

Л.Н. ГУМИЛЕВ АТЫНДАҒЫ ЕУАЗИЯ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
ЕВРАЗИЙСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Л.Н. ГУМИЛЕВА



I БӨЛІМ

**«Қазақстан Республикасы заңнамасының
қалыптасуы және даму үрдісі»**

Халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция

М А Т Е Р И А Л Д А Р Ы

М А Т Е Р И А Л Ы

Международной научно-практической конференции

**«Закономерности становления
и тенденции развития законодательства
Республики Казахстан»**

I ЧАСТЬ



Астана
2007

Л.Н. ГУМИЛЕВ АТЫНДАҒЫ ЕУАЗИЯ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ
ЕВРАЗИЙСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Л.Н. ГУМИЛЕВА

I БӨЛІМ

18 мамыр 2007 жылы
Астана қаласы

«Қазақстан Республикасы заңнамасының қалыптасуы және даму үрдісі»

Халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция

МАТЕРИАЛДАРЫ

.....
МАТЕРИАЛЫ

Международной научно-практической конференции

«Закономерности становления и тенденции развития законодательства
Республики Казахстан»

18 мая 2007 года
город Астана

I ЧАСТЬ

ББК 67.400.6

Қ 18

Редакционная коллегия:

Главный редактор - ректор ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, профессор **Абдыманапов С.А.**

Члены Редакционной коллегии:

проректор ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, профессор **Бактыбеков К.С.**; декан юридического факультета ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, д.ю.н., профессор Абдрасулов Е.Б.; председатель Конституционного совета РК, д.ю.н., профессор Рогов И.И.; председатель Комитета по судебному администрированию при Верховном суде РК, д.ю.н., профессор Абдраимов **Б.Ж.**; академик Национальной академии наук РК, д.ю.н., профессор Баймаханов **М.Т.**; профессор Королевского колледжа права - Лондонского университета (Великобритания) **Мюллерсон Р.**; зав. кафедрой юриспруденции ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, д.ю.н., профессор Косанов **Ж.Х.**; зав. кафедрой международного и конституцион-ного права ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, к.ю.н., доцент Кожумратова **Ф.А.**

Қ 18 «Қазақстан Республикасы заңнамасының қалыптасуы және даму үрдісі»: Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына «Жаңа әлемдегі жаңа Қазақстан» Жолдауын жүзеге асыру мақсатында жүргізілген халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдары. I бөлім. - Астана: Л.Н. Гумилев атындағы ЕҰУ баспасы, 2007. - 214 бет.
ISBN 9965-31-082-3

«Закономерности становления и тенденции развития законодательства Республики Казахстан»: Материалы международной научно-практической конференции, проведенной в свете реализации Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире». Ч. I. - Астана: изд-во ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2007. - 214 с.

ББК 67.400.6

1203020100

00(05)-07

ISBN

О Евразийский национальный университет
имени Л.Н. Гумилева, 2007

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Приветственное слово	8
Ректор ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, профессор Абдыманапов С.А.	
Баймаханов М.Т.	
<i>Принцип верховенства Конституции и закона и его роль в структурировании правовой системы государства</i>	10
Сабикенов С.Н.	
<i>Интересы различных социальных уровней и их влияние на формирование и совершенствование национального законодательства Республики Казахстан</i>	15
Абдраимов Б.Ж.	
<i>Развитие земельного законодательства Казахстана и России: сравнительно-правовой анализ</i>	19
Сарсембаев М. А.	
<i>Тенденции развития избирательного законодательства Республики Казахстан и нормы международного избирательного права</i>	22
Абдиканов Н.А.	
<i>Общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров как составная часть действующего права Республики Казахстан</i>	25
Ударцев С.Ф.	
<i>Парламент в системе разделения властей в Азербайджане, Кыргызстане, Украине</i>	29
Амандыкова С.К.	
<i>Соотношение правового государства и правового закона в конституционной теории Республики Казахстан</i>	45
Абдрасулов Е.Б.	
<i>К вопросу о системе и источниках парламентского права</i>	47
Косанов Ж.Х.	53
<i>Социальные функции права собственности на землю</i>	

1. ГОСУДАРСТВЕННО–ПРАВОВАЯ И МЕЖДУНАРОДНО–ПРАВОВАЯ СЕКЦИЯ

Кулжабаева Ж.О.	
<i>Соотношение международно-правовых и внутригосударственных норм в правовой системе Республики Казахстан</i>	58
Легкий Д.М.	
<i>Присяжная адвокатура и суд присяжных на защите революционного и национально-освободительного движения в Российской империи</i>	62
Туякова Н.Б.	
<i>Правовые основы организации и деятельности органов здравоохранения в Казахстане</i>	64
Торегельдин М.М.	
<i>Выборы Президента Республики Казахстан</i>	67
Мухан И.Б.	
<i>Ислам мемлекетінің қалыптасу кезеңіндегі әкімшілік реформалар</i>	71

Наурызбай А.Ж.						
<i>Языковая ситуация и правовой статус государственного языка в Республике Казахстан</i>						75
Жусупов АД.						
<i>Финансы государственных предприятия</i>						77
Сейтова Г.А.						
<i>Антикоррупционная политика - общенациональная задача</i>						81
Ибрагимов Ж.И.						
<i>Заң шығару қызметінің тарихи-құқықтық аспектілері</i>						85
Моминбекова А.К.						
<i>Некоторые аспекты политико-правовых взглядов хана Джангира - правителя Букеевской орды</i>						88
Есентемирова Б.Т.						
<i>Правоприменение как элемент механизма правореализации</i>						91
Толеуханова Г.А.						
<i>Судебный механизм защиты прав человека</i>						94
Куккузова Э.И.						
<i>Мемлекеттік қызметшілердің еңбекке қатысты мәселесі</i>						98
Жусупова Г.Б.						
<i>Административно-территориальное устройство Казахстана. Особенности казахстанского унитаризма</i>						101
Алайдар А.А.						
<i>Правовая политика - теоретическая основа правового государства</i>						105
Амандықова Л.К.						
<i>Нормотворческая деятельность местных представительных и исполнительных органов в Республике Казахстан</i>						109
Байкадамов Н.С.						
<i>КСРО Конституциясы (1936 ж.) негізіндегі Қазақстандағы сот билігінің өзекті мәселелері</i>						112
Сарсенов А.М.						
<i>Конституционный контроль как функция властей в Республике Казахстан</i>						114
Баймұратова Г.А.						
<i>Мемлекеттің әлеуметтік саясатын жүзеге асырудағы қоғамдық бірлестіктердің ролі</i>						117
Тасова А.М.						
<i>Процесс делимитации казахстанско-китайской границы на юридической основе</i>						121
Сейдеш Б.Б.						
<i>Қазақстан Республикасы Парламентінің құқықтық мәртебесі</i>						124
Мусалимов И. Т.						
<i>Особенности доктринального толкования норм Конституции Республики Казахстан</i>						127
Идрисов А.А.						
<i>Общественные институты демократии в политико-правовом пространстве</i>						129
Сергазынов Б.Р.						
<i>Теоретические аспекты реализации норм Конституции Республики Казахстан</i>						133
Қарлыханова Ж.Т.						
<i>Қазақстандағы халықаралық коммерциялық тәрелік мәселелері мен даму болашағы</i>						139
Ниязгулов Д. Т.						
<i>Ответственность за нарушение режима охраны особо охраняемых природных территорий</i>						143

Курбанов М.Н.	Ж.
<i>Анализ понятийного аппарата международной трудовой миграции</i>	• - №146
Куздеубаев М.О.	
<i>Шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ тұлғалардың құқықтық жағдайын реттеудің даму тенденциясы</i>	148
Мурзагулова Б.Б.	
<i>Международно-правовые инструменты в области применения смертной казни</i>	152
Еспембетова Л.А.	
<i>Правовое положение беженца в международном и национальном праве</i>	155
Мұсахан А.	
<i>Халықаралық тәрелік соттағы істің қаралу ерекшеліктері</i>	157
Ержанов А.М.	
<i>Особенности правового регулирования экологических отношений на современном этапе</i>	161
Мухамет Д.	
<i>К вопросу о правовой природе института контроля в международном праве</i>	164
Орманова А.Ш.	
<i>Глобализация как источник международных конфликтов и обострения конкуренции</i>	168
Орманова А.Ш.	
<i>Роль и место дипломатии в Республике Казахстан</i>	173
Орманова Ш.Ш.	
<i>Правовые проблемы участия Казахстана в международной экономической интеграции</i>	178
Бактыбаева М. А.	
<i>Конституциялық кеңестің құқықтық мәртебесі</i>	181
Абдақимова М.Ю.	
<i>Элементы конституционно-правового регулирования в компетенции Европейского Союза</i>	183
Утепова И.М.	
<i>Законодательство Республики Казахстан о сущности и роли банка в период социально-экономических преобразований</i>	186
Досымбекова Р.Ш.	
<i>Вопросы развития национального законодательства в период демократических реформ</i>	189
Кузыбаева Н.	
<i>Халықаралық құқық нормаларының Қазақстан Республикасының конституциялық құқық заңнамасына әсері</i>	191
Монголбай А.	
<i>Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесінің шешімдерінің заңды құш</i>	194
Сабитова А.Л.	
<i>Международная защита и обеспечение прав человека в ЕС</i>	198
Сарсембаев А.Б.	
<i>О некоторых теоретических аспектах экономической безопасности</i>	203
Сидоренко Т.В.	
<i>Некоторые аспекты создания и развития специализированных административных судов в Республике Казахстан и зарубежных странах</i>	206

Спанов А.К.

Казакстан Республикасының Конституциясына толықтырулар мен өзгертулер 209

Сыздыкова А.Ж.

*Проблемы сырьевой направленности экономики Казахстана, как **один** из факторов влияющих на развитие конституционализма* 212

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Приветственное слово ректора Евразийского национального университета **им. Л.Н. Гумилева**,
профессора **Абдыманапова** Сарсенгали Абдыгалиевича

Уважаемые участники конференции, гости, дорогие коллеги!

Сегодня Евразийским национальным университетом им. Л.Н. Гумилева совместно с Конституционным Советом Республики Казахстан, Верховным Судом, Генеральной прокуратурой, видными учеными-юристами Казахстана проводится Международная научно-практическая конференция «Закономерности становления и тенденции развития законодательства Республики Казахстан».

Прежде всего, **позвольте** "выразить искреннюю благодарность всем присутствующим за поддержку нашей инициативы по проведению конференции, за активное участие и подготовку этого важного мероприятия. Ежегодное проведение конференций, целью которых является анализ закономерностей и тенденций развития законодательства Республики Казахстан, стало хорошей традицией нашего университета. Необходимость и важность объединения усилий ученых и практиков в проведении анализа состояния действующего законодательства и практики его применения, а также в разработке предложений по их совершенствованию, на мой взгляд, несомненны. Именно разработки видных ученых лежали в основе становления правовой системы нашего государства, развития правовых институтов и формирования нормального механизма реализации правовых норм. В настоящее время перед учеными и практиками лежит ответственность за совершенствование законодательства республики, доведения его до такого состояния, при котором воплотиться в реальность идея правового государства, которая была определена в качестве цели в ныне действующей Конституции Республики Казахстан.

Правовая система нашего государства, несмотря на наблюдаемые в последнее время более или менее устойчивые позиции, подвержена постоянным изменениям, которые нам с вами сегодня предстоит проанализировать, обсудить и представить на рассмотрение законодателя с целью устранения пробелов и определения эффективных механизмов реализации существующих норм.

Целью данной конференции является постановка основных правовых проблем, существующих ныне в законодательстве и правоприменительной практике, а также в правосознании нашего населения, которое является необходимым элементом для реализации закрепленных правовых норм. По результатам выступлений будут подведены основные итоги нашей конференции, которые должны, несомненно, повлиять на развитие законодательства и правоприменительной практики.

Важную роль в становлении и развитии правовой системы Республики Казахстан играли и продолжают играть Государственная программа правовой реформы от 12 февраля 1994 г. и Концепция правовой политики, одобренная Указом Президента Республики Казахстан 20 сентября 2002 г. В указанных программах были разработаны основные политические и правовые институты, которые постепенно закладывались в правовую систему нашего государства. Несмотря на то, что данные программы имели лишь концептуальное значение, большинство направлений развития и совершенствования правовой системы, которые были заложены в них, нашли свое место в законодательстве.

С начала становления независимого государства учеными республики были разработаны основы конституционного строя, которые были изначально закреплены в Конституции Республики Казахстан 1993 г. и позднее с учетом не оправдавших себя механизмов в Конституции Республики Казахстан 1995 года. Конституция Республики Казахстан сыграла

и продолжает играть важнейшую роль в развитии конституционного строя, закреплении прав и свобод человека и гражданина, построении системы государственного аппарата и в целом в развитии всей правовой системы. Важным достижением нашего права стало то, что высшей ценностью государства был признан человек, его права и свободы. Это направление необходимо развивать, создавая, новые политические и общественные институты по защите прав человека, совершенствовать механизм их деятельности. В данном направлении важным, на наш взгляд, является совершенствование недавно созданного института «присяжных заседателей», который является важной гарантией для защиты прав и свобод человека в суде.

В свете Послания Президента **народу** от 28 февраля 2007 года «Новый Казахстан в новом мире» и последних выступлений оппозиционных структур важное значение в настоящий момент имеет совершенствование казахстанского Парламента и института «Президентства» в соответствии и в контексте проводимой в республике модернизации политической системы общества. В этой сфере требуются качественные научные разработки, учитывающие положительный опыт нашего государства и позволяющие нашему государству утвердиться как правовое и демократическое. Кроме того, существует необходимость в совершенствовании таких институтов как политические партии, судебная система и местные представительные органы с целью повышения эффективности их деятельности.

Впитывая в себя основные положительные стороны советского законодательства, правовая система нашей **республики** была существенно преобразована на основе экономических приоритетов. Практически каждая отрасль права была наполнена новым содержанием, основываясь на принципах построения гражданского общества и правового государства, а также на таких принципах как неприкосновенность частной собственности, свобода договора, свобода труда, свобода выбора профессии и рода деятельности. Для развития частного потенциала страны была сформирована новая система участников рынка, система основных направлений договорных отношений, определены основные защитные механизмы «частника» от давления государства. Указанные меры стали фундаментом для появления такого важного для развития каждого государства явления как конкуренция, которая является ключом для **успешной** интеграции Казахстана в мировую экономику и мировое сообщество. В настоящий момент достаточный уровень конкуренции наблюдается не только на рынке товаров, работ и услуг, но и на рынке труда.

Огромные достижения можно отметить и в формировании системы государственного управления, системе правоохранительных органов, создании специализированных судебных институтов, таких как межрайонный экономический суд, административный суд, суд по делам несовершеннолетних.

Произошел отход от мелочного регламентирования правовой системы, существенно гуманизировано уголовное и уголовно-исполнительное законодательство. Важное место здесь заняли такие правовые меры, как введение моратория на смертную казнь, декриминализация многих не представляющих общественной опасности нарушений, а также изменения в системе наказаний в отношении несовершеннолетних с целью максимального сокращения последующего рецидива преступлений с их стороны.

Сделано немало, однако, **существующие** в теории и практике правовые проблемы требуют разработки новых мер, учитывающих развитие новых криминальных явлений в обществе, а также процессы глобализации, неминуемо отражающиеся как на процессах в обществе, так и на нашей правовой системе. Это требует от нас большой ответственности.

Работа сегодняшней конференции будет направлена на решение важных задач развития нашего государства, которые были поставлены в последнем послании Президента Республики Казахстан. К ним относятся:

- повышение эффективности взаимодействия и укрепления системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти;
- расширение полномочий представительных органов власти;

- создание благоприятных условий для повышения роли политических партий, развития -институтов гражданского общества;
- повышение эффективности и прозрачности работы госорганов;
- реформирование структуры исполнительной власти для обеспечения общественного доступа к процессу выработки государственных решений;
- дальнейшее укрепление институциональных механизмов защиты прав и свобод человека;
- создание условий для развития местного самоуправления;
- содействия гармоничному развитию средств массовой информации.

Уважаемые участники конференции и гости! Надеюсь, что проведение такой крупной и значимой конференции в стенах Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева позволит решить многие задачи юриспруденции, заложит теоретическую основу для дальнейшего совершенствования правовой системы Республики Казахстан. Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева будет прилагать все усилия для организации такого рода конференций, форумов и встреч, которые безусловно окажут значительное влияние на формирование новых правовых институтов и норм, совершенствование законодательства и правоприменительной практики.

Хочется пожелать, чтобы эта конференция прошла в духе открытого и свободного обмена мнениями. Желаю вам получить от этой конференции максимум идей для повышения своего научного и профессионального потенциала. Творческих успехов вам и всего наилучшего!

М.Т. Баймаханов

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ЗАКОНА И ЕГО РОЛЬ В СТРУКТУРИРОВАНИИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА

Особое место закона в правовой системе государства находит выражение прежде всего в принципе его верховенства. Этот принцип сразу выделяет его (в первую очередь конституцию, а затем остальные виды законов) из числа иных нормативных правовых актов государства, придает ему недостижимую для последних юридическую, общественно-политическую, морально-нравственную и иную значимость, вес, авторитет, ставит его на первое место в ряду действующих в стране многообразных нормативных и индивидуальных регуляторов, тем самым позволяя ему играть решающую роль в структурировании, развитии и совершенствовании законодательства.

Принцип верховенства закона присущ не всякому государству. Он является обязательным атрибутом, необходимой принадлежностью и системообразующим признаком либерально-демократической правовой системы, иногда может формально провозглашаться в ряде авторитарных, тоталитарных и иных реакционных стран, но в последних развернуться и всерьез проводиться не может, ибо последствия его никак не согласуются с их природой, предназначением и направленностью. Только либерально-демократические режимы в лице правовых государств и государств, достигших ближайших к ним подступов, не только на словах провозглашают этот принцип, но и объективно заинтересованы в его последовательном внедрении и осуществлении. Именно совокупность объективных и субъективных факторов, действующих в либерально-демократическом обществе (многообразие форм собственности при ведущей роли частной собственности, построение рыночных отношений, разделение властей и их взаимоотношения на основе механизма сдержек и противовесов, утверждение социальной и межнациональной стабильности, курс на демократизацию государственного и общественного строя, приоритетное осуществление интересов личности и т.д.), предопределяет возможность и даже необходимость

провозглашения и последовательного осуществления принципа верховенства закона. Так, в советский период этот принцип, если и провозглашался, то чисто декларативно и осуществлялся в урезанном, усеченном виде. Всерьез никто не признавал ведущее, первостепенное значение конституции и законов, ибо на деле **бесспорный** приоритет отводился решениям коммунистической партии в лице ее съездов и руководящих органов. Именно партийные акты тогда обладали на деле свойством верховенства, служили главным ориентиром для всего законодательства и каждого из его актов в отдельности, фактически имели такую политико-юридическую силу, в которой никто не сомневался и до которой не мог «дорости» ни один нормативно-правовой акт государства. Как отмечалось в литературе, в тех условиях понятие «нормативно-правовые акты» невольно превращалось в ширму, скрывающую несовместимость верховенства закона с командно-административной системой и диктатом правящей партии (1).

Лишь вступление страны в период демократизации, построения правового государства и гражданского общества, обретение Казахстаном государственной независимости привели к коренным изменениям, ознаменовавшимся возведением принципа верховенства закона в ранг ведущего начала организации и деятельности государства и общества (2).

Еще раз повторим: характер и особенности строя либерально-демократического государства предрасполагают к тому, чтобы правовая система основывалась на принципе верховенства закона и чтобы **требования** этого принципа неуклонно претворялись в жизнь. Пожалуй, в этом следует усматривать социально-политические и государственно-правовые корни данного принципа.

При раскрытии понятия верховенства следует иметь в виду многозначность обозначающего его термина. Последний используется в науке и практике применительно к разным общественным и государственным явлениям и процессам. Например, при характеристике суверенитета государства его важнейший атрибут именуют верховенством, которое органически сочетается с независимостью и иммунитетом. Широкое распространение получило понятие верховенства народа, входящее в содержание такого института, как народный суверенитет. В сопоставлении с этими трактовками понятия верховенства то, что является объектом нашего анализа, исходит из иной шкалы измерения: в первом случае понятие верховенства мыслится как свойство государственности, народа, тогда как во втором оно имеет непосредственное отношение к системе нормативного регулирования.

Попытаемся остановиться на раскрытии хотя бы некоторых основных признаков и черт верховенства применительно ко второму из названных смыслов. Поскольку принцип верховенства закона проявляется в его соотношении с другими правовыми актами, постольку встает необходимость выхода за **пределы** чисто внутренних связей, характерных для законодательной деятельности, и их анализа в более широком контексте. Закон должен браться не сам по себе, а в сочетании и совокупном действии со всеми остальными правовыми актами.

В настоящее время юридическая наука, наряду с понятием верховенства закона, оперирует понятием верховенства права. Их, разумеется, смешивать не следует. Хотя они близки и в какой-то степени переkreщиваются, однако их содержание нетождественно и неидентично. Принцип верховенства права касается соотношения всего права с государством, компонентами политической системы общества, с личностью и группами людей. В отличие от этого принцип верховенства закона затрагивает непосредственно более узкую сферу отношений - прежде всего отношения внутри правовой системы, определяет соотношение, субординацию, координацию нормативных правовых актов друг с другом и, как мы уже отмечали, делает **акцент** на приоритете главного источника права в широко разветвленной нормативно-иерархической системе (3).

Следовательно, принцип верховенства закона, будучи одной из форм правления верховенства права, выступает как его «сердцевина», своеобразное движущее начало. В свою

очередь верховенство права также вносит весомую лепту в становление и развитие принципа верховенства закона. Это - разные проявления диалектики соотношения двух смежных родственных принципов.

Что охватывается понятием верховенства закона? Какой смысл включаем мы в него? Какую смысловую нагрузку несет этот термин? На наш взгляд, главный смысл его состоит в констатации явного преобладания юридической силы закона над юридической силой любого сопоставляемого или сравниваемого с ним акта, в признании безусловного превалирования, превышения ее (юридической силы закона) над силой всех остальных актов государственных органов. Верховенство закона провозглашено принципом функционирования и развития правовой системы государства; оно носит постоянный и незыблемый характер, и из него не может быть каких-либо исключений.

Итак, свойством верховенства (в рассматриваемом аспекте) не могут обладать все компоненты и составные части правовой системы государства, и правильно, что им наделены только законы. По всем своим признакам и особенностям (по субъектам законотворчества, по наделенности их высшими государственными полномочиями, по процедуре инициирования, обсуждения, принятия, пролонгирования, опубликования и другим параметрам) закон в наибольшей мере соответствует критериям, которые делают обоснованным придание ему свойства верховенства. Никакой другой акт не сравним с законом в части своих показателей, степени действенности и эффективности.

На свойство верховенства в разных частях законодательной системы не проявляется с одинаковой степенью насыщенности. Ведь законодательная система полностью не однородна, а включает в себя части, отличающиеся друг от друга по своему непосредственному предназначению, функциональной направленности, объектам своего воздействия, формам и методам решения стоящих перед ними задач, ресурсному и организационному обеспечению и т.д. Поэтому каждая часть, каждый компонент законодательной системы является носителем только той доли свойства верховенства, которая определяется и обуславливается указанными факторами, и все они в данном качестве не могут быть полностью идентичными и тождественными.

Наибольшей степенью верховенства обладает Основной закон государства - конституция. В последней указанное свойство сконцентрировано особенно полно, насыщенно, без каких-либо оговорок, во всех допустимых формах. В первой конституции, принятой в мире и характеризующейся наибольшей стабильностью, а именно - в Конституции США - говорится: «Эта конституция и законы Соединенных Штатов, которые будут издаваться в исполнение ее, равно как все трактаты, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, должны считаться верховным законом страны...» (статья VI). Эта же мысль, но в контрастном сопоставлении с другими актами, оттеняющем особую роль Основного закона, выражена в статье 98 Конституции Японии: «Настоящая конституция является Верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты или другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы». Столь же категорично положение п. 1 статьи 8 Конституции Польши: «Конституция есть верховное право Республики Польша».

Степень воплощения свойства верховенства в иных законах, разумеется, меньшая, чем она представлена в конституции. С этой точки зрения на втором месте после конституции стоят законы о внесении изменений и дополнений в конституцию, затем - конституционные законы, кодексы, законы о внесении изменений и дополнений в законы, наконец, обычные (обыкновенные) законы.

Возникает вопрос, надо ли включать в эту группу законов указы президента, имеющие силу закона, и обладают ли эти указы свойством верховенства. Отвечая на поставленный вопрос, следует учесть, что тут мы имеем дело именно с *указами (не законами)*, но не с обычными указами, а с теми, которым *придана сила закона (не указа)*, т.е. стоящих выше того уровня, который они занимают в обычных условиях. Налицо, следовательно, двойкая

роль и значимость таких указов. Но безоговорочно наделять их полной «дозой» верховенства будет неверно.

Как видим, все законы государства обладают свойством верховенства, но распределение этого свойства между разными частями законодательной системы - неравномерное. В силу этого сначала внутри законодательной части правовой системы устанавливается определенная иерархия (мы ее выше уже обозначили: конституция - закон о внесении в нее изменений и дополнений - конституционный закон - кодекс ... и т.д.). Затем такая иерархия неизбежно выходит за рамки законодательной системы и с помощью последней утверждается постепенно в незаконодательных частях права, становится необходимым признаком всего права в государстве. Если данный процесс рассматривать исторически, то видно, что он осуществлялся не сразу, а поэтапно, часто прерывисто и неравномерно, с долгими или кратковременными остановками; в общем он шел трудно, однако неуклонно. Ныне иерархия и **соподчиненность** актов, их субординация пронизывают всю правовую систему сверху донизу, выступают ее неотъемлемым компонентом.

Иными словами, приобретение некоторыми частями правовой системы свойства верховенства в конечном счете обязательно влечет за собой появление начал иерархии, ранжировки, субординации не только в тех частях права, которые выступают носителями этого свойства, но и означают их выход за пределы своего первоначального «поля», постепенное, шаг за шагом, распространение их на всю правовую сферу. В свою очередь на них наслаиваются происходящие постоянно процессы дифференциации и интеграции разных компонентов права, дистанцирования последних друг от друга в одних местах, сближения, иногда слияния, переименования и переплетения - в других. Все это, разумеется, еще больше усложняет проявление причинно-следственных и иных связей и соотношений в праве, однако не может вуалировать те процессы, которые являются результатом действия принципа верховенства закона.

Во - вне принцип верховенства закона проявляется прежде всего закреплением за ним *высшей* юридической силы. Правда, указание на высшую юридическую силу дается применительно к конституции и некоторым законам. Например, в п.2 статьи 4 Конституции РК говорится о высшей юридической силе Конституции РК. Что касается обычных законов, то их высшая юридическая сила иногда констатируется не прямо, а как бы в сравнении с юридической силой указов Президента и постановлений Правительства РК (см. п. 1 статьи 45 и статью 69 Конституции РК).

Другим внешним средством проявления принципа верховенства закона некоторые теоретики считают нормативное закрепление прямого действия его (закона). Но, во-первых, почти все законы действуют прямо и непосредственно, и ныне эта мысль не нуждается в особом подтверждении и, во-вторых, данный признак закона имеет к принципу его верховенства косвенное отношение.

Нельзя не сказать о том, что произошедшее в последнее время изменение соотношения международного права и внутригосударственного законодательства повлияло и продолжает влиять на иерархию источников права в стране. Постепенно утверждается приоритет общепризнанных принципов и норм международного права над актами внутригосударственного законодательства. По мере того, как число ратифицированных Казахстаном международных договоров и соглашений увеличивается, по мере этого влияние закрепленных в них принципов и норм на иерархию источников национального права возрастает. Некоторые ученые считают, будто в силу указанных процессов «принцип верховенства закона приобретает ограниченное толкование» (4). На наш взгляд, точнее будет сказать, что ныне иерархия нормативных правовых актов корректируется в сторону увеличения звеньев, на которые распространяется свойство верховенства закона. В этой связи еще раз следует сослаться на статью VI Конституции США, в соответствии с которой заключенные США международные договоры («трактаты») объявляются «верховным

законом страны», перечисляясь в одном ряду с конституцией и изданными в исполнение ее законами.

Однако возрастающая роль общепризнанных принципов и норм международного права имеет свои пределы и границы, которые определяются конституцией страны и которые не могут переступаться. На наш взгляд, неверным является мнение, будто при конструировании иерархии источников права на первое место должны быть поставлены общепризнанные принципы и нормы международного права, и лишь после них свое место могут занять конституция и законы страны (5). Внутригосударственное законодательство испытывает, конечно, воздействие международного права, но тем не менее его (внутригосударственного законодательства) базовые начала закрепляются конституцией, которая, в числе прочего, определяет параметры такого воздействия, устанавливает принципы восприятия национальным правом установок международного права, намечает формы и методы ответного влияния первого на второе. Иными словами, отводить конституции второстепенную роль в этих процессах будет ошибочным.

Что касается влияния принципа верховенства закона на структурирование права, то нельзя не сказать, что без его провозглашения, признания и последовательного осуществления структура правовой системы была бы **рыхлой**, неустойчивой, размытой, лишенной стержня, вокруг которого собираются и ранжируются все остальные ее компоненты. Каждый из последних претендовал бы на самодостаточность, на самодовлеющее значение и при огромной множественности таких компонентов вместо четкой упорядоченности права, были бы правовой хаос и даже неразбериха. Цементирующим началом правовой системы и, в частности всей ее структуры, выступает прежде всего конституция. Ее воздействие «на развитие правовой системы заключается в том, что она способствует целостности этого развития, в рамках которого разворачиваются процессы интеграции и дифференциации отраслей права. Конституция стимулирует эти процессы и одновременно оптимизирует их соотношение. Она выступает носителем системности, в ней в обобщенном виде воплощены основные свойства и признаки правовой системы» (6). В том же направлении действуют другие разновидности законов. Благодаря их совместным усилиям правовая система государства от этапа к этапу совершенствует свою структуру, отбирает и внедряет в нее оправдавшие себя образцы и формы.

Сноски к статье :

1. **См.:** Проблемы общей теории права и государства. Под общей редакцией В.С. Нерсесянца. М., изд-во НОРМА, 2002. С. 272-273.

2. **См.:** Баймаханов М.Т. Об особенностях процесса формирования принципа верховенства закона в правовой системе Казахстана // Формирование и развитие правовой системы Республики Казахстан. Материалы международной научно-практической конференции. Астана. 2006. С. 14-17.

3. **См.:** Баймаханов М.Т. Верховенство права как системообразующий признак понятия правового государства // Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003. С. 350.

4. Проблемы общей теории права и государства. Под общей редакцией В.С. Нерсесянца. М., изд-во НОРМА, 2002. С. 273.

5. **См.:** Черняков А. Социально-ориентированное законодательство - цель правового государства // Научные труды «Эділет», 2001, № 1 (9). С. 55-59. А. Черняков ссылается на то, что верховенство Конституции распространяет свое действие лишь в отношении актов, относящихся к внутреннему праву, тогда как юридическая сила, скажем, Устава ООН действует повсеместно, в т.ч. и на территории Казахстана (Там же. С. 57).

6. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. - **М., ЮНИТИ**, 2002. С.43.

ИНТЕРЕСЫ РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ УРОВНЕЙ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Казахстанское общество, по утверждению главы государства Н. А. Назарбаева, стоит на рубеже нового этапа социально-экономической модернизации и **политической демократизации** [1]. Этот решающий социально-экономический и политико-правовой курс оказывает сильное влияние на социальную направленность национального законодательства, ориентации его приоритетных задач, стоящих перед переходным обществом от тоталитаризма к демократии. В этой связи перед отечественной юридической наукой возникает задача максимального использования возможности правового социального государства для обеспечения качества законодательных актов, отвечающих социальным ожиданиям общества, интересам различных социальных уровней.

По нашему мнению одним из направлений исследовательской деятельности начального этапа законодательного процесса является выявление, анализ интересов различных социальных групп и соотношения их с индивидуальными и государственными интересами.

Государство, провозгласившее высшей ценностью человека и обозначившее единственным источником государственной власти народ (ст. 1.3 Конституции Республики Казахстан)[2], обязано учитывать общественные мнения, ожидания, настроения, представления в отношении проблем, требующих правового вмешательства. Государственно-правовая практика показывает, что правовая норма, в содержании которых не учтены общественные мнения, интересы и ожидания различных социальных групп, заранее обречены на неэффективность.

Категория "интерес" в формировании права и законов приобретает особое значение. Модификация потребностей и интересов различных социальных уровней как следствие цивилизации расширяет спектр интересов индивида в самых различных сферах. Отсюда неизбежен конфликт противоположных интересов индивидов. Право и закон призваны устанавливать равновесие между конфликтующими интересами для укрепления правового порядка, обеспечения социальной солидарности. Не случайно, выдающиеся ученые XIX в. определяли право как "юридически защищенный интерес" (Р. **Иеринг**), как "разграничение интересов" (Н. М. **Коркунов**). [3]

Проблема интереса возникает в процессе появления новых форм общения людей, их практического взаимодействия, которое порождает нормативные требования и притязания сторон (индивидов, социальных групп, государственных институтов). Вне такого взаимодействия интерес реализуется непосредственно субъектом и не требует правового опосредования. По мнению известного русского ученого XIX в. М. Капустина, "закон возникает произвольно, а вследствие необходимости охранить известное отношение между лицами. Эта необходимость открывается каждый раз когда образовавшиеся отношения остаются юридически **неохраненными**, или, когда средства для его охранения оказываются недостаточными. Закон имеет совою причину, повод или мотив в самой жизни, требующей охранения в форме права" [4]. И одним из таких поводов или мотивов является интерес, а именно правообразующий интерес как итог согласования различных социальных устремлений и потребностей, при котором свобода для одних субъектов не ущемляет равной свободы других. Установление равновесия между противостоящими интересами, их применение, поиск справедливых решений должны осуществляться с учетом нормативных ценностных установок, поскольку согласование ценностей, взаимное их признание способствуют интеграции общества. Таким образом, осознание интересов, формирование

компромисса между ними - это основа содержания будущих моделей социального поведения. Итак, итогом начального этапа законодательного прогресса должна стать содержательная научная концепция будущего нормативно- правового акта, включающая следующие социологические компоненты:

- определение и анализ проблемной ситуации, требующей правового регулирования ;
- оценку идей и представлений, образов нового (или измененного) правового порядка как нормативных элементов общественного правосознания, испытывающих потребность в правовой регламентации; анализ их соответствия современным ценностным ориентациям;
- определение системы факторов, воздействующей на своеобразие модели правового порядка;
- выявление и согласование интересов личности, социальных групп и всего общества по отношению к проблемной ситуации.

Как видно, разработка научной концепции нормативно- правового акта требует проведения обстоятельных социологических исследований, сбора и анализа эмпирического материала, основанного на изучении общественного мнения, интересов, ожиданий, ценностных установок и т. д. В такой исследовательский процесс, конечно, должны включаться не только научные коллективы, социологические службы, но и самые различные общественные объединения, заинтересованные в урегулировании возникших социальных противоречий (общественные объединения, политические партии, избиратели, определенные категории населения, чьи интересы непосредственно затрагиваются нормативным разрешением сложившейся ситуации). В этой связи представляется целесообразным высказанное в литературе предложение о создании при Парламенте РК научно-исследовательского института национального законодательства. Следует подчеркнуть, что согласование интересов различных социальных уровней выступает одним из приемов законодательной технологии. Теорией и практикой доказано положение о том, что действующее право есть нормативное выражение согласованных интересов [5].

Осуществление законодательного процесса современного общества не представляется возможным без применения такого рода технологий. Это объясняется тем, что во - первых, необходимость в использовании технологий в законотворческой деятельности предопределена закономерностями формирования и реализации интересов и выбор законодателем юридически значимого варианта поведения в качестве основы для издания правового акта предполагает знание закономерностей общественного развития. Соответственно, важным условием решения практической задачи совершенствования национального законодательства является научно обоснованный подход к теоретическому вопросу о механизме выявления и упорядочения согласования интересов.

Во - вторых, сложная социальная структура, в дальнейшем её усложнение создает почву для возникновения многообразных, очень часто разнонаправленных и противоречивых интересов. Противоречивы и разнообразны интересы различных социальных групп, интересы отдельной личности и государства, интересы различных ведомств и интересы общества. Противоречивы индивидуальные интересы. Плюрализм отображаемых в законе интересов сохраняет возможность проявления противоречий между субъектами социального общения. Законодательная форма опосредования интереса позволяет воздействовать на поведение людей, направляя его в соответствии с общественными потребностями и целями. Однако в обществе не действует какой- то абстрактный, единый интерес. Поэтому обнаруженный и сформулированный в виде определенных требований специфический интерес не может непосредственно **воплотиться** в законе, он должен быть согласован с конкурирующими интересами или законодательно непризнанными, так и выраженными в уже действующем законе. Соответственно, упорядочение этих интересов, выделение главных, типичных, преобладающих для данного общественного строя - одна из важных задач законодательства. Таким образом многообразие существующих в обществе интересов, с одной стороны, и необходимость **их**

законодательного закрепления, с другой, требуют научно обоснованного сочетания, координации социальных интересов, выработки определенной политической линии и практических мероприятий, обеспечивающих оптимальное согласование этих интересов.

В-третьих, признание **техно логий** согласования интересов составной частью законоотворчества обусловлено сегментарным характером общества существующим в этой связи фактором социальной напряженности. В условиях заметно проявляющей себя стратификации адекватное закрепление в законодательстве специфических интересов имеет чрезвычайно важное значение и по своему существу отображает важнейшие процессы происходящие в обществе на переходном этапе своего развития: высвечивает поле борьбы социальных групп за овладение таким мощным регулятором, каковым является право. Отбор и закрепление в законодательстве интересов социальных субъектов это вопрос о том, интересы и ценности каких сил будут отстаиваться с помощью права, на чьей стороне государственная власть, ее институты и учреждения. На основе согласования интересов различных социальных уровней законодатель может достичь общую законодательную волю, в ином случае он рискует потерять **всякую** связь с первоисточником власти, превратившись в корпоративную структуру - выразителя интересов элиты или олигархических конгломератов. В этих условиях принимаемые законы лишь по своей форме будут выражением права, являясь по существу их противоположностью.

Применение согласования как особой разновидности законодательных технологий позволяет: а) посредством принятия закона мирным (правовым) способом разрешить существующее противоречие между конкурирующими интересами; б) исключить появление в результате принятия и введения в действие содержащего согласованные нормы закона новых противоречий. Принятый таким образом закон снимает социальную (иную) напряженность, действительно реально разрешает существующие конфликты. Закон в этом смысле есть способ стабилизации и **воспроизводства** общественных отношений. По общему признанию, согласование - это самый мирный правовой способ цивилизованного снятия постоянно возникающих в стратифицированном обществе конфликтов.

В - четвертых, согласование - это одновременно и универсальный способ упорядочения (разграничения, признания, защиты) конкурирующих интересов. Использование согласования как способ законообразования имеет место там, где сталкиваются интересы и побуждения отдельных людей, личности и государства, где возникает проблема примирения, упорядочения этих интересов с помощью права. Поскольку право всегда имеет своей целью обеспечить разграничение, реализацию, защиты "скрещивающихся", т.е. конкурирующих, соперничающих друг с другом, а нередко и противоборствующих интересов, то логичным будет вывод о том, что согласование выступает универсальным и наиболее значимым инструментом законообразования. Как универсальное средство нормообразования, согласование, сориентированное на закрепление в правовых нормах согласованных интересов, имеет неоспоримое преимущество перед иными способами конструирования норм права, в частности, перед волевым (силовым или односторонним) способом, нередко применяемым и в законотворческой практике, а равно клиентелизмом, корпоративным типом представительства интересов в законе.

В - пятых применение технологий согласования обеспечивает принятие закона, в котором изначально "заложен" (точнее сказать законодательно сконструирован) механизм ("материальный" источник) его реализации.

В международной практике общепризнано, что согласование есть единственно возможный способ принятия нормативного решения, изначально наделенного качеством реализуемости. Экстропалаяция этого положения в деятельность национального законодательства в такой же мере необходима. Факты убедительно свидетельствуют о том, что неадекватное отражение специфических интересов (интересов отдельной личности, социальных групп) в законе неизбежно порождает противодействие в социальной среде и всегда сопряжено с **ущемлениями прав** тех или иных категорий населения. Отсюда вытекает,

что потребность осуществления деятельности по согласованию интересов вызывается стратегическими целями законодательной политики, так и **техничко-** юридическими обстоятельствами, главным среди которых является необходимость выражения в законе средствами права конструкции общей воли или согласованного интереса. Технология согласования призвана определить меру отображения, координации социальных интересов, критерии приоритета одних интересов над другими, принципы согласования этих интересов. С этой точки зрения выработка оптимальной модели согласования и увязывания интересов, подлежащих закреплению в законе, является специальной задачей законодательного органа, выполнение которой обеспечит эффективность регулирования правом определенных **видов** общественных отношений. С позиций технологии согласования интересов различных социальных уровней обобщение и анализ законодательной практики Республики Казахстан и других государств СНГ, позволит сформировать ряд проблем требующих теоретического осмысления и разрешения. Прежде всего необходимо уточнить применительно к новой социальной реальности и смысловым координатам широко применяемое в юридической литературе понятие "законотворчество" ("законодательная деятельность"). Конструкция законодательного процесса нуждается в дополнении новыми стадиями, отражающими действия по прогнозированию эффективности разрабатываемых юридических норм и оценке правовых последствий их реализации, а также проведению различного рода экспертиз (экономической, научно-правовой, тендерной, экологической).

Особое внимание необходимо уделять проблемам демократизации законодательного процесса: восстановление института общенародных обсуждений законопроектов; проведение правовых экспериментов, расширение круга субъектов законодательной инициативы и субъектов толкования законов, участие в законодательной деятельности общественных объединений.

Таким образом, в законодательном процессе условно можно выделить объективную и субъективную стороны. Объективная сторона проявляется в реальных потребностях индивидов, их интересах, ожиданиях, отраженных в общественном сознании. Субъективная сторона, прежде всего характеризует позицию законодателя в законодательном процессе: уровень его правовой культуры, профессионализма, идеологические, политические, религиозные, психологические, моральные ценности и ориентации.

Учет и сочетание этих факторов в законодательном процессе может способствовать повышению роли правовых рычагов в успешном решении задач, стоящих перед современным обществом.

Список использованной литературы

- [1] Назарбаев Н. А. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. - Астана, Елорда, 2006, с. 7.
- [2] Конституция Республики Казахстан.- Алматы, Жеті жарғы, 2001, с. 53-54.
- [3] **Ihering R. Der Zweck im Recht.** 1893, Bd. 1, S. 511. См. также: Он же. Интерес и право.- Ярославль, 1880, с. 83.
- Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. - Спб., 1894, с. 35- 40.
- Pound R. Interests of Personality, 28 - Harvard Law Review, 1915, p. 344.
- [4]Капустин М. Теория права. Общая догматика.- М., 1868. Т. 1., с 142.
- [5] Сабикенов С. Н. Право и социальные интересы при **социализме.** - Алма-ата., Изд-во «Наука»,1986, с. 87- 102.
- Баймаханов М.Т. Противоречия в развитии правовой надстройки. **Алма-ата,** Изд-во «Наука», 1972, с. 271- 286.
- Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. - **Свердловск,** Изд-во «Уральского университета», 1990, с. 90 - 135.

РАЗВИТИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАЗАХСТАНА И РОССИИ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Глава государства в Послании народу Новый Казахстан в новом мире отметил, что нам дано многое: огромная территория; наличие значительных природных ресурсов.

Наша задача - рационально и с наибольшим эффектом **использовать** эти ресурсы, чтобы Казахстан уверенно встал в ряды наиболее конкурентоспособных государств мира.

Логика дальнейших преобразований намечена Президентом в ряде документов, в том числе и в Стратегии «Казахстан 2030», которой в этом году исполняется десять лет.

С точки зрения использования природных богатств страны, для того, чтобы к 2030 году по уровню качества жизни республика устойчиво находилась в числе наиболее конкурентоспособных и развитых стран мира, необходимо повысить эффективность использования земельных ресурсов, обеспечить улучшение индекса экологической устойчивости.

Задача эта объемная, и в рамках доклада остановимся на некоторых вопросах земельного законодательства и в целом землепользования с элементами сравнительного анализа с положением дел в нашей стране и в Российской Федерации.

Землепользование - важная сфера человеческой деятельности, в процессе которой возникает необходимость в правовом регулировании земельных отношений. Земельное право начало изучаться и формироваться в качестве самостоятельного феномена более ста лет назад и развивается в соответствии с потребностями общества.

Несмотря на значительную разработанность в течение последнего века земельно-правовой проблематики, жизнь выдвигает новые проблемы, вызываемые изменяющимися социальными, экономическими, правовыми обстоятельствами.

Земельные проблемы актуальны для Казахстана и России. Их следует решать компетентно, творчески и критически учитывая зарубежный и международный опыт.

Земельное право, включающее как нормы публичного, так и нормы частного права, должно чутко использовать принципы императивности и **диспозитивности, исходя из** понимания земли как части природы, публичного достояния, основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и как объекта гражданских, имущественных отношений, гарантируемого физическим и юридическим лицам.

Основное направление решения земельных проблем лежит *в сфере экономики*, и именно поэтому сочетание экономики и рационального землепользования - один из основных принципов земельного права.

Значительная роль принадлежит **праву**: оно может либо тормозить, либо продвигать земельные отношения (как и любые другие общественные отношения), быть **их** стимулятором или обременителем.

Стоящие перед Россией и Казахстаном и провозглашенные в конституциях цели построения правового демократического *социального* государства, обеспечения достойной жизни и свободного развития человека предполагают одной из первоочередных задач решение социальных вопросов.

Создание действенных экономических механизмов, внедрение апробированных в наших странах и оправдавших себя у нас рыночных подходов, разумное и грамотное распространение их на земельные и иные природные ресурсы, государственный земельный контроль должны иметь ярко выраженную социальную направленность, поскольку охрана земель направлена прежде всего на поддержание человеческого социума, на благосостояние объединенных в общество людей.

Социальная обусловленность земельного права не вызывает сомнений: оно всегда носит волевой характер, но одновременно тесно связано с уровнем развития науки и

техники, степенью и состоянием как достижений, так и отрицательных сторон научно-технического прогресса, с обузданием его негативных проявлений.

Одним из сложных вопросов земельного права и проецирования его дальнейшего развития является уяснение соотношения понятий земли как *природного ресурса* и *земельного участка как вида недвижимого имущества*.

В настоящее время земельное законодательство в основном формируется в направлении развития открытых, прозрачных рыночных отношений и представлений о земельном участке как о природном объекте и как об объекте гражданских, имущественных отношений. Здесь важно не останавливаться на достигнутом и, направляя свои усилия на неуклонное исполнение и применение требований земельного законодательства, чутко реагировать на социально-экономические изменения и оперативно, но взвешенно и компетентно вносить в него соответствующие изменения.

Одним из направлений развития земельного права России и Казахстана является провозглашение, осуществление и защита прав физических и юридических лиц на землю.

Проблемы исполнения прав и обязанностей гражданина и государства являются одними из самых актуальных для формирования правового государства и имеют непосредственное отношение к сфере обеспечения рационального использования и охраны земель и всей окружающей природной среды.

В этой сравнительно новой области важнейших общественных отношений переплетаются международные и национальные законодательные требования, природоохранные и природоресурсные функции государственных и местных органов, имущественные и моральные запросы, полномочия должностных лиц и свободы людей.

Земельные права физических и юридических лиц сформулированы, прежде всего, в конституциях Казахстана и России, земельных кодексах Казахстана и России, в иных нормативных правовых актах РФ и РК, регулирующих земельные отношения. Причем земельные правоотношения предусматривают, включают права и обязанности как граждан, так и государственных органов.

Науке земельного права предстоит дальнейшее выяснение и расставление акцентов на правах, обязанностях, граждан, юридических лиц - сторон земельных отношений, Государства и его органов как представителей публичной власти.

Деятельность по *изъятию земельных участков для государственных надобностей* тесно связана с их предоставлением и представляет собой осуществляемую в процессуальной форме совокупность последовательно совершаемых действий уполномоченных органов, направленных на принудительное прекращение вещных прав на землю, а также действий собственников (землепользователей) изымаемого земельного участка.

Право заинтересованных лиц на возбуждение ходатайства об изъятии и предоставлении земель не должно зависеть от того, обладают ли такие лица правом на получение земельного участка.

Поскольку изъятие участка для государственных надобностей связано с возможным негативным воздействием на окружающую среду и землепользователей и носит, как правило, болезненный характер, соблюдение правил оценки воздействия на окружающую среду и установленных в земельном законодательстве процедур является важнейшей гарантией защиты земельных прав при изъятии земли для государственных надобностей.

Возрастает значение исполнения и тесно связанных с земельными экологических и иных обязанностей землеобладателей.

Представление о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, предполагает рассмотрение, прежде всего, общих природоохранных экологических обязанностей физических и юридических **лиц** в отношении земли.

Правовая *охрана окружающей среды* осуществляется во всех сферах человеческой деятельности, но особенно в ходе природопользования.

Государственный контроль за использованием и охраной земель в РФ и РК продолжает быть основной формой земельного контроля как части управления земельным фондом и предполагает свое дальнейшее развитие и диалектическое взаимодействие в условиях формирования демократического правового социального государства и гражданского общества с другими формами земельного контроля - общественным, муниципальным, производственным, которые должны наращивать свой потенциал в соответствии с требованиями закона.

При осуществлении государственного земельного контроля на современном этапе важны его непрерывность, профессионализм, недопустимость выхода за установленные законом рамки и пределы необоснованного вмешательства в свободу договора и определенную законом предпринимательскую деятельность.

При наличии многоступенчатой и многоуровневой системы земельного контроля необходимо добиваться возложения конкретной ответственности за осуществление земельного контроля на каждый орган, его осуществляющий, с предоставлением полномочий по осуществлению правовых санкций за земельные правонарушения.

Принудительная реализация норм земельного права обеспечивается на основании совокупности норм гражданского процессуального, уголовно-процессуального, административного и иных отраслей права Казахстана и России.

При решении проблем модернизации и дальнейшего развития земельного права процессуальным формам его реализации принадлежит заметная роль, которая должна быть отражена в законодательных нормах и в деятельности соответствующих правоприменительных и правоохранительных органов

Модернизация земельного права и законодательства предполагает совершенствование их различных сторон и осуществляется по нескольким направлениям, среди которых наукой и практикой могут быть вычленены наиболее актуальные, которые могут быть решены юридическими средствами и реально повлиять на обеспечение земельного правопорядка в России и Казахстане. Эти направления модернизации земельного права носят как общий конституционно-государственный, так и специфически-земельный характер.

Курс России и Казахстана на признание, соблюдение и защиту земельных прав граждан означает экономическое и демократическое развитие на благо всего народа, укрепление в этих целях государственности, гарантирование земельных прав каждого, выполнение государством, обществом и гражданином своих земельных обязанностей.

Система земельного права как самостоятельная отрасль права формируется не одно десятилетие. На его дальнейшее развитие в современных условиях влияет понимание со стороны общества, законодателя, населения объективных и субъективных возможностей правового регулирования общественных отношений в России и Казахстане.

Воля законодателя должна учитывать общественное мнение и использовать испытанные цивилизацией методы регулирования, употребляемые в различных отраслях права. Все они взаимодействуют с земельным правом, но обуславливают его самостоятельность и автономию, как имеющего свои своеобразные предмет, систему, сочетание методов регулирования.

Место государства в регулировании и реализации земельных отношений подвергается в связи с проводимыми в наших странах рыночными реформами постоянному обсуждению.

Однако, не будет преувеличением констатировать, что основным звеном организации и регулирования земельных отношений во всех странах по-прежнему служит государство, поскольку земля является прежде всего публичным достоянием, обеспечивающим благополучие всего населения. И в странах, давно идущих по пути развития и относительной неприкосновенности частной собственности государство принимает жесткие меры

предупреждения и пресечения монополизма, незаконного **землепользования**, недобросовестной рекламы, обмана товаропроизводителя.

Государство не только активно участвует в установлении правил формирования и реализации земельных правоотношений путем их регулирования с помощью нормативных правовых актов, но и само служит основным полномочным инструментом и орудием общества в обеспечении выполнения земельно-правовых требований и наведении земельного правопорядка.

Для дальнейшего развития и совершенствования земельного права необходимо наращивание правового потенциала политических и правовых институтов. Это - обеспечение стабильности и динамизма земельного законодательства, совершенствование судебной системы, поощрение соблюдения позитивного поведения в области землепользования и многое другое, что в результате формирует **нашу** страну как правовое государство.

М. А. Сарсембаев

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО **ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан подготовила предложения во изменение и дополнение действующего избирательного законодательства Республики Казахстан на основе рекомендаций всех заинтересованных сторон: политических партий, неправительственных организаций, депутатов Парламента, представителей министерств и ведомств республики, экспертов ряда специализированных международных организаций. Парламенту страны предложены 160 изменений и дополнений ко многим статьям Конституционного закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» в виде проектных положений, из которых примерно 50 имеют концептуальный характер. Кроме того, предложено внести в закон о выборах редакционные коррективы (10 позиций), привести в соответствие с действующими законами 11 позиций с уточнениями, а также внести изменения процедурного характера (63 позиции).

Центризбирком Республики Казахстан, как упомянуто выше, предлагает внести в закон целый ряд изменений концептуального характера. В частности, Центральная избирательная комиссия считает целесообразным законодательно *закрепить работу председателя и секретаря избирательной комиссии на постоянной основе* и в этой связи предлагает внести изменение в часть вторую пункта 3 статьи 19 закона о выборах. Центральная избирательная комиссия внесла предложение в Парламент Республики Казахстан более расширенно *определить статус международного (иностранного) наблюдателя*, в связи с чем изложить в новой редакции статью 20-2 и подать ее в виде отдельной статьи в законе. Компетенция международного наблюдателя, предложенная в виде проектного положения, корреспондирует нормам соответствующих статей следующих международно-правовых документов: Кодекс поведения наблюдателя **БДИПЧ/ОБСЕ**, являющегося неотъемлемой частью Руководства БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами (в редакции 2005 года) и Кодекса поведения международных наблюдателей за выборами в рамках Свода правил поведения международных наблюдателей по наблюдению за выборами, индоссированного (подписанного, заверенного) двадцатью одной международной межправительственной и неправительственной организацией 24 октября 2005 года (под эгидой ООН).

Парламент Республики Казахстан будет определять свою позицию в связи с предложением Центральной избирательной комиссии *изменить количество избирателей на избирательном участке*, сформулированного в виде подпункта 1 пункта 2 статьи 23 законопроекта о внесении изменений и дополнений в действующий закон о выборах.

Предлагая такое изменение, Центризбирком исходил из мирового опыта о том, что количество избирателей на избирательном участке развитых государств в среднем не превышает 2 300 избирателей. В этом же законопроекте предлагается *не допускать призывов к бойкоту выборов*, которое было бы желательно внести в виде изменения в часть третью пункта 1 статьи 27 закона о выборах. Центральная избирательная комиссия поддержала рекомендацию одной из политических партий о целесообразности *запрета привлечения несовершеннолетних к предвыборной агитации*, что было предложено внести в пункт 11 статьи 27 анализируемого закона. В совокупности предложений Центральной избирательной комиссии находится предложение о необходимости *обеспечения финансирования предвыборных агитационных мероприятий кандидатов на выборные должности в средствах массовой информации*, что нашло бы свое законодательное оформление в части первой пункта 3 статьи 28 закона. В целях совершенствования электронного голосования было решено предложить законодательно закрепить *ввод бумажного подтверждения результатов электронного голосования* посредством внесения соответствующих изменений в часть третью пункта 1 статьи 50-6, часть первую пункта 2 статьи 50-6, пункт 1 статьи 50-8, пункт 2 статьи 50-8, части первую и вторую статьи 50-9 закона о выборах. Технически этот вопрос уже решен. Создан опытный образец системы электронного голосования с бумажным подтверждением. Это означает, что казахстанская система будет иметь трехкратное подтверждение результатов голосования: а) протокол, который выдает электронная система; б) бумажное подтверждение в виде чека (бюллетеня); в) электронный накопитель, в котором машина запишет все процедуры голосования от начала и до конца. Все эти документы можно использовать в суде как официальные доказательства. Поэтому неслучайно на рабочей встрече в Варшаве в марте 2007 года по вопросам наблюдения за электронным голосованием эксперт БДИПЧ/ОБСЕ Дуглас Джоунс позитивно оценил регулирование электронного голосования в нашей стране.

Эксперты **БДИПЧ/ОБСЕ** рекомендовали *определить процедуру установления свободного владения кандидатом государственным языком*. В этой связи Центральная избирательная комиссия предложила внести соответствующие изменения в пункты 4, 5, 6 статьи 54, пункт 2 статьи 54 закона о выборах. Исходя из значимости местных выборов, Центризбирком предлагает *установить единую дату проведения выборов депутатов маслихатов*, что повлечет внесение изменений в заголовок статьи 101, пункт 1 статьи 101, пункт 1-1 статьи 101, пункт 2 статьи 101, пункт 4 статьи 101, пункт 5 статьи 101, пункт 6 статьи 103, пункт 8 статьи 104, часть вторую пункта 1 статьи 113 (итого 29 позиций).

Планируется изъять целый ряд норм, которые предусматривают отказ или отмену регистрации кандидатов по различным причинам. Предлагается установить в законе сроки проверки подлинности подписей в поддержку кандидатов, определить основания признания подписей избирателей в подписных листах недостоверными, более детальной регламентации подвергнуть процедуры проверки достоверности подписей в поддержку кандидатов в президенты.

Предлагается наделить Центризбирком правом определять порядок внесения изменений в текст избирательного бюллетеня после их доставки избирательным комиссиям, если произойдет отмена решения о регистрации кандидатов на выборные должности, снятия кандидатур. Внесено предложение о передаче территориальным избирательным комиссиям функции по регистрации доверенных лиц кандидатов в Президенты и выдачи им удостоверений.

В целях обеспечения равного представительства политических партий в избирательных комиссиях разного уровня предлагается предоставить право представителям любой политической партии, не имеющей представителя в составе избирательных комиссий, назначать своих представителей с правом совещательного голоса в избирательные комиссии всех уровней и на любом этапе избирательной кампании.

Следует подчеркнуть, что в декабре 2006 года из текста избирательного закона была исключена норма, запрещающая проводить митинги и собрания после окончания предвыборной агитации и до официального опубликования результатов выборов. В настоящее время обсуждается вопрос о возможном изъятии из текста закона о выборах нормы об ответственности за посягательство на честь, достоинство и деловую репутацию кандидатов и политических партий.

Вместе с тем со многими рекомендациями экспертов международных организаций мы не можем согласиться. В частности, мы не можем согласиться с рекомендацией внести поправку в избирательный закон, которая определяла бы принадлежность мандатов избранным кандидатам, а не политическим партиям. Мы считаем, что в процессе голосования избиратели отдают свои голоса не столько конкретному кандидату, включенному в партийный список, а политической партии, его выдвинувшей. Отсюда следует вывод, что, изменив свои политические взгляды и покинув ряды данной партии, депутат не вправе представлять интересы проголосовавших за него избирателей. Таким образом, закрепление депутатского мандата за кандидатом, а не политической партией, приводит к нарушению волеизъявления граждан-избирателей. Мандат, по нашему мнению, не может быть собственностью избранного лица. Кроме того, нужно учитывать, что принадлежность депутатского мандата политической партии, выдвинувшей партийный список, определена Конституционным Советом, который установил, что основанием прекращения полномочий депутатов Парламента является ликвидация политической партии или прекращение членства в партии, на основе партийного списка которой был избран депутат Парламента Республики Казахстан.

Мы не можем согласиться с рекомендацией о возможности изготовления агитационных материалов за рубежом. Мы исходим из того, что при изготовлении печатной агитационной продукции за рубежом избирательные комиссии будут не в состоянии обеспечить установленный законом контроль за использованием средств избирательных фондов кандидатов, а также выделенных на эти цели средств из государственного бюджета. Это может привести к нарушению прав кандидатов на равные условия ведения агитационной кампании.

Есть смысл подумать о более детальной регламентации процедуры избрания маслихатами на основании предложений политических партий членов избирательных **комиссий**.

В целом предлагаемые изменения и дополнения в избирательное законодательство республики соответствуют нормам международного избирательного права, нормам таких международно-правовых актов, как: Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Копенгаген, 29 июня 1990 года), Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 56/154 «Уважение принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств в ходе их процессов выборов как важный элемент поощрения и защиты прав человека» (19 декабря 2001 года), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 года) и в ряде случаев превосходят их.