государстве.

Очень важно знать общие (классические) признаки президентской формы правления: избрание президента народом, совмещение президентом в одном лице должностей главы государства и главы правительства, формирование президентом правительства и ответственность последнего перед ним. В современном мире существуют десятки моделей президентской формы правления, но в США, например, она не похожа на французскую. Каждая страна вносит свою специфику и приспособливает форму государственного правления к своим условиям. Казахстан также имел свою модель. Действующая наша Конституция при конструировании государственной власти и ее системы органов исходила из того, что Казахстан является президентской республикой, хотя об этом в ней прямо не говорилось. В проекте новой Конституции делается акцент на дальнейшее усиление президентской власти. Республика переживает глубочайший кризис. Президентская власть должна играть решающую роль в выводе общества из кризиса.

Итак, сильная президентская власть составляет содержание президентской формы правления. Центральной фигурой в ней является Президент. Его организаторская и созидательная работа внутри страны, в первую очередь, связана с высшей структурой исполнительной власти. С указанных позиций обратимся теперь к положениям и нормам проекта новой Конституции.

1. Отношение Президента к Правительству при президентской форме правления строится в основном двояко. Он либо является главой государства и главой высшей администрации (независимо от наличия премьер-министра), либо только главой государства. Для президентской формы правления и для

сильной президентской власти, как правило, характерна первая модель. При втором варианте Правительство, подконтрольное Президенту, должно обладать значительной самостоятельностью и широкими полномочиями. Статья 41 проекта решает этот основной вопрос келейно и расплывчато. В ней говорится, что «...Президент республики является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства». Неясно, какую смысловую нагрузку несет «высшее должностное лицо», имеется ли в виду высшая исполнительная власть? Во-первых, Президент в силу того, что он является главой государства, считается и высшим должностным лицом в государстве, которое производно от первой. Во-вторых, Президент как глава государства определяет «основные направления внутренней и внешней политики» страны, а не в силу того, что он есть «высшее должностное лицо». Следовало бы четко сформулировать мысль в ч. 1 статьи 40: «Президент Республики Казахстан является главой государства, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». Я все же склонен считать, что Президент должен соединить в своем лице функции главы государства и главы Правительства – это лучший вариант обеспечения сильной президентской власти в наших нынешних условиях.

Части 2 и 3 этой статьи определяют Президента то «символом» единства народа, то «арбитром» в согласованном функционировании всех ветвей государственной власти. Коряво и неточно. Президент – не нейтральное лицо и не «символ», а власть, обеспечивающая руководство страной в соответствии с ее Конституцией и законами, а также согласованное функционирование всех ветвей власти.

Об этом должно быть сказано более определенно.

2. В статье 44 в 28 пунктах перечисляются конституционные полномочия Президента РК. Из них вовсе не вытекает, что президентская власть является сильной или должна стать сильной. Так, предусмотрено, что он решает внутри страны исключительно организационные и структурные вопросы, но не осуществляет организаторскую работу на уровне высшей исполнительной власти. Он не руководит Кабинетом ми-

нистров и не председательствует на его заседаниях, хотя бы временами. По логике вещей на Президенте лежит огромная ответственность за судьбу реформ, он обязан быть гарантом в первую очередь личной и имущественной безопасности граждан, их свобод и должен верховно обеспечить решительную борьбу с преступностью, с коррупцией и взяточничеством среди госчиновников. Все это должно было быть адекватно сформулировано в статье проекта. С сожалением приходится отметить, что не только эти, но и многие другие положения проекта Конституции, особенно относящиеся к структурам государственной власти, не увязаны с конкретными условиями и задачами республики.

3. При президентской форме правления, если она провозглашена, роль Парламента во внутренней и внешней политике несколько сужена. Это делается не для того, чтобы отодвигать Парламент на второй план в системе государственной власти. Это делается исключительно с целью дать больший простор для действий Президента и высшей администрации и для еще большего усиления их ответственности.

Разработчикам проекта Конституции нужно было соблюдать в этом плане должную меру во взаимоотношениях Президента, Правительства – с одной стороны, и Парламента – с другой. Без достаточного использования мощного потенциала Парламента в русле решения общих задач государства президентская власть не будет сильной. На деле получилось «оттирание» Парламента. Так, Президент сам утверждает «государственные программы» республики (п. 13 ст. 44), следовательно, сам себе сочиняет, сам исполняет, сам себя контролирует. Целесообразным было бы, чтобы Президент утверждал правительственные программы, а национальные (общегосударственные) программы – Парламент. В проекте указано, что Президент утверждает «единую систему финансирования и оплаты труда» для всех бюджетных органов (п. 14 указанной статьи). Это чисто парламентская функция: она – эта система – должна быть основана на базе закона или основ законодательства. Предусмотрено, что объявление чрезвычайного положения, применение вооруженных сил внутри страны осуществляется Президентом не с согласия Парламента (а это нужно было), а лишь после

консультации с Премьер-министром, председателями палат. Сказано, что только после принятия решения по этим вопросам Президент незамедлительно информирует Парламент (пп. 23, 24). В области кадровой политики роль Парламента сведена к даче согласия на назначение Президентом Премьер-министра, председателя Национального банка. Мы считаем, что функцию дачи согласия целесообразно распространить еще на «силовых» министров и на Генерального прокурора.

4. Принесение Президентом присяги – важнейший морально-политический и юридический акт. По проекту Конституции присяга превращена в безликую формальность.

Она приносится не перед Парламентом, а только в присутствии депутатов Парламента, членов Правительства, Конституционного суда, Верховного суда, а также всех бывших президентов республики (п. 2 ст. 42). Очевидно, присяга Президента должна быть принесена не в присутствии членов различных властных структур, а перед Парламентом или перед Верховным судом.

Как сделать Парламент эффективно работающим

В проекте Конституции предусматривается введение в республике двухпалатного Парламента. Это продиктовано необходимостью представлять в законодательном органе республики, в одной из его палат, интересы регионов и сообществ местного самоуправления. В ряде государств СНГ, в т. ч. унитарных, это становится желанным, особенно там, где экономические и политические условия остаются сложными, временами возникают конфликтные ситуации, перерастающие в конфронтацию между высшими законодательными и исполнительными структурами власти. По разным причинам в Казахстане не прижился однопалатный Верховный Совет. Приходится надеяться, что переход к двухпалатному Парламенту положительно скажется на всей системе государственной власти.

При конституционном определении статуса Парламента республики с двухпалатной структурой скажутся возможные плюсы и минусы: повысится ответственность депутатов за рассмотрение и обсуждение законопроектов, темпы и сроки принятия которых существенно замедлятся, поскольку проходить они будут через обе палаты. Будет иметь место законодательная волокита. Заметно уменьшится удельный вес законов в системе нормативно-правовых актов. Они больше будут охватывать приоритетные сферы отношений. Одновременно расширяется и возрастает регулятивная роль указов Президента и постановлений Правительства. Возникает риск взаимных притязаний во властных отношениях за преобладание на правовом пространстве. Все это и другие особенности двухпалатного законодательства должны учитываться при конституировании будущего Парламента. Преимущества новой структуры Парламента должны быть поставлены в основу его деятельности.

Парламенту посвящен раздел IV проекта Конституции. В нем довольно четко определены полномочия обеих палат. Парламент должен быть представлен в системе высшей власти более весомо.

1. Головная статья 49 имеет принципиальное значение. Она гласит: «Парламент является высшим представительным

органом Казахской Республики, осуществляющим законодательные функции». Не случайно не указывается здесь, что Парламент является единственным законодательным органом, ибо таких органов учреждается несколько. Предусматривается, что Парламент может по инициативе Президента наделить его полномочиями принимать законы (п. 4 ст. 53). Да и сам Парламент может принимать законы только по определенным областям общественных отношений. А «все иные отношения регулируются подзаконными актами» (п. 3 ст. 61). Таким образом, одновременно с Парламентом законодательствуют и Президент, и Правительство. Надо решительно протестовать против такого решения судьбы Парламента. Принятие такого варианта в проекте Конституции непременно приведет к диктатуре администрации в системе законотворчества, что в свою очередь наводнит страну эрзац-законами. Парламент должен стать единственным законодательным органом.

2. Об ограничении законодательной функции Парламента свидетельствует изъятие из его ведения вопросов, связанных с внесением изменений и дополнений в Конституцию. Такие изменения вносятся лишь Республиканским референдумом или Парламентом, в случае, если это предложит Президент (ст. ст. 53, 88). Принятие Конституции, внесение в нее изменений должно остаться непреложной функцией Парламента. Таково одно из основных «кредо» демократии.

3. В проекте Конституции Республиканский референдум приобретает несвойственный ему статус чуть ли не постоянно действующего института. К тому же его проведение связывается исключительно с волей Президента (п. 15 ст. 44). Принятие решения о референдуме как о способе обращения к народу допустимо в особо необходимых и исключительных случаях. Оно не должно стать регулярным методом государственного управления.

4. Срок полномочий Парламента определен – четыре года (п. 2 ст. 49). Причем половина депутатов Верхней палаты (сената) переизбирается каждые два года (п. 2 ст. 51). В нынешней ситуации в РК, и без того сложной, нет необходимости в проведении столь частых избирательных кампаний. Следует также учесть, что в быстро меняющихся условиях, тем более на пе-

реходных этапах развития общества, сроки функционирования представительных органов обычно предельно сокращаются. Тем самым обеспечивается обновление состава депутатов и их новая ориентация. Таков мировой опыт и опыт СНГ (в России – два года). Мы предлагаем определить срок полномочий Парламента и его депутатов на три года. Думается, это устроит и самих депутатов, и Правительство.

5. Что касается разногласий в печати относительно численного состава депутатов, исходя из опыта работы Верховного Совета республики, можно утверждать, что число депутатов в нем должно быть гораздо меньше – не 360 (XII созыва) и не 177, (XIII созыва). Как бывший депутат Верховного Совета этих двух созывов могу засвидетельствовать, что по меньшей мере одна четвертая часть депутатов на его пленарных заседаниях постоянно отсутствовала. Массовым и обычным было голосование по картам отсутствующих. Сведение числа депутатов до 100 человек в обеих палатах, как это предусмотрено проектом Конституции, вполне оправдано.

6. Статья 49 устанавливает, что Парламент работает на постоянной основе и его ежегодная сессия проводится с сентября по июнь следующего года. Мы стоим на другой позиции. Опыт работы Верховного Совета нашей республики, да и ряда стран СНГ, служит веским аргументом в пользу того, чтобы работа Парламента была организована по «смешанной» системе: сессионно и частью на постоянной основе. Суть ее заключается в том, что Парламент, его палаты собираются два раза в год по 30-40 дней или три раза в год по 20-25 дней на каждую сессию. А на постоянной основе работают комитеты (постоянные комиссии) и не более одной пятой части депутатов. При этом большинство депутатов постоянно находится среди своих избирателей. Эффективность их законотворческой работы будет не меньше, чем в случае постоянного пребывания в Парламенте. Содержание такого Парламента обойдется намного дешевле, чем это было в прошлом, что немаловажно.

7. По замыслу проекта Конституции основная задача Парламента – рассмотрение и принятие законов. Но правом контроля за исполнением законов он не пользуется. В абстрактно-принципиальном плане с такой общей постановкой можно

было бы согласиться. Это было бы приемлемо при наличии эффективно действующей сети общественного и государственного контроля за исполнением законов и развитого правового менталитета у населения. Но в наших условиях пока этого нет. Госчиновники, обязанные играть позитивную роль в этом деле, в большей своей части коррумпированы. Необходимо наделить Парламент правом контроля за исполнением законов, хотя бы в республиканских (центральных) государственных и негосударственных органах.

8. Согласно проекту Конституции над Парламентом по сути учрежден постоянный «железный колпак» в виде права Президента распустить его по своей инициативе в любое время (ст. ст. 63, 70). Это нецивилизованная норма. Она превращает Парламент в административный орган при Президенте.

Судебной реформе быть или не быть?

Судебная реформа – сердце правовой реформы. С предстоящим принятием новой Конституции создаются благоприятные условия для реализации судебной реформы, о необходимости которой исписано много бумаг. Пока шли дебаты и вопросы не решались, многие суды успели втянуться в криминальные круги. Они так и не стали органами защиты прав и свобод граждан, обеспечения верховенства Конституции, законности и справедливости, как это закреплено в действующей Конституции (ст. 96).

В русле судебной реформы в проекте Конституции сделаны первые шаги. Хотя еще ограниченные и половинчатые, они все же должны быть оценены положительно, т. к. до сих пор и этого сделать не удавалось. Арбитражные суды не упразднены, а слиты с общими судами. Это давно было необходимо. Этой мерой, однако, не создана единая система судебной власти. Конституционный суд, который окончательно скомпрометировал себя как один из высших органов правосудия, почему-то сохранен. Конституционный суд, созданный по примеру Российской Федерации, в Казахстане не удался. Он окончательно превратился в орган политических интриг, защиты интересов собственной конъюнктуры, расколот на две группы. Особенно скомпрометировало его решение от 6 марта с. г., которым Верховный Совет XIII созыва, на втором году своей деятельности, признан нелигитимным. Решение это было крайне аномальным, с грубейшим нарушением Конституции. Оно не укладывалось не только в правовые принципы, но и в теорию, мировую практику, в здравую логику функционирования государственной власти и ее разделения на три ветви в демократическом государстве. Мы предлагаем функцию высшего органа судебной защиты Конституции возложить на Верховный суд, который и должен венчать судебную власть республики.

В проекте предусматривается создание Высшего судебного совета. Это своевременно и необходимо. Он создается при Президенте. С этим тоже можно согласиться. Однако существует реальная опасность того, что этот Высший судебный

совет может превратиться в обычный аппаратно-административный орган по своему составу и функциям (п. 4 ст. 79). Его независимость четко и конкретно должна быть гарантирована Конституцией. В него большинством должны войти ученые, деятели культуры, представители политических партий и общественных организаций.

Новая Конституция должна содержать четкие формулировки не только о гарантиях обеспечения независимости судей в период отправления ими правосудия, что необходимо, но и об их ответственности за факты дискредитации правосудия, грубого нарушения законности и ее основополагающих принципов, некомпетентности, наносящие ущерб престижу и интересам правосудия в демократическом государстве.

Проект Конституции однобоко решает такой важный вопрос, как создание отдельного следственного ведомства по уголовным делам, распространяя это только на прокуратуру (ст. 81). Нахождение следователей при правоохранительных органах, в их административном подчинении есть одна из основных причин неэффективности борьбы с преступностью и распространяемого взяточничества среди работников этих органов.

Настоящий обзор и некоторый анализ проекта новой Конституции приводит к выводу о необходимости серьезной доработки столь важного документа.

Конституция и реорганизация государственного аппарата

Народ Республики Казахстан проголосовал на референдуме за новую Конституцию. Иначе и быть не могло. Люди готовы поддержать любые начинания и действия власти в надежде, что это послужит улучшению жизни и оздоровлению общества. Таков наш сегодняшний менталитет.

Основные принципы и идеалы, взятые за основу Конституции, не изменились, они те же, что и были в Конституции РК 1993 года: создание цивилизованного гражданского общества, приверженного идеалам свободы, равенства и согласия; укрепление государственности на казахской земле; обеспечение нашей республике достойного места в мировом сообществе.

Довольно серьезно изменились государственно-структурные, политико-режимные и организационные формы и методы обеспечения провозглашенных принципов, а также приоритеты в системе властных отношений. Только сама жизнь может показать, насколько они адекватны целевым идеалам и будут ли достойно и эффективно реализованы.

Наступил самый ответственный период – исполнения Конституции и жизни по ней, т. е. соизмеряя свою деятельность и поведение в первую очередь с нормами Основного закона. Это важно и необходимо соблюдать всем и в первую очередь представителям высшей власти. Только так можно попытаться вывести республику из затянувшегося глубокого кризиса, когда выживание становится проблемой номер один. Это нужно сделать не в угоду высшим властным структурам, виновным, и в немалой степени, в создавшейся ситуации в республике. Это суровая необходимость. Сегодня выбора нет. Теперь многое зависит от того, смогут ли власть предержащие преодолеть собственный чиновничий эгоизм и обратиться лицом к подлинно государственным и общественным интересам и окажутся ли они способными выработать разумную политику и также разумно проводить ее.

Конституция 1995 года принята и вводится в действие в очень тяжелых условиях. Именно исходя из этой реальности надо подходить к ее оценке. Действительно, она составлена

на скорую руку, во многом под диктовку представителей высшей власти, не столь демократична и явно недостаточно профессиональна. Все это верно. Но сегодня и это уже не столь важно. Конституция в целом отражает те особенные условия, в которых она принята, и нельзя не разглядеть ее основную направленность на усиление организующей и доминирующей роли государства и его властно-исполнительных органов. Такая новая расстановка сил в системе государственной структуры, заметно отклоняющаяся от универсальных демократических принципов, представляет собой казахскую модель государственности переходного периода и является временной мерой.

Конституция предусматривает крупные изменения в структуре государственной власти и центрального управления. В республике провозглашена президентская форма правления; Парламент становится двухпалатным, Кабинет министров переименован в Правительство; проводится судебная реформа, упразднен Конституционный суд, реорганизована система правоохранительных органов, создан Государственный следственный комитет. Произошли серьезные изменения в распределении функций и во взаимоотношениях этих органов.

Прошедшие после принятия Конституции месяцы в законодательном плане были весьма напряженными и непредсказуемыми. Уже не было Парламента. Президентская власть работала за себя и за Парламент, со всеми неизбежно вытекающими отсюда недостатками. В спешном порядке были приняты нормативно-правовые акты, определяющие место и функции реорганизуемых и вновь создаваемых органов. Президентская власть работала на пределе своих сил, нередко наугад.

Нужна ли была такая крупная реорганизация в системе государственных органов в условиях, когда страна переживала затяжной экономический кризис и депрессию? Не лучше ли было принять научно обоснованную программу и решительно проводить ее в жизнь? Время было упущено. В сложившейся ситуации нужен был выход. Государственный аппарат оказался неспособным бороться с экономической разрухой и преступностью, грозившими самим основам государственности. Еще четыре года тому назад в указе Президента «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступ-

ности и коррупцией» от 17 марта 1992 года говорилось, что «...в стране преступность приобретает организованный характер, получают распространение международные связи преступных групп, происходит их сращивание с коррумпированными должностными лицами». С тех пор положение не улучшилось, а, напротив, ухудшилось. Нарастало недовольство масс. В этой ситуации реформы в системе властных и управленческих структур стали вынужденной мерой.

Конституция предусматривает сосредоточение полноты власти и ответственности в руках Президента республики. Это опасно в некотором смысле, но и нужно. Без этого задуманная перестройка в государственном аппарате не получила бы организационной завершенности. При этом неизбежно стеснялись в правах и Парламент, и Правительство. Словом, в Республике Казахстан настойчиво вводилась президентская форма правления в модели, близкой к тотальной, которая в условиях ослабления демократических институтов и в силу специфики восточного государства может перерасти в диктатуру, если не будут действовать серьезные сдерживающие факторы.

Прошло более полугода после принятия Конституции. Можно уже подводить некоторые итоги. Избран и начал работать Парламент. Оперативно осуществлен раздел функций и имущества между реорганизованными и вновь созданными правоохранительными органами. Расширен аппарат при Президенте. Указами Президента, имеющими силу законов, определены правовые базы деятельности этих органов. Разумеется, потребуется время для установления взаимоотношений и стабилизации их деятельности. Сегодня видны и пробелы, недостающие звенья в цепи проведенной реорганизации государственного аппарата, которые могут свести к минимуму ожидаемый эффект от нее. Эти пробелы следующие:

а) пока остаются в тени демократические процессы в системе властных отношений;

б) реорганизация не сопровождалась обновлением и определенной «чисткой» кадрового состава аппарата. Необходимо прервать хотя бы некоторые основные узлы, грозящие сращиванием госаппарата с преступными группами, начиная с центрального аппарата;

в) не создана постоянно действующая специальная контрольная группа (или орган) надзора за нравственным обликом и правопорядочностью ответственных госслужащих, наделенная достаточными полномочиями для быстрого реагирования и принятия мер в отношении к виновным;

г) остается слабой научная обеспеченность важных государственных решений и актов. Они, как правило, принимаются без научного экспертного анализа и оценки, без учета мнения ученых;

д) целесообразно иметь при Президенте (или при Премьер-министре) главного координатора по борьбе с преступностью, специально, постоянно занимающегося только этой проблемой и объединяющего и контролирующего деятельность в первую очередь правоохранительных органов в этой области. Периодических гласных отчетываний руководителей правоохранительных органов за слабую борьбу с преступностью, практикующихся сегодня, явно недостаточно. Должна быть установлена подотчетность правоохранительных органов и перед Правительством;

е) не установлены учет, анализ и контроль за сигналами, поступающими из газет и других средств информации, содержащими компрометирующие материалы относительно деятельности госслужащих и госорганов. Не налажена информация общественности об ответных мерах на эти сигналы;

ж) большой бедой является слабый контроль за поручениями и исполнительскими актами главы государства и Правительства в их аппаратной структуре.

Мы перечислили лишь некоторые явные аспекты проблемы совершенствования функций и структуры государственного управления.

Нужен работающий Парламент

В системе демократической государственности важнейшую роль играет Парламент. Казахстанскому Парламенту явно не повезло. В течение двух лет (1993 – 1995 гг.) он дважды был распущен. В беспарламентские периоды, длившиеся 15 месяцев, к сожалению, с подачи руководящих должностных лиц республики, в печати получило распространение мнение о том, что Президент и Правительство законодательствуют лучше и к тому же не требуют таких финансовых расходов, в какие обходится Парламент. За Парламентом закрепилась сомнительная репутация. Новому Парламенту (XIV созыва) потребуется время для того, чтобы восстановить свою пошатнувшуюся репутацию. Депутаты осознают, что они не застрахованы от нового роспуска. Согласно Конституции Президент может распустить Парламент в случаях выражения Парламентом кворума недоверия Правительству; двухкратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-министра; политического кризиса, возникшего в результате «непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти» (ст. 63). Эти основания к роспуску Парламента из-за неясности и расплывчатости их изложения, могут быть истолкованы по-разному. Так, с одной стороны, в принципе Парламент в определенных условиях может выражать недоверие Правительству (п. 7 ст. 53, п. 7 ст. 61), в то же время такое действие Парламента явится и основанием для его роспуска. Не ясны критерии «непреодолимых разногласий» между Парламентом и другими ветвями государственной власти, которые могут служить основанием к роспуску Парламента. Само по себе «разногласие» не только допустимо, но и является верным признаком самостоятельности каждой из ветвей государственной власти на путях поиска ими модели оптимального решения вопроса. Когда, в каких случаях, по каким вопросам оно становится «непреодолимым» по существу и во времени, при отсутствии основных признаков, может быть произвольно растолковано заинтересованными сторонами. Все эти обстоятельства, безусловно, будут находить негативное отражение в деятельности Парламента и его депутатов.

Полномочия и функции Парламента стали намного уже, чем это было раньше. По ранее действовавшей Конституции Верховный Совет являлся «единственным законодательным и высшим представительным органом Республики Казахстан» (ст. 62 Конституции РК, 1993). Теперь, по новой Конституции, Парламент является «...высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции» (ст. 49 Конституции РК, 1995). Различие в определениях правового статуса прежнего и настоящего парламентов очевидно. Оно состоит, во-первых, в том, что действующий ныне Парламент не является единственным законодательным органом в республике. Наряду с ним по определенному кругу вопросов, изъятых из ведения Парламента, законодательствуют и Президент, и Правительство (п. 3 ст. 61 Конституции РК, 1995). Кроме того, Парламент может делегировать Президенту, по его просьбе, право издавать законы и по тем вопросам, которые относятся к компетенции самого Парламента (п. 4 ст. 53). Конституция наделяет также Президента правом издавать указ, имеющий силу закона, если Парламент не рассмотрит в течение месяца объявленного Президентом приоритетным проекта закона (п. 2 ст. 61). Во-вторых, ныне действующий Парламент осуществляет только законодательную функцию. Он не обладает контрольной функцией за исполнением законов, принятых им же. Даже такая «коронная» парламентская функция в демократическом государстве, как осуществление контроля за исполнением Закона о республиканском бюджете, не входит в конституционное полномочие Парламента. Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, по существу, создается при Президенте, который назначает и его председателя, а задача Парламента сводится к назначению двух его членов мажилисом и к утверждению отчетов Правительства и Счетного комитета об исполнении республиканского бюджета.

При применении ст. 61 Конституции без официального толкования ряда ее норм, которое дает Конституционный совет, видимо, не обойтись. Широкую дискуссию могут вызвать особенно подпункты 1 и 2 пункта 2. С одной стороны, Конституция определила в одиннадцати позициях перечень вопросов и отношений, по которым Парламент вправе принимать законы.

В этом перечне нет вопросов, касающихся науки и культуры, валютно-кредитной и денежной эмиссии.

Труднодоступными для понимания и для реализации являются нормы, с которых и начинается перечисление круга важнейших общественных отношений, регулируемых законами Парламента. Установлено, что они касаются: 1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, режима собственности и иных вещных прав. Эти нормы явно неконституционные. Если попытаться объяснить проще, то под правосубъектностью обычно понимается возможность субъекта (физического и юридического лица) быть носителем прав и обязанностей, определенных законом. При несколько расширенном толковании эта норма наделяет Парламент по сути неограниченными правами в законотворческой деятельности. При этом установка Конституции, данная в конце перечня законодательных полномочий Парламента, о том, что «все иные отношения регулируются подзаконными актами», становится беспредметной, излишней, ибо она покрывается подпунктом первым. Это же надо сказать и в отношении «режима собственности и иных вещных прав» (подпункт 2). Если исходить из того, что отношения (режим) собственности составляют основу и структуру всей экономической системы общества, включая управление ею, то можно заключить, что Парламент может принимать обширнейшие по диапазону экономические законы. Не будем здесь акцентироваться на том, что сама формулировка нормы неточна. Дело в том, что отношения собственности не относятся к вещному праву, а являются его основой. Поэтому неправомерно говорить о «режиме собственности и иных вещных правах».

В Республике Казахстан, в которой нормативно-правовые акты высокого ранга принимаются несколькими органами (Парламентом, Президентом и Правительством), первостепенное значение имеет определение праворегулятивной функции и места в правовом пространстве каждого из них. Важно не только разграничение вопросов и круга общественных отношений, регулируемых законами и подзаконными актами. Не менее важно определение срезов и уровней этих вопросов и

отношений, подлежащих регулятивной компетенции высших органов республики. Трудноразрешимыми эти задачи были и для парламентов предыдущих созывов, хотя некоторый опыт был накоплен. В Конституции 1995 года записано: «Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливающие основополагающие принципы и нормы». Общее исходное начало дано. Такого указания не было в Конституции 1993 года. Какие общественные отношения можно считать важнейшими в данный момент? Ответить на этот вопрос должны сами депутаты – это одна из ответственных граней законотворческой деятельности Парламента. Одно должно быть ясно: упорядочение и четкое разграничение функций самих органов праворегулятивной власти в государстве – необходимый элемент правопорядка на государственном уровне.

В практике парламентаризма не только Казахстана, но и государств СНГ, весьма слабой и неотработанной остается связь между правом законодательной инициативы, которым обладают субъекты, определенные законом, и правом инициативного законодательства, которым обладают население и органы власти, отдельные граждане и их объединения. Эта связь составляет ключевую роль в демократическом государстве в отношениях между депутатами и избирателями, является источником и фактором жизненности законов, принимаемых Парламентом. Суть этой связи состоит в том, что законодательные предложения снизу должны повсеместно поощряться, и они должны стать одним из основных каналов выхода на законотворчество. В демократических государствах механизм этой связи хорошо отработан и организационно оформлен.

По новой Конституции круг субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, предельно сужен. Ими являются депутаты Парламента и Правительство республики (п. 1 ст. 61). Напомним, что по Конституции 1993 года таким правом обладали депутаты Верховного Совета, Президент, Кабинет министров, Верховный суд и Высший арбитражный суд (ст. 71). Несколько раньше по Конституции Казахской ССР право законодательной инициативы принадлежало: народным депутатам, постоянным комиссиям, комитетам и Председателю Верховно-

го Совета Казахской ССР, Президенту и Кабинету министров республики, Комитету конституционного надзора, Верховному суду и Генеральному прокурору, Главному государственному арбитру, а также Академии наук и республиканским органам общественных организаций (ст. 101 Конституции Казахской ССР, 1978).

Кажется парадоксом то, что Президент демократической республики, в которой установлена президентская форма правления, не является самостоятельным субъектом права законодательной инициативы в Парламенте. Думать, что Конституция исходит из того, что Президент стоит выше всех трех ветвей государственной власти и что в нужных случаях сам может издавать указы по любому вопросу, было бы опрометчиво. Возможно, разработчики Конституции так и полагали. Такое рассуждение исходит из признания безграничной власти Президента, что не может быть принято. Фактически, по логике Конституции, Президент обладает правом законодательной инициативы. В ней сказано, что по его предложению вносятся изменения и дополнения в Конституцию, принимаются конституционные законы и изменения, дополнения в них (п. 1 ст. 53).

Двухпалатный Парламент республики начал свою работу в ситуации, когда не исключается возможность навязывания ему Правительством принятия преимущественно второстепенных, социально-конфликтных и непопулярных законов. Во всяком случае такое впечатление складывается из анализа законопроектов, предложенных Правительством на первоочередное рассмотрение вновь открывшегося Парламента. В числе первых десяти законопроектов не было ни одного, посвященного экономическим проблемам и политической ситуации в республике. Это были проекты законов о политических партиях, о коллективных трудовых спорах, о митингах и демонстрациях, об общественных объединениях, о повышении возрастного порога, дающего право на пенсию, и др.

В первые два месяца работы Парламент принял только один закон, и то об общественных объединениях. Как можно было предвидеть, палаты Парламента основную часть времени посвящают знакомству с дипломатическими представительствами и иностранными учреждениями в республике, тем самым

облегчая миссию правительственных внешнеполитических ведомств.

Конституция, несмотря на наличие ограничений, оставляет определенный простор для деятельности высшего законодательного органа на этапе его становления и самоутверждения. Многое зависит от условий, режима и регламента работы Парламента, усилий самих депутатов, это необходимо, чтобы, пока не поздно, пресечь всякую возможность установления аппаратного диктата в Парламенте. Создание внутрипарламентской обстановки, способствующей поддержке депутатов, их профессиональному росту, – главное условие качественного улучшения всей деятельности Парламента.

Конституция и национальная государственность

Возрождение, свободное развитие – основное содержание многовековой борьбы казахского народа – всегда связывалось с созданием своей национальной государственности. Самоутверждение нации во многом зависит от формы самоуправления в государстве. Национальная государственность – наиболее высокая форма самоуправления. До тех пор, пока национальное самоутверждение не реализуется, т. е. остаются нерешенными специфические задачи возрождения многомиллионной казахской нации, не наступит момент, когда они вполне могут быть разрешены в потоке общенационального развития, необходимость в национальной государственности сохранится.

Серьезным недостатком Конституции 1995 года является слабое отражение в ней регионально-местной специфики и национальной сути происходящих и предстоящих в республике преобразований. В ней уже не употребляются такие понятия, как «казахская нация и ее возрождение», «национальное самоопределение», «национальная государственность», хотя за ними стоит судьба целого казахского народа, его сегодняшний день и будущее. Можно подумать, что эти вопросы решены и уже неактуальны. Но это не так. Они только начинают выдвигаться на повестку дня сегодняшней реалии республики как важнейшие и приоритетные. Предстоит выяснить причины, почему эти кардинальные вопросы национальной жизни, являющейся органической частью независимо развивающейся республики, оказались обойденными в Основном законе. Они, хотя в первую очередь затрагивают национальные и самобытные интересы казахской нации, по своей сути не являются только казахской проблемой, т. к. имеют общенациональное значение. Условием свободы и процветания многонационального народа Казахстана является, в первую очередь, свобода и саморазвитие казахского народа, коренной многомиллионной нации.

Национальная государственность, являясь формой самоопределения казахской нации, как политическая структура дает наибольший шанс представителям всех национальностей, проживающих на территории Казахстана, на цивилизованное демократическое развитие.

Проимперские силы в сегодняшней России и связанные с ними слои населения Казахстана не первый год выступают против независимой политики и суверенитета республики. С нарастанием влияния России в Казахстане, к сожалению, растут и эти силы. Они осознают, что национальная государственность составляет политический остов ее независимой политики и поэтому направляют свое недовольство против нее. При подготовке проекта Конституции 1995 года разработчики, видимо, подходили сообразно конъюнктурным соображениям, считая, что с изъятием из Основного закона упоминаний о задачах возрождения казахской нации и национальной государственности, т. е. идя навстречу требованиям проимперских сил, они уменьшат их деструктивное влияние на межнациональные отношения. Теперь ясно, что такой шаг не имел позитивных последствий. Наоборот, действия этих сил, направленных на подрыв основ государственного строя республики, набирают новые обороты. Эти уступки приняты за слабость государственной власти, за которыми, следовательно, возможны новые уступки в русле достижения их главной цели – упразднения республики.

При всем разнообразии подходов и отношений к марксизму-ленинизму, наряду с другими, нельзя отказать ему и в следующем достоинстве: в нем на уровне теории основательно разработаны вопросы национальных отношений применительно к периоду революционного переустройства Российской империи на началах советских социалистических идеалов. В ней национальным государственным образованиям отводилось важнейшее место. Другой вопрос, как эта теория реализовалась и деформировалась на деле, в особенности после кончины Ленина. Без этой теории и без основанной на ней реализованной государственной политики вряд ли состоялся бы Союз Советских Социалистических Республик как единая мощная держава, отсюда и его победа в Великой Отечественной войне. Сегодня проимперские и шовинистические силы в России причину распада Союза ССР не прочь приписать именно его федеративному устройству как форме национальной государственности – это сознательное извращение и политиканство.

В посттоталитарный период идея национальной государс-

твенности, ее охрана, защита и непрерывное укрепление были возведены в число важнейших политических задач. Они зафиксированы во всех крупных государственно-правовых актах. Так, в Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, принятой 25 октября 1990 г., говорилось: «Казахская ССР принимает меры по охране, защите и укреплению национальной государственности» (ст. 2). Это же сказано и в Конституционном Законе Республики Казахстан о государственной независимости Республики Казахстан, принятом 16 декабря 1991 года (ст. 15). Первая Конституция Республики Казахстан (1993 г.) провозгласила «незыблемость казахской государственности» как один из важнейших и исходных принципов конституирования общества и государства. Эти же идеи неизменно проводились в первоначальном проекте новой Конституции, опубликованном для широкого обсуждения в июле 1995 года. По невыясненным и необъясненным обстоятельствам в течение неполного месяца они исчезли из проекта Конституции, предложенного на республиканский референдум и принятого им.

В действующей Конституции 1995 года уже нет указаний о том, что одной из важнейших задач государства является «возрождение и развитие самобытной культуры, традиции, языка и укрепление национального достоинства казахской нации и других национальностей, проживающих в Казахстане», как это имело место в первых Конституционных актах республики. Нет даже упоминания о том, что Республика Казахстан является результатом и формой самоопределения казахской нации.

Одним из мотивов отказа от идеи национальной государственности, как это вытекает из высказываний причастных к подготовке проекта Основного закона лиц, является стремление сохранить межнациональное согласие и не выделять национальное в государственности. Такая мотивировка достойна обывателей, а не политиков. Некоторые деструктивные силы время от времени подбрасывают идею межнационального мира без национальной государственности, отчасти сознательно желая противопоставить, а если удастся, и столкнуть их, чтобы не было ни мира, ни государственности. Это отвечает их целям. В этом хаосе легче доказывать несостоятельность независимого развития Казахстана и проводить ультралевую идею возврата

к Союзному тоталитарному режиму в еще более негативной форме, чем раньше.

Национальная государственность – естественный этап, который проходили и проходят многие народы в периоды своего возрождения и консолидации. Эти задачи осуществляются, если имеются объективные условия, в форме самоопределения нации в государственность. Самоопределение есть не что иное, как выражение, осуществление естественного права нации на свободу и самоутверждение.

Противопоставление национальной государственности вообще или демократическому и правовому государству создает путаницу в умах и выглядит как злонамеренное невежество. Они, наоборот, дополняют друг друга, взаимодействуя как необходимые структуры системного целого, уходящего корнями в самобытие общества. При этом необходимо помнить и различать, что эти понятия не являются однопорядковыми определениями государственности. Каждое из них выражает устойчивые и важнейшие ее черты, совокупность которых составляет государственность. Они этажированы по приоритетности, но в то же время едины, и их различие существует в единстве так же, как общее, особенное и единичное в любом явлении слитны, хотя каждое из них имеет свое место в целостной системе.

Так, республиканское устройство предполагает выборность высших органов. Под демократическим государством подразумевается режим, в котором признается власть народа, а не какой-либо его части. В правовом государстве реализуется идея верховенства права и закона во всех сферах общественной жизни. Национальная государственность указывает на наличие в структуре общества нации, самоопределившейся в государственность, которой, с одной стороны, обязана государственность своим возникновением, а с другой стороны, создается гибкая политическая структура, способная выполнять в рамках общих задач и специфические задачи национального возрождения этноса и его развития.

Национальная государственность указывает на наличие в обществе важных специфических задач, связанных с устройством национальной жизни, решаемых в рамках общих принципов демократии и законности.

Отсутствие в Конституции прямого указания и положений о национальной государственности, о ее роли и месте в политической системе становящейся республики, хотя факт досадный, однако не умаляет роли Конституции. Она остается жизненной и актуальной и соответствует нашим устремлениям построения цивилизованного общества.

II

Проблема национальной государственности прямо связана с судьбой казахского народа и казахского языка. Отрицание национальной государственности в Казахстане равносильно отрицанию наличия проблемы казахской нации.

Затянувшийся тяжелый кризис, в котором оказалась Республика Казахстан и из которого она пока не может выйти, разрушительно отразился на многих сторонах жизнедеятельности общества и населения. Трудности испытывают все. Пожалуй, наибольшим образом пострадали казахи, большинство из которых проживает в аульно-сельской местности. Так или иначе они связаны с традиционными методами хозяйствования и не могут адаптироваться к быстрым переменам. Среди них материальное и духовное обнищание стало еще более глубоким. Один из самых трудных периодов переживает казахский язык. Надежды на то, что с приобретением государственной независимости казахский язык выйдет из состояния неуклонного падения и кризиса, пока не оправдались. Объявление его государственным языком в республике пока не принесло ему ни подъема престижа, ни покровительственных забот со стороны властных органов, в т. ч. их высшего звена. Процесс вымирания языка коренной нации в его собственной республике в силу ряда факторов, а главным образом, из-за безответственного и безразличного отношения руководства республики, становится более осязаемым, даже чем в колониальную эпоху XIX и XX веков.

По Конституции 1995 года статус казахского языка стал менее определенным и расплывчатым. Закрепленная установка о том, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык» (п. 2 ст. 7), по сути, сделала государственными и казахский, и русский языки. В этом равенстве не было бы большой беды, если бы эти два национальных языка резко не различались по своему удельному весу и состоянию. Фактически их государственное равенство является фикцией. Такая конституционная установка была бы уместной и работала бы на пользу, если бы казахский язык жил нормальной жизнью и уже

в предыдущий период не был бы вытеснен из общественного и государственного употребления, находясь на стадии постепенного вымирания. Такое состояние намного осложняет задачу возрождения казахской нации и ее языковой культуры. Сегодня, как и пять лет тому назад, актуально то, что записано в Законе о государственной независимости страны: «Республика Казахстан принимает меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности» (ст. 15).

В ДЕМОКРАТИЮ ГЛАДКОЙ ДОРОГИ НЕТ Президентская власть без опоры на интеллект – нонсенс

Книга Нурсултана Назарбаева «На пороге XXI века» – книга о власти, о ее выполненной и выполняемой миссии на этапе становления независимого казахского государства. Обычно президенты пишут свои труды о себе, своих государственных делах, политике после ухода с поста, несколько отдалившись от непосредственной политики. Эта книга – действующего Президента, которому пребывать у власти по меньшей мере еще четыре года.

Трудностей, преград и проблем было слишком много на путях возрождения национальной государственности в Казахстане, в обеспечении мирного перехода от советской системы к капиталистической. Речь шла о совершении переворота в политике и экономике, в социальной жизни и в массовом сознании в условиях мира. И время на все это было отпущено самое минимальное. За эти пять-шесть лет сделано немало, а многое, что можно было сделать, не сделано. Мы уже более ясно представляем свои успехи и промахи, на что способны и на что еще не хватает собственных сил и возможностей. Рынок активно входит в нашу жизнь, разрушая не только старое, традиционное, но и сложившиеся веками устойчивые формы общежития.

Мы убедились, что нет гладкой дороги в демократию, в рынок. Нас ждут впереди не менее трудные дни. Нужна собранность и организованность, разумное управление обществом, честные опытные кадры и энергичные молодые специалисты, способные решать сложные задачи переходного периода, а главное – преданные народу. Нам нужно национальное законодательство, составленное с учетом особенностей республики.

Для выполнения всех этих непростых задач, в первую очередь, нужна сильная президентская власть, опирающаяся на

мнения интеллектуалов, и работоспособная и единая президентская команда.

Становление президентской республики у нас идет трудно и сложно: за последние три года (1993 - 1996 гг.) дважды был распущен Парламент, дважды был проведен всенародный референдум, приняты две Конституции (1993 и 1995 гг.). Это нормальным явлением никак не назовешь даже для посттоталитарного периода – перехода одной общественной системы в другую. И сегодня государство и общество не застрахованы от повторения подобных явлений.

Если бы меня спросили: где лежат главные причины этих политических акций – в бюрократии или в экономике, - я бы не стал сваливать все на экономику, на рыночные реформы. Государственная бюрократия, ее притязания – политические, экономические - на самообеспечение и самообогащение – играли не последнюю роль. Отчетливо видны следы открытой и скрытой борьбы в сфере политики, между ветвями власти, в ее командных, высших эшелонах. Разумеется, проимперские просоветские и новодемократические тенденции имели место.

К чести нашего Президента Н. Назарбаева общество осталось управляемым и активно проводилась политика реформ и демократизации государства.

Конституционная реформа в республике, начатая в октябре 1990 года, несмотря на две принятые Конституции и ряд важных конституционных актов, не завершена и еще находится на стадии «переходности». Нам еще не удалось создать эффективно работающую конституционную и законодательную базу государства в новейших условиях. Мешали и мешают ненужная спешка в законотворчестве и монопольные интересы властных структур занять без основания больше полномочий, их притязания на командные высоты в системе ветвей власти и в экономике. Эгоизм власти в ее высших и центральных эшелонах – наша беда. Отсюда их функциональная малоэффективность.

Не надо опережать события и говорить, что Казахстан – «сильная президентская республика». Надеемся, что так со временем и будет. Это во многом зависит от наших дел, от нас самих, в первую очередь, от высших властных структур, в том числе от Президента.

Для того чтобы независимый Казахстан стал сильной президентской республикой хотя бы по внутренней организованности, нужны десятилетия, а сильная президентская власть нужна сегодня. Она нужна для обеспечения политической, экономической и экологической безопасности республики, для наведения порядка в расхолаженном и разболтанном обществе, для контроля над государственным аппаратом, пораженном в широких масштабах коррупцией.

Президентская власть органически связана с высшей исполнительной властью. Если говорить более конкретно: президентская власть не может быть сильной при слабой, посредственной высшей исполнительной власти – Правительстве республики. Так или иначе Президент отвечает за эффективную работу Правительства, хотя по Конституции организационно они отделены друг от друга. Именно в деятельном поле Правительства формируется авторитет президентской власти.

Я не могу судить о деятельности Правительства в целом. В то же время не могу не указать на факты, которые дают повод усомниться в эффективности работы Правительства.

а) 8 ноября 1995 года высшее руководство Правительства обратилось с запиской к Президенту республики. Речь шла об Академии наук, ее дальнейшей судьбе. Они предложили объединить Академию наук с Министерством науки. Оставим на их совести эти ошибочные представления об Академии наук. В тот же день Нурсултан Назарбаев поручил членам Правительства, а также К. Сагадиеву «подготовить проект актов Президента и Правительства в 5-дневный срок». Мы, академики – я, В. Околович и С. Кожаметов – были включены в рабочую группу от Академии наук.

Эта комиссия и рабочая группа ни разу не собирались и в течение месяца, и в дальнейшем. Меня удивила, мягко говоря, странная небрежность руководства Правительства к поручению Президента. Дело, в конце концов, не в том, нужна Академия наук Казахстану или не нужна, – это решает в конечном счете высшая власть. Меня поразила неосведомленность руководства Правительства о том, что Академия наук не является добровольным общественным объединением. Она всегда была государственной структурой.

б) 6 февраля 1996 года по поручению Президента распоряжением Премьер-министра Кажегельдина была создана рабочая группа с задачей «внести предложения по структуре и функциям государственных органов управления наукой, реорганизации системы академической, отраслевой и вузовской науки, а также пакет проектов, регламентирующих взаимоотношения государства с общественными институтами и коллективами, осуществляющие научно-исследовательские и проектно-изыскательские работы». Возглавлять эту рабочую группу поручалось В. Метге, первому заместителю Премьер-министра. В нее входило 11 человек: 6 членов Правительства, работники президентского аппарата, депутаты Парламента и я. Срок был определен до 1 марта, т. е. отпускалось 25 дней. Эта группа тоже ни разу не собиралась. Она осталась на бумаге, не работала. Итоги известны. Академия наук как самостоятельная структура перестала существовать. Подобный стиль работы Правительства, видимо, является не случайным и не эпизодическим.

в) 5 ноября 1996 года Премьер-министр А. Кажегельдин подписал постановление о преобразовании Казахского государственного юридического института Министерства юстиции в университет. Оно состояло из двух пунктов, и там говорилось следующее: «Министерству образования принять все необходимые меры по обеспечению условий нормального функционирования Казахского государственного юридического университета». Об этом постановлении не было известно ни министру юстиции, в ведении которого находился институт, ни министру образования. В постановлении «забыто» все, что связано с преобразованием института в университет. О его статусе, новых задачах, о передаче в другое министерство не говорилось. Создалась неразбериха. И только с января, т. е. спустя два месяца, вспомнили и выдали новое постановление Правительства, в котором было сказано: «Университет передать из ведения Министерства юстиции в ведение Министерства образования».

г) 10 января 1997 года Правительство приняло постановление о создании негосударственного (частного) высшего учебного заведения - Алматинского института энергетики и связи

на базе Института энергетики. Постановление состояло из 3-х пунктов. Госкомимуществу было предложено выступить учредителем Министерства образования. В 2-месячный срок завершить реорганизацию и сократить в 1997 - 1998 учебном году план приемов студентов за счет средств госбюджета на 50 процентов.

Постановление означало, что приватизация начала внедряться в высшую школу. Одна из наших святынь – подготовка кадров высшей квалификации – пускается в водоворот рынка и капитала. Допустим, что это нужно. Нетрудно предвидеть дальнейшую, завтрашнюю судьбу этого института. Он пойдет по пути «прихватизации». Начнется дележ имущества между теми, кто стоит ближе к институту, переливание студентов «небюджетных» в бюджетные группы даст возможность скрыть доходы и создать теневую экономику на базе частного вуза. Дележ и борьба за рулевые посты в институте уже начались.

Надо было заранее как-то подготовиться к реформе высшей школы, иметь продуманную начальную концепцию, определяющую комплекс основных вопросов, связанных с реорганизацией негосударственных вузов в государственные, и подготовки кадров высшей квалификации, а также связанных с ответственностью государства и контроля с его стороны, поскольку в частные вузы вкладываются миллионные средства из государственного бюджета.

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
АВТОНОМИЗАЦИИ В СССР**

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 нежданно-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 завершенные 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 середине 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».¹ Так и было: вместо демократических свобод – авторитарность, вместо народовластия – всевластие партийного и государственного аппарата, вместо

¹ 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.

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 дутых авторитетов, приказаний, непререкаемых распоряжений, бесконечного количества постановлений и т. д. Мы приучили людей к единодушию, а не единодушию».¹

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 разных сообществ людей, к которым он принадлежит и в среде которых формируется как личность. Отсюда и положение личности в обществе как

¹ Юрмала. 1988. 4 августа (Интервью с Б.Н. Ельциным).

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 обсуждению

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 исследованиях 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,¹ 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 федерализма.

¹ 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.

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.

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%.¹ 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. Идейно-теоретическую базу

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

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 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».¹ 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».²

В.И. Ленин был сторонником сочетания жесткой политики «кнута 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».³ В другой телеграмме, датированной месяцем

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 115.

² Там же. С. 211-212.

³ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 35.

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 централизму».¹ Далее он предостерегал от пагубных последствий смешения «демократического централизма с бюрократизмом и шаблонизацией».² 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

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 151.

² Там же. С. 152.

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 раскрыть 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.¹ 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.

¹ 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).

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 простая: 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. 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».¹ В

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 211.

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 раскрыть 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.¹ 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.

¹ 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).

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 простая: 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. 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».¹ В

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 211.

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 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 председательствовавшему 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».¹

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».² 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.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 211.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 257-259.

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.Х. 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».¹

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».²

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

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 330.

² Там же. С. 211–213.

определяли его основное содержание, однако дух «автономизации» в сталинском варианте не был последовательно искоренен при определении взаимоотношений 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».¹

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.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. С. 214.

Теперь можно только предполагать, почему В.И. Ленин не стал голосовать за решение Секретариата ЦК РКП(б) от 24 ноября 1922 года,¹ 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. Орджоникидзе. 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...».² 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».³

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 «автономи-

¹ 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).

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 361.

³ Там же. С. 476.

зации» 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 по отношению к нашим собственным инородцам».¹ 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 Держинского. По данным записей секретарей, «24 января (1923 г.) Владимир Ильич вызвал Фотиеву и дал поручение запросить у Держинского или Сталина материалы комиссии по Грузинскому делу».² 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 обращусь с письмом».

Одна из последних записей секретарей Ленина: «14 февраля, вечер. Вызвал снова. Затруднялся речью, видимо, устал.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 360-362.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 476.

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».¹

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.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 54. С. 329-330.

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, лишенные 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 ожидают 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 тоталитар-

ном и имперском политическом режиме, а в его федеративном устройстве, первоначально основанном на праве наций на самоопределение. Считают в корне ошибочной политику Советской власти, направленную на образование союзных и автономных республик, которые, по мнению, 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, социокультурного 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 упразднялись или переводились на ступень ниже по форме автономии.

Опыт государственного устройства национальностей на базе учения 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 нисколько не противоречит демократическому централизму: напротив, лишь посредством автономии областей в большом и пестром по национальному составу государстве можно осуществить действительно демократический централизм».¹ 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 нисколько не исключает автономию, а напротив, предполагает ее необходимость».² 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

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 71.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 151.

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

Одно лишь желание нации самоопределиваться 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. Нередко 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».¹

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 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 нерусским национальностям их собственные республики или автономные области».²

Несмотря на то что руководящим органам партии и государства приходилось систематически заниматься вопросами, связанными с самоопределением национальных регионов, и решать их, однако какие-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 вписывалось в цели Советской власти в национальном вопросе.

¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т. 41. С. 342.

² Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т. 44. С. 146.

«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».¹

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».²

Население, разумеется, было основным фактором при образовании 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».³ Для более высоких форм автономии людской и экономический потенциал был одним из главных.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 240.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 342.

³ Там же. Т. 24. С. 148.

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».¹

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 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 юкагиры, 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,

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 37.

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).

Таблица 1

Динамика развития национально-территориальных образований за годы Советской власти.¹

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

¹ 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.

1928	6	15	14	1	36
1937	11	22	9	9	51
1947	15	20	8	10	53
1959	15	19	9	10	53
1989	15	20	8	10	53

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.

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, курами 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 значение. 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».¹

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 пер-

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

вую 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.

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 «страхивания» 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, переросшие 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 народно-хозяйственный 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».¹ Долгое время указанные выше критерии, определяющие союзную республику, считались незыблемыми. Все союзные республики в момент их образования соответствовали этим трем

¹ Сталин В.И. Вопросы ленинизма. М., 1952. С. 567.

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 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».¹ 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 бес-

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

спорным, а в современных условиях тем более».¹ 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.² «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 область, – не существует».³ 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

¹ Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 152.

² Коркмасова К. Национальная государственность в СССР- Ростов-на-Дону, 1970. С. 130.

³ Там же. С. 133.

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.

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.¹

«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), независимо от удельного веса ее в населении территории национальной

¹ См.: Коргмасова К. Национальная государственность в СССР. Ростов-на-Дону, 1970. С. 130.

государственности».¹ 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.² 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 национальнос-

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

² 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.

ти. 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 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 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 создает 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 обнаружались 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.¹

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 интернациональными 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.

¹ См.: Айтматов Ч. Цена - жизнь // Литературная газета. 1986. 13 августа; Его же. Патриотическое и интернациональное воспитание // Киргизстан Маданияты. 1987. 4-5 декабря; Нурпеисов 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.

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...».¹

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

¹ Старушенко Г. О возможностях самоопределения //Правда. 1989. 17 сентября.

конституционным правом на самоопределение, союзная республика вместе с тем не может как при вхождении в федерацию, так и при выходе из нее игнорировать возникающие при этом политические, социально-экономические, территориальные, правовые и другие проблемы».¹

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.

¹ Правда. 1990. 17 марта.

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 «тюрьмой народов». Ленинская модель учения о праве нации на самоопределение не была глубоко 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 присоединения 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».¹ 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

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

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».¹ Да, такая задача ставилась, и она была подчинена политике «социализации» регионов.

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

¹ Литвинова Г.И. Некоторые вопросы создания и развития советской национальной государственности. В кн.: Актуальные проблемы истории национально-государственного строительства. Душанбе, 1970.

предложения, чтобы автономные республики по достижении ими соответствующего уровня хозяйственного и культурного развития были преобразованы в союзные республики».¹ 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».²

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 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

¹ Трайнин И.П. Братское содружество народов СССР. М., 1938.

² 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).

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.¹

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. Радвогина² и других, считавших национальную государственность политической властью самоопределившейся нации.³ По ее утверждению, национальная государственность в СССР потеряла свою «национальность» и превратилась в государственность «всего многонационального населения, проживающего на территории той или иной союзной республики либо автономной республики».⁴ 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

¹ См.: Правда. 1956. 17 июля.

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

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

⁴ Там же.

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».¹ 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 автономию 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 противостоит государственности определенной нации, в рамках которой она самоопределилась. Наоборот, они расчленены в едином, являются признаками разного уровня в 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

¹ Там же. С. 4.

наций».¹ 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».²

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 носителем 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

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 536.

² Союз ССР – содружество равноправных республик. М., 1972. С. 18.

была одним из негативных фактов, приведших впоследствии к распаду Союза ССР.

Стремление некоторых «исследователей» исключить вообще из употребления понятия «коренная нация», «коренная национальность» 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 народностям Советского Востока от 13 февраля 1925 года было сказано: «...Советская власть призывает коренное население национальных республик и областей...».¹

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.

¹ Конституции и Конституционные акты Союза ССР. 1922–1936 гг. М., 1940. С. 63.

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, изъывших на то свою волю.

Советская национальная государственность как политико-властная организация определенной нации в рамках федеративного государства не могла оставаться незыблемой структурой. На каком-то рубеже истории должна была уступить место более совершенной организации. Так думали мы, не допуская 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: «Пропаганда 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».¹

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, имелись особые, специфические, непосредственно связанные с национальными отношениями. Это развитие национальной жизни и межнациональных отношений в соответствии с идеалами 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

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

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 нигилизм, 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 Казахстану¹

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	3	147
Казахская ССР	-	176	2	177
Киргизская ССР	-	155	1	135
Таджикская ССР	-	138	-	97
Туркменская ССР	-	125	8	16

¹ 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 осуществления 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».¹ 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».² 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

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

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

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.

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.¹

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 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

¹ Страна Советов за 50 лет. М., 1967. С. 284.

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 также 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».¹ 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. Преимущество 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»

¹ Правда. 1987. 25 марта.

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 совершенстве овладел казахским языком.¹ Он был одним из немногих высоких царских наместников, проявлявших «заботливость к удовлетворению нужд подведомственных ему киргизов».² 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.³ «Я почти тридцать лет, – писал К.К. Гутковский в 1868 году, – указывал властям на безобразные принципы, которыми управляется степь».⁴ 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,

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

² Веселовский Н.И. Василий Васильевич Григорьев по его письмам и трудам. М., 1881. С.28.

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

⁴ Воспоминания генерал-лейтенанта Колокольцева Ф.М. 1887. С. 4-5,35.

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 Ала-тауского округа, а затем военного губернатора Семиреченской области (60–70 гг. XIX в.),¹ «изучил край так, что вряд ли кто найдется, чтобы знать так хорошо Туркестан, как он... Изучил нравы и обычаи степных жителей, как нельзя лучше».² 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 своим 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

¹ В состав Семиреченской области входили современные Алма-Атинская, Талдыкорганская, Семипалатинская области и северная часть Кыргызстана с г. Бишкек.

² Воспоминания генерал-лейтенанта Колпаковского. М., 1887. С. 11.

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».¹

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».² 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».³

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 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».

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

² КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2, Изд-е 8-е. М, 1970.

³ Там же. С. 491.

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.¹

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.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25. С. 136.

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.

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 смещение 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 культуре 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».¹ 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 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%.² 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...».³

Можно себе представить, какое чувство оскорбленности и приниженности охватило работников-казахов столичных учреждений в условиях такой открытой кампании, в которой на первый план выдвигались не их деловые качества занимае-

¹ Казахстанская правда. 1988. 9 января.

² Вечерняя Алма-Ата. 1987. 20 октября.

³ Вечерняя Алма-Ата. 1987. 20 октября.

мой 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 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».¹ 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

¹ Казахстанская правда. 1987. 18 сентября.

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.¹

Имперская политика никогда не была привлекательной. Процентомания представляла собой ее худшую форму. Она проводилась методами, задевающими 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 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

¹ Там же.

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 «перекося» 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%.¹ Аналогичная ситуация отмечена в Латвийской сельскохозяйственной Академии.²

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

¹ Правда. 1987. 18 февраля.

² Правда. 1987. 26 марта.

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 – 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).¹ 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.² Принятая ранее политика обеспечения опережающего темпа развития образовательного уровня народов национальных республик, особенно ранее отсталых среднеазиатских республик и Казахстана, начинавшая давать заметные плоды, сходилась 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

¹ Народное хозяйство СССР в 1984 году. М., 1985. С. 525.

² Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. Казахская ССР. М., 1962. С. 188.

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».¹

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, независимо от их национальной принадлежности. Имеется в виду – меньше подчеркивать и напоминать, кто какой национальности».² 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 оглашать сопоставительные таблицы, составленные по принципу, какое кресло или вузовскую парту занимает представитель какой национальности».³ 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».⁴

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

¹ Из выступления первого секретаря Целиноградского обкома партии А.Г. Брауна //Казахстанская правда. 1988. 7 июня.

² Из выступления Министра иностранных дел Казахской ССР М.И. Исиналиева //Казахстанская правда. 1988. 8 июня.

³ Нурпеисов А. Будить в человеке совесть //Литературная газета. 1988. 24 февраля.

⁴ Киргизстан Маданияты. 1987. 17 декабря.

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».¹ 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».²

«Национальное регулирование», проводимое в автономиях, противоречило нормам Конституции и других законов, регулирующих образование и поступление в высшие учебные заведения. Дети, независимо от их социального происхождения – из рабочих лиц, крестьян или интеллигенции, обладали равными правами. Закрыть 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.

¹ Казахстанская правда. 1987. 10 ноября.

² Казахстанская правда. 1988. 9 января.

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 подготовку и на теоретическое обоснование изменений в политической реорганизации 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.¹

Действительно, самый начальный и сложный период устроения 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 жизненность. Однако он не только не исчерпал себя, наоборот, перед ним, как и перед обществом в целом, возникали все новые проблемы, не менее сложные, чем раньше. Однако идеологическая машина набирала темп и работала в заданном направлении.

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

За два десятилетия до перестройки в теоретическом арсенале по национальному вопросу значительное место стали занимать проблемы федерации и национальной государственности, большей частью подводившие 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. Суслов, 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».¹

Политика слияния наций фактически сняла с повестки дня все другие вопросы жизни национальностей, кроме вопросов,

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

прямо ведущих к такому слиянию.¹ Национальное своеобразие культуры и традиций, образа жизни, языка, хозяйственного уклада и мышления, возникающие на их базе интересы и проблемы если не игнорировались 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...».²

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.

¹ См. Зиманов С.З., Рейтор И.К. Национальная советская государственность и сближение наций. Алма-Ата, 1984.

² Уравкин Г.Н. В кадре – республика // Правда. 1989. 29 января.

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.¹ 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 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,

¹ 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.

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 ссылался на «затухание» интереса прежде самоопределившихся наций к формам своей национальной государственности.¹ 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».² Признавая ходячий тезис о том, что система советской национальной государственности является гарантом национальной свободы и развития, он делает следующий вывод:

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

² Семенов П.Г. Нация и национальная государственность в СССР// Вопросы истории. 1996. № 7. С. 81.

«Уже сейчас можно с уверенностью сказать, что с этой стороны национальная государственность и федерация в целом выполнили свою историческую миссию».¹ 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.² 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 отрицание 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 в должной мере не раскрылись и не были использованы в интересах развития многонационального государства и в интересах всестороннего и равноправного развития наций и народностей.

¹ Семенов П.Г. Программа КПСС о развитии советских национальных государственных отношений // Советское государство и право. 1961. № 12. С. 28.

² См.: Доклад председателя Конституционной комиссии Л.И. Брежнева по итогам обсуждения проекта Конституции на сессии Верховного Совета Союза ССР в октябре 1977 г.

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».¹

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 воплотились 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

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

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, 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».¹ 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

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

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 общественнознания – 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 середине XX века нацизма) сходства с принесшей человечеству столько бед идеологией национализма».¹

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.

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

7. НАЧАЛО РЕФОРМ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЦИИ

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

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 износилась. Радикальные преобразования, которых все больше стали требовать сами республики, и частичные 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,

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

² Там же. С. 184–185.

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 межнациональных 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 первым 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».¹ 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 реформироваться 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

¹ Советское государство и право. 1989. № 1. С. 30.

право «переходить на полный хозрасчет и самофинансирование» (В.О. Миллер, А.Р. Палтсер).¹

На совещании отмечалось, что ленинское определение федерации как союза равных «давно предано забвению» (А.А. Баргусявичюс); «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).²

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

¹ Советское государство и право. 1989. №1. С.30.

² Там же. С. 30–48; №2. С.18–33.

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».¹ 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 численности и наличия национально-территориальных образований, Союзы национальных общин»,² 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

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

² Шантарин П. Приоритет общения //Правда. 1989. 6 сентября.

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.

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».¹

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

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 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»,¹ «стремление представить конфедерацию предпочтительнее федерации».² 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

¹ Михалева Н., Папидзе Ш. Федеративный Союз //Правда. 1989. 12 июля.

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

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 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 неменьшей 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?»¹

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.

¹ Правда. 1990. 16 января.

в конечном итоге обеспечивающие жизненность 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 меж-национальные отношения не могут не строиться на началах демократии и равноправия, взаимоуважения и свободного развития народов».¹ 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 развития, типов республиканских хозяйственных связей, взаимоотношений становится реальностью. На очереди переход к большей гибкости федеративных связей».²

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.

¹ Горбачев М.С. Социалистическая идея и революционная перестройка// Правда. 1989. 26. 12.

² Взаимный интерес, взаимная ответственность //Правда. 1990. 16.01.

На Пленуме ЦК КПСС предлагались различные модели коренного преобразования и переустройства федерации. «Риску 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».¹

В основном в этом же русле выступили и другие. «Наш идеал, – говорил В.И. Вялис из Эстонии, – это не унификация, а единство многообразия».²

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».³

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».⁴

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».

¹ Правда, 1990. 7 февраля.

² Там же.

³ Правда, 1990. 8 февраля.

⁴ Там же.

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».¹

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».²

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

¹ Там же.

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

к двухпалатной структуре Верховного Совета не только в союзных, но и в автономных республиках. В основном это мыслилось так: одна палата будет представлять 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».¹

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

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

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.

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».¹ Депутат от Молдавии, говоря о

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

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».¹ 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!».²

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.

¹ Из выступления народного депутата СССР И.Д.Хадыркэ // Известия. 1989. 23 декабря.

² 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. При этом 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 тугой узел завязываются и экономические, и социальные, и духовные проблемы».¹ В этом смысле национальная политика, можно 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

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

один из запущенных» и что «одно из тяжких наследий культа – извращение ленинской национальной политики».¹ 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, не столько их экономические, сколько политические аспекты скоро стали гвоздем проблем перестройки. В этом не было ничего противоестественного, 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.

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

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 распоряжалась одной пятой частью государственных централизованных капиталовложений.¹ 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».²

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

¹ К гармонии интересов // Известия. 1989. 30 марта.

² Там же.

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».¹

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 обратиться 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 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

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

составляющих его союзных республик, их суверенитет лишь в пределах ст. 14 Конституции СССР 1936 года».¹ Аналогичная трактовка дана во втором издании: «Вне пределов компетенции СССР союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно, полностью сохраняя свои суверенные права».² 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)».³

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

¹ Большая Советская Энциклопедия. Первое издание. Т. 53. М., 1946. С. 95.

² Большая Советская Энциклопедия. Второе издание. Т. 40. М., 1957. С. 234.

³ Большая Советская Энциклопедия. Третье издание. Т. 24. кн. 1. М., 1976. С. 277.

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 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.¹ 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

¹ 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.

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.¹ 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 ленинских идей и принципов, в соответствии с которыми эта проблема решена, а также характеристики путей и результатов ее решения».²

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,

¹ Правоведение. 1966. № 3. С. 149.

² Вихарев С.Р. В.И. Ленин о суверенитете союзных республик. Минск, 1969. С. 9.

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 устанавливать 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».¹ 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».²

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

После принятия закона, расширяющего экономическую самостоятельность прибалтийских республик, другие союзные

¹ Правда. 1989. 2 декабря.

² Там же.

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».¹

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.²

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

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

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

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 – 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. Подобного 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).¹

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

¹ Известия. 1989. 23 декабря.

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.¹

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.²

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.³

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

¹ 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.

² Известия. 1990. 21 февраля.

³ Правда. 1990. 21 февраля.

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 кощунственно 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 ускорилось: одно качественно новое накладывалось на другое. Ломались 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 внутривнутриполитических 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 ряде 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.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН ДОЛЖНЫ БЫТЬ РЕАЛЬНЫМИ И ГАРАНТИРОВАННЫМИ	3
Всенародное обсуждение	3
Предстоит преодолеть старую схему	4
Право на труд и вознаграждение за него	8
ПРАВИТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ НЕ ХВАТАЕТ РЕШИМОСТИ.....	10
НУЖНА СИЛЬНАЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.....	14
ПАРЛАМЕНТСКАЯ ИЛИ ПРЕЗИДЕНТСКАЯ?.....	18
Мнения.....	18
На партийной основе... ..	18
Парламент и президент взаимно терпимы.....	21
Превалирует все же закон	24
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ - КОРЕННОЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЕ.....	26
Адресуется власти	26
Обновление в судебных органах – настоятельная задача	27
О прокуратуре и о центре координации борьбы с преступностью	30
О следственном аппарате.....	33
Каким должно быть Министерство юстиции?.....	34
Кадровое обновление – одно из условий проведения правовой реформы	36
САМОРОСПУСК СОВЕТОВ - ПРОЯВЛЕНИЕ РЕФОРМАТОРСКОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО СОЗНАНИЯ.....	38
КТО РАЗРУШАЕТ СУДЕБНУЮ СИСТЕМУ?.....	41
ВОПРОС О ДВОЙНОМ ГРАЖДАНСТВЕ В КАЗАХСТАНЕ	44
НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ – ЭТО ЛИШЬ НАЧАЛО КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ	49

Основной закон переходного периода	49
Конституционная реформа и новый Парламент	51
О конституционной культуре.....	54
НУЖНА ПЕРЕСТРОЙКА САМОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ.....	55
ВРЕМЯ ТРЕБУЕТ ПЕРЕСТРОИТЬ РАБОТУ ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА	61
О РАБОТЕ ДЕПУТАТА ВНЕ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ.....	66
КАКИМ ДОЛЖЕН БЫТЬ ВЕРХОВНЫЙ СОВЕТ?.....	70
НЕ НАДО РАСШАТЫВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСТОИ	76
ЗАКОННОСТЬ – ЭТО СЕГОДНЯ ПРОБЛЕМА НОМЕР ОДИН	84
ОН ВТОРОЙ РАЗ ВЕРНУЛ АЛЬ-ФАРАБИ НА КАЗАХСКУЮ ЗЕМЛЮ.....	86
ПОРА ПОГОВОРИТЬ ОБ ОШИБКАХ.....	91

С. Зиманов

КОНСТИТУЦИЯ И ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН.....	95
--	----

ОТ АВТОРА.....	96
----------------	----

РАЗДЕЛ I

РАСПАД СОЮЗА ССР.

ПРИНЯТИЕ ДЕКЛАРАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ КАЗАХСКОЙ ССР.....	100
--	-----

Союзному договору быть или не быть?!	102
--	-----

Обновленный Союз и Российская Федерация	114
---	-----

Подготовка проекта Декларации о государственном суверенитете.....	117
--	-----

Документ исключительной важности	121
--	-----

РАЗДЕЛ II

ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ ПЕРВОЙ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	127
--	-----

О концепции и структуре Конституции Казахской ССР	129
---	-----

Проект Конституции (подготовительный этап)	138
Экспертное заключение по первому проекту Конституции Республики Казахстан.....	140
Конституция Республики Казахстан. Проблемы и предложения.....	145
РАЗДЕЛ III	
О ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕ	
	168
Сильная исполнительная власть или безвластие	168
Правительству республики не хватает решимости	176
Президентская власть. Надежды и проблемы	183
Правоохранительной системе - коренное преобразование	193
Не надо расшатывать государственные устои.....	205
РАЗДЕЛ IV	
ПАРЛАМЕНТ И ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО	
Повысить правовую культуру Парламента.....	215
Некоторые вопросы законодательства	220
Решения райсоветов могут привести к роспуску Парламента	224
Время требует перестроить работу Парламента и Правительства	240
Мысли о новом Парламенте	245
Нужны новые законы, а их нет. Как быть?	251
О работе депутата вне Верховного Совета республики.....	257
Вопрос о двойном гражданстве в Казахстане	261
Даже сейчас можно и нужно найти средства для поддержки ветеранов и инвалидов.....	266
Ближайшие задачи и меры пенсионной реформы в Казахстане	270
Об иммиграционном законодательстве в республике.....	279
РАЗДЕЛ V	
НОВЫЙ ЭТАП КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ.....	
	286

«Конституция-93» – это лишь начало конституционной реформы	286
Каким должен быть Верховный Совет	291
Нужен ли такой Конституционный суд?	296
Конституционная реформа и ее проблемы	304
Нужна сильная президентская власть, но не диктатура	307
Как сделать Парламент эффективно работающим	311
Судебной реформе быть или не быть?	315
Конституция и реорганизация гос. аппарата	317
Нужен работающий Парламент	321
Конституция и национальная государственность	327
В ДЕМОКРАТИЮ ГЛАДКОЙ ДОРОГИ НЕТ	334
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АВТОНОМИЗАЦИИ В СССР	339
ВВЕДЕНИЕ	340
1. СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ МОДЕЛИ АВТОНОМИЗАЦИИ РЕГИОНОВ	349
2. ФОРМЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ АВТОНОМИЙ	368
3. СОЮЗНАЯ РЕСПУБЛИКА – ВЫСШАЯ ФОРМА СОВЕТСКОЙ АВТОНОМИИ	381
4. ЭТНИЧЕСКАЯ СТРУКТУРА СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК	395
5. КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ	410
6. ТОТАЛИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО И ФЕДЕРАТИВНАЯ СИСТЕМА	431
7. НАЧАЛО РЕФОРМ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАЦИИ	441
8. УГЛУБЛЕНИЕ КРИЗИСА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И НАЧАЛО РАСПАДА СОЮЗА	459
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	474

Салык Зиманов: Полное собрание сочинений. 10 томов.
Алматы. «Медиа-корпорация «ЗАН», 2009. VIII том. - 480 стр.

Руководитель проекта:
Сафинов К.Б., проф., д.ю.н.

Руководитель редакционной коллегии:
Майлыбаев Б.А., д.ю.н.

Члены редакционной коллегии:
Раимханов М.С.
Сембеков М.М.
Мухамбедьярова А.Т.
Толегенов К.Ж.

Корректор Байсеитова Б.З.

ТОО «Медиа-корпорация «ЗАН», г. Алматы,
ул. Х. Досмухамедова, 686, (уг. ул. Карасай батыра),
тел. 8 (727) 292-43-43, факс 8 (727) 292-79-61
e-mail: info@zanmedia.kz
www.zanmedia.kz

Подписано в печать
Формат 60x90 /16 . Гарнитура Times New Roman KZ.
Печат офсетная. Тираж 500 экз.
Заказ № 049

Отпечатано в типографии ТОО «Алан-2030»
при содействии типографии ТОО «Медиа-корпорация «ЗАН»

