

**УЧЕБНОЕ
ПОСОБИЕ**

X2 (5Каз)

Н 904

Е. К. Нурпеисов

А. К. Котов

**ГОСУДАРСТВО КАЗАХСТАН:
ОТ ХАНСКОЙ ВЛАСТИ –
К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ**



УЧЕБНОЕ
ПОСОБИЕ

Е. К. Нурпеисов
А. К. Котов

ГОСУДАРСТВО КАЗАХСТАН:
ОТ ХАНСКОЙ ВЛАСТИ -
К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ
РЕСПУБЛИКЕ

АЛМАТЫ
"ЖЕТИ ЖАРҒЫ"
1995

ББК67.3 Каз.
Н 90

*Одобрено Научно-методическим советом
Министерства юстиции Республики Казахстан.*

Рецензент:
кандидат исторических наук *Б.Г. Аяганов.*

Нурпеисов Е.К., Котов А.К.

Н90 Государство Казахстан: от ханской власти - к президентской республике. - Алматы: "Жеті жарғы", 1995. - 88 с.

ISBN 5 - 7667 - 3124 - 8

В учебном пособии освещаются историко-правовые вопросы становления государственности Казахстана с древнейших времен и до наших дней. Особое внимание уделено современным проблемам деятельности государственной власти в Казахстане, осуществлению конституционного принципа разделения властей.

Для студентов юридических вузов.

1202000000 Н⁰³¹ 34-95
419(05) - 95

ББК 67. 3 Каз.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие дополняет и углубляет основные учебные курсы: "Конституционное право Республики Казахстан", "История государства и права Республики Казахстан" и "Международное публичное право". Учебная литература, имеющаяся по названным предметам, как правило, отражает традиционные взгляды и концепции, длительное время не подлежавшие пересмотру или не вызывавшие особых споров.

Историческая правда, открывающаяся взору ученых в постсоветский период государственного развития суверенного Казахстана, необходимость углубления знаний новой генерации профессиональных юристов вынуждают отказаться от принятых стереотипов периодизации становления и правопреемственности нашего государства; в вопросах устройства и организации в нем власти; видения самостоятельной роли Республики Казахстан на международной арене; поиска форм евразийской интеграции суверенных государств.

Эти и другие ключевые вопросы новейших учебных программ курсов конституционного права, истории государства и права Республики Казахстан, а также курса современного международного публичного права раскрываются в динамике и естественных эволюционных противоречиях с общечеловеческих позиций.

Такой подход поможет студентам лучше и полнее разобраться в изучаемых юридических дисциплинах, а преподавателям - освещать их по-новому, творчески и в максимально доступном объеме специальных знаний.

В конце каждого раздела после текстуального раскрытия темы даются вопросы для закрепления полученных знаний и их проверки.

Учебное пособие предназначено для студентов и аспирантов, а также преподавателей высших юридических учебных заведений для углубления знаний по учебным курсам: "Конституционное право Республики Казахстан"; "История государства и права Республики Казахстан", "Международное публичное право".

Авторы выражают искреннюю признательность рецензенту - кандидату исторических наук, доценту Б.Г. Аяганову за конструктивные замечания и ценные советы.

ПЕРИОДИЗАЦИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЗАХСТАНА

Объект познания государствоведения и историко-правовой науки - не всегда есть объект сложившийся и, во всяком случае, не заверченный. Поэтому данные дисциплины охватывают не только существующие, сформировавшиеся реалии государственно-правовой действительности, но также непременно и процессы их становления и развития до нынешнего качественного уровня. Заметим, что т.н. сформировавшийся объект познания любой юридической науки не остается неизменным, без влияния объективных и новых субъективных факторов, без развития своих отдельных сторон и саморазвития в целом.

Государственность Казахстана в этом смысле - не просто формальный юридический результат ее официально-политического провозглашения Декларацией о государственном суверенитете (25 октября 1990 г.) и Конституционным Законом о государственной независимости (16 декабря 1991 г.) в процессе и после распада СССР. Она вбирает весь путь становления на земле Казахстана социогенетической цепочки, включая исходный пункт - человеческую свободу, затем: собственность - право - государственность и конечный результат - государство Республика Казахстан, являющего собой лишь определенную развитость социального целого и служащего исходным пунктом его укрепления и саморазвития (особенно для все более полного осуществления своих социальных функций в казахстанском обществе и мировом общении государств и народов). "Реальное целое, по-видимому, можно считать уже возникшим в тот момент, когда становящееся новое содержание проходит через все такие формы или способы развития, которые, смыкаясь на определенной ступени с исходной формой, приобретают способность начинать движение снова"¹.

¹ Диалектическая логика. Категории сферы сущности и целостности / Под ред. Ж.М.Абдильдина. Алма-Ата.: Наука. 1987. С. 249.

Свобода как дикость или "абсолютная свобода" для индивидов становится бытием государственности и в государственности. Бытие государственности, будучи неполной совокупностью элементов политической организации власти - суверенностью, обусловливается естественным неравенством способностей людей и одинаково безмерными их притязаниями на личную свободу, власть и собственность. Поэтому необходима централизация общественной власти для их равноправного объединения. Следовательно, бытие государственности закономерно предстает в истории как становление суверенитета либо как разрушение этой государственности, преобразование и поглощение ее другим, суверенным государством. Наличное бытие суверенитета реального, каков он по форме и по содержанию, - есть результат процесса становления свободы как права в виде правового государства в международном правопорядке.

Современное наше государство - не просто политический результат постсоветского развития Казахстана, как собственная его конечная мера. Оно есть и всегда будет как результат вместе со своим становлением в процессе многовекового этнополитогенеза коренной нации, демографических и др. государствообразующих исторических процессов на земле Казахстана. Для того, чтобы исследовать становление государственности Казахстана, прежде всего следует брать во внимание проблемы территориального основания государственности и историческое время ее становления.

Сегодняшнее становление суверенного Казахстана - отношение прошлого, настоящего и будущего его государственности в непрерывном во времени процессе этнополитогенеза. Однако эта непрерывность вовсе не означает его количественной и качественной неизменности в различные отрезки исторического времени. В зависимости от соотношения количественных и качественных изменений в вызревании элементов суверенности историческое время этнополитогенеза кочевых племен можно дифференцировать на эпохи и периоды. И те, и другие отражают становление государственности Казахстана, но не тождественны по своему значению и содержанию.

Эпоха этнополитогенеза характеризуется определенной целостностью черт параллельного и взаимообусловленного этнического и политического развития общности людей, которые образуют новое качество государственности. Период - также отрезок исторического времени, наполненный теми или иными изменениями, носящими характер количественных накоплений и трансформации отдельных черт и элементов государственности, но еще не образующими ее нового качества;

однако они готовят его своим внутренним временем вызревания. Новое качество, присущее той или иной эпохе этнополитогенеза, - это вызревание хотя бы одного элемента суверенного государства: надродовой или надплеменной общности людей; относительно устойчивого очертания территориальных владений; появление центральной верховной власти или установление административно-территориального деления; системы налогообложения; института повинностей или же возникновение института гражданства (подданства) с оформлением прав и обязанностей индивидов.

Период этнополитогенеза содержит реальное становление (или моменты развития) государственности со многими случайностями, зигзагами, кажущейся дисперсностью. В нем воспроизводятся эмбриональные состояния отдельных элементов и переходные, нетипичные качества государственности. В рамках отдельного периода закономерности становления государства завуалированы многообразием наличного политического бытия.

Эпоха вбирает узловые моменты исторических периодов, решающие социальные факты, отражая основные противоречия и ведущие тенденции этнополитогенеза. Государствоведческое видение эпохи, вероятно, упрощает сложность, непрямолинейность истории, но высвечивает закономерности становления государственности: от начальных, упрощенных состояний отдельных его элементов - до полноценного качества, зрелой целостности верховной и независимой власти, объединяющей общность людей в один социальный организм.

Предлагаемый нами подход к пониманию этнополитогенеза в Казахстане, возможно, нетрадиционен, но вполне согласуется с законами процесса научного познания и отвечает требованию объективности (не партийности!). "Прошлое научной мысли рисуется нам каждый раз в совершенно иной и все новой перспективе, - говорил В.И.Вернадский. - Каждое научное поколение открывает в этом прошлом новые черты... Случайное и неважное в глазах ученых одного десятилетия получает в глазах другого нередко крупное и глубокое значение"¹.

Наличное бытие государственности Казахстана можно понимать по-разному. Либо это настоящее, консервирующее прошлое нации, либо это настоящее как начало будущего нации с правовым государством. Бесспорно, ключевой момент становления государства - это момент преемственности, удерживающий процесс развития в тенденциях этнополитогенеза. Однако прошлое, авто-

ритет обычая не следует доводить до такого значения для современного государства и общества, когда бы преодолевался разум или континуитет (непрерывность и тождественность существования). Преемственность в этнополитогенезе, каким бы ни было прошлое, не имеет права ставить под вопрос будущее.

Конституционное оформление в Республике Казахстан получило прогрессивное направление, что закрепляет непрерывность поступательного развития нашей государственности. Мерой дальнейшего становления государства Казахстан в постконфронтационную эпоху будет время национального возрождения и социальной модернизации страны. Это время - время стратегии переходного периода - может быть уплотнено, только будучи ежедневно наполняемо предметной деятельностью народа всей республики по достижению относительно полной фактической экономической и военной самостоятельности государства, превращению его из сырьевого, добывающего - в индустриальное, в хозяйственной основе своей преимущественно самодостаточное государство-экспортера.

Становление суверенитета Республики Казахстан де-факто рассчитано на период, измеряемый 15-20-ю годами, в три этапа, начиная с 1992 г.¹.

Вполне возможно, что все они будут успешно пройдены казахстанским обществом. Стартовый социальный и экономический потенциал республики, взвешенный прагматизм ее лидеров позволяют утверждать это с большой долей вероятности. Однако становление государства предполагает еще и отлаживание оптимального механизма конституционного разделения властей и выработку сообразно казахстанской специфике собственного типа развитой конструктивной демократии. Этот аспект становления государства, по-видимому, будет охватывать во времени продолжительность жизни не одного поколения казахстанцев.

В целом становление и развитие нашего государства неразрывны и непрерывны во времени. Накопление полноценного качества государства открывает новые возможности социального развития. Осуществление перспектив всестороннего общественного развития Казахстана укрепляет его государственный суверенитет в мире и повышает авторитет в глазах граждан. Заметим, что процесс этот лишь тогда ценен и плодотворен, если он непрерывен и нарастающ. По существу дальнейшее становление Республики Казахстан - есть наша воля к процветанию Родины. Она же у здравомыслящего об-

¹ См.: Назарбаев Н. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. Алма-Ата.: Дауір. 1992. С. 43-45.

щества и его государственных деятелей не может быть преходящей, временной. Президент Республики Казахстан пишет о непрерывности такого становления нашего государства: "В связи с исчерпанием содержания и целей стратегии переходного периода потребуется разработка другой стратегии Казахстана с учетом его нового качества и новой роли в мировом сообществе"¹.

Будущее Казахстана бесконечно, как, впрочем, бесконечно прошлое его истории.

Однако становление государственности в процессе этнополитогенеза на этой земле не выходит за пределы исторически обозримого, пусть и не всегда достаточно полного. Смена на исторической арене нынешнего Казахстана одних племенных объединений другими "вовсе не означает полного исчезновения первых - древние племена сохранялись во вновь возникших этнических и политических структурах часто под другими названиями и формировали новые народы, претерпевавшие свои деформации. Судьба каждого из них неотделима от судьбы соседей и сородичей.

Единство и преемственность в истории и культуре евразийских степей, возникшие в начале бронзового века, достигшие расцвета в скифское время, не исчезли, а лишь окрасились в новые этнические цвета с наступлением древнетюркской эпохи"².

Как и многие другие народы, предки казахов пришли к своей общей государственности в средние века нашей эры. С позиций изучения основного предмета казахстанского государствоведения - становления суверенитета Республики Казахстан - этнополитогенез казахов как исторический процесс обретения национальной государственности представляется возможным условно, с известной для исторической периодизации долей схематизма дифференцировать на четыре эпохи, охватывающие во времени несколько тысячелетий. Деидеологизированный взгляд государствоведов позволяет ретроспективно отнести к ним следующие эпохи этнополитогенеза:

I-я - эпоха потестарной организации совместного бытия степняков³ - предков казахов; II - эпоха династиче-

¹ Назарбаев Н.А. Указ. работа. С. 45.

²Кляшторный С.Г., Султанов Г.И. Казахстан: летопись трех тысячелетий. Алма-Ата.: Рауан. 1992. С. 76-77.

³Это была потестарная организация естественных сообществ степняков, в которой первоначально власть была локальной, нецентрализованной, а отношения между индивидами, родами и племенами больше строились на личной зависимости, нежели на общих отношениях подчинения. Властеотношения были неполитическими по своему характеру, т.к. не охватывали достаточно большие группы людей и разнообразие их интересов.

ской казахской государственности; III - эпоха конституционной эволюции Казахстана к государственному суверенитету; IV-я - эпоха суверенного государственного развития Республики Казахстан в мировом сообществе государств и солидарных наций.

1. Какие главные вехи в истории становления государственности Казахстана вы могли бы выделить?

2. Как вы понимаете непрерывность становления государственности Казахстана?

3. Сравните родственные понятия "государство" и "государственность". В чем их сходство и различие?

ВЛАСТНАЯ САМООРГАНИЗАЦИЯ КОЧЕВНИКОВ И ДИНАСТИЧЕСКАЯ КАЗАХСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

Процесс образования государственности у казахов и становления суверенитета Республики Казахстан протекал в многообразных формах и внутренних периодах, весьма сложно и непрямолинейно, хотя это был и есть (с точки зрения национального государственного развития) единый исторический процесс. Пройдя гипотетическую "стадию дикости", когда доминировали отношения "homo homini lupus est", или то же, что состояние "абсолютной свободы", которое преодолело на Земле человечество почти во всех своих составляющих живых частях, предки казахов также самоорганизовывались в родовые и племенные общины и затем союзы племен. Особенности их социального и политического развития определялись потребностями естественного для данной географической и климатической среды обитания, кочевого способа производства и образа жизни, потребностями в пастбищах и целесообразном их распределении по районам и сезонам кочевок, в обмене продуктами труда с земледельческими сообществами, в защите от врагов и для расширения собственного жизненного пространства¹.

Примерно в этот период появляются общественная власть родового старшинства и затем племенное вождество. Учреждалась эта власть на сходах и курултаях обитателей Степи и наделялась полномочиями разбирать споры между сородичами и соплеменниками, формировать и командовать подразделениями воинов. Земля и скот принадлежали целым родовым и племенным пастбищно-кочевым общинам. Этот период (при-

существовали с древних веков, потому что являлись способами адаптации этносов к ландшафтам" (Древняя Русь и Великая Степь. М.: Мысль. 1989. С. 43).

близительно VII—III вв. до н.э.) в эпохе потестарной власти и организации социумных отношений у предков казахов можно назвать догосударственным периодом их этнополитогенеза.

Переходной стадией к раннегосударственному периоду здесь стало образование саками и массагетами племенных союзов. Так, большинство племен, обитавших на территории нынешнего Казахстана, входило в сакский племенной союз и в савроматскую конфедерацию племен. На этой стадии укрупнение общности степняков влечет появление новых органов общественной власти и своеобразное их разделение - это племенной совет, верховный вождь и военачальник. Организованные таким образом племена превращались в значительную геостратегическую силу. Истории известны их выступления против персидских царей (Дария и Ксеркса - VI—V вв. до н.э.), Александра Македонского и его наследников (IV - нач. III вв. до н.э.)¹.

Раннегосударственный период потестарной эпохи продолжался примерно до V в. н.э. и характеризовался утверждением на геостратегической арене новых племен, сменивших саков. В Семиречье - усунь, в районах Каратау и среднего течения реки Сырдарья - кангюи, на севере и северо-востоке нынешнего Казахстана несколько позже - кипчаки самоорганизовывались в схожие государственные образования по типу "степной военной демократии". Более сложное устройство власти имели жившие в западной части нынешнего Казахстана хунны (гунны), союз которых для лучшего управления делился на 24 родовые группы, возглавляемые родовыми вождями. Каждая из них имела свое родовое войско-ополчение. Войско всего союза у хуннов было организовано по военно-десятичной системе. Высшая власть в их государственном образовании принадлежала шаньюю ("величайшему"), при котором состоял царский совет, избираемый из числа членов ведущего рода и нескольких представителей родовых групп.

К периоду ранней государственности на территории нынешнего Казахстана (с VI по VIII в. н.э.) можно отнести Западно-тюркский каганат с центром власти в Семиречье (603 г.), занимавший обширную территорию между реками Чу и Или, между Чу и Таласом. Необходимо отметить появление в этот период в связи с ростом централизованности власти в лице кагана понятия "эль, (ель)"²,

¹ См.: *Асфендияров С.Д.* История Казахстана с древнейших времен. Алма-Ата.: Казак университеті. 1993. С. 14-22.

² Не отсюда ли в современном казахском языке сохранилось выражение: "Ел аман ба?" ("Как народ, жив ли народ?").

которое означало населенную различными племенами (карлуками, кангюями, усунями и др.) единую страну. Все они были подвластны "небоподобному" кагану и тем самым как бы уже объединялись в народ, живущий на определенной территории. К тому же в земледельческих районах Западно-тюркского каганата были учреждены шесть округов, что представляло, на наш взгляд, важную прерогативу центральной власти по административному делению территории.

Каган созывал совет, в который входили члены его рода, племенная знать (беки), наместники округов (тарханы) и воины из личной дружины кагана (огланы). Этот период в становлении верховной власти, точнее, ее вневременности в интересах стабильности сообществ степняков знаменателен утверждением института наследования верховной власти. На ее содержание и для укрепления вооруженной силы принуждения с завоеванных территорий собиралась дань. Каган также обладал военной властью, высшими жреческими функциями, разбирал споры между племенами, распоряжался маршрутами кочевков и пастбищами, назначал должностных лиц.

В этот период государственности на территории нынешнего Центрального Казахстана возникли такие этнополитические раннегосударственные образования, как найманский и кирейтский союзы (VIII—XIII вв.), союзы кимаков и кипчаков (VIII—XI вв.), Государство караханидов на юге и юго-востоке (X в.). По принципу устройства власти они во многом схожи с предшествующими государственными образованиями, однако здесь центральная власть в большей степени опирается на удельный принцип управления территориями расселения племенных союзов (улусы); ею стала вводиться военно-ленная система. Верховный правитель даровал своим родственникам и приближенным право на получение налогов с населения, что укрепляло иерархию власти и усиливало зависимость от нее все большего числа людей.

В рамках эпохи потестарной власти увеличивалась степень централизации общественной власти, усложнялась структура ее субординации, все большие массы кочевников - от нескольких сот тысяч до полумиллиона и свыше человек - охватывались общим для всех порядком и обычаями, выгодным для них укладом общественной жизни. Одной из главных причин направленности процесса этнополитогеиза предков казахов в сторону становления сильно централизованной, иерархизированной власти следует назвать довольно частые вооруженные столкновения между родами и племенами ко-

чевников из-за распределения и перераспределения пастищ. Отсутствие единой власти превращало эти столкновения в непрерывные конфликты, затрудняло хозяйственный обмен с земледельческими общинами и препятствовало развитию общества, складыванию казахской народности.

Эпоха потестарной власти с ее догосударственными и раннегосударственными периодами подготавливала эпоху династической казахской государственности. Однако естественный процесс складывания казахской народности и становления собственной суверенности не единожды в истории Казахстана испытал сильное деструктивное воздействие, которое либо приостанавливало, либо уводило этнополитогенез в сторону от общего вектора становления государства Казахстан. Таковыми в этнополитогенезе были мощные миграционные потоки, неопределенность границ, смешение и исчезновение этнических групп и др.¹ Начавшийся здесь процесс складывания надплеменной этнической общности сдерживался нашествием в нынешние Среднюю Азию и Казахстан орд Чингисхана (нач. XII в.). Хотя, с другой стороны, оно обеспечивало относительно мирное существование и безопасность людей, смягчало проникновение ислама.

Лишь после распада монгольских улусов хана Джаята на юго-востоке и хана Джучи на северо-западе нынешней территории Казахстана (XIV-XV вв.) вновь стали возникать этнополитические государственные образования, например, Ногайская орда с весьма структурированной центральной властью в XV-XVI вв.² Открылись возможности постепенного перехода от локального типа власти племенных биев и объединения степняков под властью потомков Тука-Тимура, 13-го сына хана Джучи, к "тотальному" типу власти и объединению всех кочевых племен и союзов под начало собственных вождей в один народ.

С конца XV века начинается эпоха собственной династической государственности казахов с образованием в 1470 г. Казахского ханства³ - итог противоречивого многовекового взаимодействия и взаимопроникновения политических и этносоциальных процессов, происходив-

¹ См.: Гумилев Л.Н. Указ. работа. С. 15-19; 38-43.

² См.: История Казахстана с древнейших времен до наших дней. Очерк / Под ред. М.К.Козыбаева и др. Алматы.: Дауір. 1993. С. 113-114.

³ В научной литературе по истории Казахстана называются и другие даты образования Казахского ханства. Так, М.Х.Абусеитова и другие относят это событие к 1465-1466 годам.

ших на территории нынешней Центральной Азии. В этнополитогенезе кочевых племен нельзя не отметить особую важность события тех времен, которым стала откочевка в 1459 г. потомков основателя династии казахских ханов Урус-хана¹ - Джанибека и Гирея - с преданными им племенами. Значение этого события в том, как отмечают казахстанские историки², что оно ускорило процесс сложения казахской народности в результате выделения и обособления из конгломерата родов, племен и формирующихся народностей Восточного Дешт-и Кыпчака, каким было здесь население к нач. XV столетия, известное под общим собирательным названием узбеки³.

Из Узбекского улуса выделились и перекочевали в Семиречье не просто разрозненные племена, недовольные политикой хана Абулхайра, но объединение родов и племен численностью до 200 тыс. человек, которые составляли в Дешт-и Кыпчаке население улусов потомков Урус-хана. Древние рода жалаир, найман, алчин, кипчак и др. стали этническими компонентами казахской народности. Наричательное слово "казак"⁴, первоначально обозначавшее - свободный, скиталец, изгнанник или группу кочевников, которые отделились, вышли из какой-то подвластности и противостоящие ей, приобрело этнополитический смысл. Тюркоязычные племена, объединенные под властью потомков Урус-хана, обрели самоназвание и окончательно стали называться, правда, не без субъективных видоизменений, казаками, а страна их - Казакстан. Новое этнополитическое качество

¹ Утемиш-хаджи. Чингиз-наме. Факсимиле, перевод, транскрипция, текстологические примечания, исследование В.П.Юдина. Алма-Ата.: Гылым. 1992. С. 61-67; 71-75.

²См., например: *Абусейтова М.Х.* Казахское ханство во второй половине XVI века. Алма-Ата.: Наука. 1985. С. 39-40.

³Свидетельствует об этом событии видный средневековый историк Востока Мухаммад Хайдар в "Тарих-и Рашиди" (См.: Материалы по истории казахских ханств XV - XVIII веков. Извлечения из персидских и тюркских сочинений. Алма-Ата.: Наука. 1969. С. 195-198).

⁴ О версиях его происхождения см.: *Шакарим Кудайберды-улы.* Родословная тюрков, киргизов, казахов и ханских династий. Алма-Ата.: Жазушы. 1990. С. 41-42; *Тынышпаев М.* Материалы к истории киргиз-казакского народа. Ташкент.: Восточное отделение Киргосиздата. 1925. С. 31-41. Глубокий взгляд на происхождение этнонима "казак" обосновывает М.Козыбаев в статье "Откуда "есть-пошла" казахская земля" // Мысль. 1994. № 1. С. 79-80. Многосторонне анализирует эту проблему и *Б.Г.Аяганов* в монографии: Государство Казахстан: эволюция общественных систем. Алматы.: Жазушы. 1993. С. 9-14.

степняков, утвердившихся на земле Семиречья, положило начало развитию собственно казахской государственности, а термины "казак" и "узбек" стали обозначать еще и разделение людей по месту жительства, очерченного уже своего рода политическими границами.

Вплоть до смерти последнего казахского хана Тавекель-Мухаммад-батыр-хана (Тауке) в 1718 г. и превращения трех казахских жузов в самостоятельные ханства в эпоху казахской государственности этот отрезок времени можно выделить как почти 300-летний период централизованного этнополитического объединения казахов, которое являлось ничем иным, как государством (парадоксально, что факт Казахского ханства исторически достоверен, а вот государства у казахов, в марксистско-ленинском унифицированном его понимании советской историографией, не было). В этот период, например, в ханство сына Джанибека хана Касыма (1511-1523 гг.) под одной его властью был объединен в эль, один народ более миллиона казахов¹. К этому времени относятся общие для них узаконения: "Қасым ханның қасқа жолы" ("Касыма праведный путь"), (XVI в.), служившее основным законом; "Жеті жарғы" ("Семь узаконений") хана Тауке (вторая пол. XVII в.), закреплявшее государственный строй и феодальное право казахов.

К этому же периоду этнополитогенеза относится интенсивное становление внешнеполитической правосубъектности казахского государства, в частности, можно привести пример самостоятельного установления по инициативе хана Тавеккеля (1586-1598 гг.) дипломатических отношений Казахского ханства с Москвой. "Официальные русско-казахские отношения, - писал В.Я.Басин, - начались, по-видимому, не позднее 90-х годов XVI века"². В первой четверти этого столетия казахи как самостоятельная народность стали известны и в Западной Европе.

Наследственная ханская власть периода централизованного этнополитического объединения казахов заключалась в верховном праве распоряжения всей территорией казахских улусов, распределении им пастбищ и маршрутов кочевков, водных источников³, в организации

¹ Этот факт, по-видимому, из "Тарих-и Рашиди", подтверждают различные источники (см., например,; *Шакарим Кудайберды-улы*. Указ. работа. С.38; *Кляшторный С.Г., Султанов Г.И.* Указ. работа. С. 276 и др.)

² *Басин В.Я.* Россия и казахские ханства в XVI-XVIII веках. Алма-Ата., Наука. 1971. С.78.

³ См.: *Еренов А.Е.* Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата.: Наука. 1963. С.52-54.

их вооруженной защиты, в праве издавать общеобязательные повеления, а также казнить и миловать. Хан вел переговоры с другими государствами, объявлял войну и мир, заключал союзы.

Казахское ханство XVI-XVIII вв. было иерархизированной социально-политической структурой, вобравшей в себя традиции кочевой государственности, сочетавшей элементы монархии¹ и феодальной республики. Ежегодно созывались курултай (народные собрания) в числе аристократов - старейшин и правителей родов, султанов - для решения совместно с ханом общегосударственных дел. Влиятельные родоначальники составляли при хане совет биев - законодательный орган. Би́и в родах олицетворяли судебную и административную власть и, в отличие от султанов - потомков чингизидов (сословие "ак-суйек"), составляли элиту "кара-суйек" - родовую знать².

Войско Казахского ханства формировалось из вооруженных отрядов ханов, султанов, биев и народного ополчения. Каждый род, жуз имели свое знамя (тамгу) и свой боевой клич (уран), но все войско выступало под одним небесно-голубым знаменем и ураном ханства. Общественные отношения регламентировались ханскими установлениями, адатом (обычное право казахов) и решениями совета биев (ереже). Политическими центрами Казахского ханства на протяжении полутора столетий (с кон. XVI до первой пол. XVIII в.) были города Ташкент и Туркестан.

Ханская власть того периода хоть и достигла в известной степени всеохватывающего характера и имела однородное этническое основание, однако элемент относительности в централизацию этой власти привносили борьба за власть султанов разных улусов и практически непрекращающиеся войны с узбеками и калмыками. Эти факторы препятствовали формированию такого необходимого элемента в становлении государственной власти Казахского ханства, как организация населения по территориальному принципу. Основой государственности оставалась родовая организация населения,³ а циклич-

¹ Л.М.Гумилев обращает внимание на это, называя ханов такими же суверенными государями, как германские императоры, греческие базилевсы, арабские халифы, китайские "сыны Неба". После распада Золотой орды казахи вернулись ко многим обычаям предков, которые он называет "республиканским строем" (Гумилев Л.Н. Указ. работа С. 436, 454).

² См.: *Зиманов С.З.* Общественный строй казахов первой половины XIX века. Алма-Ата.: Наука. 1958. С. 184-186.

³ Нельзя не отметить что название "род" с развитием государственности меняло свое первоначальное содержание и постепенно приобретало больший смысл - как "организация", нежели как связь.

ный характер скотоводческого хозяйства и кочевой образ жизни не обеспечивали необходимой стабильности ханской власти, а казахскому обществу - всеобщей целостности.

Следующий период в эпохе династической государственности казахов характеризуется рядом внутренних и внешних конкретно-исторических обстоятельств и ослаблением с нач. XVIII в. верховной ханской власти и обособлением жузов, постепенной утратой в них влияния ханов, вплоть до полной утраты ими власти к началу второй пол. XIX столетия. Начальному этапу присоединения Казахстана к России были присущи властеотношения протекторатно-вассалитетные¹, когда еще сохранялась относительная самостоятельность внутренней политики казахских ханов, "жалуемых" царской грамотой. Позже, когда в 20-х гг. XIX в. были юридически ликвидированы институты ханства, народных собраний и заменены "султанско-бийской системой" управления с опорой на старших султанов окружных приказов, султанов управителей волостей, аульных старшин, избираемых из представителей казахской знати, а также на суды биев с ограниченной юрисдикцией, внутривластные самостоятельность казахской государственности сводилась на нет.

Государственные властеотношения в Казахстане после реформ 1867-1868 гг. можно назвать колониально-вассальными, так как все оставшиеся элементы казахской государственности были нивелированы двузвенной системой управления. Она охватывала исключительно местный уровень и включала представительные органы - аульные и волостные сходы и должностных лиц, избираемых ими, но утверждаемых уездным начальником войска и генерал-губернатором области. На основании "Временного положения об управлении в Семиреченской и Сырдарьинской областях" (11 июля 1867 г.) и "Временного положения об управлении в степных областях Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губерна-

по "крови". Известно, например, что численность казахских родов достигала нескольких десятков тысяч человек. Один только род дулат насчитывал 40 000 семей и состоял из племенных объединений. В них входило около 80-ти больших родов, которые состояли из сотен тайфов (отделений) и атабаласы (подотделений). Первичной единицей хозяйственной и политической жизни у казахов являлся аул из 10-15 совместной кочующих семей в составе своих подотделений, отделения и родов. В жузах все было подчинено принципу старшинства родов. (См.: История государства и права Казахской ССР Т. 1 / Под ред. С.С.Сартаева, Алма-Ата.: Мектеп, 1982. С. 55).

¹ См.: *Жиренчин К.А.* Правовое положение Казахстана в составе Российской империи в XVIII в. // Юридические науки. В.4. Алма-Ата.: Изд-во КазГУ. 1974. С. 29-32.

торства" (21 октября 1868 г.) территория Казахстана делилась на шесть областей, которые входили в состав Оренбургского, Западно-Сибирского и Туркестанского генерал-губернаторств.

Парадоксально, но с этого исторического момента начинается процесс длительного, как бы внутренне скрытого, объективного процесса становления нового качества казахской государственности, основанной на административно-территориальном принципе организации. Условия для постепенного, в т.ч. вынужденного оседания кочевников, развитие торговли и промышленности, ослабление междоусобиц обеспечивало вводимое по "Уставу о сибирских киргизах" (1822 г.) административно-территориальное управление казахским кочевым населением по аулам, волостям и округам. Однако практика изъятия у кочевых общин земель и введение окружных приказов вызывали недовольство казахов, которое нередко выливалось в вооруженные столкновения (крупнейшие из них - восстание во главе с султаном Саржаном в 1824-1836 гг. и движение под руководством Кенесары Касымова в 1837-1847 гг.)¹.

По "Положению об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями" (25 марта 1891 г.) все казахские области трех генерал-губернаторств, кроме Сырдарьинского, были объединены в составе одного Степного генерал-губернаторства², границы которого впоследствии не могли не учитываться при определении границ Советского Казахстана.

В целом система власти и управления в Казахстане этого периода государственности не выходила за качественные рамки отношений протекторатно-вассального, а затем колониально-вассального типа государственности, вплоть до Октябрьского переворота 1917 г.

¹ См.: *Бекмаханов Е.Б.* Восстание хана Кенесары. Алма-Ата.: Гылым. 1992.

² См.: Материалы по истории политического строя Казахстана. Т.1. Алма-Ата. 1960. С.93-108. И хотя административное устройство, как отмечал А.Н.Нусупбеков, "было создано по принципу колониального управления, тем не менее компактное расселение... в этих краях позволяло сохранить территориальную общность казахского народа" (Нусупбеков Н.А. К вопросу о формировании казахской буржуазной нации. Доклад // Материалы объединенной научной сессии, посвященной истории Средней Азии и Казахстана в до-октябрьский период. 30 января - 6 февраля 1954 г. Ташкент.: Изд-во АН Узбекской ССР. 1955. С. 168.

1. Как была организована власть в древних сообществах кочевников?
2. Какие раннегосударственные образования на территории современного Казахстана вы знаете?
3. Охарактеризуйте политическое устройство этих образований.
4. Когда возникло Казахское ханство?
5. Назовите основные признаки и особенности Казахского ханства как государства кочевников.
6. Какие политические черты воплощала в себе форма правления Казахского ханства?
7. Каковы особенности государственного устройства Казахстана в составе Российской империи?

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭВОЛЮЦИЯ КАЗАХСТАНА

Последующие процессы политического самоопределения наций бывшей Российской империи не подтверждают суждения о том, что ранее угнетенные нации "не имели ни малейшего устремления к образованию отдельных, а тем более буржуазных государств"¹. Вопрос в том, на каком уровне зрелости национального самосознания обнажается стремление наций к самоопределению и какие конкретно-исторические условия предполагают возможные его формы.

Идеи национального самоопределения в Казахстане появляются по меньшей мере сразу же после Революции 1905-07 гг. в России. А после Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. в этнополитогенезе казахов наблюдался сильный импульс национального самосознания, вызвавший серьезную попытку создания новой казахской государственности со стороны конституционно-демократически настроенной национальной интеллигенции. Она поддерживала перемены в России и на областных, и на общекиргизских съездах выступала за Всероссийское учредительное собрание, которое утвердило бы федеративное демократическое устройство России. Второй общекиргизский съезд (Оренбург, 5-13 декабря 1917 г.) постановил образовать территориально-национальную автономию Алаш в составе ряда облас-

¹ Куницин Г.И. Самоопределение наций - история вопроса и современность // Вопросы философии. 1989. № 5. С.67.

Не учитывают всех реалий того периода и суждения А.И. Солженицына о том, что "большевики Россию единую сделали федеративной, нарезали ее территорию на национальные автономии и республики" (Беседа корреспондента российского телевидения ФРГ

тей и регионов с населением казахского происхождения по признакам единой культуры, истории и единого языка¹.

Вся исполнительная власть автономии передавалась "временному народному совету Алаш-Орда" из 25-ти членов. Проживающим среди казахов представителям всех наций гарантировались культурная автономия, права меньшинств и пропорциональное представительство в учреждениях автономии Алаш. Конституция автономии Алаш должна была, по задумке М. Дулатова и др. национальных лидеров (А. Букейханова, Дж. и Х. Досмухамедовых, А. Байтурсынова и др.), утверждаться Всероссийским учредительным собранием. Местом пребывания Алаш-Орды был определен Семипалатинск, позже для управления западной частью автономии Алаш было образовано Западное отделение правительства Алаш-Орды².

Однако правительству Алаш-Орды по ряду исторических причин (недоверие к нему Временного правительства Сибири и русских генералов, вызванное подозрением в сепаратизме, и раскол в казахском обществе на "революционеров" и "контрреволюционеров", и утверждение, в конечном счете, советской власти в Казахстане) не суждено было воплотить свои замыслы, хотя мыслимая партией Алаш государственность Казахстана и степень ее независимости в тот период, несомненно, представляет интерес и сегодня.

Так, в Программе партии Алаш, опубликованной в газете "Казак" 21 ноября 1917 г. (№ 251), в параграфе первом записано: "Россия должна стать демократической федеративной республикой (демократия - народная власть, федерация - союз мелких государств). Каждое отдельное государство в федеративной республике автономно и управляется само собой на одинаковых правах. Во главе правительства стоит учредительное собрание, в промежутках - президент, избираемый учредительным собранием и государственной думой на известный срок лет. Президент управляет через совет министров, ответственен перед учредительным собранием и государственной думой. Законодательная власть сосредоточена в руках только государственной думы, ко-

¹ В автономии Алаш включались Семипалатинская, Акмолинская, Тургайская, Уральская, Сыр-Дарьинская, Ферганская, Семиреченская, Букеевская области, Ордамагышленский уезд Закаспийской области, Джизакский уезд Самаркандской области и казахское население Бийского, Славгородского, Змеиногорского уездов Алтайской губернии.

² См.: Алаш-Орда. Сборник документов. Сост. Н. Мартыненко. Алматы.: Айкап. 1992. С. 69, 96.

торой принадлежит право контроля над правительством. Правом выборов пользуются все без различия происхождения, вероисповедания и пола. Выборы депутатов производятся прямым, равным и тайным голосованием"¹.

Правительство Алаш-Орда автономного национально-демократического государственного образования казахов Алаш просуществовало два года в условиях Гражданской войны, с декабря 1917 года по декабрь 1919 г., а формально-юридически прекратило свое существование 22 октября (4 ноября) 1918 г. по указу Временного Всероссийского правительства (директории) в Омске².

Вместе с тем небольшой исторический промежуток времени осуществления правительством Алаш-Орды проекта автономии Алаш явился тем необходимым этапом, который объективно содействовал дальнейшему осознанию казахским населением Центральной Азии необходимости государственной консолидации всей нации. Думаем, это суждение уместно подтвердить и состоявшимся фактом исторической преемственности самой идеи национально-территориальной автономии советской властью в Казахстане (А.Джангильдин, Т.Бокин, С.Мендешев, Н.Нурмаков, С.Сейфуллин и др.).

При всей склонности большевистских вождей в центре и на местах к единодержавности, не принимать во внимание вызревавшее государственное самосознание народов бывших царских окраин и не считаться с политическими чаяниями коренного населения советская власть не могла. Так, первая Конституция РСФСР (1918 г.) учреждала Российскую Советскую Республику "на основе свободного союза свободных наций, как федерацию советских национальных республик" (ст. 2); а ее ст. 11 предоставляла областям, "отличающимся особым бытом и национальным составом", право объединения в "автономные областные союзы", которые также "входят на началах федерации" в РСФСР³. Однако принципы парламентско-президентской республики, сформулированные партией Алаш, оказались несовместимы с концепцией советской власти.

Эпоху конституционной эволюции Казахстана к суверенитету, "самоопределение народов в таких отсталых восточных окраинах России, как Туркестан и Казахстан, нельзя изображать, - указывает С.З. Зиманов, - прямо-

² Там же. С. 134.

³ См.: История Советской Конституции (в документах) 1917—1956 / Прелисл. и общ.ред. С.С.Студеникина. Сост.А.А.Алпатов, Н.Т.Савенков. М: Госюриздат. 1957. С. 143-145.

линейно, как путь прямого восхождения, без раскрытия переходных форм, этапов и без показа тех трудностей, которые встречались на этом пути"¹. Для объективного определения значения этой непростой эпохи, протекавшей в основном под эгидой советской власти и руководства компартии, имеет смысл раскрыть содержание всех периодов конституционного становления государственности Казахстана (от программных идей национальной автономии до полноценного суверенитета Казахстана де-юре).

Сюда относится подготовительный этап автономии края Кирревкомом² после принятия V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Конституции РСФСР и собственно развитие Казахской автономной советской государственности (КАССР) в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики с 1920 по 1937 гг.

В этот период необходимо было создать материальную базу и общую территориальную основу национальной консолидации. Именно общность экономической жизни могла завершить сплочение казахского этноса в нацию. Но общность экономической жизни нации никогда не возникала без единого жизненного пространства. Будучи основой национальной консолидации, эти неразрывно связанные условия этнополитогенеза вместе определяют как само наличие государственности или вероятности становления суверенитета, так и степень развитости признаков и характера нации. Однако только централизация власти делает территориальную общность народности государственной территорией нации.

Между тем собиравание воедино казахских земель шло далеко не гладко. Несмотря на то, что Декретом СНК РСФСР от 10 июля 1919 г. к ведению Кирревкома были отнесены киргизская (казахская) территория Астраханской губернии и Уральская, Тургайская, Акмолинская и Семипалатинская области, передача их в состав Казахской АССР тормозилась. Акмолинская область была ликвидирована западно-сибирскими партийными и советскими органами, а территория ее включена в состав Омской губернии. 2-я Уральская губернская партконфе-

¹ Зиманов С.З. В.И. Ленин и советская национальная государственность в Казахстане. Алма-Ата.: Наука. 1970. С. 228.

²Его деятельность раскрыта в монографии: Зиманов С.З., Даuletova С.Л., Исмагулов М. Казахский революционный комитет. Алма-Ата.: Наука. 1981. С июля 1919 г. членом Кирревкома был Ахмет Байтурсинов, чья деятельность на этом и др. постах (член ВЦИК, КазЦИК, нарком), выражала и, вполне вероятно, играла свою роль в преемственности идей казахской автономии советской властью в Казахстане.

решения в мае 1920 г. приняла решение о невхождении Уральской губернии в состав КАССР¹. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. "Об образовании Автономной Киргизской (Казахской)² Советской Социалистической Республики"³ определил территорию казахской автономии в составе Семипалатинской, Акмолинской, Тургайской, Уральской областей, Мангышлакского уезда и двух адаевских волостей Красноводского уезда Закаспийской области, некоторой части Астраханской губернии, населенной казахами. Органами власти и управления республики, которые были затем избраны Учредительным съездом Советов КАССР 4 октября 1920 г., устанавливались КирЦИК (С.Мендешев), КирСНК (В.Радус-Зенькович) и Советы на местах. Для управления конкретными сферами государственной жизни учреждались отраслевые наркоматы, устанавливалась их подчиненность органам власти и управления РСФСР⁴.

Первым конституционным актом Казахской автономной республики по существу стала "Декларация прав трудящихся Киргизской (Казахской) АССР", принятая Учредительным съездом Советов КАССР (Оренбург, 4 октября 1920 г.). В ней говорилось, что "КАССР входит как автономная единица в свободный Федеративный Союз Советских республик, объединенных в РСФСР"⁵.

Однако территориальная консолидация казахской нации с образованием КАССР не была завершена. Несмотря на то, что Семиреченская и Сыр-Дарьинская, Семипалатинская и Акмолинская области с населением свыше двух с половиной миллионов человек были отнесены Декретом об образовании КАССР к территории авто-

¹ См.: Очерки истории Компартии Казахстана / Под ред. С.Башишева. Алма-Ата.: Казгосиздат. 1963. С. 173-174; *Дахилейгер* Г.Ф. К истории объединения казахских земель в Казахской ССР // Советская этнография. 1974. № 6. С. 13-24.

² До 1925 г. казахов называли киргизами. Отсюда и название республики и ее органов в документах того времени.

³ Попутно заметим, что значение этого акта в становлении государственности Казахстана нередко делается предметом политических спекуляций в целях перекраивания границ России с Казахстаном. Документ, подписанный Лениным и Калининым, некоторыми деятелями казачьего движения сегодня предлагается признать незаконным, так же, как им был признан известный пакт Молотова-Риббентропа 1939 г., и вернуться к границам России 1917 г.

⁴ См.: Собрание законодательства Казахской АССР (1920-1936 гг.). Сост. Г.С.Сапаргалиев, А.Б.Булгакбаев, Х.Б.Ахметов. Алма-Ата.: Юридическая Комиссия Совета Министров Казахской ССР. 1969. С. 22-23.

⁵ См.: Собрание законодательства Казахской АССР (1920-1936годы). С. 28.

номной республики, они продолжали оставаться соответственно в составе Туркестанской АССР и в ведении Сибревкома. Фактически Казахстан в 1920 г. состоял из Уральской области, Оренбургско-Тургайской и Букеевской губерний.

Дело в том, что в соответствии с тем же Декретом от 26 августа 1920 г. включение в состав КАССР остальных казахских территорий должно было происходить по "волеизъявлению населения этих областей и по окончательной организации центральных органов Киргизской республики"¹. Тем самым решение вопроса как бы ожидалось, должно было готовиться.

Известно, что по проекту решения ЦК РКП(б) о задачах партии в Туркестане В.И. Ленин несколько ранее (13 июня 1920 г.) отмечал необходимость составления этнографической карты Туркестана "с подразделением на Узбекию, Киргизию и Туркмению", а также детального выяснения условий слияния или разделения этих частей. Но на местах, поскольку эта подготовка зависела не только от органов КАССР, она активно не велась и даже имела сильное противодействие². Половинчатость подхода породила сложную систему двойного руководства хозяйственным и культурным строительством. КирЦИК назначал представителей в ТурЦИК, Астраханский губисполком и в Сибревком для совместного решения текущих дел и согласования вопроса о воссоединении казахского населения и его территории, все еще находящейся в их ведении.

В 1921 г. СНК РСФСР передал КАССР Акмолинскую и Семипалатинскую области, а ТурЦИК принял постановление о присоединении Адаевского уезда. В этом же году 1-й съезд киргизской бедноты, состоявшийся в Джамбуле, обсудил вопрос о присоединении Сыр-Дарьинской и Семиреченской областей Туркестана к Киргизской (Казахской) Автономной республике и выразил свою волю одобрением присоединения "туркестанских киргиз к Кирреспублике".

Между тем, вопрос о фактическом присоединении этих областей к Казахстану окончательно решился позже. В октябре 1924 г. ЦИК СССР принял постановление "О размежевании советских республик в Средней Азии и о вхождении в Союз ССР Узбекской ССР и Туркменской ССР", которым в целях создания здесь наиболее благоприятных условий для самостоятельного полити-

¹ См.: Там же. С 22, 23.

² См.: *Зиманов С.З.* В.И. Ленин и советская национальная государственность в Казахстане. С. 288-294.

ческого, экономического и культурного развития народов, учитывая "принцип самоопределения национальностей на республики", удовлетворялась, наряду с другими, воля казахского народа "о присоединении киргизской части Туркестана к КАССР"

В результате национально-государственного размежевания советских республик Средней Азии в состав КАССР вошли Сыр-Дарьинская и Семиреченская области бывшей Туркестанской АССР с населением 1 млн. 468 тыс. человек, среди которых 80% - казахи; Кара-Калпакская автономная область. КАССР теперь олицетворяла национально-территориальное единство казахского народа, объединив в своих пределах 93,4% всех казахов страны. "Значение национально-государственного размежевания заключалось в том, что оно обеспечивало объединение единоплеменных народов и создание их самостоятельной национальной государственности"².

Национально-государственное оформление КАССР завершилось на V съезде Советов Казахстана в апреле 1925 г. Учитывая, что воссоединение казахских земель влечет необходимость местонахождения столицы республики в более удобном для управления Казахстаном географическом районе, съезд решил перенести ее из Оренбурга в Ак-Мечеть (Кзыл-Орду)³. На V Всеказахском съезде Советов (15 апреля 1925 г.) восстановлено исконное название народа - казахи⁴.

Проект Конституции КАССР был принят за основу еще IV съездом Советов Казахстана (1924 г.) на основе Конституции РСФСР 1918 г. с учетом национальных, бытовых особенностей населения республики. С образованием Союза ССР и принятием Конституции РСФСР 1925 г. КазЦИК 18 февраля 1926 г. постановил принять окончательную редакцию проекта Конституции КАССР, который должен был утверждаться ВЦИК РСФСР, однако, впрочем, как и принятые во второй половине 20-х гг. конституции большинства других автономных республик, им не рассматривался. "Тем не менее, - пишет в этой связи М.Т.Баймаханов, - ею (Конституцией КАССР. - А.К.) руководствовались все республиканские

¹ Образование и развитие СССР (в документах). Ред. и автор предисловия А.П.Косицын. Сост. Н.Т.Савенков. М.: Юридическая литература. 1973. С. 340.

² *Сартаев С.С.* Образование и становление Казахской советской государственности. Алма-Ата: Казгосиздат. 1960. С. 78.

³ С.1927 г. столица республики - Алма-Ата, с 1993 г. - Алматы.

⁴ До 1936 года по-русски писалось - казаки, Казахстан.

и местные органы, она влияла на поведение граждан, лежала в основе установленного в республике правопорядка"¹.

По своим масштабам после национально-государственного размежевания республик Средней Азии КАССР являлась громадной автономией, объединившей по национально-территориальному признаку площадь почти в 2,9 миллиона км² с населением 6,5 млн. человек, среди которых по переписи 1926 г. казахи составляли и относительное и абсолютное большинство - 57,1%, русские - 19,7, украинцы - 13,2, белорусы - 0,4%. Из среднеазиатских народов наиболее многочисленными были узбеки - 3,3%, каракалпаки составляли 1,8, уйгуры - 1% населения КАССР².

Особенностью правового положения автономной государственности казахского народа, видимо, следует признать ограниченность пределов властвования республики и значительную зависимость ее органов от суверенитета РСФСР и компетенции ее институтов. Декреты, постановления и распоряжения органов власти и управления федерацией были обязательны к исполнению на всей территории КАССР. Лишь предписания необъединенных наркоматов РСФСР считались обязательными для автономных наркоматов КАССР только в определенных случаях. Правда, не исключалось признание необходимости по местным бытовым условиям изменений и дополнений актов РСФСР или даже неприемлемости их в условиях жизни КАССР. Тогда КирЦИКу предоставлялось право (по Конституции РСФСР 1925 г.) входить с необходимыми представлениями в ЦИК РСФСР, что нашло также отражение в ст. 60 Конституции КАССР 1926 г.

В ряде случаев высшие органы власти КАССР вносили с последующим утверждением ВЦИКом РСФСР изменения и дополнения в федеративное законодательство. Например, на сессии КазЦИКа в июле 1922 г. был дополнен Уголовный кодекс РСФСР главой о преступлениях, являющихся пережитками патриархально-феодалных отношений и родового быта. Постановлением ВЦИК РСФСР от 16 октября 1924 г. эти дополнения были утверждены³.

¹ Баймаханов М.Т. Союзная республика - форма национальной государственности. В кн.: Конституционные основы статуса союзной республики. Алма-Ата.: Наука. 1985. С. 31.

² См.: Казахстан в цифрах. Краткий статистический справочник за 1920-1935 годы. Алма-Ата, 1936. С. 99-101.

³ См.: Сартаяев С.С. Указ. работа. С. 95-99; 101.

КирЦИК и СНК КАССР имели право издавать декреты и постановления по вопросам, входящим в компетенцию объединенных наркоматов, при строгом их соответствии основным началам политики РСФСР. В исключительных случаях право приостанавливать распоряжения народных комиссариатов РСФСР предоставлялось КирЦИКу и его Президиуму с последующим сообщением Президиуму ВЦИК и СНК РСФСР, а также соответствующему наркомату РСФСР.

Интересы автономной республики в Центре проводились через Кирпредство, учрежденное в апреле 1924 г. при Президиуме ВЦИК РСФСР, после ликвидации Народного комиссариата по делам национальностей. Утверждалось представительство КАССР решением КирЦИКа. Кирпредство, что примечательно, представляло интересы республики не только в органах РСФСР, но и в дальнейшем в органах Союза ССР, а также выходило на прямые связи по вопросам хозяйственного и культурного строительства с представительствами союзных и других автономных республик¹.

Составной частью дальнейшего национально-государственного строительства в Казахстане была политика коренизации советского аппарата республики. Коренизация как социально-политическая проблема решалась в двустороннем процессе: с одной стороны это было приближение государственного аппарата к массам посредством перевода делопроизводства на их родной язык; с другой - вовлечение самих трудящихся коренной национальности в деятельность советского государственного аппарата².

Организовывалось обучение языку коренной национальности русских и других лиц некоренной национальности, чтобы они могли не только общаться с казахским населением, но также работать в советском государственном аппарате в центре и на местах. Декрет КирЦИКа от 2 февраля 1921 г. "О порядке употребления казахского и русского языков в государственных учреждениях КАССР" устанавливал, что они употребляются на всей территории республики на равных началах³. Декретом КирЦИКа от 22 ноября 1923 г. "О введении делопроизводства на киргизском языке" органам на местах предлагалось ввести с 1 января 1924 г. казахский язык в дело-

¹ См.: *Сартаев С.С.* Указ. работа. С. 104-107.

² См.: *Котлов К.Ф.* Коренизация советского государственного аппарата Казахстана (1920-1936 гг.) // Труды Казахского государственного университета им. С.М.Кирова. Серия юридическая. Т. 2. Алматы.: Казгосиздат. 1956. С. 4.

производство учреждений уездов и волостей, населенных преимущественно казахами. В смешанных по национальному составу уездах и губерниях ведение делопроизводства предусматривалось на русском и казахском языках.

В 1926 г. метод процентной коренизации был заменен функциональной, цель которого состояла в замещении работниками, владеющими казахским языком, решающих должностей в госаппарате, что позволяло бы "реальнее осуществлять советскую власть казахскими трудящимися"¹. Руководящий состав республиканских органов к 1930 г. был коренизирован на 35,5%², на местах этот показатель был выше. Кроме того, решались задачи формирования казахской советской интеллигенции и национального рабочего класса.

Для приближения органов государственной власти и управления к аулам, селам и кишлакам в кон. 20-х гг. коренизация стала проводиться одновременно с переходом на новую систему административно-территориального устройства Казахской ССР. В апреле 1928 г. КазЦИК принял решение "О коренизации госаппарата в Казахстане в связи с проведением районирования", по которому в республике упразднились губернии, уезды, волости и создавались округа и районы. Вместо существовавших 6 губерний, 2 округов, 31 уезда и 411 волостей в 1928 г. в Казахской АССР были созданы 13 округов и 193 района. В составе республики сохранилась Кара-Калпакская автономная область, которая делилась на 10 районов. В сентябре 1928 г. Президиум ВЦИК РСФСР утвердил районирование Казахской АССР. Район становился основным звеном административно-территориального устройства Казахстана, которое связывало вышестоящие государственные органы с местными. В 1933 г. новое административно-территориальное деление КазАССР образовывали шесть областей, 123 района и один округ с центром в Гурьеве³.

Краткая историко-правовая ретроспектива позволяет сделать вывод, что данный период оказался во всей советской истории республики если не наиболее, то весьма благотворным для политического самоопределения ка-

¹ Директивы партии и постановления правительства КАССР по коренизации аппарата. Издание Наркомата РКИ КАССР. Кызыл-Орда. 1927. С. 3-5.

² См.: Материалы к отчету КазКрайкома ВКП(б) на VII Всекзахстанской партконференции. Алма-Ата.: 1930. С. 30.

³ Подробнее см.: *Агдарбеков Т.А.* Проблемы национально-государственного строительства в Казахстане. Алма-Ата.: Наука. 1990. С.149-158.

захской нации в пространстве этногенетической родины своих предков, как необходимой основы ее консолидации в государственно-территориальную общность для дальнейшего становления государственного суверенитета. Юридические признаки последнего уже складывались и проявлялись в виде собственной Конституции казахской автономии, в деятельности высших органов государственной власти и управления, в определенной возможности законодательства на территории Казахстана. Наконец, республика осуществляла прямые внешние межгосударственные контакты внутри Союза ССР.

Осуществление автономии, однако, не могло исчерпать весь процесс этнополитогенеза в столь территориально обширном, многообразном по населению и богатейшем ресурсами регионе, которым являлся Казахстан. Автономия отражала лишь переходный этап политического самоопределения казахской нации, а именно, на наш взгляд, оптимальную форму и степень самоуправления казахского народа, определенную его зависимость от федеральной власти, оказывающей Казахстану необходимую поддержку в его государственном развитии¹. Автономия казахского народа не имела целью национальную ограниченность и тем более, как показывает исторический опыт, не имела она своей задачей и политическое замыкание в рамках РСФСР. На советской основе казахская автономия, на наш взгляд, тяготела, с одной стороны, к большей государственной самостоятельности, а с другой - к сплочению на принципах равноправия и взаимопомощи со всеми другими народами.

Формой, способной обеспечить единство казахской и других наций в многообразии их интересов, могла стать советская федерация как новый государственный союз, образованный непосредственно входящими в него равноправными национальными республиками Европы и Азии. Однако поиск модели и политических решений о создании такой федерации проходил в противоборстве толкований ее содержания и целей различными силами в правящей партии².

Дальнейшую конституционную эволюцию Казахстана можно назвать периодом казахской советской рес-

¹ О масштабах и формах этой поддержки см.: *Биндер М.А.* Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата.: Наука. 1967. С. 101, 176, 205 и др.

² Это подтвердилось опубликованными архивными документами того времени. См.: Из истории образования СССР // Известия ЦК КПСС. 1989. № 9. С. 191-218; *Троцкий Л.Д.* Сталинская школа фальсификаций. М.: Наука. 1990. С. 77-83.

публиканской государственности в составе Союза ССР (1937-1991 гг.), когда республика приобрела повышенный статус непосредственного субъекта советской федерации и по Конституциям Казахской ССР 1937 и 1978 гг. развивалась формально-юридически как суверенное государство.

Так, в июне 1936 г. Президиум КазЦИК образовал конституционную комиссию под председательством первого секретаря Казкрайкома ВКП(б) Л.И.Мирзояна. Проект Конституции Казахской ССР 9 февраля 1937 г. был опубликован в республиканской печати. X Чрезвычайный Всеказахстанский съезд Советов 26 марта 1937 г. утвердил Конституцию Казахской Советской Социалистической Республики, которая, как было записано, "есть социалистическое государство рабочих и крестьян"¹.

Волеизъявлением казахского народа о самоопределении в суверенной государственности исторически, повидимому, следует считать народное обсуждение в феврале-марте 1937 г. проекта Конституции Казахской ССР и известное письмо в ее поддержку трудящихся Казахстана в Москву, хотя вопрос по существу был предрешен еще в ходе подготовки проекта Конституции СССР 1936 г. Что же явилось основанием преобразования Казахской автономной республики в союзную?

Думается, что вопреки категорической установке И.В.Сталина на VIII Чрезвычайном Всесоюзном съезде Советов о непринятии дополнения к проекту Основного

Закона СССР о том, что "автономные советские социалистические республики при достижении соответствующего уровня хозяйственного и культурного развития могут быть преобразованы в союзные советские социалистические республики"², главным критерием изменения качественного состояния казахской советской государственности было именно это положение.

С большой долей вероятности можно предположить и такую причину повышения статуса национальной государственности Казахстана, как необходимость хоть какого-то восполнения зияющих деформаций в социально-демографической ситуации. Она сложилась после спровоцированного Ф.И.Голощекиным в 30-х гг. массового голода³, в результате которого погибло свыше двух

¹ Конституция (Основной Закон) Казахской ССР. Алма-Ата.: Казахстан. 1975. С. 3.

² Сталин И.В. О проекте Конституции Союза ССР. Вопросы ленинизма. Изд. одиннадцатое. М.: ОГИЗ. 1939. С. 528

³ См.: История Казахстана с древнейших времен до наших дней. С.306-311.

миллионов человек. Убыль коренного населения вызвана была также вынужденной его откочевкой за пределы Казахстана. И объективно с этим не считаться было нельзя даже "вождю и учителю всех времен и народов".

Стремление к консервации сложившейся структуры советской федерации оформилось в тенденцию, как нам кажется, именно тогда. Как же иначе можно оценить высказывание И.В.Сталина, рассуждавшего следующим образом: "Татарская республика, например, остается автономной, а Казахская республика становится союзной, но это еще не значит, что Казахская республика с точки зрения культурного и хозяйственного развития стоит выше, чем Татарская республика. Дело обстоит как раз наоборот"¹.

Сталин канонизирует, не обременяя народы СССР аргументацией, три признака (условия), наличие которых дает основание для перевода автономных республик в разряд союзных: а) "чтобы республика была окраинной, не окруженной со всех сторон территорией СССР" для того, "чтобы эта республика, ставшая Союзной, имела возможность... поставить вопрос о ее выходе из СССР"; б) "чтобы национальность, давшая советской союзной республике свое имя, представляла в республике более или менее компактное большинство"; в) "чтобы республика была не очень маленькой в смысле количества ее населения, ... не меньше, а больше хотя бы миллиона для защиты государственной независимости"².

По классовой логике получалось, что союзная республика, чтобы выйти из состава СССР, должна быть окраинной, а окраинной она может быть, лишь гранича с империалистическими державами, иначе, раз они есть все социалистические, "им некуда выходить" (Сталин). Но перед лицом "агрессивной природы" империалистических держав целесообразность государственной независимости политически самоопределяющейся нации ставилась под сомнение. Следовательно, имело ли смысл преобразование автономных республик в союзные, а союзным ставить вопрос о выходе из состава СССР, если им предначертано вечное status quo? Тем самым важнейшие гарантии добровольности объединения народов превращались в фикцию.

Но главное, если исходить из вышеприведенных законов, почему Казахская автономная республика, обладая и окраинным положением, и компактным большинством населения коренной национальности, и более чем соответствующей численностью населения для фор-

¹ Сталин И.В. Указ. работа. С. 528.

² Там же. С. 528-529.

мирования армии и защиты государственной независимости, не стала союзной республикой ранее, в 20-е гг.? Полагаем, что состояние социально-экономического развития, уровень национального самосознания, сложившаяся политическая культура и возможности волеизъявления нации в совокупности и образуют именно те основания, которые не могли не учитываться при создании суверенной казахской государственности.

Казахская ССР, говорилось в ст. 13 Конституции республики 1937 г., добровольно объединилась с другими равноправными Советскими Социалистическими Республиками в целях осуществления взаимопомощи по линии экономической, политической и оборонной. В ней также закреплялись подходы к разграничению компетенции между Союзом ССР и Казахской ССР, которая обеспечивала за Союзом ССР права, определенные ст. 14 Конституции СССР. Вне пределов этой статьи Казахская ССР осуществляла государственную власть самостоятельно, сохраняя свои суверенные права¹.

Возникновение суверенной казахской советской государственности между тем было не столь прямолинейным и гладким, как это может показаться из ряда официальных и научных источников, особенно 70-х и первой половины 80-х гг. Подспудно внешне беспрепятственному самоопределению казахского народа, "знаменующемуся" демократической и справедливой по форме Конституцией Казахской ССР 1937 г., сопутствовали, казалось бы, несовместимые с признанием его национального и затем государственного суверенитета, но тем не менее реальные тоталитарно-деспотические явления в середине 20-х гг. Они связаны с именами Ф.Голощекина, И.Курамысова, и др. большевиков, организовавших в Казахстане ускоренную "оседлизацию" и сплошную коллективизацию, борьбу с национал-уклонизмом и иные массовые мероприятия, которые вызывали волнения, вплоть до вооруженных восстаний во многих аулах, и обернулись трагедией голода и репрессий для коренной нации, для всех казахстанцев².

¹ См.: Конституция (Основной Закон) Казахской ССР. Алма-Ата. 1975, С.5-6.

повествование. Алма-Ата.: Интербук. 1990. "Восстания народа, - пишет В.Михайлов, - прошли почти по всему Казахстану" (С. 154). Наиболее крупными из них были восстания в Сузаке, Алакульском районе, в Адае, Зыряновском районе. Участвовали в них не одни казахи, но также русские крестьяне и население других национальностей (С. 152-155). В работах по истории того периода эти факты или умалчивались, или оценивались как "злодеяния байско-кулацких элементов".

Чудовищные деформации практики национально-государственного строительства в республике не могли в дальнейшем не сказаться на реальном состоянии ее суверенитета, все более испытывавшего давление набирающей силу тенденции к фактическому унитаризму и в политическом, и в экономическом отношениях, в стремлении Центра удержать Казахстан в качестве зависимого сырьевого придатка более развитых регионов страны.

Весьма созвучна сегодняшним проблемам укрепления суверенитета и экономической самостоятельности Республики Казахстан точка зрения С. Садвакасова, высказанная им в 1928 г. По существу одним из первых политических деятелей Казахстана он выдвинул проблему равномерного развития промышленного производства в национальной республике. В статье "О национальностях и националах" он критиковал центральные планирующие и хозяйственные органы, партийных руководителей республики за непринятие всех мер по ликвидации наследия царизма и русской буржуазии, стремившихся превратить окраины в исключительно сырьевые районы, эксплуатируемые промышленно развитыми центральными районами. Он предлагал усиленно строить фабрики и заводы, чтобы сырье и природные богатства можно было бы перерабатывать в Казахстане, а также производить продукты широкого потребления¹.

Понятно, что для индустриализации окраин требовались ресурсы и время, которых у советской власти не всегда доставало. Поэтому последствия длительного небрежения развитием промышленности перерабатывающих отраслей и социальной инфраструктуры в Казахстане² ощущаются и по сей день. Остается предполагать, что если бы позитивные взгляды (возможно, не всегда беспорные), не отвергались, что называется, с порога, а на их носителей не навешивались бы ярлыки "верноподанных алашордынцев в партии" как на С.Садвакасова, вероятно, диспропорции в народном хозяйстве Казахской ССР были бы менее значительны. К кон. 80-х гг. в республике добывалось 40% всей союзной добычи цинка, до 60 - свинца, 90 - желтого фосфора, 95% хромовой руды, треть всей меди, значительное количество золота, серебра, нефти. В основном все это вывозилось из рес-

¹ См.: *Садвакасов С.О.* О национальностях и националах // Большевик. 1928. № 1. С. 17-18.

² Примечательны в этом отношении решения VI Всеказахской партконференции, которая постановила, что "в общий план развития хозяйства всего Советского Союза Казахстан может и должен включиться как сырьевая база..." В кн.: *Дайнега Т.Е.* Что сказала VI Всеказахская партконференция. Агитпроп Казкрайкома ВКП(б). Кзыл-Орда. 1928. С. 24-25.

публики для переработки и на экспорт. При этом 44% необходимых товаров народного потребления республика вынуждена была ввозить со стороны¹.

Политико-правовая база развития Казахской ССР как суверенного субъекта советской федерации формально имела и, на первый взгляд, нормативно-юридически совершенствовалась и укреплялась. Принятая на основе Конституции СССР 1977 г. Конституция Казахской ССР 1978 г. действительно пошла заметно дальше в закреплении государственной самостоятельности республики. В отличие от подхода Конституции Казахской ССР 1937 г. к регулированию этой проблемы (идея ограниченного суверенитета союзной республики), ст. 68 Основного Закона республики 1978 г. недвусмысленно гласила: "Казахская Советская Социалистическая Республика - суверенное советское социалистическое государство"².

Конституционно закреплялись также основные политико-правовые признаки суверенитета Казахстана, такие, как добровольное вхождение в состав СССР и право свободного выхода из него (ст. 72 Конституции СССР и ст. 69 Конституции Казахской ССР), самостоятельное утверждение и изменение Конституции Казахской ССР (ст. 97 Конституции Казахской ССР); наличие собственной территории, не подлежащей изменению без согласия республики, на которой она самостоятельно осуществляет государственную власть вне пределов компетенции Союза ССР (ст. ст. 68 и 72 Конституции Казахской ССР), образование ею высших органов государственной власти и управления (ст. ст. 97 и 115 Конституции Казахской ССР) и некоторые др., включая права Казахской ССР как члена Союза ССР.

Однако в государственной жизни суверенитет республики далеко не всегда получал должную реализацию, что определялось общими процессами и тенденциями в советской федерации на конкретно-исторических этапах союзной государственности. Приоритетное развитие единого народнохозяйственного комплекса СССР и милитаризация экономики нуждались в административно-командной системе с единообразными централизованными структурами и законодательством. Игнорируя потребности национального развития, эта система почти на все социальные отношения распространяла ведомственный, усредненный подход и "отраслевое мышление" - от размещения производительных сил до развития культуры, образования и языка.

¹См.: Назарбаев Н. Выбор цели // Известия. 1989, 26 августа.

²Конституция (Основной Закон) Казахской ССР. Алма-Ата. 1978. С. 26.

Значительно ограничивало суверенитет Казахской ССР и то обстоятельство, что 8% ее территории находилось под юрисдикцией Министерства обороны СССР. Ограничение пространственного предела суверенитета Казахской ССР по площади превышало размеры территории любого из таких самостоятельных европейских государств, как Австрия, Венгрия, Греция, Дания, Бельгия, Нидерланды, Португалия или было эквивалентно почти всей территории Великобритании.

Формальное государственное самоуправление и самоопределение наций в условиях тоталитарного бюрократического централизма привело к великодержавному огосударствлению национальных отношений, фактически сузив возможности самоопределения наций как многомерного процесса развития своей самобытности, культуры и языка до свершившегося политического акта. Если обратиться к формулировке ст. 70 Конституции СССР 1977 г., то можно увидеть, что национальный принцип советской федерации конкретно не находил в ней закрепления. Формула "единое союзное многонациональное государство"¹ внутренне была эклектична, поскольку единое в государственно-правовом смысле не столько степень общности субъектов союза, сколько унитарное, т.е. простое целое, не имеющее в составе национальных государств, что противоречит идее федерализма. Так, по существу, произошел переход от концепции "ограниченного суверенитета союзных республик", закрепленной Конституцией СССР 1936 г., к доктрине "единства суверенитета Союза ССР и суверенитета союзной республики", растворяющей самостоятельность последней в неограниченной централизации и нарастающем, как следствие, государственном унитаризме, коммунистической единодержавности².

Следует отметить, что расширение или сужение прав союзных республик происходило в зависимости от изменений политического режима в стране, устанавливаемого правящей партией, и от внешнеполитических расчетов руководства Советского Союза. Фактически права Казахской ССР в составе Союза ССР не образовывали даже допустимого для федерации целостного единства суве-

²Внемалой степени этому способствовал заключительный пункт ст. 73 Конституции СССР 1977 г., который беспредельно расширял круг вопросов, отнесенных к ведению СССР формулой: "решение других вопросов общесоюзного значения" и отсутствием в ней перечня основ законодательства, которые принимались союзными органами. Понятия "внутренние дела" союзной республики - "суверенного советского государства" - не существовало.

ренных прав, которое бы давало Казахстану новое государственное качество - реальный суверенитет. Права союзных республик расширялись из Центра, и потому их суверенитет не был первичным, а как бы производным, "даруемым" Центром¹. Так, несмотря на положения Конституций СССР 1936 г. и Казахской ССР 1937 г. о том, что территория Казахской ССР не может быть изменена без ее согласия, республика вплоть до февраля 1957 г. была неправомочна на деле разрешать вопросы собственного областного административно-территориального устройства².

При весьма относительном верховенстве государственной власти в Казахской ССР, которая фактически была персонифицирована в лице первых секретарей ЦК Компартии Казахстана³, значительной однотипности всего советского законодательства и общественных структур, практически полностью отсутствовала международная правосубъектность республики.

Конечно, отличительные элементы в государственной самостоятельности Казахстана в рамках рассматриваемого эволюционного периода были. Формально-юридический суверенитет республики после принятия Конституций СССР 1936 и Казахской ССР 1937 гг. и после принятия Конституций ССР 1977 и Казахской ССР 1978 гг. имел разное фактическое наполнение. Например, внесенные февральскими законами 1944 г. дополнения в Конституцию СССР 1936 г. о правах союзных рес-

¹ Мы склонны считать, что в особенности это касалось тех союзных республик, которые не были учредителями Союза ССР, а вошли в него позже или были присоединены в результате геополитики СССР. Существовал как бы неофициальный фактический статус союзных республик, который суверенное их равноправие обращал конституционной фикцией. Так, они не имели равного числа голосов в Верховном Совете СССР (имеющие автономные образования имели больше голосов, по-разному были представлены в органах Союза ССР в национальном отношении). Некоторые из союзных республик были членами ООН, в то время как внешние, межгосударственные связи других сводились к культурно-просветительным контактам. Отсутствие уважения суверенного равенства всех субъектов СССР отчетливо проявилось со стороны республик - учредителей Союза ССР - в декабре 1991 г., несмотря на достаточно определенную позицию Казахской ССР и среднеазиатских республик в вопросах заключения нового союзного договора по последнему проекту - на конфедеративно-федеративных началах. К тому же были проигнорированы итоги всеобщего референдума по вопросам вхождения республик в Союз ССР (март 1991 г.).

² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1957. № 4. С. 80.

определяли фактический статус республики в азиатском регионе и среди других субъектов Союза ССР. Поэтому роль личности в истории Казахстана этого периода была не менее велика, чем во времена ханов Абулхаира или Аблая.

публик иметь воинские формирования и вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами¹ практического воплощения не нашли, т.к. преследовали единовременную, хотя и важную цель расширения влияния СССР в процессе учреждения странами антигитлеровской коалиции и в последующей деятельности - Организации Объединенных Наций в послевоенное время. Удалось войти в число стран - учредителей ООН наряду с СССР только Украинской и Белорусской союзным республикам (1945 г.).

В Конституциях СССР 1977 г. и Казахской ССР 1978 г. нормы о праве союзной республики иметь республиканские воинские формирования не вошли, хотя косвенное участие Казахстана в деятельности Министерства обороны СССР в 50-70-х гг. значительно возросло (благодаря созданию и функционированию на его территории ядерных и космического полигонов, дислокации Среднеазиатского военного округа (САВО). И это, на наш взгляд, могло бы найти отражение в конституционных правах республики в области военного строительства, а не только в ее обязанности "оснащения Вооруженных сил СССР всем необходимым"².

Что касается права Казахской ССР "вступать в сношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций"³, то оно было рецептировано ч. 5 ст. 71 Конституции Казахской ССР 1978 г. из ст. 18-а Конституции СССР 1936 г. и ст. 16-6 прежней Конституции Казахской ССР 1937 г. с небольшими дополнениями, касающимися участия в деятельности международных организаций, не без влияния хельсинского процесса по СБСЕ (1975 г.).

Однако практическая внешнеполитическая деятельность Казахской ССР, хотя и стала заметна по сравнению с этапом государственного развития после принятия Конституции Казахской ССР 1937 г., когда претендовать на нее было не только абсурдно, но и опасно, вместе с тем ограничивалась традиционными международными связями республики в области культуры и искусства, в меньшей степени - контактами в области науки и техники (преимущественно на неправительственном уровне). На уровень межгосударственных отношений на постоянной

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 8.

² См.: Конституция (Основной Закон) Казахской ССР. Алма-Ата. 1978. С. 12.

³ Там же. С. 28.

основе Казахская ССР практически после Конституций СССР 1977 и Казахской ССР 1978 гг. так и не вышла¹.

И даже тогда, когда в сентябре 1989 г. соответствующими поправками к Конституции Казахской ССР 1978 г. в республике были введены институт высшего должностного лица в государстве - Председателя Верховного Совета Казахской ССР с правом представлять ее в международных отношениях² - и затем, 24 апреля 1990 г., - институт главы государства - Президента Казахской ССР³ - прежняя ситуация в основном сохранялась. На этом этапе, вероятнее всего, такое положение с суверенными правами Казахстана объясняется искренними стремлениями политического руководства республики сохранить Союз ССР как обновленную федерацию равноправных, свободных республик. В пользу этого говорит множество фактов и один из них тот, что в конституционное законодательство Казахской ССР вплоть до октября 1990 г. не включались положения, подобные законодательству Прибалтийских и некоторых др. республик о возможности приостановления или ограничения действия высшим органом власти Казахской ССР нормативных актов Союза ССР. Любопытно вспомнить, что по Конституции СССР 1924 г. распоряжения общесоюзных и объединенных (союзно-республиканских) наркоматов в случаях их противоречия законодательству субъектов федерации могли приостанавливаться высшими органами власти союзных республик⁴. Последние советские конституции это право в области законодательной деятельности суверенных социалистических государств не предусматривали.

Начало периоду утверждения суверенитета республики де-юре (1990-1993 гг.) положила Декларация "О государственном суверенитете Казахской ССР", принятая Верховным Советом Казахской ССР 25 октября 1990 г. В ней, наряду с подтверждением намерений республики войти на равноправной договорной основе

¹Более того, было допущено свертывание тех проявлений суверенности, которые имела в этой области Казахская автономная республика. В частности, большинство вопросов внутрисоюзного межгосударственного общения республика практически не могла решать иначе, как через Центр.

²См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1989. № 40-41. Ст. 336.

⁴ И они же вправе были опротестовывать декреты и постановления СНК СССР в Президиум ЦИК СССР, не приостанавливая их исполнения. См.: Основной Закон (Конституция) СССР, утвержденная 31 января 1924 г. Ст.ст. 42, 59 (Образование и развитие СССР. Сборник документов. С. 324, 327).

в союз суверенных республик (ст. 1), были впервые установлены три принципиальные для состояния суверенных прав Казахской ССР государственно-правовые нормы:

на территориях Казахской ССР¹, "за исключением вопросов, добровольно делегированных ею Союзу", и о праве республики "приостанавливать на своей территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию Республики";

б) об исключительной собственности Казахской ССР, составляющей основу ее суверенитета, на землю и недра, воды, живот-

ный мир, др. природные ресурсы, культурные и исторические ценности народа, на весь экономический и научно-технический потенциал - "все национальное богатство, имеющееся на ее территории", и так же закреплялось "право Казахской ССР на свою долю в общесоюзном имуществе соответственно вкладу Республики, в том числе в алмазном, валютном фондах и золотом запасе";

в) о праве Казахской ССР "выступать самостоятельным субъектом международных отношений, определять внешнюю политику в своих интересах..."². С Декларации, вобравшей основные идеи казахстанского общества о демократических, правовых, социально-экономических и культурных преобразованиях в Казахстане, началась разработка проекта новой Конституции республики.

Разумные центристремительные тенденции государственного развития Казахстана, наиболее последовательно сохраняемые им в сравнении с политикой других союзных республик, после провалившегося государственного переворота с антиконституционным отстранением от власти Президента СССР в августе 1991 г. стали меняться республикой на умеренно центробежные тенденции. Все более вызревавшее стремление Казахстана к полной государственной независимости отражало теперь не только бурный рост национального самосознания, но и необходимость оградить начатые в республике преобразования от реанимации тоталитарного Центра.

Естественной государственной реакцией на события 18-21 августа в Москве стала внеочередная сессия Верховного Совета Казахской ССР, открывшаяся в Алма-Ате

¹При полном соответствии норм Конституции Казахской ССР 1978 г. с дополнениями нормам Конституции СССР 1977 г. угрозы Союзу ССР это не создавало, но открывало путь суверенному праву законодательствовать на своей территории, учитывая ее национальные особенности и потребности социально-экономического роста.

²См. ст. ст. 8-10 и 14 Декларации "О государственном суверенитете Казахской ССР" // Казахстанская правда, 1990, 28 октября.

24 августа 1991 г. На ней устами Президента республики заявлено, что "обновленный Союз уже не может быть федерацией" и предложено заключить конфедеративный договор о "Свободном Союзе Суверенных Республик".

Постановление Верховного Совета Казахской ССР на этой сессии "Об оценке текущего момента и мерах по укреплению суверенитета республики" положило начало практическому переходу предприятий и организаций союзного подчинения под юрисдикцию республики и осуществлению Казахстаном самостоятельной внешне-экономической деятельности. Принятый 25 августа 1991 г. Закон "О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР"¹ предусмотрел конституционный порядок отставки Президента республики в случае невозможности осуществления им своих обязанностей, что должно быть установлено решением Верховного Совета Казахской ССР.

Под руководством Президента республики учреждался новый конституционный орган - Совет безопасности, на который была возложена выработка рекомендации по охране суверенитета Казахской ССР, ее территориальной целостности, по реализации политики в области обороны, формированию правовой политики и координации правоохранительной деятельности. В подчинение Президенту республики передавались все внутренние войска, расположенные на территории Казахстана. Этим же законом был конституирован запрет на создание и деятельность первичных организаций общественных объединений, преследующих политические цели, в органах государственной власти и управления, прокуратуры, государственной безопасности, внутренних дел, арбитража, судах и таможне Казахской ССР, который несколько ранее² был установлен специальным указом Президента республики (22 августа 1991 г.). Казахстан вынужден был инициативу брать на себя, а его политическое руководство прониклось ответственностью за одновременное национальное возрождение и социальные реформы на основе утверждения государственного суверенитета без потрясений и в условиях хотя бы относительной стабильности и межнационального согласия.

Полагаем, конституционную эволюцию Казахстана к суверенитету в этот период нельзя рассматривать вне общего заключительного контекста исторической судьбы Союза ССР. Максимально возможное в новых усло-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 33-35. Ст. 428.

² Там же. Ст. 429.

виях - прагматичная формула союза государств на преимущественно конфедеративных началах - была поддержана V Съездом народных депутатов СССР. В принятом 5 сентября 1991 г. постановлении "О мерах, вытекающих из совместного заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР"¹, съезд по существу признал новые государственно-правовые реалии, выраженные республиканскими декларациями о суверенитете и актами о независимости.

Принципами возможного союза государств были признаны независимость и территориальная целостность, соблюдение прав человека и народов, социальная справедливость и демократия. Съезд решил поддержать стремление республик к признанию их субъектами международного права и к рассмотрению вопроса об их членстве в ООН. Намечено было также заключить договор об экономическом союзе. Обеспечить правопреемственность власти и управления, гарантируя мирный упорядоченный переход к конфедерации, был призван принятый съездом закон СССР "Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период". На межреспубликанской основе образовывался Государственный Совет СССР, предусматривалось формирование высшими органами государственной власти союзных республик Верховного Совета нового созыва, подтверждался приоритет их конституций².

После алма-атинской встречи глав государств в начале октября 1991 г., на которой был парафирован Договор об экономическом сообществе, удалось выйти на его подписание в Москве 18 октября того же года восемью суверенными республиками. Однако фактическое тяготение прежнего союзного руководства к новому централизованному негосударственному образованию привело к окончательному выходу из интеграционного процесса Украины. Первоначально она воздерживалась от участия в Договоре об экономическом сообществе, а после декабрьского референдума у себя и вовсе отказалась его подписывать. И это стало, по мнению многих республиканских лидеров, второй главной причиной несостоявшегося заключения Договора о Союзе Суверенных Государств, проект которого был уже опубликован в печати³. Президент Казахской ССР высказался об этом

¹ См.: Известия, 1991, 7 сентября.

² Там же.

³ См.: Договор о Союзе Суверенных Государств. Проект // Известия, 1991. 26 ноября.

в своей статье так: "Уход Украины означал бы в тот период почти полный паралич экономических связей республик бывшей советской федерации, чего нельзя было допустить ни в коем случае. Именно этим я и могу объяснить успешность, с которой принимались решения в Минске"¹.

Но, как нам представляется, отмеченные причины не полностью объясняют провал последней попытки политиков реконструировать Союз ССР. По меньшей мере, была еще и третья, не менее важная, хоть и в большей степени субъективная, причина. Ею мы склонны считать непростительно затянувшуюся "сшибку" нерешительного М.С.Горбачева и неудержимого Б.Н.Ельцина, имевших первоначально, помимо личных амбиций, принципиально различные подходы к "перестройке вообще и к обновлению федерации, в частности".

Нерешительность первого вполне удовлетворяла консервативный Центр и хорошо иллюстрируется опрометчивым невниманием к предложениям в 1988 г. Прибалтийских республик подписать на равноправной основе новый союзный договор. А также практическое игнорирование М.С.Горбачевым, который являлся в то же время председателем конституционной комиссии, инициативного проекта Конституции Европейско-Азиатского Союза Суверенных Республик, разработанного А.Д.Сахаровым². Кроме того, недоумение вызывает и благодушное отбытие первого лица в распадающемся государстве на отдых после официального открытия Союзного договора к подписанию 20 августа 1991 г.³.

Неудержимость второго обостряла противостояние России Кремлю, нередко настораживала другие республики (вспомним официальные заявления того периода по территориальному вопросу, о приоритетном правопреемстве и т.п.). Таким образом, случившийся распад СССР - итог сложного переплетения ряда причин и воздействия множества факторов, причем не только объективных.

История Советского Союза, просуществовавшего 69 лет, завершилась в столице Казахстана 21 декабря 1991 г. образованием Содружества Независимых Государств. СССР как

¹ Назарбаев Н.А. От имперского союза к содружеству независимых государств // Казахстанская правда, 1992, 10 марта.

Однако, думается, но допустить этого "паралича" все же реальнее было заключением намеченного Договора, пусть и без прямого участия Украины, насколько это возможным оказалось бы для нее самой с экономической точки зрения.

²См.: Андрей Сахаров. Конституционные идеи // Октябрь. 1990. № 5. С. 145-150.

геополитическое пространство и субъект международного права действительно прекратил свое существование. Равноправными учредителями минской "инициативы" трех стали еще восемь суверенных республик¹. Содружество допускает создание координирующих институтов, формируемых на паритетных началах, но не признается участниками ни государством, ни надгосударственным образованием. Сохранялись объединенное командование военно-стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием².

Весьма своеобразное устройство СНГ с "прозрачными границами", смешанными денежными системами и советскими паспортами граждан разных членства, но главное - наличие в нем институтов "выборочного участия" в деятельности его органов и права "частичной денонсации" участниками статей учредительных документов сделало Содружество аморфным, малоэффективным образованием. Оно действительно обеспечивало более или менее "цивилизованный развод" бывших республик СССР, нежели способствовало тоталитарным социальным преобразованиям на обширном Евразийском пространстве. Складывавшиеся в Содружестве реалии одновременно подталкивали новые независимые государства к конституционному закреплению своей независимости и к интенсивному национально-государственному строительству.

Казахстан для продвижения к реальному государственному суверенитету и социальной модернизации нуждался в легитимной государственной власти, а не в бюрократическом благословении. 1 декабря 1991 г. были проведены непосредственные выборы Президента республики, в которых приняло участие 88,23% избирателей от общего списка. Голосами 98,78% избирателей избран Назарбаев Нурсултан³. 10 декабря того же года Верховный Совет республики принимает весьма симптоматичный для нового курса Закон "Об изменении

¹См.: Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанный 8 декабря 1991 г. в Минска
ликами Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной // Известия, 1991, 24 декабря.

24 декабря. Объявлено
упразднено ввиду

оружием сопоставляла в разных вариациях Украина.

³См.: Об итогах выборов Президента Казахской ССР. Сообщение Центральной избирательной комиссии по выборам Президента Казахской ССР // Казахстанская правда, 1991, 7 декабря.

наименования Казахской Советской Социалистической Республики", которым она была переименована в Республику Казахстан¹. Процесс рождения нового государства, правопреемствующего Казахской ССР и Союзу ССР, пошел.

Особым этапом этого процесса стал Конституционный Закон "О государственной независимости Республики Казахстан"² от 16 декабря 1991 г. Развивая ключевые идеи Декларации о государственном суверенитете, Конституционный Закон однозначно закрепил, что Республика Казахстан отныне строит свои взаимоотношения со всеми государствами на принципах международного права, как и подобает независимому государству. Впервые было установлено единое казахстанское гражданство. Узаконивалось провозглашенное Декларацией многообразие форм собственности, закреплялся курс государства на самостоятельную экономическую систему со своей финансово-кредитной, налоговой и таможенной политикой.

Для защиты независимости и территориальной целостности Республики Казахстан Конституционный Закон также впервые предусматривал создание собственных Вооруженных сил. Новым, по сравнению с нормами Декларации о государственном суверенитете 1990 г., и свидетельствовавшим о демократическом созревании казахстанского общества явилось и то, что высшим органом судебной защиты Конституции признавался Конституционный суд Республики Казахстан.

Конституционный Закон "О государственной независимости Республики Казахстан", подтверждая право казахской нации на самоопределение, единственным источником государственной власти в республике признал "единый народ Казахстана". Его вместе с казахской нацией составляют граждане республики всех национальностей, объединенные с нею общностью исторической судьбы. По существу этот закон стал временной Конституцией независимого Казахстана на законодательном этапе становления его суверенитета де-юре, т.к. нормы Конституции Казахской ССР 1978 г. и иных законодательных актов признавались действующими на территории республики, поскольку они не противоречили Конституционному Закону от 16 декабря 1991 г. Само же его содержание было непосредственно положено в основу Конституции Республики Казахстан 1993 г.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 48-50. Ст. 585.

² См.: Там же. № 51. Ст. 622.

Обретение независимости Казахстаном и национальный характер происхождения республики выразили новые государственные символы ее суверенитета. 4 июня 1992 г. Верховный Совет утвердил их законами о государственных Гербе, Флаге и музыкальной редакции Гимна Республики Казахстан. В их главных элементах - издревле известном предкам казахов небесно-голубом цвете знамен; шаныраке, выражающем идею родного очага и согласия; в возвышенной гармонии Гимна - память, сила духа и миролюбия казахов. Значение новых символов республики, предстающих внешними сине-золотыми формами, не только в неоспоримом подтверждении ее суверенитета, но и в официальном подтверждающем свидетельстве государства Казахстан мировому сообществу государств и народов своей приверженности идеям национальной солидарности и прогресса на казахской земле.

Правда, в Организацию Объединенных Наций Республика Казахстан 2 марта 1992 г. была принята с не отвечающими ее статусу (по Конституционному Закону о государственной независимости) символами. Что объясняется, по-видимому, опережающим разворачиванием внешнеполитических событий на том этапе по сравнению с наступлением необходимых внутригосударственных изменений. Не Казахстан разрушал целое и покинул Союз ССР, а целое распалось, и республика осталась со многими нерешенными проблемами, которые нарастали быстрее, чем снимались в условиях прежней государственности. И, тем не менее, исторически движение республики к самостоятельности было закономерным в ее государственном развитии.

Становлением Республики Казахстан завершилась целая эпоха конституционной эволюции казахской советской государственности к суверенитету. Этнополитогенез во всем его многообразии в этой части Земли вынашивал в себе самом определенность целого в виде независимого государства, являющегося формой суверенитета, способом его существования в обществе и для общества.

Новую, IV эпоху - суверенного государственного развития в мировом сообществе государств и солидарных наций - открыла перед Казахстаном принятая парламентом страны после всенародного обсуждения Конституция Республики Казахстан 1993 г.

Сегодня мы находимся лишь в начале первого периода этой эпохи - периода становления суверенитета Республики Казахстан де-факто, который мыслится прежде всего как экономический прорыв Казахстана к новому индустриальному качеству и построение основ правового национального государства и гражданского общества. Ориентация страны - многополюсная, Казахстан

открыт как мудрости Востока, так и рационализму Запада. Россия была и остается стратегическим партнером республики в деле мира и социальных преобразований. Масштабность и новизна экономических и политических задач, решаемых Республикой Казахстан самостоятельно, за свой страх и риск, сделают, надо полагать, первый период ее новой эпохи достаточно сложным и продолжительным.

1. Какие формы государственности переживал Казахстан в XX веке?

2. Каким предполагалось государственное устройство Казахстана в Программе партии Алаш?

3. Когда и как произошло образование Казахской Автономной Советской Социалистической Республики?

4. Как и в каких исторических пределах складывалась территориальная целостность современного государства Казахстан?

5. Назовите конституционные акты Казахстана в советский и постсоветский периоды государственного развития.

6. Раскройте особенности правового положения форм национальной государственности, устанавливаемых в 20-е, 30-е и 70-е гг. в Казахстане.

7. Когда в Казахстане был введен институт президентства?

8. Как и в каких исторических и политических условиях происходило становление суверенитета Казахстана де-юре?

ПРАВОПРЕЕМСТВЕННОСТЬ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Вопрос правопреемства Республики Казахстан встает сообразно двум основным видам ее отношений в пространстве, которые обнаруживают себя в международно-правовых и государственно-правовых сторонах. Ситуация правопреемства возникает как следствие изменений внешнего состояния суверенитета государств над определенной территорией и относительно других государств, международных организаций и в целом мирового сообщества в лице ООН.

Проблемы правопреемства государств, как показывает международная практика, не имеют одинаковых решений, хотя действуют Венские конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров (1978 г.) и в отношении государственной собственности, архивов и долгов (1983 г.). Подход к применению их норм всегда

необходим в зависимости от фактической ситуации, приведшей к возникновению проблемы правопреемства. Во многом касается решения этих проблем и Венская конвенция о праве международных договоров (1969 г.), к которой в марте 1993 г. присоединился Казахстан.

Внешнеполитическая правопреемственность Республики Казахстан подразумевает преемство обязательств и прав по международным договорам, действовавшим на перешедшей под ее полную юрисдикцию территории Казахской ССР, и решение вопроса о присоединении к обязательствам бывшего СССР по международно-правовым договорам и соглашениям, заключенным союзными органами также и от имени Казахской ССР.

Во внутригосударственных отношениях правопреемственность Республики Казахстан предстает как проблема непрерывности ответственности по обязательствам государства-предшественника, которым являлась Казахская ССР, перед гражданами, в частности, обязанность обеспечить их права и свободы, общественный порядок и собственную территориальную неприкосновенность, предусмотренные Конституцией Казахской ССР 1978 г. и действовавшими в то время законами республики. То есть внутреннее правопреемство государства Республики Казахстан вытекает из сложившегося многими десятилетиями на территории Казахстана и конституционно закрепляемого на каждом этапе национально-государственного развития, государственно-правового отношения между Казахской ССР как государством-предшественником и гражданами Казахской ССР, которые продолжают совместно жить и работать на прежней территории.

Правопреемство Республики Казахстан имело место тогда, когда международные договоры и Конституция прежнего государства сохраняли свое действие, пусть и частично, в изменившихся геополитических условиях и в новых государственно-правовых реалиях. Поэтому существование государственности на казахской земле не прерывалось. Путь конституционной эволюции Казахстана свидетельствует об универсальном правопреемстве от государства-предшественника - Казахской ССР.

Конституция Казахской ССР 1978 г. действовала вплоть до 28 января 1993 г., при этом в нее довольно интенсивно вносились Верховным Советом разных (одиннадцатого и двенадцатого) созывов поправки "перестроечного" и "постперестроечного" периодов. Это было сделано более чем десятью законами об изменениях и дополнениях к Конституции Казахской ССР в 1989-1992 гг. С декабря 1991 г. параллельно с ней действовал Конституционный Закон "О государственной независимости Республики Казахстан", который, в соответствии

со ст. 18, наряду с Декларацией о государственном суверенитете Казахской ССР 1990 г., послужил основой для разработки новой Конституции республики. При этом нормы Конституции и законодательства Казахской ССР признавались этим законом действующими, но постольку, поскольку они не противоречили ему¹.

Новая Конституция Республики Казахстан была принята после всенародного обсуждения и одобрения проекта казахстанцами, Верховным Советом, избранным ими еще в 1990 г. и сохранявшим свои полномочия до декабря 1993 г. Таким образом, замещение государства-предшественника - Казахской ССР государством-преемником - Республикой Казахстан происходило постепенно, на одной и той же по размерам территории, в ходе правопреемства при сохранении континуитета и упрочении Казахстаном политической самотождественности.

Преемственность можно отметить и в официальных символах государственного суверенитета Казахстана. Так, в принципиально новом его Гербе сохранен такой элемент прежнего, как пятиконечная звезда, символизирующая единство пяти континентов и самовосприятие Казахстаном себя неотъемлемой частью мирового сообщества. Полностью сохранена Республикой Казахстан величественно-торжественная музыка государственного Гимна, написанного Е.Брусиловским, М.Тулбаевым и Л.Хамиди. Гимн был утвержден Указом Президиума Верховного Совета Казахской ССР 16 ноября 1945 г. Вот уже полвека он звучит над республикой, вдохновляя и сплавивая казахстанцев.

Непосредственными причинами правопреемственности Республики Казахстан явились изменение состояния суверенитета и окончательный переход территории Казахстана со всей сложившейся на ней социальной, экономической инфраструктурой под полную юрисдикцию республики в результате выхода этой территории из Федерации после распада и ликвидации Союза ССР. Конституции ССР 1936 и 1977 гг. и Конституции Казахской ССР 1937 и 1978 гг. устанавливали пределы суверенитета союзной республики и допускали возможность изменения ее территории по инициативе Центра по согласованию с ней (см., например, ст. 73 Конституции СССР 1978 г.).

Какими это были согласования и отношение Центра к территориальной целостности и границам союзных республик, описывает Д.А.Кунаев, когда Казахстану под нажимом Н.С.Хрущева и его окружения пришлось пере-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1991. №51. Ст. 622.

дать три хлопкосеющих района Южного Казахстана под юрисдикцию Узбекистана, что составляло 40,7 тыс. кв. км., делались попытки перевести Казахстан на краевое управление из Центра, передать полуостров Мангышлак Туркмении; в целом проводилась "идея о будущем стирании границ между республиками". Кстати, эта идея, по всей видимости, витала и в период подготовки и принятия Конституции СССР 1977 г., о чем свидетельствует объяснение Л.И.Брежнева в докладе о проекте Конституции СССР и итогах его всенародного обсуждения непринятия предложений ликвидировать союзные и автономные республики².

К настоящему времени усилиями казахстанских деятелей почти все земли Казахстану возвращены, и республикой официально заявлено в ситуации правопреемства об отсутствии каких-либо территориальных претензий к сопредельным государствам.

В ходе государственного визита в КНР Президента Казахстана Н.А. Назарбаева в ноябре 1993 г. китайской стороной было официально заявлено об отсутствии каких-либо территориальных претензий КНР к Республике Казахстан (протяженность сопредельной границы составляет 1700 км). Россия заявляла об этом ранее, в т.ч. в нормах межгосударственных договоров о дружбе и сотрудничестве с Казахстаном (1990 и 1992 гг.).

Переход территории Казахстана под новую юрисдикцию как фактическое условие возникновения правопреемства Республики Казахстан (другими словами - преодоление отчуждения республики от своей территории, возвращение Казахстана самому себе) - есть отношение не смены субъекта этой территории, а эволюция становления нового качества как субъекта верховного и единственного. И одновременно есть обретение самой этой территорией настоящего и рачительного хозяина всех природных богатств и экономического потенциала, а народом, постоянно проживающим на ней, - дееспособного представителя и защитника своих интересов во внутренних, межгосударственных и международных делах. "Государство является официальным представителем народа, - говорилось в ст. 59 Конституции Республики Казахстан, - и через свои органы и институты выражает и реализует его волю"³.

¹ См.: Кунаев Д.А. О моем времени. Воспоминания. Алма-Ата.: Дауір. 1992. С. 149-152.

² См.: Брежнев Л.И. Вопросы развития политической системы советского общества. М.: Политиздат. 1977. С. 458.

Республика Казахстан, другие республики бывшего Союза ССР, ставшие суверенными, не случайно называются в развитых странах "новыми независимыми государствами". Новое независимое государство есть государство, обладавшее формально-юридическим суверенитетом (потому оно не называется "страной, освободившейся от колониальной зависимости"), но территория которого перед ситуацией правопреемственности была зависимой территорией, за отношения которой с другими такими же республиками и за его интересы на международной арене отвечало государство-предшественник в лице СССР.

Итак, Республика Казахстан является новым государством на территории бывшей Казахской ССР. Понятно, возникает вопрос: какой-либо предмет или явление становятся новыми, когда происходит изменение сущности или тех признаков, которые определяли этот предмет, само его бытие. Мы же в отношении Республики Казахстан и Казахской ССР утверждаем, что внутренний континуитет ее сохранился и непрерывен. Новое ли Республика Казахстан государство? Да, по нашему мнению, благодаря утвердившимся в постсоветский период государственному суверенитету и полноценной международно-правовой правосубъектности. Совершенно новое качество государственности Казахстану добавило (образовало) то, чего у него не было, но стало на тех же самых по сути субстанциях этого государства - на целостной территории, единой коренной нации и одном казахстанском народе, которые не исчезают, а существуют непрерывно, претерпевая социальные и политические изменения. Преодолены монопартийный характер государственной власти и идеологизация экономики Казахстана.

Соответственно новым государством можно назвать Казахстан и потому, что наше государство есть результат развития государственности прошлой и одновременно начало государства будущего - социально эффективного, правового национального государства. Произошло своего рода "отрицание отрицания" на государственном уровне, главное в котором - момент преемственности этнико-политического и социально-демографического оснований - сохранялся. "Приобретение суверенитета государством, обладавшим ограниченным международным правом и дееспособностью, означает такое существенное его качественное изменение, которое делает его, с точки зрения международного права, другим, новым, делает его полноправным субъектом этого права"¹.

¹ Захарова Н.В. Правопреемство государств. М.: ИМО. 1973. С. 39.

Нынешняя правосубъектность Республики Казахстан имеет три результирующих вектора:

I. В результате полного правопреемства как прямого наследования прав и обязанностей Казахской ССР при сохранении континуитета (непрерывности и тождественности существования), ее государственного территориального пространства, проживающего на нем населения, естественных ресурсов и всех средств производства.

Примечательно, что и в атрибутике государства наблюдается континуитет даже тогда, когда Казахстан принимался 2 марта 1992 г. в члены ООН, а затем еще долгое время действовали на его территории паспорта граждан СССР, в которые по их волеизъявлению органами внутренних дел проставлялся специальный штампель о гражданстве Республики Казахстан. Причем все лица до 1 марта 1994 г. (в декабре 1993 г. этот срок был продлен на год, а затем до конца 1995 г.), не заявившие письменно о своем нежелании состоять в гражданстве Республики Казахстан, постоянно проживая в ней на 1 марта 1992 г., автоматически признавались гражданами Казахстана.

В этом случае - полного правопреемства - права и обязанности Казахской ССР по отношению к выделившейся в результате этнополитогенеза территории, к сложившейся на момент правопреемства совокупности граждан, имеющемуся экономическому потенциалу стали для Республики Казахстан собственными правами и обязанностями;

II. В результате частичного правопреемства прав и обязанностей бывшего СССР как его части. Здесь принятие Республикой Казахстан правомочий от распавшегося государства, составной частью которого была Казахская ССР, возможно в отношении тех международных договоров, которые охватывали своим действием территорию Казахстана, притом путем официального подтверждения Республикой Казахстан своих обязательств по этим договорам. Например, одним из первых в этом аспекте правопреемства состоялось подписание Республикой Казахстан как стороной, на территории которой размещено ядерное оружие, международного договора об ограничении стратегических наступательных вооружений, заключенного ранее СССР. Республика Казахстан признала свою часть внешнего государственного долга в размере 3,9% по долгам бывшего СССР, который на 1 декабря 1991 г. равнялся 67,2 млрд. долл.

В сентябре 1993 г. в целях дальнейшего урегулирования вопросов правопреемства в отношении внешнего долга и активов бывшего СССР Республика Казахстан и

Российская Федерация на правительственном уровне подписали соглашение о принятии Россией на себя обязательств по выплате доли государственного долга Казахстана во внешнем долге СССР в обмен на передачу Республикой Казахстан своей доли в активах бывшего СССР за рубежом Российской Федерации;

III. В результате принятия на себя новых международных обязательств и правомочий путем присоединения к действующим международным пактам, конвенциям и соглашениям, которые не были подписаны или ратифицированы Советским Союзом. В 1992-1993 гг. Республика Казахстан присоединилась к международным конвенциям по химическому оружию, охране прав детей, к пактам по правам человека.

Кроме того, правосубъектность Республики Казахстан естественным образом складывается теперь из внешнеполитической свободы государства заключать двусторонние и многосторонние договоры¹ и внутреннего верховенства устанавливать всеобщий и общеобязательный правопорядок.

При решении вопроса о соотношении государственного права суверенного Казахстана с международным необходимо исходить из того, что однозначно и на все случаи международного общения утверждать примате норм международного права представляется противоречащим основополагающему принципу заключения и использования Республикой Казахстан международных договоров в первую очередь в соответствии с Конституцией Республики Казахстан. Т.е. на основании, во исполнение и не в противоречии с ее нормами. Они, как известно, составляют костяк внутреннего правопорядка суверенного государства. Кроме того, международные договоры республики такой важности, как о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, о территориальном разграничении Казахстана с другими государствами, а также любые другие, устанавливающие иные права, чем те, которые содержатся в законодательных актах республики, подлежат обязательной ратификации.

Самостоятельное осуществление Республикой Казахстан внешнеполитической правосубъектности позволило ей стать активным субъектом внешнеэкономической деятельности, осуществляющей суверенные публично-

¹ Например, об СНГ и со странами содружества о коллективной безопасности, об использовании Каспийского моря, о создании Экономического союза, и многие другие, заключенные с декабря 1991 г. и многочисленные договоры и соглашения этого периода со странами дальнего зарубежья и международными организациями.

вещные прерогативы, непосредственно вступая в гражданско-правовые отношения с другими государствами и иностранными хозяйствующими субъектами. Интенсивные межгосударственные экономические связи ставят государство Казахстан перед необходимостью официального выражения своего отношения к международно-правовой проблеме государственного иммунитета.

Иммунитет государства состоит в том, что в силу суверенного равенства государств одно государство не может быть привлечено к суду другим государством в качестве ответчика, кроме случаев прямо выраженного на это согласия (принцип "равный над равными не имеет юрисдикции" - *par in parem*). Следовательно, имущество государства не может быть предметом обеспечения иска и объектом принудительного исполнения (к взысканию) судебного или арбитражного решения другого государства.

Закрепив принцип иммунитета государства во внутреннем законодательстве, Республика Казахстан засвидетельствует не только его признание за другими государствами, настойчиво приглашаемыми к сотрудничеству, но и гарантирует ей собственное суверенное право государственного иммунитета. Республика Казахстан, будучи лидером движения по взаимодействию и мерам доверия в Азии и одним из ведущих государств Центрально-Азиатского региона, могла бы этим выгодно отличаться не только среди сопредельных стран, но и не последней войти в десятку государств мира, которые приняли специальное законодательство о государственном иммунитете. Его приняли всего семь государств в период с 1976 по 1985 г. США - Закон об иммунитетах иностранных суверенов (1976 г.); Англия - Закон об иммунитете государств (1978 г.). Аналогичные акты приняли Сингапур (1979 г.), ЮАР, Пакистан, Канада (1981 г.) и Австралия (1985 г.). Нормы и практика их действия, по-видимому, будут положены в основу международной конвенции о государственном иммунитете.

Закон Республики Казахстан о государственном иммунитете мог бы выразить его официальное признание и определить его понимание нашим государством, установить начала взаимности иммунитета государств от юрисдикции судов, предусмотреть нормы о возможных адекватных мерах республики в отношении собственности иностранных государств. Необходимость разработки и принятия Закона о государственном иммунитете непосредственно связана с утверждением территориального верховенства Республики Казахстан.

Территориальная правопреемственность Республики Казахстан в пространственных пределах формально-юридического суверенитета Казахской ССР в составе Союза ССР¹ логически и исторически, в рамках объективных геополитических и стратегических устремлений Казахстана к удержанию собственной целостности и экономическому благополучию, не могла не повлечь преемственности гражданского равноправия. В принципе, оно становилось все более традиционным после смены царского колониального режима и с окончанием восстановительного периода после Гражданской войны (1918-1920 гг.) в Казахстане, для всех здесь проживающих дееспособных лиц (за некоторыми известными исключениями в объеме прав для бывших т.н. "эксплуататорских элементов")² и затем для граждан Казахской ССР, одновременно являющихся гражданами Союза ССР.

Прежде всего об этом свидетельствует сам подход к решению данного вопроса на основе т.н. "нулевого варианта", согласно которому в ст. 3 Закона "О гражданстве Республики Казахстан" (1991 г.) гражданами страны были признаны все постоянно проживающие в Казахстане лица на день вступления в силу этого закона. Одновременно было установлено правовое положение граждан Республики Казахстан, которые равны перед законом,

¹ В ст. 2 Закона Республики Казахстан "О государственной границе Республики Казахстан" закреплены основы пограничной политики, которая, "исходя из международных принципов территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ... и провозглашенной правопреемственности в отношении бывшего СССР, подтверждает происхождение своей границы, установленной действующими на день вступления в силу настоящего закона международными договорами, включая акты об административно-территориальном разграничении Республики Казахстан и других государств - бывших республик Союза ССР".

По всей видимости, решение вопроса о правопреемстве государственных границ Республикой Казахстан в юридической основе своей имеет международно-правовой принцип *uti possidetis*, означающий, что границами вновь образовавшихся независимых государств становятся границы бывших союзных республик, на месте которых они возникли. Этот принцип утвердился в период освобождения от колониальной зависимости стран Азии и Африки, хотя и не всегда помогал им избежать территориальных споров и вооруженных конфликтов.

² См.: Декларация прав трудящихся КАССР. Принята I Учредительным съездом Советов Киргизской (Казахской) АССР 6 октября 1920 г.; раздел первый, ст. 19 раздела второго, ст. 78-79 раздела пятого Конституции (Основного закона) КАССР 1924 г. - Собрание законодательства Казахской Автономной Советской Социалистической Республики (1920-1936 гг.). Сост. Г.С.Сапарғалиев, А.Б. Булғакбаев, Х.Б.Ахметов. Алма-Ата. Юридическая комиссия Совета Министров Казахской ССР. 1969. С. 28-31, 191, 196, 207-208.

независимо от оснований приобретения гражданства, происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств".

По действующему законодательству никто не может быть лишен гражданства или права его изменить. Также гражданин Республики Казахстан не может быть изгнан из пределов государства Казахстан. Следует добавить, что к государственному сплочению казахстанского общества на принципе общего и равного для всех права обязывали сама тенденция становления суверенитета Республики Казахстан, признание ею универсального характера прав и свобод человека (п. 3, ст. 1 Устава ООН) и признание ее мировым сообществом в лице ООН и специальными нотами о государственном признании со стороны ведущих государств мира, а также установленные дипломатических отношений с большинством стран.

В июле 1992 г. Республика Казахстан в лице главы государства подписала Заключительный акт Хельсинского процесса и как новое государство - участник СБСЕ - обязалась уважать права человека. В июне 1993 г. Республика Казахстан приняла участие во Всемирной конференции ООН по правам человека в Вене, на которой в лице министра иностранных дел подтвердила приверженность Казахстана к утверждению универсального характера прав человека и созыву Азиатского форума по правам человека; при этом отмечалась необходимость учитывать экономические, социальные и культурные особенности каждой из стран мирового сообщества.

7. Что понимается под преемственностью государств?

2. Как и от кого происходила преемственность Республики Казахстан и в чем она проявилась?

3. Как понимать то, что Республика Казахстан - новое независимое государство?

4. В результате чего складывается внутренняя и международная правосубъектность Республики Казахстан?

5. В чем состоит иммунитет государства?

РАЗДЕЛЕНИЕ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ВЕТВИ И НЕОБХОДИМОСТЬ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

Впервые закрепила в качестве одной из основ конституционного строя страны принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную Конституция Республики Казахстан 1993 г.¹.

Такой подход стал закономерным восприятием цивилизованных принципов современного конституционализма в стране, избавившейся от тоталитарной организации государственной власти на монопартийной основе и классовой идеологии. С другой стороны, проведение в государственной жизни Республики Казахстан принципа разделения властей есть объективно обусловленный способ регулирования социальных отношений в демократическом обществе.

Функции любого государства в той или иной степени должны быть направлены на регулирование материальной (экономической), организационной (политической), информационной (коммуникативной) и также гуманистической и этно-культурной сфер жизнедеятельности общества. Для этого общество нуждается в соответствующем многообразном, гибком и эффективном воздействии суверенной воли государства. Прежде всего эта государственная воля должна быть нормативно сформулирована и обнародована через информационно-коммуникативные каналы общества. Затем возникает потребность обеспечить практическое выполнение норм, выражающих индивидуальную свободу и общественную необходимость. Деятельность эта не обходится без приложения выработанных общих правил к конкретной жизненной ситуации и контроля за их соблюдением, без юридической квалификации фактов и правоприменения.

Эти объективные пути воздействия государства на многообразную социальную действительность в целях ее упорядочения обуславливают необходимость разделения государственной власти. Это разделение воплощается в разнообразных ветвях одного дерева государственной власти, адекватно функционирующей природе властного упорядочения социального многообразия.

Разделение властей в Республике Казахстан означает не сущностное расчленение единой государственной власти в казахстанском обществе, а функциональное ее

¹См.: Положение шестое Основ конституционного строя Конституции Республики Казахстан. Алматы. 1993. С. 4.

разделение, не отрывающее частей от целого, но которое позволяет новому независимому государству быть единством политически многообразным и юридически гибким.

Разделение государственной власти в Республике Казахстан не есть в то же время простое разграничение компетенции государственных органов. Ветви власти государства верховны, каждая самостоятельна в своей сфере функций государства. Но каждая из них не полновластна; взаимодействуя, они не должны вмешиваться в дела и подменять друг друга. И только взаимодополняя деятельность и сдерживая возможный произвол друг друга, ветви власти уравнивают отношения индивидуальной свободы и общественной необходимости, служат их гармоничному развитию в целом. Целостность общества в многообразии - смысл бытия государства.

Такое общество формируется как сложный политико-правовой феномен в результате скоординированной деятельности всех ветвей власти по согласованию интересов различных слоев общества, стремящихся к их удовлетворению, на основе возможного консенсуса и общих интересов, predeterminedенных естественным для людей желанием жить в условиях ненасилия и благополучия. Наличествующие несовпадения и вероятные расхождения социальных и индивидуальных интересов, будучи удовлетворяемы постепенно или частично, выдвигаются или отходят на второй план перед необходимостью достижения общего интереса, который определяет такое соотношение конкретных интересов и состояний их удовлетворенности, от которых напрямую зависят выживаемость и дальнейшая жизнеспособность как отдельного социального слоя, так и всего общественного организма.

Взаимодействие ветвей власти в конституционном механизме должно быть таково, чтобы совокупная компетенция самостоятельных ветвей власти охватывала все правомочия, необходимые для осуществления функций государства в казахстанском обществе. А разные государственные органы, входящие в разные ветви власти независимо от уровня в своей подсистеме и относительно органов другой властной структуры, не могли бы предписывать одновременно, одному и тому же субъекту, при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие нормы действий. Единство воли и действия самого государства тогда смогут быть ненарушимы. Там, где они расходятся (к примеру, в России к началу октября 1993 г.), внутреннее единство государственной власти разрушается, и в обществе возникает кризисная ситуация "Двоевластия".

Каждая из ветвей государственной власти выступает в своей деятельности от лица народа или именем государства Республики Казахстан. В своей деятельности они призваны проводить единую политическую линию в общих государственных интересах и руководствоваться при этом одинаково обязательной для любой из них Конституцией Республики Казахстан. Конкретные внутренние и внешние направления деятельности государства своей практической взаимозависимостью также обуславливают единство государственной власти.

В отличие от объективной единой раздельности государственной власти в Республике Казахстан на законодательную, исполнительную и судебную ветви для реального осуществления функций государства, разграничение компетенции государственных органов имеет юридическую природу обособления и уточнения вертикальных родственных связей с одной и той же задачей и общими методами деятельности, соподчиненных органов или как внутреннее функциональное упорядочение данного органа. Но там, где налицо крупные и объективно разнородные сферы социальной жизнедеятельности, требуются самостоятельные системно-целостные властные структуры по регулированию этих сфер социально единым государством.

Здесь происходит не разграничение "компетенции" государства, которая по своей природе всеохватна и всеобща, а органичное подразделение на ветви власти. Каждая из этих ветвей в жизни государства предстает носителем его суверенитета, который тем самым распределяется и материализуется соответственно своему социальному предназначению. Единство государства как независимой и верховной государственной власти "несколько не нарушается тем, что носителями ее являются несколько органов.., как не нарушается единство воли и действия отдельного человека тем, что у него существует несколько органов, проявляющих его волю"¹.

Существующие в конституционном взаимодействии и функциональном дополнении друг друга ветви государственной власти образуют живой суверенитет Республики Казахстан. Делегирование верховных правомочий от одной ветви власти к другой есть отношение внутри единого государства. Его нужно регламентировать, включая временный характер такой передачи, возможность истребования ветвью власти делегированных

¹ *Алексеев А.С.* Русское государственное право. М. 1895. С. 129.

полномочий и запрет на "вторичное" делегирование их другому органу. Единораздельность на ветви государственной власти придает государству правовой характер, сообщает ему смысл социальной справедливости и подчиняет органы, властных структур закону, определяющему их компетенцию и ответственность. Разделение государственной власти на ветви, система "сдержек и противовесов", на основе которой эти ветви должны функционировать, препятствует также отчуждению государственной власти в целом от общества и граждан.

В мировом сообществе государств Республика Казахстан должна быть единолика. Личность Казахстана воплощена в главе государства - верховном главнокомандующем Вооруженными силами республики - Президенте Казахстана. Только он, олицетворяя государство, вправе заключать двусторонние и многосторонние межгосударственные договоры Республики Казахстан без специальных полномочий. Впоследствии наиболее важные из них и устанавливающие иные правила, нежели содержащиеся во внутригосударственном законодательстве, ратифицируются парламентом страны, олицетворяющим казахстанский народ, свидетельствуя тем самым единство суверенной воли Республики Казахстан.

В последнее время часто говорилось о сильной государственной власти, и в особенности исполнительной ее ветви, единую подсистему которой, согласно ст. 75 Конституции Республики Казахстан 1993 г., возглавлял Президент страны. В его деятельности функционально совмещались и стратегически согласовывались нормотворческая и исполнительная функции государства. Однако Конституция Республики Казахстан 1993 г. задействовала далеко не все возможные государственно-правовые институты, известные системе "сдержек и противовесов" ветвей власти в государстве, особенно по разрешению вероятных кризисных ситуаций между ними. Не вошли в нее нормы, устанавливающие основания и процедуры роспуска Верховного Совета Республики Казахстан Президентом страны и отрешения от должности Президента Республики Казахстан Верховным Советом страны, хотя предложения об этих институтах прорабатывались и вносились в период работы над проектом этого Основного Закона.

В принципе на высшем уровне каждая ветвь власти не может не быть сильной, в смысле не быть хозяином своих правомочий, ибо будет слабым государство, неустойчиво территориальное верховенство его власти. "В условиях создания правового государства все три власти

должны быть сильными и в состоянии выполнять свои функции". Но "связующим звеном законодательной и исполнительной власти может быть только Президент"¹. И это закономерность.

Другое дело - ставить и решать вопрос о сильной государственной власти в контексте структуры законодательной и исполнительной ее ветвей, под углом зрения существования или отсутствия объективной необходимости иметь каждой из них свои органы на местах "снизу доверху" в новых политических и социальных реалиях. Иными словами это - вопрос о потребности образовывать единые подсистемы местных властей, подчиненные по автономным вертикалям.

Ответ целесообразно искать в той форме правления государства, которая эволюционным путем сложилась за годы его независимости, и в которой действительно нуждается современный Казахстан на путях к цивилизованному обществу с социально ориентированной рыночной экономикой.

Казахстанский опыт суверенного развития и уроки всего происходящего с государственностью Российской Федерации в 90-х гг. доказывают ту непреложную тенденцию посткоммунистических реалий, что на смену тоталитарным режимам должна прийти демократическая государственность с сильной президентской вертикалью властных структур в рамках не менее сильной новой Конституции. И это не мешает законодательной и судебной ветвям власти быть столь же сильными и влиятельными, насколько таковыми они должны быть каждая в своем деле согласно этой Конституции (иными словами, в этих странах очевидна необходимость президентской республики).

Общая площадь территории Республики Казахстан составляет около трех миллионов км², что по размерам государственной территории больше, чем все вместе взятые (без Российской Федерации) бывшие 13 союзных республик, или пять территорий Франции, или 10 территорий таких государств, как Англия. Также на одном из первых мест находится Республика Казахстан среди всех них по запасам природных ресурсов. Однако плотность ее населения - примерно 6 человек на км² - в среднем

¹ *Сартаев С.С.* Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР. Доклад народного депутата, члена комиссии Президиума Верховного Совета Казахской ССР по подготовке законопроекта на первой сессии Верховного Совета Казахской ССР двенадцатого созыва // Казахстанская правда, 1990, 25 апреля.

на несколько порядков ниже, чем в этих странах (например, в сравнении с Англией почти в пять раз).

На территории Республики Казахстан проживают и строят завтрашний день своей страны представители 120 национальностей. Коренная нация - казахи - составляют около половины (43,2%) всего 17-миллионного населения Республики Казахстан и относительное большинство в нем казахстанцев русского происхождения (36,4%), украинского (5,2), немецкого (4,1), узбекского (2,2), татарского (2) и уйгурского, корейского, азербайджанского происхождения (порядка 0,6-1%). Но расселены по территории страны они неравномерно. Особой демографической дисперсностью отличается в Казахстане коренная нация. Поэтому сложность в этих условиях государственного регулирования многообразных социальных интересов, необходимость создания прочных гарантий гражданского и национального равноправия в стране, а также сохранения ее исторически сложившейся территориальной целостности диктуют казахстанскому обществу потребность во всенародно избираемом главе государства и унитарном устройстве общего жизненного пространства.

Только унитарная целостность как внутреннее организационное единство и политическая неделимость территории Казахстана впредь может быть (и до сего времени служит) условием социальной стабильности и гармонизации межнациональных отношений, обеспечения равных прав и экстерриториальность защиты национального достоинства всех граждан. Унитарная целостность государства Казахстан во главе с Президентом способна обращать факторы его полиэтничности и широты пространства в источник поступательного развития страны.

В пользу этого говорят и общие закономерности "здоровой жизни государств и народов", выявленные наукой государственоведения. Они определяются в первую очередь такими объективными факторами, как территория государства, ее размеры и плотность населения. Чем больше размеры государства, писал И.А.Ильин, "тем необходимее сильная власть и тем труднее проводить корпоративный строй"¹, т.е. принцип самоуправления групп. И чем меньше плотность населения, тем необходимее начало государства по "принципу властной опеки"².

¹ *Ильин И.А.* Статьи из сборника "Наши задачи". - О государственной форме. Что есть государство: корпорация или учреждение // Советское государство и право. 1991. С. 135-137, 138.

² Там же. С. 137.

Государство Казахстан, как видим, подпадает по этим основным параметрам под указанные закономерности и оптимальным образом должно строиться как президентская республика.

По объему суверенных прав и качеству обладания ими Президенту Республики Казахстан конституционно и в силу свободного мандата принадлежит их основное число и наибольшая из возможных в демократическом государстве самостоятельность и функциональная неподконтрольность их осуществления. Поэтому мы и называем его "Я" суверенитета Республики Казахстан.

Далее, близко стоящий и тесно взаимодействующий с главой государства Парламент страны имеет степень самостоятельности осуществления важной части суверенных прав государства в конституционном объеме несколько меньшем. Взять, к примеру, характер его внешнеполитической правосубъектности. В собственном смысле межгосударственной ее уже назвать нельзя. Без участия Президента республики эта деятельность может быть только межпарламентской.

Поскольку действует и соблюдается Конституция Республики Казахстан, постольку длится воля казахстанского народа, как проявляющийся в действии его политический и социальный интерес. Благодаря функционированию органа конституционного контроля в государстве не прекращается волеизъявление народа по завершению выборов Президента страны и Парламента Республики или после проведенного референдума.

Создание внутренне непротиворечивой системы законодательства в соответствии и во исполнение Основного Закона Республики Казахстан - суверенная обязанность единой государственной власти перед казахстанским обществом. Деятельность органа конституционного контроля - это своего рода критический взор государства, обращенный к самому себе и на себя именем и смыслом Конституции Республики Казахстан, за буквой и духом которой стоит учредительная власть - народ Казахстана. В этой связи представляется вполне логичным наделение Конституцией 1995 г. органа конституционного контроля в государстве правом давать официальное толкование нормам и положениям Основного Закона.

Деятельность судов по применению норм уголовного, административного, гражданского и хозяйственного законодательства в наибольшей мере опосредуется положительным правом. Приговоры, определения и постановления общих судов пока не создают права судебного прецедента. Замена в ходе судебной реформы кассационного порядка рассмотрения дел апелляционным

изменит, надо полагать, качество обладания судами суверенным правом Республики Казахстан поддерживать своим правосудием установленный правопорядок и увеличит тем самым потенциал справедливости государства.

Государство Казахстан, как и любое другое государство, есть возможное, экономически и культурно обусловленное наличие свободы его граждан, находящих эту свободу в правопорядке. Отсюда и степень демократизма, его институциональные проявления в обществе на том или ином этапе развития - величина переменная. Однако, имея в основе своей правозаконность, конституционализм, демократия как единство власти и народа в одном территориальном пространстве не исчезает, но постоянно нуждается в динамическом равновесии функциональных полей государства. Без государства нет демократии. В настоящее время только оно способно решать в масштабах казахстанского общества задачу совмещения политической свободы и экономической необходимости ускорения широкомасштабных социальных реформ.

Смысл разделения ветвей власти государства Казахстана, которая едина, поскольку имеет один источник происхождения - казахстанский народ как совокупность избирателей и налогоплательщиков, учреждающих это государство и своим трудом содержащих его - не в количественном "дележе" властных полномочий "поровну" и "раз и навсегда". История демократии не выработала такой единой меры их соотношения для всех стран и народов. Да и выработать не может, ибо условия их бытия и развития весьма особенны и изменчивы. Сюда же следует отнести внешний фактор бытующей политической непредсказуемости ситуации в отдельных сопредельных им государствах. Понятны поэтому различия в объемах полномочий и их сферах, закрепляемых конституциями разных государств за ветвями законодательной, исполнительной и судебной властей, за главами этих государств.

Цель этого разделения для Казахстана заключается в том, как уже отмечалось выше, чтобы совокупная компетенция самостоятельных, но не полновластных в отношении друг друга ветвей власти охватывала всю социальную роль нашего государства в конкретно-исторический переходный период развития казахстанского общества. Полновластно быть может только государство, ибо только оно суверенно. Поэтому "принцип разделения властей" предполагает целесообразные перемещения центра тяжести властных полномочий и динамическое равновесие сфер их применения с акцентом на адекватной времени форме правления в едином государстве Казахстан. Обеспечить это равновесие - историческое

призвание первого всенародно избранного 1 декабря 1991 г. Президента Республики Казахстан. Весьма примечательно в этой связи аналитическое заключение авторитетного лидера конструктивной оппозиции в Казахстане Олжаса Сулейменова. "Исторически предопределенный статус казахстанской государственности, - пишет он, - не воспринимает в готовом виде образцы государственного строя западного толка, не приемлет и классических восточных форм правлений. Идет поисковое становление симбиоза двух начал - эмпирически и сознательно вырабатывается некая переходная модель. Нечто вроде авторитарной демократии или демократического авторитаризма

С последними определениями Олжаса Сулейменова можно соглашаться либо спорить. Но необходимую тенденцию государственного строительства в постсоветском Казахстане его суждение, полагаем, отражает достаточно объективно. С точки зрения науки конституционного права и политической практики в нашей стране мы бы лишь уточнили этот вопрос дифференцированно, через критерии "форма правления" и "политический режим". По форме правления современный Казахстан предстает президентской республикой. Политический режим мы бы назвали либерально-демократическим с элементами просвещенного авторитаризма. Выводы нейтральных аналитиков, на наш взгляд, близки к нашим. Так, в связи с реальной политической ситуацией в Казахстане и динамикой социальных реформ эксперты Оксфордского аналитического центра дали заключение о том, что для Казахстана на весь переходный период "единственно приемлемой формой государственного устройства является президентская республика"².

Осознание в казахстанском обществе в связи с собственными социально-политическими и экономическими потребностями развития целесообразных форм государственного устройства нашло выражение в Резолюции 1-й сессии Ассамблеи народов Казахстана "О всенародном референдуме". В ней, руководствуясь высшими интересами укрепления стабильности казахстанского общества и международного согласия в нем, объективной необходимостью обеспечения преемственности курса реформ и в условиях после признания в марте 1995 г.

¹ О. Сулейменов. Смел тот, кто думает о последствиях // Казахстанская правда, 1995, 26 апреля.

² См.: Обзор Оксфордского аналитического центра в Лондоне в связи с признанием нелегитимным Верховного Совета Республики Казахстан // Советы Казахстана, 1995, 13 апреля.

нелигитимности Верховного Совета Республики Казахстан тринадцатого созыва Конституционным судом, Ассамблея народов Казахстана "настоятельно рекомендовала Президенту провести в ближайшее время всенародный референдум о продлении его полномочий до декабря 2000 года"¹.

Идея была активно поддержана большинством политических партий Казахстана, включая оппозиционные, профсоюзами страны, религиозными объединениями, национально-культурными центрами и гражданами республики. 29 апреля 1995 г. в Республике Казахстан на основе принятого законодательства состоялся всенародный референдум. За продление до 1 декабря 2000 г. полномочий Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева проголосовало 95,46% или 7 932 834 от числа принявших участие в голосовании граждан (91,21 % или 8 309 637 человек)².

Решение, принятое на референдуме, носит императивный характер, оно окончательно и не нуждается и чем-либо утверждению, ибо мандат на единую государственную власть может дать только ее учредитель - казахстанский народ. Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев становится, таким образом, Президентом всех казахстанцев. Но, чтобы олицетворять и, главное, осуществлять государственное единство казахстанского народа, Президенту необходимо быть политической фигурой, равноудаленной и статусно возвышающейся над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти государства Казахстан. И в то же время он должен обладать конституционными полномочиями координировать и для этого полнее участвовать и в законодательной, и в исполнительной деятельности присущими главе государства способами, а также служить гарантом независимости правосудия в стране, ее военно-политической безопасности вовне.

Сущность Казахстана в его народе и его земле. И государство Казахстан должно совершенствоваться каждый раз ввиду той исторической необходимости и той пользы, которую оно может принести казахстанцам и международному сообществу.

Деятельность исполнительной ветви власти направлена на осуществление не только изданных Президен-

¹Резолюция 1-й сессии Ассамблеи народов Казахстана "О всенародном референдуме" // - Казахстанская правда, 1995, 1 апреля.

² См.: Сообщение об итогах голосования на республиканском референдуме 29 апреля 1995 года // Казахстанская правда, 1995, 4 мая.

том Республики указов, постановлений и распоряжений, но также им подписанных и выражающих общее согласие исполнительной и законодательной ветвей власти, общекзахстанских законов. Причем сила ветвей власти, вместе взятых, а через них и целостность государства обуславливается именно всеобязательностью и верховенством этих законов, а не локальными решениями "под себя", издаваемыми порой местными исполнительными и представительными органами (законность - юридическое выражение целостности государства). Последние, считаем, будут только усиливать единство государственной власти, если созданные по горизонтали на началах выборности, разумной количественной компактности и профессионализма, они войдут в структуру исполнительной власти как представительные органы местного самоуправления с определенными сдерживающими и контролирующими правомочиями в отношении глав администраций (акимов).

- 1. В чем состоит принцип "разделения властей" ?*
- 2. Какими факторами обуславливается необходимость президентской формы правления в Республике Казахстан?*
- 3. Проанализируйте социальные функции ветвей власти в современном конституционном государстве.*
- 4. Чем определяется наивысшая юридическая сила актов, принятых на референдуме?*

ОСОБЕННОСТИ ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО КОНСТИТУЦИИ 1995 ГОДА

30 августа 1995 г. народ Казахстана принял на референдуме новую Конституцию республики¹. Высшей юридической силой народного волеизъявления была закреплена исторически необходимая система правления страной. По форме правления государство Казахстан остается президентской республикой, о чем записано в ст.2 (ч.1) Конституции 1995 г. Однако по многообразию и гибкости элементов этого правления, апробированных конституционной практикой развитых демократий, казахстанская форма президентского правления обретает благодаря новому Основному Закону логически завер-

¹ См.: Сообщение об итогах голосования по принятию Конституции Республики Казахстан на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // Вести Казахстана. 1995. 5 сентября

шенный вид особой системы разделения и функционирования единой государственной власти в обществе.

Институт президентства теперь не "вмонтирован" в исполнительную ветвь власти, как было по Конституции 1993 г., но призван олицетворять и осуществлять государственное единство казахстанского народа. Так, согласно ст.40 раздела III Конституции Республики Казахстан 1995 г., Президент, являясь главой государства, его высшим должностным лицом, которое определяет основные направления внутренней и внешней политики нашего государства и представляет Казахстан внутри страны и в международных отношениях (ч.1), служит, во-первых, символом и гарантом единства народа и государственной власти (ч.2) и, во-вторых, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти, а также ответственность ее органов перед народом Казахстана (ч.3). В соответствии с этой, по существу конституционно закреплённой концепцией казахстанской модели президентской республики, выстраиваются все остальные элементы системы правления, образуя слаженный механизм "сдержек и противовесов". Прежняя Конституция 1993 г., хотя и провозглашала его, но не обеспечивала, т.к. изначально базировалась на идее "жесткого разделения властей", несовместимой с условиями переходного периода.

Если главной особенностью системы правления в государстве Казахстан по новой Конституции назвать значительное усиление института президентства, то это будет верно. Однако это будет весьма не полно, ибо одновременно, благодаря новому статусу Президента Республики Казахстан как бы "над ветвями власти" и конституционному возвышению его координирующей и динамизирующей роли в механизме их взаимодействия, значительно усиливаются, прежде всего, потенциал казахстанского парламентаризма и, конечно, самостоятельность исполнительной вертикали, а также полнее гарантируется независимость судебной власти.

Парламентаризм в Казахстане как идея и практика представительного осуществления законодательной власти от имени народа есть и будет. Но легитимным представителем казахстанского народа является не только конституционно избираемый и формируемый двухпалатный парламент в составе мажилиса и сената, действующих на постоянной основе (см. ст.ст. 50-51 Конституции 1995 г.). А еще есть и должен быть Президент казахстанцев, ибо наша демократия как единство власти и народа предполагает не только персонафикацию госу-

дарственной власти, но также одновременное возрастание решающей роли граждан в политике, развитие в Казахстане форм прямого волеизъявления народа. Это, в свою очередь, делает главу государства Казахстан представителем и олицетворением единства народа Казахстана, ведь за него голосует вся страна как один избирательный округ. Парламент объективно представляет многообразие народа Казахстана, поскольку избирается и формируется по разным территориальным округам, как прямо, так и косвенно, разными субъектами политического процесса (см. Раздел IV Конституции 1995 г.). Такие особенности происхождения властных полномочий Президента и парламента правомерно нашли отражение в основополагающих конституционный строй Республики Казахстан нормах¹.

Так, неограниченное право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту всех казахстанцев. Парламент же имеет право выступать от имени народа "в пределах его конституционных полномочий" (ч.3, ст.3). При этом Конституция 1995 г. преемствует существованию положения прежней Конституции о том, что никто не может присваивать власть в Республике Казахстан, усиливая его указанием на преследование таких действий по закону (ср. ч.3 ст.3 Конституции 1945 г. и положение четвертое Основ конституционного строя Конституции 1993 г.).

Полнота представительства народа Казахстана, единого в своем многообразии, непрерывность и своевременность формирования и выражения его воли и интересов в законодательстве с необходимостью предполагают не только представительный орган в нашем государстве - парламент и также - главу этого государства - Президента, но еще и одновременную, точнее сказать, параллельную законодательную деятельность как парламента, так и главы государства. Конечно, в соответствующих правовых объемах и сферах общественных отношений, не дублируя, но восполняя законодательные функции друг друга.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. исключает "конкурирующее" законодательствование двух, представляющих единство (Президента) и многообразие (парламента) казахстанского народа, демократических институтов. За парламентом в соответствии с ч.3 ст.61 раздела IV Конституции закреплено право издавать за-

¹ См.: Раздел I "Общие положения" Конституции Республики Казахстан //Вести Казахстана. 1995. 8 сентября.

коны, которые регулируют важнейшие общественные отношения и устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся: 1) правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц; 2) режима собственности и иных вещных прав; 3) основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы; 4) налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей; 5) республиканского бюджета; 6) вопросов судеоустройства и судопроизводства; 7) образования, здравоохранения и социального обеспечения; 8) приватизации предприятий и их имущества; 9) охраны окружающей среды; 10) административно-территориального устройства республики; 11) обеспечения обороны и безопасности государства.

Как видим, Конституция 1995 г. впервые четко установила исчерпывающий, но довольно широкий круг наиболее важных общественных отношений в качестве объекта регулирования законами Республики Казахстан. Однако следует особо заметить, что издаваться они могут не только парламентом. В определенных новой Конституцией случаях, помимо промульгирования законов, т.е. их подписания и обнародования (п.2, ст.44), Президент Республики Казахстан вправе издавать законы и указы, имеющие силу законов (ч.2, ст.45). Рассмотрим, какие это случаи.

Их Конституция 1995 г. устанавливает два. Во-первых, когда двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат по инициативе Президента парламент на совместном заседании палат делегирует ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года (п.4 ст.53). Во-вторых, при неисполнении парламентом требований Президента о приоритетном или срочном рассмотрении какого-либо законопроекта, Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия парламентом нового закона (ч.2, ст.61).

В остальной своей практике Президент Республики Казахстан издает на основе и во исполнение Конституции и законов указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории республики (ч.1, ст.45). Нормативно-правовые акты Президента Республики Казахстан, наряду с нормами Конституции 1995 г. и соответствующих ей законов образуют действующее право в Республике Казахстан (см. ч.1, ст.4).

Установление Конституцией 1995 г. новой системы президентской формы правления в Казахстане позволяет существенно повысить роль и ответственность исполнительной власти. Отныне правительство самостоятельно осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан. Теперь правительство само, а не Президент, как было по Конституции 1993 г. (см. ст.75) возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью (ч.1,ст.64, раздел V Конституции 1995 г.).

В отличие от прежней Конституции, нынешняя в ст.66 детально очерчивает компетенцию правительства Республики Казахстан. Оно:

- разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, укрепления его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление;

- разрабатывает и представляет парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;

- вносит в мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;

- организует управление государственной собственностью;

- вырабатывает меры по проведению внешней политики республики;

- руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;

- отменяет или приостанавливает полностью или в части действие их актов;

- назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав правительства;

- назначает на пятилетний срок на должность четырех членов счетного комитета по контролю за исполнением государственного бюджета.

Правительство выполняет также иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Казахстан.

При этом место решений правительства в иерархии источников действующего в республике права определено ч.3, ст.69 Конституции 1995 г.: "Постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики". Не менее важно отметить и то, что правительство во всей

своей деятельности ответственно перед Президентом, а также подотчетно парламенту (ч.2, ст.64). Это обусловлено порядком легитимации правительства республики как органа государства Казахстан.

Образует правительство, согласно ст.65 Основного Закона, Президент республики по предложениям о его структуре и составе премьер-министра, который назначается на должность также Президентом (п.3, ст.44), но с согласия парламента на совместном заседании палат (п.5, ст.53). Освобождение от должности премьер-министра или члена правительства производится Президентом республики самостоятельно.

Что касается местных исполнительных органов, то поскольку они, как указывает Конституция 1995 г., входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, которую, как отмечалось выше, возглавляет правительство страны, теперь акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом республики по представлению премьер-министра. Однако освобождать акимов от должностей Президент вправе по своему усмотрению (ч.4, ст.87 раздела VIII).

Подотчетность правительства парламенту республики заключается в том, что на совместном заседании его палат заслушивается доклад премьер-министра о программе правительства, которая может быть одобрена или отклонена. Повторное отклонение программы большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из палат означает выражение вотума недоверия правительству (п.6, ст.53). Кроме того, каждая из палат парламента самостоятельно, т.е. без участия другой палаты, вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов палаты заслушивать отчеты членов правительства по вопросам их деятельности и большинством в две трети голосов от общего числа депутатов мажилиса или сената принимать обращение к Президенту республики об освобождении от должности члена правительства в случае неисполнения им законов республики (п.6, ст.57).

Положение Президента по Конституции Республики Казахстан 1995 г. как бы "над ветвями власти" таково, что позволяет ему быть арбитром в отношениях между правительством и парламентом, упреждать или разрешать государственные коллизии и кризисы. Так, в случае выражения парламентом вотума недоверия правительству (п.7, ст.53), оно заявляет Президенту республики об отставке, вопрос о принятии или отклонении которой он

решает в десятидневный срок (ч.ч.3 и 4 ст.70). При отклонении отставки правительства, заявленной в связи с выражением последнему вотума недоверия парламентом, Президент Республики вправе распустить парламент (ч.6, ст.70). Кроме того, Президент республики вправе по своей инициативе принять решение о прекращении полномочий правительства или освобождении от должности любого его члена. Освобождение от должности премьер-министра означает прекращение полномочий всего правительства. В этой норме находит выражение принцип коллегиальной ответственности правительства, закрепленный теперь в ст.68 (ч.1) Конституции Республики Казахстан 1995 г.

С другой стороны, Президент может распустить парламент в случаях, которые были уточнены в ходе всенародного обсуждения проекта новой Конституции, а именно: а) политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами парламента или парламентом и другими ветвями государственной власти; б) двукратного отказа парламента дать согласие на назначение премьер-министра; в) выражения парламентом вотума недоверия правительству (см.ч.1, ст.63). Между тем Конституция однозначно оговаривает условия, когда парламент не может быть распущен Президентом. Это - в период чрезвычайного или военного положения; в последние шесть месяцев полномочий Президента республики; в течение одного года после предыдущего роспуска.

Нетрудно заметить, что Конституция Республики Казахстан 1995 г. устанавливает весьма тесное взаимодействие ветвей власти. При этом их разделение гарантируется не только четким разграничением правомочий и недопустимостью вмешательства в компетенцию друг друга (см. ст.ст. 53-57 и ч.3, ст.61 раздела IV "Парламент"; ст.66 раздела V "Правительство"; ст.ст. 75-78 раздела VII "Суды и правосудие"), но также и специальными конституционными гарантиями.

К ним можно отнести, во-первых, недопустимость "совмещенного мандата": члены правительства не вправе быть депутатами представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, осуществлять предпринимательскую деятельность (ч.2, ст.68), на них не распространяется правило "должностного иммунитета"; депутаты парламента также не вправе занимать иные оплачиваемые должности и заниматься предпринимательской деятельностью, что в противном случае влечет прекращение депутатских полномочий (ч.3, ст.52); для

них установлен институт "депутатской неприкосновенности". Во-вторых, предоставление права законодательной инициативы только двум субъектам: депутатам парламента и правительству республики (ср. ст.61, ч.1 Конституции 1995 г. и ст.71 Конституции 1993 г.). В-третьих, отнесение права давать официальное толкование норм Конституции Республики Казахстан к полномочиям специального органа государства по контролю конституционной законности - Конституционного совета, а не как было прежде: сам законодатель - Верховный Совет Республики Казахстан - мог официально толковать принимаемые и изменяемые им же законы, включая Основной Закон страны (ср.ст.72 п.4 Конституции 1995 г. и ст.64 п.3 Конституции 1993 г.). В-четвертых, что исключительно важно еще и для стабильности новой Конституции, теперь изменения и дополнения в нее могут быть внесены, как правило, республиканским референдумом, проводимым по решению Президента, которое он принимает по собственной инициативе или по предложению парламента или правительства; либо опять же по инициативе Президента изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан 1995 г. может принять парламента, но если Президент решит передать их проект на его рассмотрение в совместном заседании палат (см.ст.ст.53 п.1; 91 ч.1). И, наконец, в-пятых, упрочение гарантий независимости судебной власти путем установления особого конституционного порядка избрания высших судей сенатом и назначения всех других судей Президентом республики (ст.82); финансирования судов непосредственно за счет средств государственного бюджета (ст.80); несовместимости должности судьи с депутатским мандатом, занятием иной оплачиваемой должности или предпринимательской деятельностью (ч.4 ст.79); путем закрепления в Конституции республики института "судейского иммунитета" (ч.2, ст.79) и др.

Вместе с тем организационное и функциональное разделение ветвей власти по Конституции Республики Казахстан 1995 г., не допуская слияния, как в советский период, законодательной и исполнительной властей и управляемости судов, в то же время не настолько "жесткое", чтобы нарушать единство государственной власти в стране. Гибкость и целостность всей системе нынешнего разделения властей в государстве Казахстан придает статусно возвышающийся над всеми властями и по компетенции равноудаленный от каждой из них Пре-

зидент Республики - глава, личность или "Я" нашего государства, - народом избранный и ответственный перед ним и историей Казахстана.

Наряду с осуществлением уже упоминавшихся конституционных правомочий, Президент Республики Казахстан обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики республики; назначает выборы в парламент, созывает его первую сессию и внеочередные совместные заседания палат парламента; принимает присягу его депутатов народу Казахстана; с согласия парламента назначает на должности председателя Национального банка, Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности и сам освобождает их от должности; ведет переговоры и подписывает международные договоры республики; является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами республики; решает вопросы гражданства республики; осуществляет помилование граждан и многие другие высочайшие прерогативы главы государства Казахстан в соответствии с Конституцией и законами республики (см.ст.44 раздела III "Президент" и нормы других разделов Конституции 1995 г.).

Вместе с тем впервые в истории казахстанского конституционализма устанавливается демократический институт "импичмента" или отрешения главы государства от должности. Поскольку логикой государственной жизни предполагается свобода политической воли главы государства и выбор его народом из наидостойнейших казахстанцев, ответственность Президента Республики Казахстан (не считая возможности не избрания его на второй срок) наступает за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей в случае государственной измены. Решение о выдвижении такого обвинения в адрес главы государства и его расследовании принимается большинством от общего числа депутатов мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов.

Расследование обвинения организуется сенатом и его результаты большинством голосов от общего числа сенаторов передаются на рассмотрение совместного заседания палат парламента. Окончательное решение принимает парламент на совместном заседании палат большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов депутатов каждой из палат при наличии заключения Верховного суда об обоснованности обвине-

ния и заключения Конституционного совета о соблюдении конституционных процедур (ч.2, ст.47).

При этом Основной Закон в ч.3, ст.47 устанавливает запрет на возбуждение вопроса об отрешении Президента Республики от должности в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий парламента.

Но не только в порядке импичмента Президент республики может быть освобожден от должности. Жизнь есть жизнь, и при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни он может быть досрочно освобожден от должности решением парламента на совместном заседании палат принятым большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из палат на основании заключения специальной комиссии и заключения Конституционного совета о соблюдении конституционных процедур (ч.1, ст.47).

Предусматривает теперь Конституция и то, к какому должностному лицу в государстве Казахстан переходит исполнение обязанностей его главы в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента республики, а также в случае его кончины. Так, согласно ч. 1, ст.48 Конституции 1995 г. исполнение обязанностей Президента временно переходит к председателю сената, а при невозможности им принять на себя обязанности главы государства они переходят к премьер-министру республики. Затем (в двухмесячный срок с момента досрочного прекращения полномочий Президента) должны быть проведены внеочередные выборы главы государства.

На этот период новая Конституция закрепляет необходимые обществу демократические гарантии. Исполняющий обязанности Президента республики не имеет права распускать парламента; прекращать полномочия правительства; назначать республиканский референдум; также вносить предложения об изменениях и дополнениях в Конституцию Республики Казахстан (ч.2, ст.48).

новленные Конституцией 1995 г. унитарность и территориальная целостность нашего государства, республиканская форма правления в Казахстане.

1. В чем принципиальное различие подходов Конституции Республики Казахстан 1993 г. и Конституции Республики Казахстан 1995 г. к решению вопроса о "разделении властей" ?

2. Каковы особенности закрепления в Конституции Республики Казахстан 1995 г. президентской системы правления?

3. Сравните место и роль Президента Республики Казахстан по Конституции 1993 г. и по Конституции 1995 г.

4. Проанализируйте по Конституции 1995 г. правовое положение правительства Республики Казахстан.

5. Какой орган государства Казахстан призван защищать Конституцию Республики? Разберите его взаимосвязь с общими судами и органами прокуратуры по Конституции 1995 г.

6. Назовите правовые и организационные гарантии независимости судебной власти, создаваемые Конституцией Республики Казахстан 1995 г.

ГОСУДАРСТВО КАЗАХСТАН В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВООРЯДКЕ: ПОИСК ФОРМ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ СУВЕРЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Развивающийся бурными темпами научно-технический прогресс и, как следствие, растущая год от года производительность мировой экономики¹, коммуникативность стран мира предопределяют объединение усилий государств, их интеграцию в решении глобальных проблем человечества. Эта устойчивая тенденция отчетливо прослеживается в Европе, где стремительно формируется единое экономическое пространство и уже созданы органы надгосударственной координации действующих европейских стран. 1 ноября 1993 г. вступил в силу Маастрихтский договор 12-ти западно-европейских стран о создании политического и валютно-экономического союза. Европейское сообщество преобразовано в более тесный Европейский Союз, состоящий с 1995 г. из 15-ти государств. В Америке соглашениями 1988 и 1991 гг. между США, Канадой и Мексикой создается североамериканская зона свободной торговли. В Азии в 1989 г. организован Азиатско-тихоокеанский экономический совет (АПЕК). Поддерживая и развивая связи со всеми мировыми полюсами экономического и политического притяжения, Республика Казахстан активно проявляет себя в азиатской зоне сотрудничества.

Энвироментальные проблемы - проблемы выживаемости народов планеты в условиях ядерной угрозы и

¹Если в 1990 г. мировой ВВП был равен 23 трлн. долл., то к 2010 г., по прогнозам Центра экономических исследований Японии, он возрастет до 91 трлн.

вероятных экологических катастроф, постепенного истощения энергетических ресурсов Земли и неуклонного роста ее народонаселения¹, рост международной преступности и терроризма, посягающих на существование наций и государств, а также геополитическая сопредельность и геоэкономическая взаимозависимость государств - объективно превращают любой государственный суверенитет в явление, сопряженное с реалиями собственного существования.

Во многом именно этими, осознанными или неосознанными суверенными властями обстоятельствами вызвано интенсивное развитие за несколько последних столетий и особенно в XX веке системы международного права. Учреждены влиятельные органы межгосударственного сотрудничества и координации деятельности суверенных государств. Ведется поиск путей наиболее эффективного надгосударственного воздействия мирового сообщества на локальные вооруженные конфликты и региональные угрозы всеобщему миру, включая решительное использование вооруженных миротворческих сил Организации Объединенных Наций. Все это - неоспоримые свидетельства растущей взаимозависимости суверенных государств в мире. "Отказываясь от уже устаревшего термина "этап после холодной войны", я скорее сказал бы, - подчеркивает Бутрос Гали, - что сегодняшний мир имеет тенденцию к превращению в мир солидарных наций"².

Однако складывающийся правопорядок в мировом сообществе государств и народов, куда уверенно входит и Республика Казахстан в качестве полноправного члена ООН и СБСЕ (с декабря 1994 г. - ОБСЕ, т.к. совещание переросло в Организацию по Безопасности и Сотрудничеству в Европе), и как активный участник системы коллективной безопасности стран СНГ, и как инициатор процесса создания региональной и межгосударственной организации по взаимодействию и мерам доверия в Азии³ (СВМДА - прообраз центра ООН на азиатском континенте на базе уже созданного в Алматы отделе-

¹ По состоянию на 1990 г. на земном шаре проживало 5,3 млрд. человек. По прогнозам, к 2010 г. эта цифра возрастет до 7,2 млрд.; ежегодно прирост населения составляет почти 100 млн.чел., что увеличивает нагрузку на биосферу до предельного уровня.

² Бутрос Бутрос Гали. Доклад в Институте Государства и права Российской Академии наук по случаю присуждения звания почетного доктора права // Государство и право. 1992. № 12. С. 4.

³ См.: Назарбаев Н.А. Выступление на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Казахстанская правда, 1992, 9 октября.

ния, в работе которого принимают участие представители 25-ти государств), побуждает ее считаться с мировыми тенденциями и проецировать государственные интересы на геополитические реалии региона.

Необходимость официального представительства многообразия народов в целостном мире, непосредственной защиты прав и свобод граждан, развитие их самобытной культуры и языка, национального самосознания, естественное стремление наций выделиться своими достижениями делают суверенитет современного государства непреходящей политической и экономической ценностью народов. Способность Республики Казахстан добровольно воспринимать и выполнять нормы международного права как свое внутригосударственное законодательство и в то же время не делать этого в ущерб основным интересам и особенностям казахстанского общества - есть качество совместимости ее государственного суверенитета.

Степень совместимости суверенитета с международным правом, как и суверенитетов разных государств на основе норм последнего друг с другом - величина переменная, определяемая собственным отношением государства к тем или иным международно-правовым нормам и принципам. В отличие от Конституции Республики Казахстан 1993 г., обходившей этот вопрос, Конституция 1995 г. в ст. 8 раздела "Общие положения" закрепляет: "Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы".

Чем меньше эта величина подвержена резким колебаниям, тем устойчивее позиции суверенного государства в мировом сообществе. В целом совместимость суверенитета определяется столь же реальной взаимозависимостью государств в политической, экономической и гуманитарной сферах жизни, сколько и осознанием нужды друг в друге народами каждого из этих суверенных государств, полезности, взаимовыгодности цивилизованного сотрудничества между ними, нежели бесконечного сведения исторических счетов. Уважение суверенного равенства государств (п. 1, ст. 2 Устава ООН) - минимальный императив совместимости суверенитетов во взаимозависимом и целостном мире.

Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотруд-

ничества между государствами, в соответствии с Уставом ООН (1970 г.), понятие суверенного равенства означает, что: 1) государства юридически равны;

2) каждое государство пользуется правами, присущими полному суверенитету;

3) каждое государство обязано уважать правосубъектность других государств;

4) территориальная целостность и политическая независимость государства неприкосновенны;

5) каждое государство имеет право свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы;

6) каждое государство должно выполнять полностью и добросовестно свои международные обязательства и жить в мире с другими государствами.

Самоограничение государством Казахстан пределов своего властного вмешательства в личную жизнь граждан и сферу гражданского общества признанием прав человека и Конституцией именем народа или самообязывание республики присоединением к международным конвенциям и заключением двусторонних и многосторонних договоров было бы неверно толковать как ограниченный суверенитет. Но он есть суверенитет совместимый в силу осуществления государством Казахстан своей внутригосударственной и внешнеполитической правосубъектности в новом качестве самостоятельного и равноправного с большими и малыми государствами члена мирового сообщества. Свобода Республики Казахстан выразилась здесь в ее демократическом выборе и международно-правовой ответственности за него. При этом осуществление ею суверенного права на объединение с другими государствами и международными организациями в различные союзы и ассоциации гарантируется сохранением за Казахстаном такого же суверенного права на выход республики из них. Если в этой связи обратиться к заключенному Республикой Казахстан с другими странами СНГ 24 сентября 1993 г. Договору о создании Экономического Союза, то в ст. 33 (ч. II) прямо закреплено право любой из договаривающихся сторон "заявить о выходе из настоящего Договора, уведомив об этом другие Договаривающиеся стороны не менее чем за 12 месяцев"¹.

Конечно, в подобных договорах Казахстана можно усмотреть некоторую утрату своей самостоятельности. Однако это следует рассматривать не как ограничение

¹ Договор о создании Экономического Союза // Советы Казахстана. 1993. 30 сентября.

суверенных прав республики, а как трансферт, временное перемещение отдельной компетенции государства Казахстан в тех или иных областях, в которых оно пока затрудняется по объективным причинам фактически осуществить это суверенное право либо само заинтересовано в межгосударственной координации. Но добровольно передается, к примеру, структурам СНГ или Экономического Союза не оно само, а специальная, заранее оговоренная компетенция как согласие на общую оборонную политику, свободную торговлю, таможенный союз, общий рынок товаров, услуг, капиталов и рабочей силы стран СНГ в интересах содержательного наполнения этого суверенного права, которое в Республике Казахстан реально сохраняется юридической и практической возможностью одностороннего выхода по своей суверенной воле из ЭС¹. К тому же Республика Казахстан на равных участвует в деятельности исполнительных и координационных институтов СНГ, а решения Совета глав государств и Совета глав правительств по вопросам функционирования Экономического Союза принимаются с общего согласия - консенсусом (ч. 2 и 3, ст. 27 Договора). Эти же принципы заложены в основу Договора о создании единого экономического пространства Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана (1994 г.).

Тесный экономический союз Республики Казахстан со странами СНГ не противоречит геополитическим интересам государства, однако его практическое воплощение не должно никем увязываться с какими-либо территориальными претензиями к нему и подрывать единство государственной власти, усекая ее пространственные пределы. С какой бы стороны ни исходили эти притязания это, в первую очередь, станет нарушением суверенного равенства Республики Казахстан любому другому государству и, собственно, нарушением одного из основополагающих принципов Договора о создании Экономического Союза (ч. I, ст. I Договора). Что в конечном счете чревато серьезной геополитической дестабилизацией в Евразийском регионе, опасной для всего мира.

В связи с реализацией Республикой Казахстан суверенного права на объединение с другими государствами и определение своего правового статуса в этих объединениях сообразно собственным политическим (СНГ) и экономическим (ЭС) государственным интересам, нельзя не обратить внимания на выдвинутую партией Народ-

¹ Кстати, это право закреплено за республикой и в ст. II Договора о коллективной безопасности стран-участниц СНГ (Ташкент, 15 мая 1992 г.)

ный Конгресс Казахстана идею конфедерации Республики Казахстан и Российской Федерации¹. На первый взгляд, идея эта привлекательна и отвечает геополитическим реалиям, в которых находятся государства.

Однако вопросов здесь возникает немало. И первый из них: как функционально и, соответственно, структурно возможна предлагаемая конфедерация? Как сделать, чтобы Казахстан всесторонне развился экономически и не превратился в прежний добывающе-сырьевой придаток, точнее, не был бы законсервирован в этом состоянии, а стратегически, в целом, не стал бы сателлитом-вассалом России? По каким основным направлениям государственной политики возможна и целесообразна конфедерация Казахстана и России без ущерба единству государственной власти республики?

Оборонный и внешнеполитический союз двух государств уже заключен как двусторонним договором, причем весьма тесный², так и в рамках системы коллективной безопасности стран-участниц Содружества Независимых Государств³.

Конечно, союзы эти на практике далеки от совершенства и нуждаются в постоянных обоюдных усилиях государств в отлаживании действенных механизмов своего взаимодействия. Но требует ли это создания общих надгосударственных структур, совершенно разных по своему государственному устройству унитарно-целостного Казахстана и сверхсложной федерированной России (особенно трудно представим некий совместный парламент с равными правами и одинаковым количеством голосов государств-участников). При доброй их воле все вопросы могли бы решаться межгосударственными ко-

¹ См.: Заявление Политисполкома Центрального Координационного Комитета партии Народный Конгресс Казахстана // Народный Конгресс. 1993. 6 июля; Сулейменов О. Нельзя терять времени и жалеть силы. - Выступление на V пленуме партии Народный Конгресс Казахстана // Казахстанская правда, 1993, 23 июня.

² Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Республикой Казахстан и Российской Федерацией, ратифицированным в июле 1992 г., предусматривается, что "Стороны проводят согласованную внешнюю политику" (ст. 2) и "всермерно взаимодействуют в обеспечении надежной совместной обороны в рамках общего военно-стратегического пространства на основе согласованных положений своих военных доктрин и принципа оборонной достаточности" (ст. 3) // Казахстанская правда, 1992, 23 июня.

³ Договором о коллективной безопасности, ратифицированным в декабре 1992 г., предусматривается, "если одно из государств-участников подвергнется агрессии со стороны какого-либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств-участников настоящего Договора" (ст. 4) // Казахстанская правда, 1992, 23 мая.

миссиями, действующими на постоянной организационной основе при координирующем участии в них глав государств. Ориентиром могли бы стать межгосударственные отношения США и Канады.

Что касается внешней политики, то государственные интересы Казахстана и России, действительно, часто совпадают или параллельны, но далеко не равны по собственным объемам и международной ответственности и уж, конечно, не тождественны по содержанию. Различны ожидания у Казахстана и России от мировой экономики в силу значительных отличий в структуре внутренних экономических связей и форм собственности, а также разницы в темпах и глубине социальных реформ, различий в состоянии денежных систем и т.п.

Тесная межгосударственная координация внешнеполитической деятельности (включая ее экономический аспект), безусловно, нужна как Республике Казахстан, так и Российской Федерации. Но так ли нуждается Казахстан в слиянии своего голоса на международной арене в одном исполнителе в то время, как самостоятельность исполнителей вовсе не исключает созвучия и гармонии, зато повышает ответственность суверенного государства за судьбы своих граждан и ресурсы национальной территории.

Продолжающийся кризис во всех сферах общественной жизни стран СНГ и нарастание в них социально-экономической напряженности вынуждают глав государств искать новые пути евразийской интеграции этих стран. Весьма заметной инициативой в этом направлении стал проект Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева "О формировании Евразийского Союза Государств" (июнь 1994 г.)¹. В нем ЕАС определяется как союз равноправных независимых государств, направленный на реализацию национально-государственных интересов каждой страны-участницы и имеющегося у них совокупного интеграционного потенциала. Цель союза - укрепление стабильности и безопасности стран, обеспечение успешной социально-экономической модернизации в постсоветском пространстве.

В качестве основы сближения суверенных государств проект называет экономические интересы.

Предусматривая демократические принципы объединения и исключение ассоциированного членства, проект ЕАС предполагал создание системы наднациональных органов, включая высший орган политического руководства - Совет глав государств и глав правительств

¹ См.: О формировании Евразийского Союза Государств. Проект - Азия // Международная газета. 1994, № 23.

ЕАС, - и высший консультативно-совещательный орган - Парламент ЕАС, а также постоянно действующий контрольный орган - Межгосударственный исполнительный комитет ЕАС и ряд наднациональных координирующих экономических структур.

Проект вызвал широкую дискуссию в печати стран СНГ и на высшем уровне. В Алматы состоялась научно-практическая конференция по обсуждению возможности создания Евразийского союза (сентябрь 1994 г.). Однако главы многих постсоветских государств проявили скептицизм в отношении тех положений проекта, которые предусматривают формирование общих надгосударственных органов руководства, усмотрев в этом опасность возрождения прежнего СССР. Тем не менее, проект ЕАС Президента Казахстана подвел черту под рассуждения "нужен ли тесный союз государств?" и перевел их в плоскость вопроса практической политики: "как лучше для всех объединяться?!" Объективная тенденция Евразийского интеграционизма набирает силу.

Стержневым элементом на пути естественного развития интеграционных процессов на этом пространстве стало углубление двусторонних казахстанско-российских взаимовыгодных отношений. 20 января 1995 г. в Москве был подписан большой пакет документов между двумя странами.

Ключевыми среди них являются Декларация о расширении и углублении казахстанско-российского сотрудничества; Договор между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о правовом статусе граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан; Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и граждан Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан¹. Эти документы были подписаны главами двух государств.

14 казахстанско-российских документов были подписаны на правительственном уровне, а также руководителями ряда министерств и ведомств. Среди этих документов особое значение для сближения двух государств имеют Соглашение о платежном союзе, положившее начало фактическому созданию единого таможенного

¹ См.: Казахстанская правда, 1995, 21 января.

пространства Казахстана и России, которое даст свободу перемещения грузов через национальные территории, отмену пошлин и налогов; блок договоренностей по вопросам военного сотрудничества, которыми в рамках общего военно-стратегического пространства Казахстана и России (в соответствии с Договором от 28 марта 1994 г.) обеспечивается теперь их взаимная не только военная, но и ядерная безопасность. Предусматриваются формирование, начиная с 1995 г., Объединенных Вооруженных Сил и объединенного командования пограничных войск для совместной охраны внешних границ.

Кроме того, руководствуясь теперь принципом использования вооруженными силами одной страны объектов и сооружений, размещенных на территории другой страны в интересах взаимной безопасности, Республика Казахстан передает в аренду российским Вооруженным силам четыре крупных полигона на своей территории, которыми в свое время пользовалась Советская Армия.

Подтверждена линия двух государств на тесное взаимодействие в области внешней политики, согласование позиций по основным международным и региональным проблемам, на координацию действий Казахстана и России в ООН и ОБСЕ и по становлению СНГ как авторитетной международной региональной организации.

Вместе с тем интеграционные шаги, предпринимаемые Казахстаном, Россией и другими странами СНГ, будучи нацелены на удовлетворение коренных интересов их народов, не умаляют значения суверенного равенства государств. Ведь за суверенным равенством государств стоит равноправие наций, права человека и гражданина, безопасность и благополучие народа каждой из стран. Поэтому принцип суверенного равенства государств не только закреплен в отношениях между Казахстаном и Россией Декларацией о расширении и углублении казахстанско-российского сотрудничества (п. 3 преамбулы Декларации), но и находит свое отражение и развитие в других ключевых интеграционных документах двух стран.

Остановимся подробнее в этой связи на содержании соглашений, касающихся правового положения казахстанцев и россиян при определенных изменениях жизненных обстоятельств. Так, Договор между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о правовом статусе граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, исходит из стремления обеих стран обеспечить всем равные условия проживания

на своих территориях, и потому правовой статус лиц, постоянно проживающих в России или в Казахстане, но не имеющих гражданства страны проживания, устанавливает "максимально близкий к правовому статусу граждан", своей страны. В частности, в том, что касается гражданских, политических, социальных, экономических, трудовых, культурных и иных прав (п. 4 преамбулы Договора).

Однако заметим, что ст. 4 (п. 2) этого Договора устанавливает изъятия (т.е. какими политическими правами гражданин одной страны, постоянно проживающий на территории другой, не пользуется). Это - правами избирать и быть избранным на высшие государственные посты и в представительные органы власти страны проживания; участвовать в проводимом этой страной всенародном голосовании (общегосударственном референдуме); занимать должности на дипломатической службе, в органах безопасности и в органах внутренних дел страны проживания; занимать должности в центральных органах исполнительной власти, должности судьи, прокурора; занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей.

Вопросы о порядке прохождения воинской службы гражданами одной страны, постоянно проживающими на территории другой, в соответствии со ст. 8 этого Договора, регулируются отдельным соглашением.

Если гражданин одной страны, постоянно проживающий на территории другой, принял на момент вступления в силу этого Договора участие в приватизации государственной собственности одной из стран, то он не вправе участвовать в приватизации государственной собственности другой страны (п.п. 2 и 3 ст. 6 Договора).

В целом гражданин одной страны, постоянно проживающий на территории другой, обязан соблюдать Конституцию и законодательство, уважать традиции и обычаи страны проживания. Это - принципиально важное требование заключенного Договора.

Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, существенно дополняет действующее в этих странах законодательство о гражданстве и о миграции.

Соглашение устанавливает т.н. регистрационный порядок приобретения гражданства, но при наличии одного из двух условий: если заявитель в прошлом состоял в гра-

жданстве Казахской ССР или РСФСР и одновременно в гражданстве СССР, проживая на их территориях до 21 декабря 1991 г. постоянно до вступления в силу этого Соглашения; при наличии у заявителя близких родственников - граждан той или другой страны: супруга, родителей (усыновителей), детей (в т.ч. усыновленных), сестер, братьев, деда или бабушки, постоянно проживающих и являющихся гражданами страны приобретаемого гражданства.

Приобретение гражданства Казахстана или России и выход из гражданства одной из этих стран производится на основе свободного волеизъявления заинтересованных лиц и независимо от срока их проживания на территории страны приобретаемого гражданства (п. 2 ст. 1 Соглашения).

До принятия в срок не более трех месяцев положительного решения по ходатайству заинтересованного лица о приеме в новое гражданство за ним сохраняется прежнее гражданство.

Рассматриваемые казахстанско-российские Договор и Соглашение дополняют друг друга и снимают всякие основания для политических спекуляций вокруг вопросов гражданства в двух соседних дружественных государствах, суверенитет которых должен оставаться неизменным.

Таким образом, поиск приемлемых форм тесного взаимодействия суверенных государств на постсоветском пространстве продолжается. Республика Казахстан и Российская Федерация выступают здесь последовательными инициаторами.

1. Какие тенденции и факторы глобального развития порождают взаимозависимость государств в современном мире?

2. В каком соотношении находятся суверенитет государства Казахстан и международный правопорядок?

3. Что означает принцип суверенного равенства государств по нормам международного права?

4. Когда и в каких целях было учреждено СНГ?

5. В чем заключается инициатива Республики Казахстан по формированию Евразийского Союза Государств (ЕАС)?

6. Какие меры предпринимают Республика Казахстан и Российская Федерация по углублению двустороннего сотрудничества и развитию евразийской интеграции новых независимых государств?

7. Выделите основные положения казахстанско-российских соглашений 1995 г. о правовом статусе граждан одной страны, постоянно проживающих на территории другой страны, и об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами одной страны, прибывающими для постоянного проживания в другой стране.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Назарбаев Н.А.* Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. Алма-Ата.: Дауір. 1992.
2. *Назарбаев Н.А.* О формировании Евразийского Союза Государств. Проект - // Азия. Международная газета, 1994, № 23.
3. *Абусейтова М.Х.* Казахское ханство во второй половине XVI века. Алма-Ата.: Наука. 1985.
4. *Агдарбеков Т.А.* Проблемы национально-государственного строительства в Казахстане. Алма-Ата.: Наука. 1990.
5. *Асфендияров С.А.* История Казахстана с древнейших времен. Алма-Ата.: Казак университети. 1993.
6. *Аяганов Б.Г.* Государство Казахстан: эволюция общественных систем.: Алматы. 1993.
7. *Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К.* Становление суверенитета Республики Казахстан. Государственно-правовые проблемы. Алматы.: Ин-т государства и права. НАН РК. 1994.
8. *Басин В.Я.* Россия и казахские ханства в XVI-XVIII веках. Алма-Ата.: Наука. 1971.
9. *Бекмаханов Е.Б.* Восстание хана Кенесары. Алма-Ата.: Гылым. 1992.
10. *Бийдер М.А.* Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата.: Наука. 1967.
11. *Гумилев Л.И.* Древняя Русь и Великая Степь. М.: Мысль. 1989.
12. *Еренов А.Е.* Возникновение и развитие социалистических земельных правоотношений в Казахской ССР. Алма-Ата.: Наука. 1963.
13. *Зиманов С.З.* Общественный строй казахов первой половины XIX века. Алма-Ата.: Академиздат. 1958.
14. *Зиманов С.З.* Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX веков. Алма-Ата.: Академиздат. 1960.
15. *Зиманов С.З.* Ленин и советская национальная государственность в Казахстане. Алма-Ата.: Наука. 1970.
16. История государства и права Казахской ССР. Т. 1. / Под ред. С.С.Сартаева. Алма-Ата.: Мектеп. 1982.
17. История Казахстана с древнейших времен до наших дней. Очерк / Под ред. М.К.Козыбаева. Алматы.: Дауір. 1993.
18. *Карамзин Н.М.* Предания веков. М.: Правда. 1988.
19. *Кляшторный С.Г., Султанов Г.И.* Казахстан: летопись трех тысячелетий. Алма-Ата.: Рауан. 1992.
20. Конституционные основы статуса союзной республики / Под ред. М.Т.Баймаханова. Алма-Ата.: Наука. 1985.
21. *Котов К.Ф.* Коренизация советского государственного аппарата Казахстана (1920-1936 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1951.
22. *Котов А.К.* Восхождение к национальному. Алма-Ата.: Рауан. 1992.
23. Кочевники. Эстетика / Отв. ред. М.М.Ауэзоп, М.М.Каратаев. Алматы.: Гылым. 1993.
24. *Кунаев Д.А.* О моем времени. Воспоминания. Алма-Ата.: Дауір. 1992.
25. *Михайлов В.* Хроника великого джута. Документальное повествование. Алма-Ата.: Интербук. 1990.
26. *Сартаев С.С.* Образование и становление казахской советской государственности. Алма-Ата.: Казгосиздат. 1960.
27. *Тынышпаев М.* Материалы к истории киргиз-казахского народа. Ташкент.: Восточное отделение Киргосиздата. 1925.
28. *Шакарим Кудайберды-улы.* Родословная тюрков, киргизов, казахов и ханских династий. Алма-Ата.: Жазушы, 1990.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

Предисловие	3
Периодизация становления государственности Казахстана	5
Властная самоорганизация кочевников и дина- стическая казахская государственность	10
Конституционная эволюция Казахстана	19
Правопреемственность Республики Казахстан	46
Разделение единой государственной власти на ветви и необходимость президентской формы правления в Казахстане	56
Особенности президентской республики по Конституции 1995 года	66
Государство Казахстан в международном пра- вопорядке: поиск форм евразийской интегра- ции суверенных государств	76
Рекомендуемая литература	И/

Научное издание

**Еркеш Калиевич Нурпеисов
Анатолий Константинович Котов**

**ГОСУДАРСТВО КАЗАХСТАН:
ОТ ХАНСКОЙ ВЛАСТИ -
К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Редактор Л. Цветкова
Художник А. Ермуханбетова
Художественный редактор У. Лукманов
Технический редактор Р. Винокурова
Корректор Л. Кузьмина

ИБ № 42

Сдано в набор 19.07.89. Подписано в печать 14.11.95. Формат Б4* км, в
Бумага офсет. Гарнитура Балтика. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 47.
Усл.кр.-отт. 4. 935 Уч.-изд. л. 5.24. Тираж 5000 экз. Заказ № 737.

Издательство "Жеті жарты" Министерства юстиции Респуб/мки Каіач 'і»
480008, г. Алматы, пр. Абая, 50-а

Набор и верстка выполнены в компьютерном центре издательства "Жі-п
жарғы".

Типография Верховного СовеУа Республики Казахстан. 480016 г. Алм.і
ты. ул. Кунаева, 15/1