

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

# Kazakhstan Journal *of Foreign Studies*

№ 3 - 4 ( 5 - 6 ) 2 0 2 2

## Политические реформы в Казахстане







**KAZISS**

KAZ\_ISS  
ISS.Kazakhstan

[www.kisi.kz](http://www.kisi.kz), [www.kaziss.kz](http://www.kaziss.kz)



**Казахстанский институт стратегических исследований (КИСИ) при Президенте Республики Казахстан создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 года**

- Основной задачей КИСИ является прогнозно-аналитическое обеспечение стратегических аспектов внутренней и внешней политики Республики Казахстан. КИСИ является единственным казахстанским мозговым центром, вошедшим в основной рейтинг Global Go To Think Tank Index Report Пенсильванского университета (2018 г.), заняв 142-е место среди 8162 мозговых центров мира.
- Институтом было издано более 300 книг по международным отношениям, проблемам глобальной и региональной безопасности. В КИСИ издаются три журнала: «Қоғам және Дәуір», «КазахстанСпектр», «Central Asia's Affairs». Институт располагает собственным сайтом на трех языках: казахском, русском и английском, а также ведет аккаунты в социальных сетях Facebook и Twitter.
- КИСИ является уникальной международной экспертной площадкой, где ежегодно проводится ряд научно-практических мероприятий, посвященных актуальным проблемам мировой политики и экономики. В научных форумах Института принимают участие авторитетные эксперты из стран Центральной Азии и дальнего зарубежья.

**Адрес и контактные телефоны КИСИ:**

**Республика Казахстан, 010000**

**г. Астана, ул. Бейбітшілік, 4**

**Тел. +7 (7172) 75-20-20**

**Факс +7 (7172) 75-20-21**

**Email: [office@kisi.kz](mailto:office@kisi.kz)**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Айдар Амребаев</b> НОВЫЙ КАЗАХСТАН: ОТ ИДЕИ К КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ.....	6
<b>Алуа Жолдыбалина</b> ВЫСТРАИВАНИЕ ДИАЛОГА «ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО» КАК ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШИХ РЕФОРМ КАЗАХСТАНА.....	30
<b>Елена Нечаева</b> ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПАРТИЙНОГО ПОЛЯ В КАЗАХСТАНЕ.....	42
<b>Андрей Чеботарев</b> МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАЗАХСТАНЕ: ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ.....	54
<b>Рустем Кадыржанов</b> ТЕРРИТОРИЯ КАК ФАКТОР НАЦИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В НОВОМ КАЗАХСТАНЕ.....	68
<b>Лязат Нуркатова, Элина Ванхемпинг, Медет Кудабеков</b> СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ПОЛОЖЕНИЙ ПАРАДИГМЫ «ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН»: ГЕНЕЗИС НАЦИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИФИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ.....	84
<b>Марат Абсаттаров</b> ТОЛКОВАНИЕ НОРМ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ ПРАВОВЫХ РЕФОРМ ПРЕЗИДЕНТА КАЗАХСТАНА КАСЫМ-ЖОМАРТА ТОКАЕВА.....	100

### **Kazakhstan Journal** *of Foreign Studies*

*Учредитель: Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан*

*Шеф-редактор: Санат Кушкумбаев, заместитель директора КИСИ при Президенте РК*

*Выпуск: ИП «NV-Media»*

*Адрес редакции: Республика Казахстан, 010000, г. Астана, ул. Бейбитшилик, 4, тел.: +7 (7172) 75 20 20, факс + 7 (7172) 75 20 21, email: office@kisi.kz, www.kisi.kz.*

*Журнал зарегистрирован Комитетом информации Министерства информации и общественного развития РК. Свидетельство о постановке на учет периодического печатного издания, информационного агентства и сетевого издания No KZ17VPY00039008 от 13.08.2021 г.*

**ISSN: 2791-1403**

*Отпечатано в ТОО «Print House Geron». Общий тираж на казахском, русском и английском языках – 1000. Территория распространения: Республика Казахстан, страны Центральной Азии и ближнего зарубежья. При перепечатке статей ссылка на журнал обязательна. Мнение редакционной коллегии журнала может не совпадать с точкой зрения авторов статей.*

**Публикация журнала осуществляется при поддержке Фонда имени Конрада Аденауэра.**



## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

---

**ЕРКИН ТУКУМОВ** – ПРЕДСЕДАТЕЛЬ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА, ДИРЕКТОР КАЗАХСТАНСКОГО ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РК, КАНДИДАТ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК

**ЙОХАННЕС Д. РАЙ** – ДИРЕКТОР ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ФОНДА ИМЕНИ КОНРАДА АДЕНАУЭРА В КАЗАХСТАНЕ

**САНАТ КУШКУМБАЕВ** – ШЕФ-РЕДАКТОР, ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА КАЗАХСТАНСКОГО ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РК, ДОКТОР ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК

**АСЕЛЬ НАЗАРБЕТОВА** – РЕДАКТОР, УЧЕНЫЙ СЕКРЕТАРЬ КАЗАХСТАНСКОГО ИНСТИТУТА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РК, Ph. D.

**СУЛТАН АКИМБЕКОВ** – ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА АЗИАТСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА «ЦЕНТР АЗИИ», КАНДИДАТ ИСТОРИЧЕСКИХ НАУК

**ИРИНА ЗВЯГЕЛЬСКАЯ** – РУКОВОДИТЕЛЬ ЛАБОРАТОРИИ «ЦЕНТР БЛИЖНЕВОСТОЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ» ИНСТИТУТА МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (ИМЭМО РАН), ДОКТОР ИСТОРИЧЕСКИХ НАУК (РОССИЯ)

**МАРЛЕН ЛАРИЮЭЛЬ** – ДИРЕКТОР ИНСТИТУТА ЕВРОПЕЙСКИХ, РОССИЙСКИХ И ЕВРАЗИЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ШКОЛЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ ЭЛЛИОТА УНИВЕРСИТЕТА ДЖОРДЖА ВАШИНГТОНА, Ph. D. (США)

**БЕАТЕ ЭШМЕНТ** – НАУЧНЫЙ СОТРУДНИК ЦЕНТРА ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ (ZOIS), Ph. D. (ГЕРМАНИЯ)

**МИРЗОХИД РАХИМОВ** – РУКОВОДИТЕЛЬ ОТДЕЛА СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ИНСТИТУТА ИСТОРИИ АКАДЕМИИ НАУК РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН, ДОКТОР ИСТОРИЧЕСКИХ НАУК (УЗБЕКИСТАН)

**ЧЖАО ХУАШЭН** – ПРОФЕССОР ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ФУДАНЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА (КИТАЙ)

# НОВЫЙ КАЗАХСТАН: ОТ ИДЕИ К КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ



## **Айдар Амребаев**

*Кандидат философских наук, директор Центра политических исследований Института философии, политологии и религиоведения Министерства высшего образования и науки Республики Казахстан. В 1988 году окончил отделение политологии философского факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (Россия, Москва). В 1994 году защитил диссертацию в Институте философии и политологии НАН Республики Казахстан.*

*Почетный профессор Восточно-Китайского педагогического университета (г. Шанхай), с 2014 года – член Международного консорциума аналитических структур стран-соседей Китая.*

## **АННОТАЦИЯ**

Настоящая статья посвящена исследованию потенциала политической модернизации в Казахстане, возможностям и рискам ее осуществления. Актуализируется вопрос о необходимости концептуализации цели построения Нового Казахстана. В статье подвергается критическому анализу опыт политико-экономического проектирования в Казахстане в постсоветский 30-летний период. Автор делает вывод о несостоятельности попыток реформирования страны на старой ценностной и организационно-административной основе с закрытой (или ограниченной) системой взаимодействия власти и общества. Однако при этом процессы дальнейшей суверенизации страны и углубления процесса национальной самоидентификации в Казахстане выявляют потребность и возможность качественного обновления страны, формирования новых идеологем развития, способных мобилизовать общество на изменения. Рассматриваются актуальные направления модернизации политической системы Казахстана, оцениваются с точки зрения политического реализма практические шаги политического руководства страны по внесению изменений в Конституцию государства и ряд законов, с целью раскрытия потенциала реформ и стимулирования социальной энергии народа на конструктивные изменения. Согласно мнению автора, необходимо комплексное видение процесса модернизации в Казахстане, включающего в себя как экономическую, так и политическую, а также культурно-идеологическую трансформацию общества. Также необходимы изменение инструментария политических реформ, разработка эффективных механизмов обратной связи власти и общества, нацеленных на усиление функционала государственной власти, его оптимизации и динамизации согласно общественным ожиданиям. Автор делает вывод о значении консолидации социального капитала нации на поддержку реформ и наличие политической воли руководства страны на институциональные и функциональные изменения политического режима.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Новый Казахстан, политическая модернизация, нациеобразование, политические реформы, «слышащее государство», Вторая республика, государственный патернализм, олигополии, конституционная реформа, политическая конкуренция, правовая культура



## ВВЕДЕНИЕ

Осуществление планомерных, поступательных шагов в развитии государства связано с комплексными, системными изменениями всех сфер общественной жизни в равной степени и на основе объективного понимания и адекватной оценки возможностей и рисков развития страны в условиях «вызревания» актуальных потребностей и внутреннего потенциала самого общества, реагирования на быстро меняющуюся внешнеполитическую и внешнеэкономическую конъюнктуру. В этом плане современный Казахстан с первых дней обретения суверенитета де-юре осуществлял и инициирует в настоящий момент целенаправленные действия в направлении обретения своей действительной субъектности и состоятельности де-факто в качестве независимого государства с современной политической системой, открытого общества с ответственной властью, с развитой экономической моделью и гармоничной социокультурной средой в целях собственного устойчивого и поступательного развития в условиях трансформации мирового глобального и регионального порядков.

Казахстан сегодня завершает второй этап своего развития. Периодизацию политической истории современного Казахстана можно условно разделить на первый этап – с 1991 года (даты обретения суверенного независимого юридического статуса Республики Казахстан) до марта 2019 года, когда начался этап формальной передачи власти от первого поколения политического руководства следующему, так называемый транзит власти. На момент конца 2022 года можно сказать, что завершается период политического транзита, символизирующего собой окончание второго этапа суверенной истории. Знаковым событием этого этапа, своеобразным политическим Рубиконом можно назвать Послание Президента народу Казахстана от 1 сентября 2022 года [1], в котором Глава государства, предложив инициативу о досрочных выборах президента и однократном семилетнем сроке его каденции без права дальнейшего баллотирования, фактически подвел черту под «эпохой политического транзита», поставив цель начала проекта по строительству Нового Казахстана с обновленной политической системой. Действия Касым-Жомарта Токаева вписываются в логику всего процесса поступательного «вызревания» и концептуализации идеи Нового Казахстана.

Этому процессу и посвящен настоящий аналитический обзор. В статье использован широкий арсенал общенаучных методов исследования, таких как системный анализ, восхождение от абстрактного к конкретному, совпадения логического и исторического, одновременно с этим применены и ряд специальных методов политологических исследований, таких как компаративистский анализ, контент-анализ. В работе использованы актуальные статистические данные и отдельные результаты социологических исследований. В целом рассматривается гипотеза о том, что формирование идеи Нового Казахстана было обусловлено всем ходом становления суверенного Казахстана с момента его юридического оформления и посредством целенаправленных реформ политико-правовой и социально-экономической систем государства. При этом актуализация концептуализации «Второй республики» (политический синоним Нового Казахстана – Прим. авт.) отвечает задаче системного видения реформ, определения целевых индикаторов и задач политического проектирования на новом качественном уровне развития казахстанского общества.

## СТАНОВЛЕНИЕ СУВЕРЕННОГО КАЗАХСТАНА

Появление идеи Нового Казахстана обосновано логикой всего процесса нацииобразования современного Казахстана, имеющего достаточно глубокие историко-культурные корни. И в этом плане представляется не плодом технократического конструирования в угоду актуальной политической конъюнктуры сегодняшнего дня или торжеством «историзма», о котором писал Карл Поппер в своем известном труде «Нищета



**Непрерывная историко-культурная преемственность Казахстана на протяжении веков – важный краеугольный камень его современной независимости.**

историзма», а результатом кропотливого, критического философского самопознания, национальной историософии казахского народа. Речь идет о том, что и политические, и экономические, и культурно-цивилизационные процессы современного Казахстана обусловлены всем ходом культурно-исторического развития казахской нации на ее

исконной территории в условиях динамичных и коренных геополитических изменений в Евразии. Можно сказать, вопреки ряду стереотипов и некорректных суждений отдельных авторов, появление и укрепление государственности в Казахстане является не случайным и зависимым от «капризной воли истории», согласно которому «у казахов никогда не было государственности» или «становление государства Казахстана всецело связано с «благодарным желанием одарить казахов некими подарками» ее метрополии в лице Российской империи и Советского Союза. На деле же исторически доказанным и обоснованным фактом является непрерывный характер государственности казахов и их этнокультурных субстратов в центре Евразии на протяжении многих сотен веков, и потому сегодняшняя Республика Казахстан является закономерным и внутренне состоятельным феноменом. Более того, Казахстан принимал самое активное участие в нациеобразовании множества народов и государств Евразийского континента, о чем в настоящий момент накоплено много историко-культурного материала и объективных исследований.

Предметом настоящей статьи, однако, не является историко-культурное обоснование суверенности современного Казахстана. Поэтому мы принимаем этот факт как данность и полагаем, что когда говорится о Новом Казахстане, то речь, безусловно, идет не о построении совершенно нового государства на пустом месте, а о процессе современной трансформации нашей страны, обновлении ее политико-экономической системы, культурно-цивилизационной идентичности, ценностях и ориентирах нашего народа на современном этапе, основанных нашими предками на этой земле много веков назад.

Непрерывная историко-культурная преемственность Казахстана на протяжении веков – важный краеугольный камень его современной независимости. Все субстанциональные характеристики суверенной государственности были присущи в той или иной степени нашему народу на протяжении всего его исторического существования. Новый Казахстан символизирует собой наступление качественно нового этапа в его развитии, обретение обновленного содержания всех сторон жизни страны в современных условиях. Поэтому, говоря о политических реформах, затрагивающих сами основы государственного строя, следует исходить

из преемственности политических традиций и правовой культуры казахского и других народов, населяющих нашу территорию, опыта существования государственных институтов в самых разных исторических условиях, которые пережил Казахстан на разных этапах. Потребность в политическом обновлении в стране исходит, прежде всего, из логики всего преемственного исторического процесса развития нашей государственности. Если использовать марксистскую диалектическую методологию анализа социальных процессов, то это означает достаточно сложный процесс диалектического «отрицания отрицания», позволяющего государству перейти от одного качества к другому, обретая новые форматы и горизонты политического проектирования, отвечающие на актуальные вызовы современности и инновационные мировые прецеденты успешных политических моделей государств.

Если обратиться к опыту новейшей политической истории Казахстана в условиях современного суверенитета, следует отметить, что за более чем 30-летний период своего развития Казахстан обрел все необходимые черты модернизированного независимого государства. После распада СССР Казахстан последовательно и в соответствии с нормами международного права осуществил все необходимые формальные и содержательные правовые процедуры оформления своего современного независимого статуса, признанного всеми государствами-членами мирового сообщества. В частности, Казахстан, пожалуй, единственный на постсоветском пространстве в полном объеме осуществил делимитацию и демаркацию своих национальных границ, заручился международными гарантиями территориальной целостности и независимости страны. Среди безусловных достижений Республики Казахстан в качестве ответственного субъекта международных отношений – добровольный отказ от ядерного оружия и осуществление последовательной миролюбивой и дружественной, добрососедской, сбалансированной, многовекторной внешней политики государства. В свою очередь, это позволило сформировать необходимые условия для развития экономической модели открытого типа с относительно рыночными механизмами саморегулирования при достаточно активной роли государства, создания благоприятного международного инвестиционного климата и ориентации на высокие стандарты жизни для большинства населения. Особо следует отметить, что руководству страны в период кардинальных социально-экономических изменений уклада жизни и формирования, практически нового политического режима управления государством удалось сохранить устойчивую социальную систему при патерналистской роли государства. Несмотря на негативные предсказания ряда зарубежных аналитиков о неизбежности социальных диспропорций и конфликтов на межэтнической и межконфессиональной основе, в Казахстане в целом были сохранены мир и общественное согласие. Государство успешно справлялось с отдельными проявлениями ксенофобии и ра-

дикализма на религиозной основе, были преодолены имеющиеся объективную основу в условиях всеобъемлющей социально-экономической трансформации социальные противоречия и диспропорции. Этого удалось достичь благодаря укреплению сильной вертикали президентской власти, которая фактически стояла над всеми другими ветвями власти. Созданная на этом этапе «суперпрезидентская система власти» отвечала задаче управляемого, эволюционного перехода от советской к постсоветской модели государственности. Компаративистские методы исследования периода транзита в постсоветских странах позволяют сделать вывод о том, что казахстанская модель «транзита к демократии» (transit to democracy) – от авторитарической советской системы к модели так называемой «управляемой демократии» [2] – была относительно успешной на фоне множества катаклизмов, которые пережили соседние с Казахстаном страны. Справедливости ради следует сказать, что поставленные первым руководством страны амбициозные задачи развития, такие как «вхождение Казахстана в тридцатку наиболее развитых стран мира», «форсированное индустриально-инновационное развитие», «диверсификация сырьевой модели экономики», опора на «квазигосударственные национальные компании», несмотря на их прорывной характер, все же оказались нереализованными в полном объеме. Провозглашенная модель «сначала экономика, затем политика» оказалась не совсем удачной формулой преобразований, поскольку любые реформы предполагают комплексный и системный характер, основанный как на поступательных экономических мерах, так и на безусловном совершенствовании политико-правовой системы, опирающихся на изменения в мировоззрении, культурно-ценностных предпочтениях и трансформации национальной идентичности, происходящих в «эпоху перемен». Очевидна актуализация сегодня недостающих звеньев необходимых изменений, обусловлена цель политической модернизации, взятая на вооружение новым руководством страны. В этой связи необходимо признать, что реализованная в Казахстане модель «ручной», эволюционной передачи власти от первого президента страны второму поставила в первую очередь задачу формирования и укрепления транспарентных институциональных механизмов осуществления преобразований на основе диалога общества и власти при сохранении дееспособности инструментов прямого централизованного государственного управления.

## **РОЖДЕНИЕ ИДЕИ НОВОГО КАЗАХСТАНА И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ТРАНЗИТ**

Собственно, идея Нового Казахстана родилась и постепенно разворачивалась в сознании элит начиная с весны 2019 года, когда формально первый президент страны покинул свой пост, сохранив за собой наиболее приоритетные рычаги государственного управления. Такими властными полномочиями явились непосредственный контроль быв-

Опыт 30-летнего развития современного Казахстана явственно продемонстрировал, что, несмотря на то, что руководством страны хоть и ставились задачи модернизации отдельных сфер и были достигнуты отдельные успехи в различных областях, тем не менее настоящего «прорыва в развитый мир» не произошло.

шим главой государства Совета Безопасности страны, получившего статус конституционного органа, прямое влияние первого президента на доминирующую партийно-политическую структуру Nur Otan, право личного распоряжения им Фондом национального благосостояния «Самрук-Қазына», председательство в таком авторитетном тогда общественном органе, как Ассамблея народа Казахстана. Таким образом, до самого последнего времени политическую ответственность за происходящие в стране трансформационные процессы в полном объеме несет первый глава суверенного Казахстана, сформировавший и поддерживавший существующий статус-кво власти в стране.

Вступление в должность Президента Казахстана Касым-Жомарта Токаева летом 2019 года в результате внеочередных выборов хотя и символизировало собой процесс преемственности власти, однако на деле стало лишь началом политического транзита, продолжившегося с лета 2019 года до настоящего времени, вследствие чего актуализируются и осуществляются на деле целенаправленные мероприятия по реальной трансформации политической системы, правового оформления новой конфигурации власти и вывода экономики на действительно рыночные механизмы саморегулирования. Как уже было сказано, практика последних десятилетий развития суверенного Казахстана показала целесообразность комплексной и одномоментной модернизации как политико-правовой системы, так и дальнейшей демонополизации и либерализации экономики с коренным изменением общественного сознания. Опыт 30-летнего развития современного Казахстана явственно продемонстрировал, что, несмотря на то, что руководством страны хоть и ставились задачи модернизации отдельных сфер и были достигнуты отдельные успехи в различных областях, тем не менее настоящего «прорыва в развитый мир» не произошло. Мы наблюдали, как некоторые достаточно передовые и инновационные проекты тормозились в силу инертной и безальтернативной политики сверхконцентрации власти в одних руках и развивались вокруг интересов лояльных власти финансово-коммерческих элит, сформировавших устойчивые олигополии, которые игнорировали национальные интересы и распыляли ресурсы развития страны в своих собственных корыстных целях. К примеру, та-



кова до сих пор ситуация с так называемыми национальными проектами за счет средств Национального фонда. Так, по отчетам Счетного комитета, «в 2021 году начато 1,1 тысячи новых проектов, 90% из которых реализовано за счет средств Национального фонда. При этом из 20 аудированных проектов, реализованных за счет целевых трансфертов Национального фонда Казахстана, только семь производственных. 64% средств, выделенных из Национального фонда, страна направляет на текущие мероприятия: выплату пенсий, пособий, на содержание осужденных, исследования. Это значит, что деньги тратятся далеко не на проекты развития: конкурентоспособные экспортно- и импортозамещающие производства и диверсификацию экономики» [3]. Этот пример нерационального участия государства в экономике чрезвычайно остро ставит вопрос обновления экономической стратегии государства. Экономическая политика Казахстана совершенно не удовлетворяет Главу государства, о чем Президент Токаев говорил неоднократно, отмечая отсутствие у отечественных экспертов-экономистов ясного и действительно инновационного макроэкономического видения роли государства в процессе модернизации экономики страны. Видение своей государственной миссии второй Президент Казахстана кратко изложил в своем выступлении на встрече с деловыми кругами Турции 11 мая 2022 года: «Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию и верховенство закона... Мы взяли курс на качественную модернизацию экономики через усиление честной конкуренции, защиту частной собственности, демонополизацию экономики. Все эти меры значительно укрепят политическую стабильность, систему защиты интересов и прав бизнеса, создадут широкие экономические возможности для иностранных инвесторов. Одним словом, сегодня перед нами открываются новые горизонты...» [4].

Реализацию своей миссии в качестве руководителя государства Касым-Жомарт Токаев начал с момента своего вступления в должность Президента страны в 2019 году. Ретроспективно можно увидеть его последовательные шаги в области политической модернизации страны – так называемые «пакеты политических реформ Токаева». Первый пакет политических инициатив Президента Казахстана был предложен, начиная с его первого Послания народу в 2019 году и созыва Национального совета общественного доверия (НСОД), включавшего в свой состав авторитетных гражданских активистов и лидеров общественного мнения по руководством самого Президента страны. Сам созыв такой диалоговой площадки представителей гражданского общества и власти не был исключительной политической новацией, поскольку ранее делались попытки создания подобных «форматов демократизации сверху». Вспомнить хотя бы созыв Указом Президента Республики Казахстан от 2 ноября 2004 года №1467 Национальной комиссии по вопросам демократии и гражданского общества при Президенте Республики Казахстан.

Тем не менее НСОД сумел зарекомендовать себя как открытая, ротируемая диалоговая площадка, своеобразный политический «социальный лифт» для попадания во власть авторитетных политиков «новой волны», увлеченных модернизационными идеями. Более того, ценностной основой деятельности этой структуры стала идея реализации на деле принципов «слышащего государства». Следует обратить внимание на целый ряд предложений по политической модернизации Казахстана, «обкатанных» на платформе НСОД. В частности, в 2019 году были внесены изменения в порядок организации мирных собраний и шествий, разграничение прав и обязанностей их организаторов, участников и наблюдателей; предложено снижение регистрационного барьера для создания политических партий с 40 до 20 тысяч членов; инициирована 30%-ная квота для женщин и молодежи в избирательных партийных списках; введен институт парламентской оппозиции. Следующий пакет политических реформ, озвученный Президентом страны в сентябре 2020 года на очередном Послании народу Казахстана, охватил следующие инициативы: разработку и принятие Концепции местного самоуправления; проведение прямых выборов сельских акимов с 2021 года; разработку Закона РК «Об общественном контроле», направленном на повышение открытости и подотчетности обществу государственных органов и квазигоссектора; создание единого легитимного института онлайн-петиций для инициирования гражданами реформ и предложений и его законодательное оформление; совершенствование национального законодательства по борьбе с пытками, приведение его в соответствие с положениями Конвенции против пыток и других жестоких бесчеловечных действий. Третий пакет предложений по политической модернизации был озвучен Президентом страны после парламентских выборов на открытии первой сессии Мажилиса Парламента РК VII созыва 15 января 2021 года и включал в себя следующие политические новации: снижение порога для прохождения политических партий в Мажилис Парламента с 7 до 5%; введение графы «против всех» в бюллетенях на выборах всех уровней; внедрение Индекса развития молодежи; принятие закона об омбудсмене. Четвертый пакет инициатив был озвучен через год в сентябрьском Послании Президента и включал следующие пункты: законодательное закрепление нормы об обязательном учете 30%-ной квоты для женщин и молодежи в избирательных списках партий при распределении депутатских мандатов и дальнейшее расширение котируемых категорий граждан за счет лиц с особыми потребностями; проработка эффективного механизма поддержки гражданских инициатив в сельской местности и другие.

Процесс поступательной эволюционной политической модернизации «сверху» был прерван январскими событиями 2022 года. Это был своеобразный *brain shaking* («сотрясение») в общественном сознании в целом и, в частности, у политического класса Казахстана. Фактически

общество встало перед необходимостью перехода от «косметических» реформ к фундаментальным, системным изменениям, затрагивающим основы конституционного строя страны, политической модели государства. Решимость Президента Токаева взять всю полноту политической ответственности за страну в январе 2022 года [5], проявившаяся в принятии достаточно жестких мер по наведению порядка в стране, которые в обществе воспринимаются неоднозначно и являются одной из чувствительных тем для действующей политической элиты; взятие под контроль деятельность Совета Безопасности РК; ребрендинг партии власти и выход из ее состава Президента страны; начало следственных действий в отношении руководителей ряда силовых органов, подозреваемых в попытке государственного переворота; провозглашение политики борьбы с олигополиями; создание Фонда «Қазақстан халқына» и другие важные шаги стали триггером начала системных преобразований политического режима Казахстана. Начало так называемой специальной военной операции России в Украине в конце февраля 2022 года значительно ускорило политические процессы в целом ряде стран, в том числе затронув Казахстан.

## НА ПУТИ В НОВЫЙ КАЗАХСТАН

Произошедшие в январе в Казахстане события стали триггером кардинальных изменений в стране на пути к новому качеству развития. Уже 16 марта Президент, выступая с Посланием, твердо заявил, что стране нужны кардинальные реформы. Предложенные им инициативы «являются отражением широкого спектра взглядов, существующих в нашем обществе. Они выступают логическим продолжением уже начатых преобразований и решают две насущные задачи. Во-первых, содействуют последовательной демократизации, во-вторых, обеспечивают устойчивость и управляемость государства» [6].

Это Послание, с нашей точки зрения, стало ключевым моментом начала системной политической модернизации в стране. «Обозначенные в Послании инициативы направлены на коренное преобразование нашей политической системы. Они исходили из многолетнего запроса граждан на расширение участия в управлении государством и глубинную демократизацию политических процессов. Для их эффективной реализации потребовалось внесение изменений и дополнений в Конституцию. Иными словами, была необходима конституционная реформа» [7], – сказал Касым-Жомарт Токаев, поясняя суть проводимых в стране реформ. Инициативы Президента охватывают следующие приоритетные направления: (1) полномочия Президента; (2) реформирование представительной ветви власти; (3) совершенствование избирательной системы; (4) расширение возможностей для развития партийной системы; (5) модернизация выборного процесса; (6) усиление правозащитных институтов; (7) повыше-



ние конкурентоспособности СМИ и укрепление роли институтов гражданского общества; (8) совершенствование административно-территориального устройства страны; (9) децентрализация местного самоуправления; (10) первоочередные антикризисные меры. Таким образом, предложенные Главой государства инициативы затрагивают фундаментальные основы конституционного строя Казахстана. Они были выдвинуты на общенациональный референдум 5 июня по поправкам в Конституцию Республики Казахстан, фактически затрагивавших треть положений Основного закона. Главной его целью стал переход страны к новой государственной модели, новому формату взаимодействия государства и общества.

Особенностью предложенных Токаевым конституционных реформ стало то, что эти поправки формировались на фоне широкого общественного недовольства итогами 30-летнего «политического проекта Назарбаева», формированием сверхконцентрированной в одних руках модели власти в стране. Как отмечали зарубежные эксперты еще накануне произошедших в январе протестов в докладе Chatham House, имевшая место в Казахстане «централизация власти означает, что гражданское общество и политическая оппозиция являются по большому счету фикцией. Их существование позволительно настолько, насколько властям удастся ими манипулировать, вгонять в разрешенные рамки и использовать в угоду своим интересам и для отвода глаз... Хотя Казахстан провел ограниченные реформы управления, в последнее время они носили технократический характер и не затрагивали высшие эшелоны государственного управления. На высших уровнях правительства



часто происходят рокировки, но система, по сути, остается неизменной. На руководящих должностях мало женщин. Группа талантливых новобранцев на высоких государственных постах невелика, поскольку при существующей системе протекционизма должности и посты распределяются между группами бизнес-интересов, часто таким образом, чтобы уравновесить конкурирующее влияние. Основные решения и стратегия определяются в тесном кругу и все еще с учетом позиции Назарбаева. Каких-либо существенных сдвигов в сторону политической либерализации пока не произошло... В реальности в Казахстане царит закрытая неформальная политическая система, которая по-настоящему распределяет полномочия между элитой и решает, как управлять Казахстаном. Этот размытый процесс принятия решений происходит на уровне неформальных протекционистских отношений. Будучи президентом, Назарбаев стоял (и до сих пор стоит) на вершине тщательно поддерживаемой вертикальной структуры власти, которая позволяла ему управлять

**Одним из принципиальных моментов конституционной реформы Президента Токаева стало исключение из Конституции нормы, касающейся статуса Первого Президента, трансформация на деле «суперпрезидентской власти» в более сбалансированную и ограниченную законом власть, отвечающую общественным ожиданиям.**

продуманной системой сдержек и противовесов между разными группами интересов. Установив систему распределения ренты для членов семьи и близких ему деятелей элиты, Назарбаев выстроил неформальные сети, создав буфер приверженцев, которые привязаны не к казахстанским институтам, а к нему лично. Одним из последствий такой системы является то, что она препятствует полноценному преобразованию страны в глобальную конкурентоспособную рыночную экономику. Политическая экономия Казахстана сосредоточена вокруг семьи Назарбаевых и ее соратников. Как и в бизнесе, «Корпорация Назарбаевых» опирается на вертикаль власти. Рента начисляется человеку в соответствии с его или ее положением в иерархии, причем наибольшую выгоду получают те, кто находится в непосредственной близости к Назарбаеву. Наиболее ценные экономические активы обычно принадлежат либо его семье, либо особо приближенным лицам в президентском кругу. С первых дней независимости Назарбаев полагался на таких помощников или «казначеев» для управления системой протекционизма. Каждый человек использовался для разных целей и таким образом, чтобы никто не мог составить полного представления о его делах» [6].

Одним из принципиальных моментов конституционной реформы Президента Токаева стало исключение из Конституции нормы, касающейся статуса Первого Президента, трансформация на деле «суперпрезидентской власти» в более сбалансированную и ограниченную законом власть, отвечающую общественным ожиданиям. Существенными пунктами политической модернизации согласно изменениям в Конституции стали следующие положения: преобразование Конституционного Совета в Конституционный Суд, в который получили право обращаться все граждане страны в поисках защиты своих прав; в Основном законе страны была прописана норма о том, что земля и ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы принадлежат народу, право собственности на которые от его имени осуществляет государство, земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом; предложен переход к более гармоничной – смешанной избирательной системе, внедрение смешанной мажоритарно-пропорциональной модели избрания депутатов Мажилиса (70% на пропорциональной и 30% на мажоритарной основе) и областных маслихатов, что позволит отчетливее отражать интересы избирателей как на национальном, так и на региональном уровнях; устранена квота Ассамблеи народа Казахстана в Мажилисе, но переносится в Сенат и сокращается с девяти до пяти депутатов, соответственно, общее количество депутатских мест в Мажилисе уменьшится; назначение Президентом акимов областей и городов республиканского значения будет осуществляться на альтернативной основе с учетом результатов рассмотрения их кандидатур в маслихатах; существенно снижается регистрационный порог для партий, который будет снижен в четыре раза – до пяти тысяч человек с нынешних 20 тысяч, а минимальная численность региональных представительств уменьшится в три раза – с 600 до 200. Последняя мера, по прогнозам специалистов, увеличит число зарегистрированных партий и, следовательно, усилит конкуренцию на партийно-политическом поле. Устранение фактической монополии одной партии позволит выразить во власти широкий спектр общественных умонастроений, репрезентацию альтернативных проектов развития страны и в целом улучшит качество принимаемых государством решений. Соответствует ожиданиям населения, уставшего от проявлений трайбализма и nepотизма во власти, конституционный запрет для Президента и его родственников занимать политические должности и руководящие посты в квазигосударственном секторе. Это положение хоть и ограничивает в правах отдельных лиц, но объективно является реакцией общества на негативные проявления авторитарной, патерналистской политической культуры, укоренившейся в последние десятилетия в Казахстане. Равноудаленность от каких-либо политических сил и беспартийный статус Главы государства также призван сформировать транспарентные и справедливые «правила игры»

**С нашей точки зрения, Новый Казахстан – это, прежде всего, правовое государство, основу которого составляют независимая судебная система, транспарентный прокурорский надзор за исполнением законов и сервисная правоохранительная система, обеспечивающая общественную безопасность.**

для всех желающих участвовать в политическом процессе. В целом же эти конституционные поправки, одобренные избирателями 5 июня нынешнего года, позволят сделать решительные шаги в построении Нового Казахстана, миссией которого, по мнению Президента, является соблюдение конституционных прав каждого гражданина, по существу формируется принципиально новая политическая культура, основанная на взаимном уважении и доверии между государством и обществом. Данная стратегическая цель предусматривает, помимо конституционных изменений, изменение всего нормативного «каркаса» государства. В частности, предстоит внести соответствующие изменения в более чем 20 законодательных актов государства. В процессе институционализации идеи Нового Казахстана и полнокровной правоприменительной практики эти нормативные изменения имеют ключевое значение, поскольку предусматривают коренную трансформацию системы власти и «правил игры». В частности, к числу знаковых новаций политической модернизации необходимо отнести, прежде всего, переход от «суперпрезидентской власти» к системе нового баланса полномочий президента, правительства и парламента, выраженной Главой государства в формуле: «сильный президент – влиятельный парламент – подотчетное правительство». Такая конфигурация, наряду с независимым судом и СМИ, представляется традиционной в целом ряде либеральных государств Запада и не совсем типична для постсоветского пространства, в котором президентская власть зачастую стоит над другими ветвями власти и является по сути патерналистской. В этой связи полагаем, что на пути формирования Нового Казахстана необходимо наряду с конституционными поправками осуществить принципиальные шаги по двум важнейшим направлениям модернизации: это последовательные реформы судебной и правоохранительной системы (1); принципиальное изменение общественной среды в области обеспечения свободы слова, формирования «открытого общества», разнообразного, альтернативного информационного пространства страны (2).

С нашей точки зрения, Новый Казахстан – это, прежде всего, правовое государство, основу которого составляют независимая судебная система, транспарентный прокурорский надзор за исполнением законов и сервисная правоохранительная система, обеспечивающая обществен-

**В НОВОМ КАЗАХСТАНЕ ДОЛЖНА БЫТЬ ИЗМЕНЕНА ЦЕННОСТНАЯ УСТАНОВКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЕБНОЙ, ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ С КАРАТЕЛЬНОЙ НА ПРОФИЛАКТИЧЕСКУЮ И СЕРВИСНУЮ МОДЕЛЬ РАБОТЫ, СПОСОБНУЮ СФОРМИРОВАТЬ ИНОЙ ТИП ОТНОШЕНИЯ ЛЮДЕЙ К СЛУЖИТЕЛЯМ ЗАКОНА.**

ную безопасность. Прежняя конструкция прямого подчинения судебной власти президенту стала закрытым инструментом давления президента на все стороны жизни общества, произвольного деления на тех, «кому дозволено все, и тех, кому все по закону», как с горечью сказал Президент на встрече с бизнес-сообществом Казахстана сразу после январских событий. Этот подход в корне противоречит идее социальной справедливости. Предложенное согласно поправкам в Основной закон страны изменение статуса Конституционного Совета в Конституционный Суд – правильный шаг в направлении независимой судебной системы, требующий дальнейших последовательных изменений, например, в Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» и изменений в правоприменительную практику таких положений, как неучастие судей в деятельности политических партий и реальная независимость от негласного «контроля и рекомендаций» исполнительных органов власти. Было бы важным руководствоваться международными стандартами независимости судебной системы. Интересно, что в практике переходных обществ на стадии созидания независимой судебной системы широко использовались в процессе ее реформ развитие практики зарубежных стран и даже привлекались к работе в качестве судей иностранные юристы. Следует отметить и желание международного судейского сообщества принять участие в процессе судебной реформы в Казахстане. В частности, генеральный секретарь Международного объединения юристов из Швейцарии г-н Сэм Зарифи, отмечая позитивные инициативы руководства Казахстана в этой сфере, заметил: «В Казахстане будет создан Конституционный Суд как отдельная юрисдикция. Это потенциально может стать важным шагом к обеспечению большей независимости судебной власти и потребует разработки и принятия специального законодательства в этом отношении. Мы будем рады прокомментировать такое законодательство на стадии его разработки, чтобы гарантировать, что законодательство является полным и включает, насколько это возможно, международное право и стандарты независимости судебной власти» [8].

В числе «родовых проблем» отечественной юридической системы прочно закрепились закрытость правоприменительной практики, келейность и произвольность контроля над соблюдением законодательства со стороны прокуратуры. Эта «серая зона», как известно, является благодатной почвой для коррупции и противоправных действий. В этой



связи необходимы достаточно жестко регламентированные и принципиальные подходы к деятельности надзорных органов. Чрезмерная забюрократизированность и отчетность перед вышестоящими органами на низовых ступенях, наряду с закрытостью для общественного внимания и СМИ работы при господстве произвола и безнаказанности за преступления из корыстных побуждений на уровне руководителей высшего звена, создают эффект «государства в государстве», официальной «теневой структуры», работающей на себя за государственный счет.

Также январские события показали серьезные проблемы в деятельности правоохранительных органов, отвечающих за безопасность граждан и соблюдение законности. Были выявлены многочисленные факты, с одной стороны, преступного бездействия, а с другой – превышения полномочий органами полиции и следствия, что вызвало в обществе широкий негативный резонанс по расследованию январских событий. Очевидна в этом плане необходимость решительных и сбалансированных, продуманных реформ в правовой сфере, отвечающих первоочередным заботам и правовой защите граждан. В Новом Казахстане должна быть изменена ценностная установка деятельности судебной, правоприменительной системы с карательной на профилактическую и сервисную модель работы, способную сформировать иной тип отношения людей к служителям закона. Не страх наказания, а уважительное отношение к блюстителю справедливости, строгое и неукоснительное следование букве закона каждым независимо от социального статуса. В целом это соответствует смене установок с «инфантильно-патерналистских надежд» на снисхождение карательной системы или «веры в доброго царя» на опору на беспристрастность и объективность судебной системы, надлежащий надзор за законностью со стороны прокуратуры, внимание и гуманное отношение полицейских к интересам граждан. Смена парадигмы правового регулирования с удовлетворения ведомственных и других приоритетов уполномоченных властных органов государства на ответственность в обеспечении интересов граждан должна стать главным направлением в правообеспечении Нового Казахстана. Когда говорят о Новом Казахстане как о справедливой социальной системе, в первую очередь речь идет о справедливом судопроизводстве. Можно сказать, что для правового государства создание справедливой судебной системы есть ключевой элемент соблюдения принятого всеми сторонами, и государством, и его гражданами, нового общественного договора.

Для успешной политической модернизации страны представляется важнейшим изменение приоритетов функционирования государства как института, нацеленного на всеобъемлющую реализацию прав каждого гражданина, а не столько обеспечение жизнедеятельности государственного аппарата, чиновничества любой ценой. К сожалению, за долгие годы прежнего развития современного Казахстана в обществе

сформировались патерналистская форма государства и соответствующая ей паразитарная, пассивная модель политического поведения людей. Думается, сегодня принципиально важным является пробуждение социальной энергии граждан и реализация на практике законного требования граждан эффективности от государственных органов по выполнению важнейших функций государства, таких как обеспечение национальной безопасности; рациональное, в интересах всего общества, расходование общественных благ и ресурсов; неукоснительное и равное соблюдение законности, прежде всего, представителями госорганов; всесторонняя поддержка государством индивидуальной свободы граждан и форм коллективной социализации, актуальных потребностей культурной идентичности народа, например, его языковой, этнической, религиозной составляющих. В результате в обществе сложился парадокс: с одной стороны, безответственное отношение государства к своим гражданам, с другой – безосновательное ожидание гражданами решения всех своих проблем от государства. Можно сказать, что эта ситуация стала тормозом развития страны, деактуализации ее социального капитала. С нашей точки зрения, важнейшими условиями реализации проекта «Новый Казахстан» станут пробуждение и функциональная состоятельность социального капитала в различных институциональных форматах: это и обновление содержания, форм функционирования и ответственности перед обществом госорганов, реализуемые сегодня в рамках концепта «слушающего государства»; и активизация деятельности и повышение авторитета институтов гражданского общества через оживление партийно-политического поля Казахстана, связанное с открытием реальной политической конкуренции для всех желающих. Существенные изменения, которые были и будут приняты в направлении обеспечения свободы слова через обновление Закона РК «О СМИ»; полноценное обеспечение прав человека посредством обращения граждан в Конституционный Суд; возможность свободного проведения гражданами собраний и митингов по соответствующему обновленному законодательству; реализация гражданами прав избирать и быть избранными как по пропорциональной системе через участие в деятельности партий, так и по мажоритарным спискам. Все эти новации, предложенные Президентом и поддержанные гражданами страны, позволят выйти в нормативное поле Нового Казахстана.

Актуальным для Казахстана на сегодня является вопрос трансформации суперпрезидентской системы в сбалансированную конфигурацию «сдержек и противовесов» всех ветвей власти, избавления от «родимых пятен» прежней авторитарной системы единоличного и кланового правления. Взятый курс на исключение особых привилегий для одних в ущерб общественному большинству, а также борьбу с олигополиями, отвечает чаяниям народа по становлению подлинно справедливого Казахстана с транспарентными и общими «правилами игры» для всех.

Эгалитаризм – как идея создания общества с равными социальными и гражданскими правами всех членов этого общества и как идеал – «общество равных возможностей» – отвечает идеологии Нового Казахстана. Важными инструментами реализации этой эгалитаристской модели являются повсеместное внедрение меритократических (то есть основанных на отборе достойных людей) принципов отбора людей на государственную службу и создание открытых социальных лифтов для молодежи. В этом плане, к примеру, выделение специальной квоты для молодежи и женщин на выборах в законодательный орган страны является показательным. Также предполагается при назначении на высокие государственные должности чиновников использовать как принцип «институциональной памяти» (то есть использование в работе на госслужбе опытных и зарекомендовавших себя специалистов), так и кадровый резерв Президента, основной костяк которого составляют молодые люди, в том числе получившие образование по различным государственным программам за рубежом. Эта модель рекрутинга на государственную службу продемонстрировала свою эффективность в ряде развитых стран, например, в Сингапуре.

Борьба с коррупцией и nepотизмом, клиентно-патерналистской и трайбалистской системами находится на переднем крае и, пожалуй, является наиболее сложным и чувствительным направлением реформ в Казахстане. Бескомпромиссность и «нулевая терпимость» к коррупционным правонарушениям станут условиями возникновения общественного доверия к реформам правительства. На сегодня, к сожалению, индекс социального доверия к государству невысок. Степень доверия населения к действующим в обществе формальным институтам может рассматриваться как обобщенная характеристика эффективности и качества институциональной среды. Согласно социологическим опросам Института философии, политологии и религиоведения КН МНВО РК, наибольшим доверием в структуре государственных органов власти пользуются, прежде всего, Президент, а затем Правительство и Парламент. В структуре иерархии власти предпочтения респондентов больше отдаются исполнительной ветви власти, чем представительной.

	доверяют	не доверяют	отчасти доверяют/ не доверяют
Президент	37,0 %	23,1 %	34,6 %
Правительство	28,4 %	31,9 %	36,7 %
Акимаг	26,9 %	33,0 %	37,1 %
Парламент	25,7 %	33,5 %	37,1 %
Маслихат	24,7 %	34,2 %	36,7 %

*Итоги соцопроса Института философии, политологии и религиоведения КН МНВО РК, Исследование программно-целевого финансирования, 2021 год.*

Более высокое доверие к Президенту свидетельствует, скорее, о доверии к нему лично и о том, что проходящие политические реформы в стране связываются с ним персонально, тогда как институциональное доверие незначительно. Этот факт говорит о неустойчивости в сознании казахстанцев веры в необратимость реформ. Январские протесты в Казахстане явственно показали высокий протестный потенциал населения страны. И концепт Нового Казахстана пока не укоренился в сознании населения и тем более не стал еще фактором национальной консолидации и конструктивной социальной мобилизации. По мне-

**Как государство нуждается в широком социальном доверии, так и общество и его активисты нуждаются в доверии со стороны государства и чиновников.**

нию людей, нужны решительные шаги по изменению прежней системы управления и принятию решений на различных уровнях государственной власти. Есть неудовлетворенность эффективностью деятельности правительства, особенно по блоку экономических реформ. Вызывает нескрываемое разочарование и критику и правоохранительная система государства. Надежды на местное самоуправление в нынешнем формате пока не оправдались. Актуально повсеместное внедрение реально функционирующих институтов общественного самоуправления на местах. Попытки «реформирования сверху» носят технократический и декоративный характер и требуют большей легитимности в глазах общества. Доминировавшее до сих пор расхожее мнение о том, что «общество не созрело к демократии», является несостоятельным и должно быть преодолено в условиях Нового Казахстана. Как государство нуждается в широком социальном доверии, так и общество и его активисты нуждаются в доверии со стороны государства и чиновников. Дебюрократизация и деформализация процедур государственного управления в различных сферах, где общество может сыграть значимую и даже превалирующую роль – актуальный управленческий дискурс.

Новый импульс к широким политическим дискуссиям по поводу нового общественного договора в преддверии Нового Казахстана придало Послание Президента народу Казахстана, озвученное Главой государства 1 сентября 2022 года, особенно по части его инициатив относительно проведения выборов – досрочных президентских в этом году и парламентских, а также в маслихатах в первой половине следующего года. Неоднозначную общественную реакцию вызвало предложение

Президента об однократном сроке в семь лет без права выдвижения на второй срок для будущего президента. По мнению юриста Э. Мухамеджанова, «эти новости вызвали ассоциации с недавним нашим прошлым, а именно с постоянными корректировками сроков пребывания у власти прежнего президента, которое в большинстве случаев было сопряжено с досрочными выборами. Поэтому само словосочетание «досрочные выборы» для нашего общества стало уже токсичным. Все это вызывает опасение, не станет ли практика досрочных роспусков мажилиса и досрочных выборов президента нашей перманентной политической традицией? Другой момент, вызывающий непонимание, а следовательно, и нервозность – это новое предложение о внесении изменений и дополнений в Конституцию, хотя предыдущая конституционная реформа была проведена всего лишь несколько месяцев назад – 5 июня 2022 года. Безусловно, реформы и корректировка норм Конституции нужны, но они должны быть последовательными. Сегодня они носят турбулентный характер, а должны иметь эволюционный или селективный. Эволюционный – это значит, что реформы исходят из реалий нашей жизни и понятны обществу, а не диктуются целесообразностью момента. Здесь также уместно отметить, что за последние 30 лет прежнее руководство страны ввело в действующее законодательство о выборах Президента РК столько ограничительных цензов для кандидатов, без отказа от которых любые выборы в глазах общества вряд ли будут выглядеть честными и легитимными. И третий момент, который, на наш взгляд, обеспокоил общество – это то, что Глава государства вносит свои предложения без предварительного их обсуждения не только с каким-либо экспертным сообществом, но и Парламентом. Глазами сторонних наблюдателей эти действия Президента, с одной стороны, выглядят весьма недемократично» [8]. Конечно, возможно, реакция населения и даже некоторых экспертов может показаться чрезмерно «чувствительной», однако в сухом остатке мы имеем достаточно решительный шаг со стороны действующей политической элиты в направлении большей политической ответственности за судьбу страны. Мы полагаем, что в этом плане реальное начало политической трансформации в Новый Казахстан с избрания нового Президента с конституционно ограниченными полномочиями, среди которых и однократная каденция в семь лет, является обоснованным и оправданным, как с точки зрения складывающейся политической и социально-экономической конъюнктуры, так и задачи кардинального обновления модернизационного политико-правового каркаса, транспарентных «правил игры», по которым будут избраны представительные органы власти в следующем году. Актуальность изменения политико-правового поля страны для построения Нового Казахстана вряд ли может вызвать сомнение у кого бы то ни было. Сегодня и силы, оппонирующие режиму, согласятся с тем, что прежняя политическая конструкция была выстроена для обеспечения функционирования суперпрези-





## ПОЛАГАЕМ В СВЯЗИ С ЭТИМ, ЧТО КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ И ПРОЕКТИРОВАНИЕ НОВОГО КАЗАХСТАНА ВХОДЯТ В АКТИВНУЮ ФАЗУ СВОЕЙ РЕАЛИЗАЦИИ.

дентской власти и что она нуждается в кардинальном изменении. Фактически необходимые содержательные изменения в Конституцию внесены и будут донесены в соответствии с предложениями Президента, что, по логике Акорды, создаст легитимную «правовую рамку» для последующих изменений парламентариями ряда конституционных законов, на основе которых будут приняты эти самые «правила игры», соответствующие задаче построения Нового Казахстана. Эта коллизия также активизирует оппозиционные силы, которые являются неременным атрибутом любого демократического политического режима. Считаем, что обновление политической элиты с новыми подходами и проектами развития благоприятно скажутся на динамике политического процесса в стране, сделают его более демократичным не по форме, а по содержанию.

Полагаем в связи с этим, что концептуализация и проектирование Нового Казахстана входят в активную фазу своей реализации. И в этом отношении, как нам кажется, стоит сфокусироваться на том, каким видится проект «Новый Казахстан» в содержательном плане, какова может быть новая экономическая программа и что из себя представляют реально действующие эффективные политические институты, каковы ка-

налы и возможности будущей общественной коммуникации, состояние и перспективы открытия транспарентных социальных лифтов и другие моменты.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, можно сказать, что шансы на успех политической модернизации достаточно высоки при должном политическом менеджменте реформ, доведении их до конца и повсеместно. Однако существует целый ряд латентных процессов, которые усиливают уязвимость и неустойчивость политической конструкции современного Казахстана. К числу одной из наиболее сложных для реформирования следует отнести существующую клиентно-патерналистскую систему взаимного поручительства и «полезных социальных связей» на разных ступенях государственного управления. Переход от «неформальных связей» в политическом классе и его слияние с олигархическими слоями, прочно укрепившимися во властной иерархии, к иной транспарентной и стандартизированной схеме социального управления, основанной на неукоснительном соблюдении правил и процедур, не позволяют добиваться успеха даже при наличии политической воли на самом вершине властной пирамиды. Показательными в процессе реформ Президента Токаева являются, например, факты саботажа и недолжного исполнения принятых управленческих решений и стратегически выверенных концептов на нижестоящих ступенях управления. В этом плане политические новации наталкиваются на негласное сопротивление старых политических элит и олигополий, все еще контролирующих различные сферы экономики и государственного управления. Думается, в процессе политической модернизации Казахстана следует исходить не только из либеральной установки соблюдения прав человека и демократии, что является безусловным и проверенным в передовых странах благом, но также и из интересов сохранения сильной и эффективной государственной системы, способной быстро и состоятельно реагировать на возникающие вызовы. И здесь опыт азиатских стран с укорененными этическими традициями ответственной политической культуры и сильной, компетентной политической элитой, осознающей ответственность за процветание государства, является весьма ценным. Внедрение в сознание людей идеологии исполнения общественного долга, соблюдения достойного поведения госслужащих, сохранения чести и достоинства при любых обстоятельствах, наряду с транспарентными меритократическими правилами отбора государственных служащих во власть, отделение политической власти от управления экономическими ресурсами из корыстных побуждений могут стать направлениями дальнейшего реформирования Казахстана. Важным представляется укоренение в общественном поведении принципов «постдисциплинарного общества», основанного не на наказании (по М. Фуко), а на осознанной ответствен-

ности индивидуумов за судьбу социума, отстаивание общественных (национальных) интересов, бережное отношение к индивидуальности, при этом обеспечение открытости, доступности и комплиментарности государственных институтов к своим гражданам.

Таким образом, представляется, что сегодня Казахстан находится на переломном этапе своего развития, когда многое, с одной стороны, будет зависеть от наличия политической воли к изменениям у власти, а с другой – от консолидации общества, его готовности принять и мобилизовать социальный капитал на изменения в конструктивном ключе. А в целом – от общего климата доверия власти и общества друг к другу. Предлагаемые институциональные изменения политической системы Казахстана являются, хоть и болезненными, но необходимыми условиями позитивных изменений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Послание Главы государства народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» от 1 сентября 2022 года.* URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 20.08.2022)
2. Ашимбаев М.С. «*Политический транзит в Казахстане: содержание процесса и его особенности*». – Алматы, 2001, 56 с.
3. *Как выходец из «Нур Отана» Наталья Годунова стала круче всей оппозиции* // Exclusive.kz. 2.08.2022. URL: <https://exclusive.kz/kak-vyhodec-iz-nur-otana-natalya-godunova-stala-kruche-vsej-oppozicii/?fbclid=IwAR1Y-sF4q6AzqGvEtlvwcxFaAkqaVyraбуwCLuXI1ogZxIhjWD8MmgFSqOM>
4. *Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию и верховенство закона – Токаев* // El.kz. 11.05.2022. URL: [https://el.kz/ru/news/obshhestvo/moya\\_tsel\\_-\\_dat\\_bolshe\\_svobody\\_moemu\\_narodu\\_-\\_ukrepit\\_demokratiyu\\_i\\_verkhovenstvo\\_zakona\\_-\\_tokaev/](https://el.kz/ru/news/obshhestvo/moya_tsel_-_dat_bolshe_svobody_moemu_narodu_-_ukrepit_demokratiyu_i_verkhovenstvo_zakona_-_tokaev/)
5. *Президент проявил железную волю – Айдар Амребаев* // Казинформ. 6.01.2022. URL: [https://www.inform.kz/ru/prezident-proyavil-zheleznuyu-volyu-aydar-amrebaev\\_a3882648](https://www.inform.kz/ru/prezident-proyavil-zheleznuyu-volyu-aydar-amrebaev_a3882648) (дата обращения: 20.08.2022)
6. *Послание Главы государства народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года.* URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 20.08.2022)
7. Там же.
8. Из доклада Chatham House /Аннет Бор, Биргит Брауэр, Найджел Гулд-Дэвис, Наргис Касенова, Джоанна Лиллис, Кейт Маллинсон, Джеймс Никси, Досым Сатпаев // *Программа России и Евразии.* | Ноябрь, 2019. – Казахстан – испытание транзитом власти. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ8054-RUSSIAN-Kazakhstan-Report-FINAL.pdf> (дата обращения: 20.08.2022)
9. 3. *Что думают зарубежные эксперты и политологи о референдуме в Казахстане* // Baigenews.kz. 31.05.2022. URL: [https://baigenews.kz/ru\\_referendume\\_v\\_kazahstane\\_132962](https://baigenews.kz/ru_referendume_v_kazahstane_132962) (дата обращения: 20.08.2022)
10. *Почему Токаеву нужны семь лет президентства?* // Exclusive.kz. 6.09.2022. URL: [https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-pr ezidentstva/?fbclid=IwAR1WFpYl\\_7jZH71Ww2fPUKyjb9e8to4N6q0ajpTYOuVXrSkw0wVYjuA1aRI](https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-pr ezidentstva/?fbclid=IwAR1WFpYl_7jZH71Ww2fPUKyjb9e8to4N6q0ajpTYOuVXrSkw0wVYjuA1aRI) (дата обращения: 20.08.2022).

# ВЫСТРАИВАНИЕ ДИАЛОГА «ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО» КАК ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШИХ РЕФОРМ КАЗАХСТАНА



## **Алу Жолдыбалина**

*Заместитель директора КИСИ при Президенте РК, PhD по специальности «политические науки», эксперт во внутренней политике Казахстана с опытом исследовательской и профессиональной работы. Автор монографии «Аналитические центры в политике: мировой опыт и Казахстан». Имеет более 45 публикаций по вопросам внутренней политики.*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье автор анализирует взаимосвязь между эффективными каналами взаимодействия государства и реформами. Каналами взаимодействия выступают институт запросов и обращений граждан, а также консультативно-совещательные органы в качестве диалоговых площадок. По результатам анализа обращений граждан выявляются актуальные проблемы общества, которые способствуют корректированию направлений государственной политики, а по итогам общественных дискуссий инициируются реформы в различных сферах.

## **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

обращения граждан, реформы, НСОД, диалог общества и государства, взаимодействие



## ВВЕДЕНИЕ

Любые реформы в большей степени проводятся в результате определенного запроса со стороны населения и общества. Одним из факторов успешности реформ выступает наличие различных каналов взаимодействия населения и государства, посредством которых граждане могут доносить свои требования, запросы, обращения, а политические институты, в свою очередь, должны оперативно реагировать на них.

За последние три года Президент Касым-Жомарт Токаев анонсировал пакет реформ во всех сферах, особенно в сфере политики. Первым шагом на пути дальнейших политических реформ стала концепция «слышащего государства», озвученная Главой государства в 2019 году. Президент обратил внимание руководителей регионов на целесообразность усиления обратной связи с населением для оперативного реагирования на актуальные проблемы граждан. Для снижения барьеров он поручил акимам создать личные аккаунты и вести активную работу в социальных сетях. Касым-Жомарт сам является активным пользователем Twitter и Instagram, где граждане могут напрямую обратиться к нему, став одними из первых трансляторов информации о текущей ситуации в стране.

Ряд инициатив и поручений по установлению эффективной обратной связи с населением были реализованы посредством запуска Виртуальной приемной Президента на сайте Акорды. Кроме того, был сформирован Отдел по контролю за рассмотрением обращений граждан в Администрации Президента РК.

Институциональным решением в этом направлении стало создание Национального совета общественного доверия при Президенте Республики Казахстан. Ядром политики Касым-Жомарта Токаева становятся готовность к диалогу с населением и вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений.

## ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Основу концепции «слышащего государства» составляют два направления:

1. Обращение граждан – государство реагирует на запросы и жалобы граждан, полученные посредством различных каналов и прямого участия граждан.
2. Обсуждение запросов общества через консультационные органы – государство вступает в прямой диалог с активными гражданами страны для поиска и выработки консенсусных решений по актуальным системообразующим вопросам.

В развитии направления «Обращение граждан» за последние годы государством было инициировано и запущено множество каналов с различными форматами и параметрами для взаимодействия государственных органов и населения: личные приемы, электронное правительство,

личные блоги, общественные советы, call-центры и телефоны доверия, единые контакт-центры, Instagram и Telegram-каналы и т. д. (таблица 1).

*Уровни и каналы взаимодействия с населением*

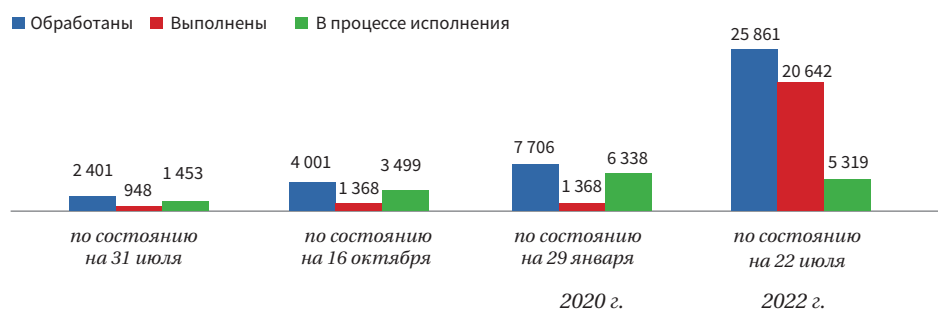
Таблица 1

	Президент	Центральные государственные органы (ЦГО)	Местные исполнительные органы (МИО)
Call-центры		+	+
Телефон доверия			+
Письменные обращения	+	+	+
Личный прием		+	+
Сайты		+	+
Электронная почта		+	+
Виртуальная приемная	+		
Открытый диалог (eGov)		+	+
Электронные обращения (eGov)		+	+
Общественные советы		+	+
Единая информационная система (iKomek)			+
Личные блоги		+	
Facebook		+	+
Telegram (без возможности для обратной связи)	+	+	+
Twitter	+		
Instagram	+		+

Если детальнее рассмотреть каждое из направлений, уже можно выделить достигнутые результаты. Так, по направлению «обратная связь с населением» итогом работы Виртуальной приемной Президента является рост числа обращений на эту платформу. Как мы видим на рисунке 1, Виртуальная приемная Президента пользуется спросом у населения и является достаточно популярным каналом для обращения граждан. За три года работы этой платформы количество обращений увеличилось почти в 10 раз [1].

*Количество обращений в Виртуальную приемную Президента*

Рисунок 1



Рост числа обращений свидетельствует о существующей в обществе потребности в дополнительных каналах взаимодействия с государственными органами и актуальности решения Касым-Жомарта Токаева активизировать и расширить каналы взаимодействия населения с властью.

Согласно данным Виртуальной приемной, за I квартал 2021 года в Администрацию Президента РК поступило 8116 обращений, при этом 62% поступили в электронном виде, через порталы eGov, и 38% – в бумажном виде (таблица 2) [2].

*Распределение обращений в разрезе регионов*

Таблица 2

Регион	Количество обращений		Удельный вес	Рост или снижение
	1 кв. 2020 г.	1 кв. 2021 г.	%	% к 2020 г.
Атырауская область	150	215	2,6	43,3
Мангистауская область	262	357	4,4	36,3
СКО	114	148	1,8	29,8
Акмолинская область	299	384	4,7	28,4
ЗКО	208	241	3	15,9
Шымкент	449	499	6,1	11,1
Жамбылская область	346	349	4,3	0,9
ВКО	383	390	4,8	1,8
Алматинская область	640	617	7,6	- 3,6
Павлодарская область	280	263	3,2	- 6,1
Астана	1601	1487	18,3	-7,1
Алматы	1760	1599	19,7	-9,1
Туркестанская область	434	392	4,8	- 9,7
Кызылординская область	240	214	2,6	-10,8
Актюбинская область	246	203	2,5	-17,5
Карагандинская область	554	454	5,6	-18,1
Костанайская область	283	221	2,7	- 21,9
<b>Итого</b>	<b>8403</b>	<b>8116</b>	<b>100</b>	<b>-3,4</b>

Из 8116 обращений 86,4% составляют типовые вопросы или обращения граждан и юридических лиц, содержащие проблемы личного, индивидуального характера (жилье, земля, предпринимательство, кредиты, пенсии и другое), 10,5% – жалобы на действия/бездействие должностных лиц, 3,2% – стратегические предложения и инициативы граждан.

Обращение граждан как формат обратной связи весьма популярно и на уровне центральных и местных государственных органов. Здесь заметна

тенденция увеличения количества обращений, однако, несмотря на то, что общее количество обращений незначительно снижается, число обращений на имя первого руководителя (таблица 3) и нарушений сроков рассмотрения жалоб и заявлений (таблица 4) заметно увеличивается.

*Количество обращений (по данным 2020 года)*

Таблица 3

Общее количество обращений	На блог первого руководителя	Местные исполнительные органы
2015	–	7,1
2016	1,32 млн	1,9 тысячи
2017	1,7 млн	–
2018	1,62 млн	29,2 тысячи
2019	1,59 млн	49,7 тысячи
2020	1,32 млн	54,6 тысячи

*Качество рассмотрения жалоб и заявлений физических и юридических лиц*

Таблица 4

	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
	Центральные государственные органы					Местные исполнительные органы				
Общее количество нарушений сроков рассмотрения жалоб и заявлений	1 463	931	2084	2157	1597	904	1388	1544	1672	2204

Текущее состояние уровня и качества взаимодействия показывают результаты исследования «Оценка эффективности деятельности государственных органов», проведенного «Центром исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.

По результатам 2021 года по показателю «Взаимодействие с гражданами» [3] оценку «низкая степень эффективности» получили Министерство информации и общественного развития, Министерство индустрии и инфраструктурного развития, Министерство национальной экономики.

Низкую оценку по вышеуказанному показателю получили местные исполнительные органы Туркестанской, Мангистауской, Павлодарской, Акмолинской, Жамбылской областей, ЗКО и Шымкента (таблица 5).

*Результаты оценки эффективности государственных органов по показателю  
«Взаимодействие с физическими и юридическими лицами» за 2021 год*

Таблица 5

<i>Центральные государственные органы</i>	<i>Балл</i>	<i>Местные исполнительные органы</i>	
			<i>Балл</i>
Агентство РК по делам государственной службы	91,99	Акмолинская	67,35
Министерство здравоохранения РК	60,44	Актюбинская	82,18
Министерство иностранных дел РК	76,10	Алматинская	76,24
Министерство информации и общественного развития РК	92,68	Алматы	78,04
Министерство индустрии и инфраструктурного развития РК	79,04	Астана	77,32
Министерство культуры и спорта РК	80,70	Шымкент	59,56
Министерство национальной экономики РК	82,70	Атырауская	71,38
Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК	69,02	ВКО	80,96
Министерство просвещения РК	64,44	Жамбылская	85,27
Министерство сельского хозяйства РК	67,98	ЗКО	76,96
Министерство труда и социальной защиты населения РК	86,13	Карагандинская	68,94
Министерство торговли и интеграции РК	88,00	Костанайская	90,56
Министерство финансов РК	80,99	Кызылординская	81,29
Министерство энергетики РК	67,57	Мангистауская	64,21
Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК	69,67	Павлодарская	62,42
Министерство юстиции РК	71,67	СКО	73,28
Национальный Банк Казахстана	94,31	Туркестанская	77,63
Агентство РК по регулированию и развитию финансового рынка	94,78		
Агентство по защите и развитию конкуренции РК	63,05		
Генеральная прокуратура РК	92,29		
Верховный Суд РК	82,56		
Министерство внутренних дел РК	69,63		
Министерство обороны РК	65,71		
Министерство по чрезвычайным ситуациям РК	75,44		

Для повышения уровня и качества взаимодействия государственных органов с населением необходимо усиливать потенциал и ресурсы местных исполнительных органов. Как показывают данные таблицы 6 [4], население в большей степени обращается в центральные государственные органы, а количество нарушений сроков рассмотрения жалоб и заявлений, доля принятых мер дисциплинарного характера в отношении ответственных за нарушения преобладают в работе местных исполнительных органов.



Важность усиления позиций местных исполнительных органов заключается в том, что именно этот уровень государственных органов напрямую и наиболее часто взаимодействует с населением.

*Результаты оценки по показателю «Взаимодействие с физическими и юридическими лицами» за 2021 год*

Таблица 6

<i>Открытость государственного органа</i>	<i>2021</i>		<i>2020</i>	
	ЦГО	МИО	ЦГО	МИО
Количество публикаций наборов открытых данных	1 675	1 353	2 377	4 312
Количество опубликованных проектов НПА	3 396	13 708	3 754	14 533
Средний показатель наполняемости официального интернет-ресурса	97,2%	83,7%	96,4%	92,1%
Количество обращений пользователей к первым руководителям государственных органов (из них своевременно отвеченных)	36 591 (29 627)	7 667 (5 713)	44 924 (36 614)	9 654 (6 150)
<i>Качество рассмотрения жалоб и заявлений физических и юридических лиц</i>	<i>2021</i>		<i>2020</i>	
	ЦГО	МИО	ЦГО	МИО
Общее количество рассмотренных жалоб и заявлений	677 тысяч	604 тысячи	627 тысяч	692 тысячи
Общее количество нарушений сроков рассмотрения жалоб и заявлений	1 597	2 204	2 157	1 672
Количество обращений, удовлетворенных по решению суда	9	26	12	35
Количество повторных обоснованных жалоб и заявлений	–	–	172	423
Доля принятых мер дисциплинарного характера в отношении ответственных за нарушения	51,6%	84%	66%	65,3%
Общее количество нарушений сроков перенаправления обращений	1 634	2 003	1 800	2 000

С другой стороны, необходимо повышать и политическую культуру населения и давать подробные разъяснения по вопросам обращений в государственные органы. Генеральная прокуратура, ведущая учет и сбор всех обращений и запросов граждан по всем государственным органам, отметила, что «проведенный анализ проблем в данной сфере показал, что граждане плохо знают, как и куда писать обращения, не знают, кто и как рассматривает жалобу». К примеру, по данным надзорного ведомства, о количестве обращений, сообщений, запросов, откликов, предложений, поступивших только за первое полугодие 2022 года, свидетельствует следующая цифра: 1 212 484, при этом 247 627 из них направлены в другие органы для рассмотрения по компетенции [5].

### **КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ КАК ОБРАТНАЯ СВЯЗ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШИХ РЕФОРМ**

Второе направление концепции «слышащего государства» – формирование консультационных органов – получило свое развитие в рамках инициативы Главы государства о создании Национального совета общественного доверия при Президенте Казахстана, который стал логическим продолжением поступательной политики Главы государства по выстраиванию конструктивного диалога между обществом и властью.

Создание Нацсовета не стало одномоментным решением Касым-Жомарта Токаева. Оно было выверено временем и принято на основании текущей политической конъюнктуры с учетом запроса граждан на расширение диалога.

До создания Национального совета общественного доверия в истории страны существовали различные консультационно-совещательные органы, нацеленные на выполнение четкой задачи – обеспечить и наладить диалог общества и государства. Ключевым направлением в их деятельности была выработка стратегических целей и задач в развитии страны на основе взаимодействия представителей политических движений и партий, общественных деятелей, государственных органов, в целом общества.

Начиная с 2000-х годов в обществе доминировали идеи о дальнейшей демократизации политической системы. При этом требования начали оформляться в системный характер. В целях устойчивого развития страны, обсуждения предложений и мнений по вопросам дальнейшего развития Казахстана, обозначения основных контуров демократизации создаются механизмы согласования интересов наиболее крупных общественно-политических и социальных групп. Именно для этого в стране создавались различного рода диалоговые площадки: сначала – постоянно действующее Совещание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества, затем – Национальная комиссия по вопросам демократизации и развития гражданского общества. Указом Президента Республики Казахстан от 20 марта 2006 года была создана Госу-

дарственная комиссия по разработке и конкретизации программы демократических реформ (рисунок 2).

Вышеотмеченные диалоговые площадки создавались по инициативе Нурсултана Назарбаева, который выступал в роли «арбитра» и предлагал способы конструктивного решения проблемного вопроса. До создания Национального совета общественного доверия Казахстан имел достаточно большой опыт обсуждения с населением необходимых изменений в стране, и действовавшие в республике диалоговые площадки выполняли свои функции.



*История развития диалоговых площадок*

*Рисунок 2*

Среди вышеуказанных организаций отдельно можно остановиться на деятельности Комиссии по земельной реформе при Правительстве РК и Национального совета общественного доверия как важных платформ в выстраивании диалога общества и государства, в результате которого были проведены реформы в различных сферах.

Весной 2016 года объявленные МНЭ РК изменения в Земельном кодексе, касающиеся передачи земель сельскохозяйственного назначения в частную собственность и увеличения срока аренды земель для иностранных граждан и иностранных юридических лиц, вызвали широкий обществен-

ный резонанс, что повлекло за собой масштабные акции протестов. Они произошли в апреле и мае в ряде городов Казахстана.

По мнению ряда казахстанских экспертов, с введением этих нововведений, действительно, существовал определенный риск приобретения в частную собственность земель сельскохозяйственного назначения иностранцами.

Учитывая сложившуюся ситуацию вокруг нововведений в земельное законодательство, 5 мая 2016 года Президент РК Нурсултан Назарбаев провел совещание, на котором объявил мораторий на нормы Земельного кодекса Республики Казахстан, вызвавшие недовольство населения, и поручил создать Комиссию по земельным реформам.

После введения временного моратория на поправки в Земельный кодекс была сформирована Комиссия по земельной реформе. В ее состав вошли представители государственных органов, гражданские активисты, бизнесмены, экономисты, юристы и ученые. В рамках работы Комиссии было проведено девять заседаний, четыре из которых были выездными [6].

Комиссией по земельной реформе были подготовлены предложения по шести основным направлениям. В частности, по вопросам аренды земель сельхозназначения, государственного контроля, установления максимальных размеров земельных участков, ограничений по использованию пастбищных и сенокосных угодий, предоставления земель, непосредственно примыкающих к охранной зоне Государственной границы РК, а также земель под ИЖС.

Подводя итоги работы Комиссии, можно заключить, что принятие решения о продлении моратория до 31 декабря 2021 года на спорные статьи Земельного кодекса РК стало наиболее оптимальным разрешением земельной дискуссии. Этот период времени дал возможность тщательно проанализировать все проблемные вопросы, связанные с состоянием земель, их рациональным использованием и охраной, а также развитием института аренды и частной собственности. Вопросы земельных отношений и поправок в земельное законодательство активно обсуждались и освещались в СМИ на протяжении всей дискуссии.

После завершения работы Комиссии по земельной реформе при МСХ РК была создана рабочая группа по совершенствованию земельного законодательства. Рабочая группа на основе рекомендаций Комиссии подготовила проект закона о новых поправках в земельное законодательство, которые позволят усовершенствовать институт аренды и улучшить контроль за рациональным использованием земель сельскохозяйственного назначения.

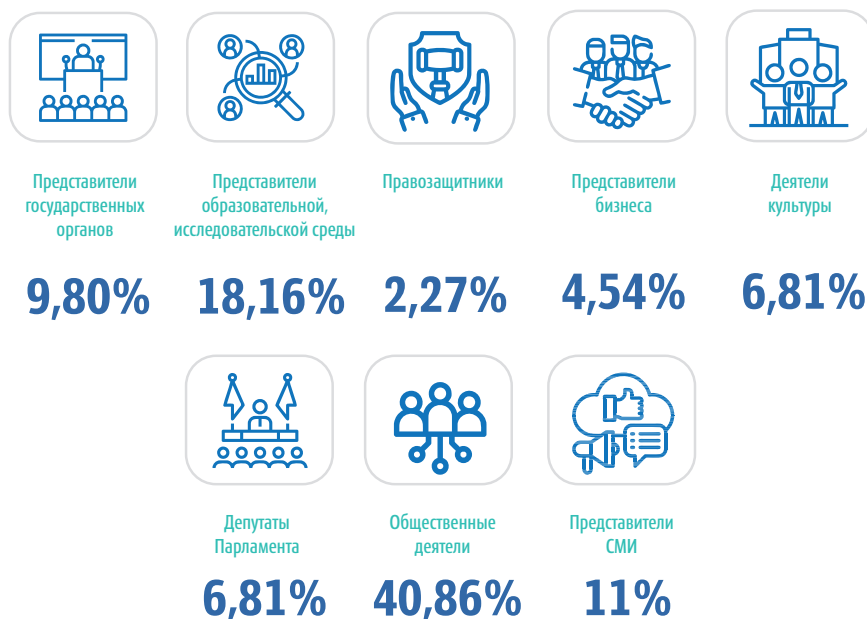
В целом работа в рамках Комиссии по земельной реформе стала первым успешным кейсом объединения представителей государственных органов и гражданского альянса. Эффективное взаимодействие и конструктивный диалог государства и общества, на которых строилась работа Комиссии, создали новую парадигму в разработке и реализации государственной политики в стране.

Работа Национального совета общественного доверия также является успешным опытом объединения представителей общественности, политических партий, гражданского общества и государства.

К примеру, даже состав НСОД (рисунок 3) охватил широкие социальные группы, при этом представителей государственных органов в нем было только 9,8%, что, в свою очередь, реально указывает на доминирование общественного мнения и общественного голоса [7].

Состав Национального совета общественного доверия

Рисунок 3



Всего состоялось шесть заседаний Национального совета общественного доверия. Рабочие группы по экономическим, политическим, социально-культурным вопросам провели большую работу по инициированию и формулированию масштабных социально-экономических и политических реформ на основе предложений, дискуссий, обсуждений, запросов общественности. На сентябрь 2021 года по линии Национального совета принято 17 законов и около 80 нормативных правовых актов. Еще более 15 законопроектов находятся на стадиях разработки и рассмотрения.

Все реформы и инициативы, предложенные в рамках Национального совета общественного доверия, имеют стратегический и долгосрочный эффект. Они послужат основой дальнейшей модернизации страны.

Система консультативно-совещательных органов находится в постоянном движении. По мере выполнения задач упраздняются действующие и образуются новые органы. К примеру, сейчас вместо Национального совета общественного доверия будет функционировать Ұлттық Құрылтай, главной целью которого выступает выработка идей и шагов по дальнейшему развитию общественной консолидации.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом обращение граждан – активная форма участия общественности в управлении делами государства путем уведомления органов государственной власти о возникающих вопросах. Таким образом, обращения граждан в государственные органы являются важным механизмом, позволяющим населению информировать о недостатках в работе и внести предложения об улучшении деятельности органов власти, в целом по корректировке государственной политики в различных сферах. В свою очередь, своевременная и эффективная обработка обращений граждан позволяет государственным органам наладить обратную связь с населением, а также получить необходимую информацию для принятия решений по государственным, политическим и социально-экономическим вопросам.

Анализ деятельности консультативно-совещательных органов демонстрирует, что они одновременно выполняют функцию инициирования и продвижения реформ на национальном уровне, а также функцию вовлечения граждан в процесс принятия решений. Государственные органы через работу консультативно-совещательных органов могут информировать граждан о проводимой политике; консультироваться с гражданами с целью получения обратной связи о программах, находящихся в разработке; вовлекать граждан в процесс принятия решений посредством сбора мнений общественности; сотрудничать с гражданами посредством интеграции их рекомендаций в структуры разрабатываемых политик; наделять полномочиями граждан посредством делегирования им права принимать решения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Официальный сайт Президента РК. Виртуальная приемная.* // URL: <http://vqpb.gov.kz/ru/site/faq>
2. *Там же.*
3. *Официальный сайт ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.* // URL: <https://www.bagalau.kz/results/govagency/2>
4. *Официальный сайт ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.* // URL: <https://www.bagalau.kz/results/indicators/4>
5. *Официальный сайт Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.* // URL: <https://qamqor.gov.kz/crimestat/statistics>
6. *Альмухамедова Н.С., Каримова М.С., Жолдыбалина А.С. Земельная дискуссия: хронология, содержание, итоги. Монография. – Астана: КИСИ при Президенте РК, 2016. – 134 с.*
7. *Официальный сайт Национального совета общественного доверия.* // URL: <https://ulttyq-kenes.kz/ru/about-union>

# ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПАРТИЙНОГО ПОЛЯ В КАЗАХСТАНЕ



## Елена Нечаева

*Профессор, кандидат политических наук. Работает на кафедре политологии Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилева с момента ее образования, привлекается в качестве эксперта государственными структурами, научными и аналитическими центрами.*

*Сфера ее научных интересов – проблемы общественно-политической стабильности и региональной безопасности Центральной Азии. Автор более 200 научных и учебно-методических трудов, включая 15 монографий, 12 учебных и учебно-методических пособий, подготовленных индивидуально и в соавторстве. Имеет три авторских свидетельства на интеллектуальную собственность, более 10 публикаций в зарубежных журналах, входящих в международные библиометрические базы Thomson Reuters и Scopus.*

## АННОТАЦИЯ

Политические реформы, реализуемые в современном Казахстане, направлены на углубление демократических процессов, основными драйверами которых выступают политические партии. В статье содержится анализ текущего состояния партийной системы Казахстана, ее основных характеристик и тенденций развития, определяющих ее влияние на перспективы продвижения демократических реформ. Проведенный анализ позволяет выстроить системную картину процессов, влияющих на позиционирование партий как одного из главных политических институтов и ключевых звеньев политической жизни общества.

Правильное понимание сложившейся ситуации в партийном поле, с определением факторов, влияющих на ее формирование, а также места и роли действующих политических партий в этом процессе, необходимо для того, чтобы более точно выстроить понимание основных проблем и барьеров в процессах партийного строительства. Дана оценка перспектив развития казахстанской модели реформирования партийной системы, предложены конкретные рекомендации по приданию динамизма позитивным изменениям в ее реализации. Полученные выводы могут быть использованы в сфере практической политики, в том числе и для политических партий.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политическая партия, партийная система, политические реформы, Казахстан, политическая модернизация

## ВВЕДЕНИЕ

Политические партии, осуществляя взаимосвязь между обществом и государством, всегда рассматривались в качестве неотъемлемого атрибута демократии. Партии защищают законные права и интересы граждан и, участвуя в политическом процессе, обеспечивают устойчивость обратной связи между органами власти и гражданским обществом. Выступая в качестве связующего звена, политические партии не только преобразовывают ожидания и требования общества в программные установки и политические идеи, но и могут привлекать правительство к ответственности от имени общества. Один из классиков политической науки, французский исследователь Морис Дюверже в своем труде «Политические партии» писал следующее: «Режим без партий – это режим без демократии, он неизбежно отдает власть элитам, обязанным своим привилегированным положением происхождению, деньгам или должностям» [1]. Исследование казахстанских политических партий, процесса становления партийной системы Казахстана традиционно находится в фокусе исследовательского интереса отечественных и зарубежных ученых. Различные аспекты партийного строительства независимого Казахстана освещались в трудах известных казахстанских ученых Е. Ж. Бабакумарова [2], Ю. О. Булуктаева [3], С. А. Дьяченко [4], Л. И. Кармазиной [5], А. Е. Чеботарева [6] и других.

В ряду работ зарубежных авторов, посвященных вопросам развития казахстанской многопартийности, можно назвать сборник «Parliament and Political Parties in Kazakhstan» (2008), в котором рассматриваются этапы формирования партийной системы Казахстана и дается обзор действующих на тот момент политических партий [7]. В поле партийной проблематики интерес зарубежных исследователей традиционно привлекала деятельность главной партии власти, чему были посвящены публикации Adele Del Sordi [8] и Rico Isaacs [9]. Значительную группу научных исследований составляют работы, в которых проводится сравнительный анализ партийно-политических процессов в странах постсоветского пространства – это труды М. М. Какителашвили [10], М. Карыбаевой [11], Д. Б. Мальшевой [12] и другие.

Особо следует также отметить труды И. Исакова по проблемам институционализации казахстанских партий и трансформации партийной системы, раскрывающие особенности развития политических партий в контексте электорального процесса в Казахстане [13–14].

Политический транзит и последовавшие за ним реформы политической системы Казахстана обусловили необходимость анализа происходящих политических процессов, в том числе и деятельности казахстанских политических партий, через призму демократических преобразований. Основная гипотеза исследования состоит в том, что кризис общественного доверия политическим институтам, в том числе политическим партиям, не только повлияет на ход и темпы реализации политических реформ в Казахстане, но и приведет к изменениям стратегий участия в

## СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ ПОЗВОЛИТ ВЫЯВИТЬ ВЗАИМОСВЯЗЬ ВНУТРЕН- НИХ И ВНЕШНИХ ФАК- ТОРОВ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ РАЗВИТИЕ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА, В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИЙ ЕЕ КЛЮЧЕВЫХ АКТОРОВ.

политической практике действующих партий, а также к появлению новых политических сил.

### МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования заключается в том, что на основе анализа изменений текущей политической ситуации в условиях демократического транзита уже сейчас представляется возможным подвести некоторые промежуточные итоги, дать оценку современного состояния партийной системы и определить возможности и перспективы реформирования партийного поля в Казахстане в новых условиях.

Для комплексной оценки основных направлений развития казахстанского партийного поля предусмотрено применение ряда методов исследования. Основу исследовательской методологии составляет системный метод, позволяющий всесторонне раскрыть изучаемую проблему. Системный анализ позволит выявить взаимосвязь внутренних и внешних факторов, определяющих развитие партийной системы Казахстана, в контексте стратегий ее ключевых акторов.

Исследование текущего состояния политических партий осуществлялось на основе качественного и количественного анализа документов, изучения статистических данных, мониторинга их официальных сайтов и аккаунтов в соцсетях.

Анализ тенденций развития и ключевых направлений реформирования партийной системы проведен на основе дискурсного анализа, раскрывающего не только текущую деятельность казахстанских партий, но и, в определенной степени, общественное восприятие ее результатов.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Перед парламентскими выборами 2021 года в Казахстане были зарегистрированы шесть политических партий: Nur Otan (в марте 2022 года сменившая свое название на Amanat), Adal (до ноября 2020 года «Бірлік»), «Ақ жол», НПК (Народная партия Казахстана, до ноября 2020 года Коммунистическая народная партия), «Ауыл», ОСДП (Общенациональная социал-демократическая партия).

**Nur Otan** официально зарегистрировали в 1999 году, «Ақ жол» – в 2002-м, «Ауыл» – в 2003-м, НПК – в 2004-м, ОСДП – в 2007-м, партию Adal (ранее «Бірлік») – в 2013 году.

Динамика развития ведущих партий Казахстана показывает определенную стабильность их поддержки электоратом в ходе прошедших выборов.

Партия Nur Otan появилась в ходе реформирования общественного штаба, организованного в поддержку кандидата в президенты Н. А. Назарбаева. В 2006 году к Nur Otan примкнула партия «Асар», руководителем

которой была Д. Н. Назарбаева, также в этом году к ней присоединились еще две партии: Гражданская партия (ее прежний лидер Азат Перуашев в данное время возглавляет партию «Ак жол») и Аграрная партия (председатель – Ромин Мадинов). Партия с момента своего возникновения позиционировала себя как проводник стратегического курса Первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева и полностью контролировала государственную политику. В течение последующих пяти лет (2007–2011 годы) из всех политических партий Казахстана в Мажилисе был представлен только Nur Otan. На последующих выборах партия также сохраняла тотальное большинство мест в Парламенте – 80,9% – 83 мандата (2012), 82,2% – 84 мандата (2016). Начавшийся в Казахстане процесс политического транзита повлиял на прочность позиций партии, которая на выборах 2021 года получила 71,09% голосов, но тем не менее партия сохраняла ключевые позиции по всем направлениям.

**Демократическая партия Казахстана «Ак жол»** возникла в 2002 году, основываясь на движении «Демократический выбор Казахстана», и позиционирует себя в настоящий момент «конструктивной оппозицией», партией бизнеса и последователем движения «Алаш». Сопредседателями партии были Булат Абилов, Алихан Байменов (в 2005 году принимавший участие в президентских выборах и набравший в результате 1,6% голосов), Ураз Жандосов (2002 год), Людмила Жуланова и Алтынбек Сарсенбайулы (2003–2005 годы).

В 2005 году в партии произошел раскол, связанный с различным пониманием того, как обеспечить консолидацию демократических сил. Были образованы две группировки, выразившие друг другу недоверие, высказывались мнения о том, что произошедшие события были инспирированы властью с целью ослабить оппозиционное движение. С 2005-го по 2011 год председателем партии был Алихан Байменов, а с 2011 года – Азат Перуашев. Стабильность результатов партии на парламентских выборах начиная с 2011 года – 7,4% (2012 год) – восемь мандатов, 7,2% (2016 год) – семь мандатов, 10,95% (2021 год) – 12 мандатов – показывает, что она реально располагает определенной поддержкой, в том числе и финансовой.

**Народная партия Казахстана** была зарегистрирована 21 июня 2004 года в результате раскола незарегистрированной Коммунистической партии Казахстана, из которой вышли 12 лидеров, сформировавших новую партию. Раньше партия называлась Коммунистической народной партией Казахстана. В ноябре 2020 года с целью расширить электоральную поддержку ее переименовали в Народную партию Казахстана (НПК). С момента своего образования партия выдвигала своего кандидата на всех президентских выборах – в 2005-м, 2011-м, 2015-м и 2019 годах, которые стабильно набирали менее 2% голосов. Что касается парламентских выборов, то в 2007 году их результат был равен 1,29%, в 2012-м – 7,19% (семь мандатов), в 2016-м – 7,14% (семь мандатов), в 2021-м – 9,10% (10 мандатов).



**Общенациональная социал-демократическая партия** была образована в 2006 году, зарегистрировали ее в 2007 году. ОСДП участвовала в парламентских выборах в 2007 году, где набрала 4,54% голосов избирателей, в 2012-м – 1,68%, в 2016-м – 1,18%, однако ни разу не смогла преодолеть необходимый 7%-ный барьер, необходимый для получения депутатских мест.

Первым председателем партии стал государственный и общественный деятель Жармахан Туякбай, а в период с апреля по сентябрь 2019 года председателем партии был Ермурат Бапи, с которым связано несколько громких скандалов – в частности, появилась информация о том, что партия финансировалась беглыми казахстанскими оппозиционерами Акежаном Кажегельдиным и Бергеем Рыскалиевым. Это стало поводом для выражения недоверия Бапи, и 6 сентября 2019 года пост председателя партии занял А. Рахимжанов. ОСДП позиционирует себя как оппозиционная партия, выражающая противодействие авторитарному режиму и поддерживающая традиционные социал-демократические ценности.

**Народно-демократическая патриотическая партия «Ауыл»** позиционирует себя как партия государственников и патриотов. Партия зарегистрирована 1 марта 2002 года, позднее, в апреле 2003 года, прошла перерегистрацию. В 2015 году произошло объединение партии «Ауыл» и Партии патриотов Казахстана. Эта партия принимала участие во всех парламентских выборах, но никогда не проходила в Парламент: в 2007 году она набрала 1,51% голосов, в 2012-м – 1,19%, в 2016-м – 2,01%, в 2021 году – 5,29%. Пожалуй, наиболее заметным достижением партии стало то, что в 2016 году 38 представителей партии «Ауыл» стали депутатами маслихатов.

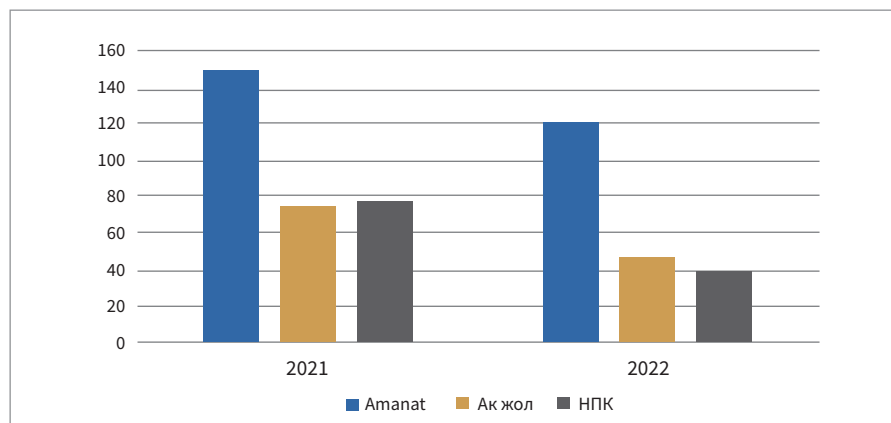
**Политическая партия Adal** появилась в 2013 году в результате слияния партий «Адилет» (зарегистрирована в 2004-м) и «Руханият» (зарегистрирована в 2003-м). Первоначально партия называлась «Бірлік», в начале ноября 2020 года партия провела съезд и объявила о переименовании в Adal, что, по словам председателя партии, было связано с общественным запросом на справедливость.

По итогам выборов 2016 года партия не прошла в Мажилис, набрав всего 0,29% голосов избирателей. После выборов партия не вела активную публичную деятельность, о ней практически не было слышно. Оживление деятельности партии было связано с подготовкой к парламентским выборам 2021 года, когда партийные ряды пополнились за счет представителей крупного бизнеса. В апреле 2022-го партия объявила о слиянии с партией власти Amanat, чтобы принять «самое активное участие в строительстве Нового Казахстана и сделать перемены в стране необратимыми», консолидируя все конструктивные политические силы вокруг Президента Касым-Жомарта Токаева [15].

Парламентские выборы 2021 года стали первой проверкой готовности политических партий работать в новых условиях. По итогам выборов, в ко-

торых приняли участие пять из шести официально зарегистрированных политических партий Казахстана, партия Nur Otan получила 71,09% голосов избирателей, «Ак жол» – 10,95%, Народная партия Казахстана (НПК) – 9,10%, «Ауыл» – 5,29%, Adal – 3,57%.

Установленный на тот момент 7%-ный порог для прохождения в Мажилис таким образом преодолели три партии – Nur Otan, «Ак жол» и Народная партия Казахстана (НПК), сформировавшие свои фракции. Парламентские партии активно включились в работу, о чем свидетельствует число депутатских запросов от партийных фракций, показанное на диаграмме 1: за 2021 год – 150 депутатских запросов от партии Nur Otan (сейчас Amanat), 78 – от НПК и 76 – от Демократической партии «Ак жол», а за первые шесть месяцев 2022 года – соответственно 120, 38 и 45 депутатских запросов.



*Диаграмма 1. Количество депутатских запросов от партийных фракций за 2021–22 гг. (составлено автором на основе данных официальных сайтов партий [16–18]).*

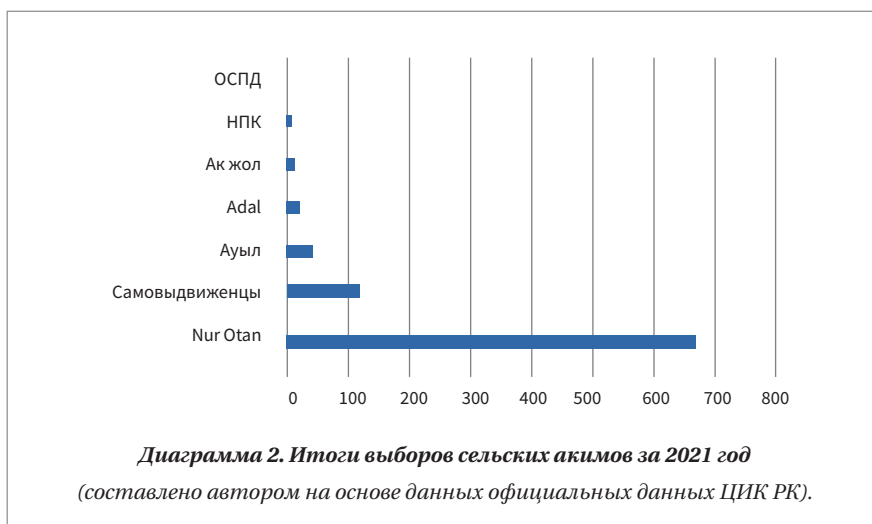
При этом впервые, согласно принятому закону о парламентской оппозиции, депутаты от парламентской оппозиции были избраны на должность председателя постоянного комитета палаты, а также секретарей двух комитетов.

Итоги выборов показали, что процентный порог, установленный для прохождения в Мажилис, слишком высок и не отражает реальную ситуацию, сложившуюся в партийном поле. Для того чтобы расширить возможности представленности в законодательной власти различных политических сил, в мае 2021 года Президентом РК были подписаны поправки в Конституционный закон «О выборах в Казахстане», предусматривающие снижение порога прохождения политических партий при выборах в Мажилис с 7 до 5% [19].

Еще одним значимым шагом к демократизации стало решение о введении выборов акимов городов районного значения, сел, сельских округов.

Всего в 2021 году через процедуру прямых выборов прошли 864 акима (730 сельских акимов избраны на первых прямых выборах 25 июля 2021 года, 134 акима избраны в период с августа по декабрь 2021-го).

По результатам голосования были избраны акимами 122 самовыдвиженца (14,1%) и 742 кандидата, выдвинутые политическими партиями: от Nur Otan – 670; «Ауыл» – 33; Adal – 15; «Ак жол» – 12; НПК – 11; ОСДП – 1 (диаграмма 2).



Результаты выборов показали, что безусловное преимущество за собой сохранил Nur Otan, получив возможность контролировать ключевые позиции во властных структурах. При этом говорить о том, что партия пользуется безоговорочной поддержкой населения, не приходится, в первую очередь потому, что мотивы электорального участия избирателей окончательно не сформированы, значительное количество голосующих традиционно поддерживают партию власти вне зависимости от того, знакомы они с ее избирательной платформой или нет.

Выборы также показали отсутствие у значительной части избирателей устойчивых партийных идентификаций. Большинство избирателей не в курсе, какая партия выражает их интересы, выбор между кандидатами и партиями ситуативен. Это означает, что политическим партия важно вести целенаправленную работу не только на центральном уровне, но и в регионах, где имеются шансы на конкуренцию с провластными политическими силами. Определенные возможности для конкурирующих партий демонстрируют результаты избрания самовыдвиженцев, показавшие, что кампания отдельных кандидатов стала более успешной, чем избирательные кампании политических партий в контексте как их содержания, так и организации.

Итоги выборов стали сигналом для партий относительно необходимости перезагрузки, повышения уровня общественного доверия, усиления

эффективности партийной работы, осознания того, что партиям нужны новые лица, не замешанные в коррупционных скандалах, и понятные программы действий, которые могли бы привлечь к ним избирателей.

Общественный запрос на демократизацию политических процессов и возможность участия в управлении государством нашел отражение в программе политических реформ, обозначенной в Послании Президента РК Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года [20].

Масштабная программа политических реформ еще раз подтвердила курс на демократизацию политической системы, а меры по реформированию партийного поля Казахстана стали одним из важнейших аспектов этого процесса. Политический кризис, связанный с падением уровня доверия населения основным институтам власти в связи с неэффективностью их работы, отрывом от его нужд и потребностей, затрагивает все без исключения политические партии, которые в полной мере несут ответственность за сложившуюся ситуацию. В особенности это актуально для партии власти, которая, осознавая важность перемен, провела ребрендинг, изменив название на «Amanat», и одной из первых начала модернизацию партийной работы. 26 апреля 2022 года состоялся внеочередной XXIII съезд партии Amanat, на котором было объявлено о присоединении партии Adal, Президент принял решение о выходе из партии, а новым председателем партии Amanat был избран спикер Мажилиса Парламента Е. Ж. Кошанов.

Выход Президента из партии показал, что для действующих партий создаются новые правила игры, и их поддержка обществом будет опираться не на пресловутый административный ресурс, а станет закономерным результатом их деятельности.

Дальнейшие шаги по осуществлению политических реформ в партийной сфере включали пакет законодательных инициатив, направленных на повышение политической конкуренции между различными партиями. Либерализация законодательных норм в отношении требований к созданию политических партий (снижение регистрационного порога в четыре раза – с 20 до 5 тысяч человек, уменьшение минимальной численности региональных представительств в три раза – с 600 до 200 человек, сокращение с 1000 до 700 человек численности инициативной группы граждан для создания партии и другие меры) призвана способствовать появлению новых политических объединений, которым под силу предложить адекватную политическую повестку, учитывающую общественные запросы и, соответственно, обеспечить себе социальную базу и массовую поддержку своей деятельности.

К тому же определенные предпосылки для этого уже сложились. Транзит политической власти в Казахстане способствовал возникновению на политической арене новых объединений, выражающих стремление преобразоваться в политические партии. Их отличительные особенности – крайне критическое отношение к официальному политическому курсу и

стремление к существенному изменению политической системы с различными сценариями децентрализации власти.

В течение последних трех лет предпринимались попытки вывести на политическую авансцену несколько разного рода гражданских инициатив. О возможном создании собственных партий заявляли эколог Мэлс Елеусизов («Табигат»), лидер движения НАQ Тогжан Кожалиева, гражданские активистки Асия Тулесова и Алия Жолболдина (Progress), активистка Санавар Закирова («Наше право»), журналист и гражданский активист Жанболат Мамай (Демократическая партия) и другие.

Определенные политические амбиции были обозначены движениями Oyan, Qazaqstan и «Халық билігі». О намерении создать политические партии заявили также такие объединения, как El Tіregi и «Халық сенімі». Отдельно необходимо упомянуть созданное в феврале 2020 года движение «Көше партиясы», которое было признано по решению суда экстремистским. Деятельность этого движения была запрещена на основании того, что «Көше партиясы» признали преобразованным и тоже ранее запрещенным движением «Демократический выбор Казахстана» (ДВК).

Практически все перечисленные движения являются представителями новой оппозиционной волны и известность получили преимущественно по причине участия в несанкционированных протестных акциях. При этом важно отметить, что ни одно из них не получило сколько-нибудь заметной массовой поддержки. Оппозиционные силы разрознены, не в состоянии консолидироваться по стратегическим вопросам, не ведут системную работу по логическому завершению объявленных инициатив. Существенно снижают шансы на регистрацию новых политических партий отсутствие влиятельных и харизматичных лидеров, недостаток необходимых организационных и финансовых ресурсов.

С учетом изложенного перспективы регистрации новых партий будут зависеть от нескольких факторов:

во-первых, способности политических объединений предложить адекватную политическую повестку, учитывающую общественные запросы, соответственно, обеспечить себе социальную базу и массовую поддержку своей деятельности;

во-вторых, системно и последовательно действовать в правовом поле, минимизировать маргинальность публичных акций, найти конвенциональные формы политического участия, выдвинуть ярких и вызывающих доверие у общества лидеров.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ современного состояния и тенденций развития казахстанской партийной системы показывает, что сложившееся сегодня партийное поле не отражает изменившейся политической реальности, и только полномасштабные политические реформы позволят переформатировать партийное пространство и могут стать частью перезагрузки политической

системы страны. Партии должны быть готовы к проведению выборов в конкурентных условиях и уже вести работу в этом направлении.

Трагические события января 2022 года показали, что всем политическим партиям Казахстана необходимо кардинально реформатировать свою деятельность.

– в идеологическом плане – партиям необходимо провести ревизию идеологических платформ; слишком общие и расплывчатые формулировки вызывают отторжение избирателей; четко определить свою целевую аудиторию и сфокусироваться на системной работе в этом направлении. В современных условиях классические идеологические установки утрачивают свое значение для молодого поколения, поэтому в партийных программах и лозунгах должны быть отражены простые, понятные и востребованные обществом ценности.

– в структурном плане – оптимально перестроить структуру в соответствии с задачами, стоящими перед партией, усилить региональное влияние и возможность участия в прямых выборах акимов, выдвигать свои кандидатуры, способные предложить и реализовать реальную программу действий или поддерживать независимых кандидатов в тех начинаниях, которые созвучны установкам партии. Повсеместно массовые партии уступают свое место электорально-профессиональным партиям – более мобильным, динамично реагирующим на меняющиеся внешние условия и умеющим профессионально работать с избирателями. Учитывая, что Новый Казахстан – это страна тех, чей возраст около 30, сосредоточить фокус внимания на привлечении молодых сторонников партии.

– в функциональном плане – четко определить приоритеты и функциональное распределение основных направлений деятельности внутри партии; разработать стратегии развития, ориентированные на «свои» группы электората, применять новые формы и технологии продвижения партий, в том числе и в сетевом пространстве.

Решение Президента о равноудаленности от всех политических сил, представленных в партийном поле, дает новым и уже действующим партиям реальный шанс значительно укрепить свои позиции. Политические, экономические и социальные реформы, инициированные Президентом Казахстана, уже дали видимый эффект, подтверждая стремление политического руководства к открытости, готовности к диалогу, развитию институтов гражданского общества, которые, в свою очередь, должны показать способность к эффективной работе в новых условиях.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.
2. Перуашев А.Т., Бабакумаров Е.Ж. Многопартийные выборы в контексте политической стабильности в Казахстане. Алматы. 2005.
3. Булуктаев Ю.О. Партийное строительство в Казахстане: проблемы и перспективы // Вестник ИКИАТ. 2014. №2 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/partiynoe-stroitelstvo-v-kazahstane-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 20.08.2022).
4. Дьяченко С.А. Партогенез в Казахстане: состояние, проблемы, перспективы. Алматы: КИСИ. 1997.
5. Кармазина Л. Институционализация партийной системы Республики Казахстан: ретроспектива и современные тенденции // Центральная Азия и Кавказ. 2008. №5 (59).
6. Булуктаев Ю.О., Чеботаев А.Е. Политические партии Казахстана. 2004 год. Справочник. – Алматы: Типография «Комплекс», 2004. – 121 с.
7. Anthony Clive Bowyer *Parliament and Political Parties in Kazakhstan* // Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, April 2008, [https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2008\\_05\\_SRP\\_Bowyer\\_Parliament-Kazakhstan.pdf](https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2008_05_SRP_Bowyer_Parliament-Kazakhstan.pdf) (дата обращения: 20.08.2022).
8. Sordi, A.D. (2016). *Legitimation and the Party of Power in Kazakhstan*. In: Brusis, M., Ahrens, J., Wessel, M.S. (eds) *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137489449\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137489449_4)
9. Rico Isaacs Nur *Otan, Informal Networks and the Countering of Elite Instability in Kazakhstan: Bringing the 'Formal' Back In* // *Europe-Asia Studies*, Volume 65, 2013. – Issue 6
10. Какителашвили М.М. Деятельность партий в парламентах государств-участников СНГ // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2020. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/deyatelnost-partiy-v-parlamentah-gosudarstvenno-uchastnikov-sng> (дата обращения: 20.08.2022).
11. Карыбаева М. Развитие системы многопартийности в странах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. 2005. №2 (38)
12. Малышева Д.Б. Политические процессы в постсоветской Центральной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. №3.
13. Искаков И.Ж. Электоральные процессы и особенности развития политических партий в Казахстане // Теория и практика общественного развития. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektoralnye-protsessy-i-osobennosti-razvitiya-politicheskikh-partiy-v-kazahstane-1> (дата обращения: 20.08.2022).
14. Искаков И.Ж. Институциональные изменения и трансформация партийной системы Казахстана в начале XXI в. // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnyye-izmeneniya-i-transformatsiya-partiynoy-sistemy-kazahstana-v-nachale-hhi-v> (дата обращения: 20.08.2022).
15. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 г. // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 20.08.2022)
16. Партия Adal присоединится к партии Amanat. // <https://www.inform.kz/ru/partiya-adal->

*prisoedinitsya-k-partii-amanat\_a3912086 (дата обращения: 20.08.2022)*

*17 Официальный сайт партии Amanat // <https://amanatpartiasy.kz/deputy-requests?lang=ru> (дата обращения: 20.08.2022)*

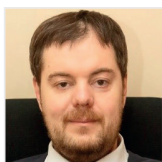
*18 Официальный сайт Демократической партии «Ақ жол» // <https://akzhol.kz/ru/initiated-bills?page=1> (дата обращения: 20.08.2022)*

*19 Официальный сайт Народной партии Казахстана // <https://qhp.kz/deputatskie-zaprosy?start=20> (дата обращения: 20.08.2022)*

*20 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.02.2022 г.), статья 97-1.*

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАЗАХСТАНЕ:

## ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ



### **Андрей Чеботарев**

*Директор частного учреждения «Центр актуальных исследований «Альтернатива». В 1998 году окончил отделение политологии Казахского национального университета имени аль-Фараби. Кандидат политических наук; тема диссертации: «Оппозиция как институт политической системы (на примере Республики Казахстан)». Автор (соавтор, составитель) 38 книг и более 1000 статей в казахстанских и зарубежных периодических и научных изданиях и сборниках.*

### **АННОТАЦИЯ**

Статья посвящена актуальным вопросам модернизации системы местного самоуправления в Республике Казахстан в рамках официального политического курса, проводимого Президентом РК Касым-Жомартом Токаевым. В период с 1995-го по 2018 год была проведена большая работа по формированию и развитию этой системы с принятием комплекса мер политического, правового, административно-организационного и экономического характера. Вместе с тем она оказалась практически сосредоточена на выполнении государственных функций, а также имеет незначительное выражение своей общественной стороны, связанной с непосредственным участием граждан и институтов гражданского общества в решении вопросов местного значения. Все это обуславливает необходимость дальнейшего реформирования местного самоуправления.

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

вопросы местного значения, выборы акимов, децентрализация, кенес, местное самоуправление, местное сообщество, сход

## ВВЕДЕНИЕ

В современном обществе местное самоуправление (МСУ) является одним из самых действенных механизмов, обеспечивающих заинтересованное участие жителей городских и сельских населенных пунктов в управлении делами местного значения и непосредственном решении жизненно важных вопросов. При этом сегодня самоуправление действует на самых разных уровнях – от студенческих объединений в высших учебных заведениях до полноценных органов власти местного (муниципального) значения.

Мировой опыт знает большое количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления. Различия в построении систем МСУ в тех или иных странах зависят от многих факторов, включая политический режим, соответствующую ему систему государственной власти в целом и организации управления на местах, государственное устройство, административно-территориальное деление государства, уровень развитости гражданского общества, национальные традиции и т. д.

Уникальность МСУ заключается также в отсутствии четкого представления о том, чьим институтом оно является – общества или государства. Соответственно с этим существуют разные подходы к его определению.

С точки зрения общественной составляющей местное самоуправление представляет собой систему организации и деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, управления муниципальной собственностью, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе Конституции и законов этого государства [1].

Государственный аспект МСУ отражен в Европейской хартии местного самоуправления, принятой в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Согласно этому документу под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [2].

Исходя из этого, можно утверждать о том, что местное самоуправление представляет собой пограничное явление между обществом и государством, соединяя их между собой в рамках определенных территорий проживания местных сообществ. При этом оно имеет следующие ключевые признаки, отличающие его от государственного управления:

1. Возможность участия всего населения соответствующей территории в различных организационных формах в процессах выработки, принятия и реализации решений по всем основным вопросам жизнедеятельности местного сообщества.

2. Наличие и функционирование местных представительных органов и/или должностных лиц, обладающих правом представлять интересы населения соответствующих территорий и принимать от его имени различные решения.

3. Выборность указанных выше органов непосредственно местным населением и, как следствие, их подотчетность и ответственность перед населением в своей деятельности.

4. Самостоятельность органов МСУ в управлении делами местного значения, включая наличие у них собственного исполнительного аппарата, бюджета и источников его пополнения, материальной базы в виде муниципальной собственности.

5. Четкое разграничение компетенции государства и МСУ соответствующими законами. Последние в связи с этим фактически обеспечивают баланс общенациональных и местных интересов на соответствующей территории.

**С САМОГО НАЧАЛА ОБРЕТЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ РУКОВОДСТВО СТРАНЫ БЫЛО ЗАИНТЕРЕСОВАНО В СОЗДАНИИ УСТОЙЧИВОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И ЭФФЕКТИВНО ДЕЙСТВУЮЩИХ ЕЕ ИНСТИТУТОВ, ВКЛЮЧАЯ МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.**

В Казахстане важность формирования и дальнейшего развития местного самоуправления изначально была осознана руководством страны. Вместе с тем в силу ряда объективных и субъективных факторов этот процесс, включая определение оптимальной модели МСУ и ее составляющих, занял продолжительное время. При этом принимаемые в его рамках меры преимущественно были направлены на совершенствование институционально-административных и финансово-экономических аспектов рассматриваемой системы. Тогда как более важным и практически нерешенным вопросом оставалось вовлечение в процесс самоуправления большого числа жителей городских и сельских населенных пунктов страны.

Одновременно с этим вопросы местного самоуправления периодически привлекают внимание отечественных ученых. Исследованию различных аспектов формирования и модернизации МСУ в разные периоды развития Казахстана как суверенного государства посвящены научные труды таких авторов, как К. Б. Берентаев, М. Т. Габдуалиев, Л. Т. Жанузакова, Т. Т. Исмагамбетов, А. В. Котов, М. М. Махмутова, А. А. Таранов, А. А. Токтыбеков, Т. Б. Умбеталиева и другие.

В настоящей статье рассматриваются основные направления, ход, промежуточные результаты и дальнейшие перспективы реформы местного самоуправления, проводимой в Казахстане с 2019 года.

## МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В данной статье используются методы структурно-функционального и сравнительного анализа, позволяющие раскрыть систему местного

самоуправления сквозь призму функционирования ее основных компонентов (органы, формы и т. д.) и ее особенностей в разные периоды эволюции политической системы Казахстана.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

С самого начала обретения Казахстаном государственной независимости руководство страны было заинтересовано в создании устойчивой политической системы и эффективно действующих ее институтов, включая местное самоуправление. Принятие 30 августа 1995 года посредством проведения республиканского референдума второй и ныне действующей Конституции Республики Казахстан дало старт качественно новому этапу развития МСУ. Прежде всего, эта система получила конституционно-правовой статус. Согласно статье 89 Основного закона страны в первой редакции:

1. В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения.

3. Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом.

4. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом [3].

Однако реализация указанных положений Конституции РК затянулась. В 1997-м и 2000 годах Правительство дважды вносило в Мажилис Парламента соответствующие законопроекты. Но они оба были подвергнуты со всех сторон критике за серьезные недостатки политического и правового характера. В связи с этим Правительство было вынуждено отозвать их на доработку [4]. 23 января 2001 года был принят закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который регулировал статус и полномочия маслихатов, акимов и акиматов как органов местного государственного управления.

Поправки, внесенные в Конституцию РК 21 мая 2007 года, изменили отдельные моменты конституционно-правового статуса местного самоуправления. Во-первых, органами МСУ были признаны маслихаты, сохранившие одновременно статус местных представительных органов государства. Во-вторых, органам МСУ может делегироваться осуществление государственных функций. И, в-третьих, вопросы организации и деятельности МСУ могут регулироваться соответствующим законом.



Самым важным здесь стало получение местным самоуправлением своего четкого правового определения как деятельности, осуществляемой населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы, и направленной на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность

В свою очередь, это привело к внесению 9 февраля 2009 года изменений в базовый закон, в соответствии с которыми он стал называться законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Самым важным здесь стало получение местным самоуправлением своего четкого правового определения как деятельности, осуществляемой населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы, и направленной на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность [5].

Эти и последующие меры привели к тому, что к 2019 году в Казахстане была сформирована и действовала нестандартная с точки зрения зарубежной практики модель местного самоуправления, основанная на:

- совмещении региональными и местными представительными и исполнительными органами власти функций и полномочий государственного управления и самоуправления;
- участия граждан республики как членов местных сообществ в решении наиболее важных вопросов местного значения непосредственно или через выборные органы.

В качестве сильных сторон этой модели следует отметить:

1. Наличие правовых основ, гарантирующих гражданам Казахстана право на осуществление местного самоуправления, а также определяющих компетенцию, организацию и порядок деятельности соответствующих органов (акимы, маслихаты) и форм осуществления (сходы, собрания) МСУ.
2. Наличие сформировавшейся исполнительной вертикали государственной власти, охватывающей все уровни административно-территориального устройства республики.
3. Введение с 2013 года процедуры выборности акимов городов районного значения, поселков, сел и сельских округов маслихатами соответствующих районов и городов областного значения.
4. Действие практики ежегодной отчетности акимов и маслихатов всех уровней о своей деятельности перед населением соответствующих регионов и населенных пунктов.
5. Наличие в сельских населенных пунктах и городах районного значения форм непосредственного участия местного населения в реализации самоуправления в виде сходов и собраний местных сообществ.

6. Создание и деятельность с 2016 года в столице республики, городах республиканского и областного значения территориальных советов местного самоуправления в статусе консультативно-совещательных органов при соответствующих акиматах.

Вместе с тем рассматриваемая модель местного самоуправления имеет также свои следующие слабые стороны:

1. Отсутствие четкого разграничения по функциям и полномочиям между местным государственным управлением и МСУ при явном доминировании первого в управлении делами местного значения.

2. Отсутствие в сельских населенных пунктах и городах районного значения представительных органов. В свою очередь, это снижает уровень контроля за деятельностью местных акимов.

3. Отсутствие влияния выборности акимов сельских населенных пунктов и городов районного значения соответствующими маслихатами на улучшение их деятельности и отчетности перед местным населением.

4. Осуществление деятельности маслихатов всех уровней и их депутатов не на постоянной основе и, как следствие, выпадение из их повестки многих актуальных вопросов местного значения.

5. Высокий уровень зависимости деятельности маслихатов в политико-правовом и материально-техническом отношении от соответствующих акимов.

6. Разрешительный порядок проведения собраний и сходов местных сообществ со стороны местных и вышестоящих акимов, ограничивающий права и возможности жителей сельских населенных пунктов и городов районного значения по участию в МСУ.

7. Формальный характер деятельности территориальных советов местного самоуправления в столице республики, городах республиканского и областного значения вследствие отсутствия у них четкой компетенции и полномочий, необходимых организационных, кадровых и материально-технических ресурсов.

8. Отсутствие в сельских населенных пунктах и городах районного значения полноценной финансово-экономической базы местного самоуправления, включая местный бюджет. Бюджет четвертого уровня поэтапно был введен здесь только в 2018–2020 гг.

С учетом всего этого Президент РК Касым-Жомарт Токаев с самого начала своего руководства страной в качестве одной из приоритетных задач в рамках реализации своего политического курса обозначил разработку мер по дальнейшему развитию органов местного самоуправления, предусматривающих механизмы участия граждан в процессе принятия решений и контроля за их реализацией [6].

Очевидно, что в этом случае речь шла уже не о дальнейшей модернизации, ориентированной на принятие каких-либо отдельных мер по улучшению отдельных аспектов системы МСУ, а о полноценном ее рефор-

мировании с кардинальным изменением концептуальных, правовых, административно-организационных и финансово-экономических основ. Важную роль в этом сыграл созданный Главой государства 12 июня 2019 года и возглавляемый им лично Национальный совет общественного доверия, в рамках которого обсуждались и вырабатывались рекомендации и предложения по проведению новых политических, экономических и социальных реформ.

Реформирование системы местного самоуправления в Казахстане осуществляется по двум следующим основным направлениям.

## **I. ВВЕДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРЯМОЙ ВЫБОРНОСТИ АКИМОВ РАЗНОГО УРОВНЯ**

Первым шагом в этом направлении стало озвученное 1 сентября 2020 года Президентом РК в его Послании народу «Казахстан в новой реальности: время действий» решение о введении выборности акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов непосредственно гражданами из числа местных жителей [7]. В связи с этим косвенное избирательное право, реализуемое в данном случае через соответствующие маслихаты, было заменено на прямое избирательное право.

Для обеспечения реализации этой меры 24 мая 2021 года были приняты Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» и закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов». Основными их моментами являются:

1) предоставление права выдвижения кандидатов в акимы рассматриваемой категории:

– политическим партиям из числа своих членов, что может способствовать активизации ими своей деятельности в регионах и особенно сельской местности;

– гражданам в порядке самовыдвижения при условии последующей поддержки не менее 1% от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа, имеющих право голосовать. Эта мера призвана стимулировать именно местных жителей баллотироваться в акимы своих населенных пунктов;

– акимам соответствующих районов и городов областного значения в случае выдвижения на день окончания срока данной процедуры менее двух кандидатов. Эта мера призвана обеспечить проведение данных выборов на альтернативной и конкурентной основе. При этом указанные акимы могут выдвинуть одну или две кандидатуры по согласованию с собранием местного сообщества [8];

2) избрание акимов рассматриваемой категории на четыре года с правом баллотироваться на два срока подряд;

3) предоставление соответствующим маслихатам права выражения недоверия акимам рассматриваемой категории на основании инициирования собраниями местных сообществ вопросов об освобождении их от должности. Такая мера призвана способствовать усилению контроля за деятельностью данных акимов со стороны маслихатов и населения вверенных им населенных пунктов;

4) досрочное прекращение полномочий акимов рассматриваемой категории в случае прекращения их членства в политических партиях, от которых они баллотировались (за исключением случаев реорганизации и ликвидации соответствующих партий – Прим.) [9]. С одной стороны, эта мера призвана способствовать укреплению связей данных должностных лиц и выдвинувших их партий. С другой стороны, она в той или иной степени будет способствовать повышению ответственности партий за деятельность указанных акимов.

Следует отметить, что в 2013–2020 гг. акимы рассматриваемой категории избирались маслихатами районов и городов областного значения на четыре года. Однако в силу различных обстоятельств полномочия многих из них были прекращены досрочно. К тому же периодически проводятся реорганизации сельских населенных пунктов посредством их упразднения или присоединения к более крупным селам и сельским округам. В связи с этим выборы нового состава акимов проводятся поэтапно с 2021-го по 2025 год.

Первый раунд выборов прошел в 2021 году. По их итогам свои должности заняли 864 из 2500 акимов городов районного значения и сельских населенных пунктов [10]. Эти выборы вызвали достаточно большой интерес как среди избирателей, так и политических партий, проявивших заметную активность в избирательной кампании. В свою очередь, это создало хорошую основу для проведения очередных раундов данных выборов. В течение января-августа 2022 года были проведены выборы 291, а да конца года планируется избрать еще 179 акимов рассматриваемой категории. На 2023 и 2024 гг. выборы акимов запланированы в 1037 сельских населенных пунктах и городах районного значения [11].

Позднее Президент РК на шестом заседании Национального совета общественного доверия, прошедшем 16 ноября 2021 года, предложил улучшить порядок проведения выборов акимов данной категории посредством:

- закрепления нормы, позволяющей выдвигаться на должность акимов данной категории гражданам со средним специальным образованием;
- увеличения времени проведения предвыборной агитации;
- обеспечения применения дифференцированного подхода при финансировании соответствующих избирательных кампаний [12].

В процессе исполнения первого из указанных выше поручений Главы государства приказом председателя Агентства Республики Казахстан

по делам государственной службы от 24 мая 2022 г. было внесено изменение в Типовые квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «Б». В результате требуемое для акимов городов районного значения, сел, поселков, сельских округов категории E-R-1 наличие послевузовского или высшего образования было дополнено послесредним или техническим и профессиональным образованием [13].

Что касается остальных двух мер, то рассматриваемые в настоящее время в Мажилисе Парламента РК поправки в Конституционный закон РК «О выборах в Республике Казахстан» предусматривают:

1) увеличение времени проведения выборов акимов сельских населенных пунктов и городов районного значения с 30 до 40 дней;

2) определение размеров избирательного взноса, выплачиваемого кандидатами в акимы разной категории или выдвинувшими их политическими партиями в бюджет соответствующей административно-территориальной единицы. Для кандидатов в акимы сельских населенных пунктов и городов районного значения этот взнос составляет однократный, а акимы районов и городов областного значения – пятикратный минимальный размер заработной платы. При этом вводится положение о возвращении данного взноса кандидату или политической партии в случаях, если по итогам выборов кандидат избран акимом или по итогам голосования набрал не менее 5% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а также смерти кандидата [14].

Другой важной мерой является анонсированное Касым-Жомартом Токаевым введение прямой выборности районных акимов с проведением их в 2024 году [15]. Эти установки Президента первоначально нашли свое отражение в утвержденной им Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Однако позднее было принято решение распространить практику выборности также на акимов городов областного значения.

В исполнение указанных поручений Главы государства Правительством был разработан и утвержден его постановлением от 24 августа 2022 года проект Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года». В Мажилисе Парламента он был внесен 2 сентября нынешнего года. Поправки, вносимые им в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан», в частности, предусматривают:

- назначение выборов акима района и города областного значения соответствующей территориальной избирательной комиссией не менее чем за 60 дней до истечения срока полномочий указанного акима;
- проведение этих выборов в течение 50 дней со дня их назначения [16].

Вместе с тем Главой государства рассматривается возможность проведения выборов отдельных акимов этой категории в качестве пилотного проекта в 2023 году [17].

## II. СОЗДАНИЕ НОВЫХ ОРГАНОВ И ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В рамках данного направления ключевой мерой стало утверждение Указом Президента РК от 18 августа 2021 года Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. В частности, она установила следующие основные принципы развития МСУ и деятельности его органов:

- обеспечение условий для участия граждан в процессе принятия решений по вопросам местного значения и осуществления контроля за их исполнением;
- учет мнения населения;
- выборность органов местного самоуправления;
- законность;
- прозрачность, открытость и подотчетность органов местного самоуправления перед местным населением;
- организационная, экономическая и финансовая самостоятельность органов местного самоуправления;
- взаимодействие органов местного самоуправления и государственного управления на основе разграничения функций и полномочий, сотрудничества и взаимной ответственности за развитие городских и сельских населенных пунктов страны;
- соблюдение общегосударственных интересов при решении вопросов местного значения;
- поддержка местного самоуправления со стороны государства.

Среди важных мер, предусмотренных в рамках реализации данной концепции, следует отметить:

1. Разграничение полномочий и сфер ответственности местного государственного управления и местного самоуправления, включая принятие закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

2. Преобразование собраний местных сообществ в сельских населенных пунктах и городах районного значения в представительные органы – кенесы, избираемые гражданами сроком на пять лет.

3. Расширение полномочий сходов местных сообществ по вопросам определения приоритетных задач и сроков их реализации, согласования планов развития данных сообществ, изменения административно-территориального устройства и заслушивания отчетов акимов.

4. Усиление финансовых возможностей бюджета МСУ (передача платы за пользование водными ресурсами и лицензионного сбора за право занятия отдельными видами деятельности, совершенствование системы трансфертов между бюджетами разных уровней, расширение расходных полномочий и т. д.).

5. Развитие внедренного в 2020 году в столице республики, городах





республиканского и областного значения «бюджета народного участия», предполагающего инициирование их жителями проектов по благоустройству, озеленению и санитарной очистке территорий.

6. Повышение эффективности работы маслихатов всех уровней, включая внедрение онлайн-трансляции их заседаний и предоставление их депутатам права составления петиций (сбора подписей) по решению вопросов местного или регионального значения.

7. Реализация пилотного проекта по преобразованию аппарата акима в администрацию местного самоуправления [18].

В интересах развития местного самоуправления в Казахстане следует также отметить принятие 30 июня 2021 года закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения самостоятельности и ответственности районных, городских и сельских уровней власти». Соответствующие поправки были внесены в Бюджетный кодекс РК, законы «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», «О правовых актах» и т. д.

Этот закон главным образом направлен на расширение финансово-экономической базы МСУ посредством передачи в бюджет сельских населенных пунктов и городов районного значения дополнительных видов налогов и платежей (единый земельный налог, поступления от продажи земельных участков и государственного имущества, закрепленного за финансируемыми из местных бюджетов госучреждениями, плата за пользование земельными участками и т. д.). Кроме того, им установлено образование аппарата акима в селах и сельских округах с численностью населения не менее 500 человек, а также аналогичная

возможность для данных населенных пунктов с 250 жителями в случаях их расположения на расстоянии до 25 км от Государственной границы Республики Казахстан и отсутствия в радиусе 50 км других населенных пунктов соответствующего района или города областного значения [19].

В настоящее время специалистами Министерства национальной экономики РК с привлечением независимых экспертов осуществляется разработка проекта Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». Он направлен на регулирование отношений, возникающих при рассмотрении вопросов местного значения и принятии по ним решений. Законопроект также определяет вопросы местного значения, формы осуществления, органы и должностных лиц местного самоуправления, делегирование данным органам осуществления государственных функций, нормативные правовые акты в сфере местного самоуправления и т. д. [20].

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Все принятые в 2020–2022 гг. в Казахстане меры в рамках реформирования системы местного самоуправления свидетельствуют о готовности руководства страны, во-первых, расширить базу участия граждан в процессе управления делами общества и государства и, во-вторых, увеличить степень ответственности акимов разного уровня перед населением вверенных им административно-территориальных единиц. Причем все это предполагает децентрализацию системы государственной власти, а также использование передового международного опыта. В последнем случае показательным стало поручение Главы государства относительно проработки вопроса ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления [21].

Вместе с тем дальнейшее развитие местного самоуправления во многом будет зависеть от участия в процессе его осуществления жителей городских и сельских населенных пунктов. Для этого государству необходимо также на регулярной основе проводить серьезную информационно-просветительскую работу с населением по разъяснению значимости МСУ, особенностей его действующих и формируемых органов и непосредственных форм участия граждан, прав и возможностей граждан в процессе осуществления МСУ и т. д. Свою роль в развитии местного самоуправления способны также сыграть заинтересованные политические партии, неправительственные организации и иные институты гражданского общества.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шашкова А.В. Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран. - М.: Линкор, 2008. – С. 162.
2. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (дата обращения: 2.09.2022).
3. Конституция Республики Казахстан // Қазақстан: мемлекеттік кезеңдері. Конституциялық актілер – Казахстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж. Бәйішев. – Алматы: Жеті жарғы, 1997. – С. 485.
4. Комаров О.Е. Проблемы и перспективы институционализации местного самоуправления в Республике Казахстан: Монография. – Павлодар: ПГПИ, 2016. – С. 99.
5. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Adilet.zan.kz. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_) (дата обращения: 2.09.2022).
6. Указ Президента Республики Казахстан от 19 июня 2019 года №27 «О мерах по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан «Благополучие для всех! Преемственность. Справедливость. Прогресс» и предположений, полученных в ходе общенациональной акции «Бірге» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U190000027U> (дата обращения: 3.09.2022).
7. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года. URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (дата обращения: 3.09.2022).
8. Конституционный закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года №41-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000041#z121> (дата обращения: 3.09.2022).
9. Закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года №42-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000042#z6> (дата обращения: 3.09.2022).
10. 87,5% сельских округов отдали свои голоса за кандидатов от Nur Otan // Казинформ. 21.12.2021. URL: [https://www.inform.kz/ru/87-5-sel-skih-okrugov-otdali-svoi-golosa-za-kandidatov-ot-nur-otana\\_a3876583](https://www.inform.kz/ru/87-5-sel-skih-okrugov-otdali-svoi-golosa-za-kandidatov-ot-nur-otana_a3876583) (дата обращения: 3.09.2022).
11. Ерлан Карин: С июля прошлого года в Казахстане избраны 1093 сельских акима // Zakon.kz. 29.07.2022. URL: <https://www.zakon.kz/6020920-31-iuliya-sostoiatsia-vyboru-akimov-v-selskikh-okrugakh-erlan-karin.html> (дата обращения: 3.09.2022).
12. Глава государства принял участие в VI заседании Национального совета общественного доверия. URL: <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-vi-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya-16101851> (дата обращения: 3.09.2022).
13. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 24 мая 2022 года №104 «О внесении изменения в приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от

13 декабря 2016 года №85 «Об утверждении Типовых квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «Б» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200028199#z6> (дата обращения: 3.09.2022).

14. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2022 года №596 «О проекте Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000596> (дата обращения: 3.09.2022).

15. Глава государства принял участие в пятом заседании Национального совета общественного доверия. URL: [https://akorda.kz/ru/events/akorda\\_news/meetings\\_and\\_sittings/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-pyatom-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya](https://akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-pyatom-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya) (дата обращения: 3.09.2022).

16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2022 года №596 «О проекте Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000596> (дата обращения: 3.09.2022).

17. Малгаждарова И. Выборы акимов районов в Казахстане могут провести уже в следующем году // Newtimes.kz. 17.02.2022. URL: <https://newtimes.kz/vlast/145086-vybory-akimov-rajonov-v-kazahstane-mogut-provesti-uzhe-v-sleduyushem-godu> (дата обращения: 3.09.2022).

18. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года №639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025

года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 5.09.2022).

19. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2021 года № 60-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения самостоятельности и ответственности районных, городских и сельских уровней власти» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000060#z111> (дата обращения: 5.09.2022).

20. Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» // legalacts.egov.kz. 1.07.2022. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14142364> (дата обращения: 5.09.2022).

21. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 5.09.2022).



# ТЕРРИТОРИЯ КАК ФАКТОР НАЦИОНАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В НОВОМ КАЗАХСТАНЕ



## **Рустем Кадыржанов**

*Главный научный сотрудник Института философии, политологии и религиоведения КН МНВО РК.*

*С 1975 года работая в Институте философии, политологии и религиоведения МОН РК, он прошел путь от младшего научного сотрудника до заведующего отделом политологии и этносоциологии. Защитил кандидатскую (1983 год) и докторскую (1992 год) диссертации.*

*Доктор философских наук, профессор Рустем Кадыржанов – признанный научным сообществом специалист и эксперт по вопросам национальной идентичности, этнополитики и межэтнических отношений. Автор многочисленных научных трудов.*

*Статья подготовлена в рамках научного проекта AP14871282 «Этнополитическая демография и трансформация биполярного общества в Казахстане».*

## **АННОТАЦИЯ**

В статье исследуется влияние территории Казахстана как национального государства на национальное строительство в Казахстане в историческом развитии страны и в контексте политической модернизации Нового Казахстана. Главный вывод проведенного в статье анализа состоит в том, что на всех этапах исторического развития Казахстана территориальность играла важнейшую роль в национальном строительстве. В национальном строительстве территория выступает как, с одной стороны, исконно казахская земля, а с другой – как инклюзивная собственность всех граждан страны, фактор формирования гражданской нации. Утверждается, что начатая Президентом Токаевым политическая модернизация, в частности, меры по расширению открытости территории Казахстана в контексте развития человеческого капитала, должны оказать позитивное влияние на национальное строительство в полиэтничном обществе.

## **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

национальное строительство, Новый Казахстан, нация, идентичность, суверенитет



## ВВЕДЕНИЕ

Проблемы национальной территории Казахстана приобретают в последние годы все большую актуальность как во внутреннем, так и в международном плане. В этой статье территория Казахстана будет рассмотрена во внутреннем аспекте как фактор национального строительства в Казахстане. Следует отметить, что исследований о влиянии территории на национальное строительство в Казахстане практически не проводилось. Как и в других постсоветских государствах, национальное строительство в Казахстане включает в себя этнические и гражданские элементы. Одной из целей статьи является анализ этнических и гражданских аспектов в концепции территориальности в Казахстане. Другой целью статьи является изучение влияния концепции Нового Казахстана, прежде всего, реформ по демократизации политической системы и преодолению социального неравенства, на национальное строительство в аспекте территориальности.

В методологическом плане исследование в статье основывается на концепции политической модернизации, позволяющей проследить развитие институтов и процессов в Казахстане в историческом контексте, акцентируя внимание на социально-политической трансформации Нового Казахстана. Большую роль в исследовании темы статьи сыграла теория национального строительства, примененная для анализа территориальности Казахстана в советский и постсоветский периоды. Конкретизацией теории национального строительства применительно к взаимосвязи территории и формирования нации стала концепция коренного народа, которая в период независимости трансформировалась в концепцию государствообразующей нации.



## ТЕРРИТОРИЯ КАК АТРИБУТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ КАЗАХСТАНА

Понятие «Новый Казахстан» подразумевает системные изменения в социально-политической жизни Казахстана под руководством Касым-Жомарта Токаева, происходящие в стране после трагических событий января 2022 года. Построение Нового Казахстана порождает у казахстанцев надежды на формирование более справедливого и демократического общества, которое создаст благоприятные условия для их социально-экономического и культурного развития. Это предполагает глубокую трансформацию социальных, политических, экономических, культурных институтов и процессов казахстанского общества.

К числу важнейших институтов и процессов независимого Казахстана относится национальное строительство. С ними связано формирование нации и национального государства как важнейших предпосылок существования и функционирования казахстанского общества и его представления в системе международных отношений. Необходимо при этом иметь в виду, что национальное строительство не является застывшим, раз и навсегда данным процессом, наоборот, он находится в постоянном изменении и обновлении, реагируя на изменения во внутренней и внешней среде.

Собираясь проанализировать в этой работе национальное строительство в Казахстане, мы схематично определим основные черты понятий государства и нации в современном мире, поскольку нация неразрывно связана с государством. В этом плане современное национальное государство обладает тремя важнейшими характеристиками, атрибутами, которыми являются территория, население и государственный аппарат. Эти атрибуты государства тесно связаны между собой, и в этой взаимосвязи они определяют современное национальное государство. Эти атрибуты были сформулированы в Конвенции прав и обязанностей государств, принятой в городе Монтевидео, столице Уругвая, в 1933 году. Эта конвенция получила широкое признание как классическое правовое определение государства [1, 512].

В данной статье мы проанализируем влияние территории как атрибута национального государства на национальное строительство в Казахстане. Территория Казахстана как национального государства сформировалась в советский период, когда Казахстан был автономной, а затем союзной республикой в составе СССР. Как независимое государство Казахстан образовался в результате распада СССР на 15 независимых государств, бывших союзными республиками в составе Советского Союза. Новые независимые государства образовались на месте бывших союзных республик с их территорией, населением, государственным аппаратом и иными институтами.

Можно в связи с этим утверждать, что Республика Казахстан как независимое государство является наследницей Казахской ССР, точно так же,

Если в более ранние эпохи на территории Казахстана существовали какие-то формы государственности (например, Казахское ханство), то они несли на себе черты этничности.

как другие постсоветские государства являются наследниками национальных республик в составе СССР. Важно при этом отметить то, что кроме Российской Федерации как правопреемницы СССР и трех балтийских государств, имевших национальное государство в период между двумя мировыми войнами, остальные постсоветские государства не имели предшествовавших им форм национальной государственности современного типа.

Территория Казахстана в его нынешнем виде окончательно сформировалась в 1930-е годы, когда после размежевания границ бывшей Туркестанской АССР в территорию Казахской автономной республики в составе РСФСР вошли казахские земли, ранее бывшие частью Туркестана. Размежевание границ в Туркестане в 1924–1925 гг. произошло на этнической основе, вследствие чего на месте Туркестанской республики и связанных с ней территориальных образований возникло пять национальных республик, которые в дальнейшем стали пятью союзными по своему статусу республиками, а сегодня являются пятью независимыми государствами Центральной Азии [2, 99-133].

Мы хотели бы здесь подчеркнуть, что созданная большевистским режимом в 1920 году Казахская автономная республика в составе РСФСР стала исторически первой формой национальной государственности на земле Казахстана. Если в более ранние эпохи на территории Казахстана существовали какие-то формы государственности (например, Казахское ханство), то они несли на себе черты этничности. Тем не менее эти ранние формы этнической государственности не могут быть отнесены к национальной государственности, которая возникла в Европе только в XIX веке с развитием капитализма.

Хотя Казахская ССР была национальной республикой, названной по имени ее коренного народа – казахов, однако ее, как и другие союзные республики, нельзя было назвать национальной государственностью казахов в точном смысле этого слова. У советских союзных республик отсутствовал главный элемент национальной государственности – суверенитет, понимаемый как ее способность самой определять свою социально-политическую систему и ее деятельность в рамках своей территории. При отсутствии и подавлении реальной автономии в республиках все вопросы социально-политической жизни в них и на всей территории СССР определял союзный центр [3, 30].

Только обретя независимость, Казахстан получил возможность распоряжаться своей территорией, обустривать ее в интересах государства и населения, то есть тех их целей и потребностей, которые мы опре-

деляем термином «национальные интересы». Важнейшее значение для формирования национальных интересов имеет определение границ государства, то есть той международно-признанной очерченной территории государства, на которую распространяется его юрисдикция. После распада СССР административные границы союзных республик стали основой государственных границ новых независимых государств. Эта

**Казахстан в целом успешно решил пограничные вопросы с соседними государствами. Об этом убедительно написал Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев в своей статье «Независимость превыше всего» в январе 2021 года.**

трансформация административных границ в государственные границы является большой и сложной работой для дипломатии постсоветских государств, причем в разных государствах проблема границ решается с разным успехом. Некоторые постсоветские государства до сих пор имеют пограничные споры с соседними государствами, которые иногда перерастают в вооруженные конфликты.

В сентябре этого года в Баткенской области Кыргызстана на границе с Таджикистаном произошел пограничный конфликт, в котором стороны применили артиллерию и другие виды тяжелого вооружения. Продолжавшееся вооруженное противостояние двух государств привело к многочисленным жертвам, в том числе среди мирного населения, вынужденного покинуть свои дома и эвакуироваться из зоны конфликта [4]. Территориальный спор двух центральноазиатских государств, уходящий своими корнями в делимитацию границ в Туркестане в 1920-х годах, не находит своего решения до сегодняшнего дня, повторяясь каждый год в вооруженных столкновениях двух стран.

Казахстан в целом успешно решил пограничные вопросы с соседними государствами. Об этом убедительно написал Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев в своей статье «Независимость превыше всего» в январе 2021 года. Возглавляя на протяжении длительного времени внешнюю политику Казахстана, Токаев приложил большие усилия для решения вопроса границ нашего государства. «Стоит вспомнить, что, когда мы начали заниматься решением вопроса по госгранице, некоторые политики и общественные деятели призывали не спешить с этим: дескать, по таким вопросам можно и потом договориться. Однако мы не медля приступили к переговорам и закреплению достигнутых договоренностей. Время показало правильность такого подхода. В результате, кто бы что сейчас ни говорил, у Казахстана есть международно признан-

ные границы, закрепленные двусторонними соглашениями. С этим никто не может спорить» [5].

Здесь мы хотели бы обратить внимание на исторический аспект национального строительства в Казахстане, связанный с концепцией коренной нации. Концепция коренного народа играла важную роль в национальной политике СССР, и она продолжает оказывать решающее влияние на национальное строительство в новых независимых государствах на пост-советском пространстве [6, 124]. В основе концепции коренного народа лежала привязка определенного народа к территории его проживания в течение достаточно длительного периода времени, по крайней мере до того момента, как эта территория приобрела определенный политический статус в СССР. Поскольку в основе классификации населения СССР лежал этнический, а не, например, религиозный, принцип, то все население страны было разделено на нации в этническом смысле этого понятия.

Роджерс Брубейкер раскрывает советскую национальную политику как состоящую из двух основных компонент – территориальной нации (*territorial nationhood*) и персональной национальности (*personal nationality*), то есть национальности отдельного человека. Советские институты территориальной нации и персональной национальности создали проникающую через все советское общество систему социальной классификации. Это был организующий «принцип видения и разделения (*vision and division*)» социального мира, стандартизованная схема социального отчета, интерпретативная координатная сетка для общественной дискуссии, совокупность пограничных маркеров, легитимная форма для общественной и персональной идентичности и, когда политическое пространство расширилось при Горбачеве, готовый шаблон для требований суверенитета национальными республиками [3, 24].

Концепция коренного народа имела главное значение для утверждения и функционирования национальных образований в виде союзных и автономных республик, областей и т. д. Эти национальные образования были формой национальной государственности в условиях советской социально-политической системы. Они не могли создать политического фундамента для создания нации и национального государства на своей территории, поскольку не обладали важнейшим для этого условием национальной автономии. Из этих форм советской национальной государственности для коренных народов наиболее приближенными к статусу национального государства были союзные республики, которые в 1991 году в результате распада СССР достигли статуса независимых национальных государств. Для этого еще в рамках советской национальной системы в союзных республиках были созданы необходимые предпосылки административного и культурного характера, а после 1985 года, в период перестройки, возникли предпосылки политического характера, тесно связанные с концепцией коренного народа.

**В КАЗАХСТАНЕ ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕЙ НАЦИЕЙ ЯВЛЯЮТСЯ КАЗАХИ. НА ЭТО УКАЗАЛ В СВОЕМ ПОСЛАНИИ НАРОДУ КАЗАХСТАНА 2 СЕНТЯБРЯ 2019 ГОДА ПРЕЗИДЕНТ ТОКАЕВ: «НАМ НУЖНО, УЧИТЫВАЯ РОЛЬ КАЗАХСКОГО НАРОДА КАК ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕЙ НАЦИИ, ПРОДОЛЖАТЬ УКРЕПЛЯТЬ МЕЖЭТНИЧЕСКОЕ СОГЛАСИЕ И МЕЖРЕЛИГИОЗНОЕ ВЗАИМОПОНИМАНИЕ. НАША ПОЗИЦИЯ: «ЕДИНСТВО НАЦИИ – В ЕЕ МНОГООБРАЗИИ!»**

Когда в 1991 году, унаследовав от СССР свою территорию и другие основы государственности, Казахстан стал независимым государством, оно отказалось от идеологизированного названия «советская социалистическая республика» и получило в мире известность как «Республика Казахстан». В любом случае в названии страны присутствует этноним «казах», который указывает на ведущую, основную, коренную нацию в полиэтническом населении государства. В международной научной литературе такие нации обозначаются термином “core nation”, что на русский язык можно перевести как «ядерная нация» (“core” переводится на русский язык как «ядро»). В нашей работе мы также будем пользоваться этим понятием, хотя в русскоязычной литературе оно не получило достаточного распространения.

В постсоветских независимых государствах концепция коренного народа получила дальнейшее развитие в виде концепций титульной и государствообразующей нации. Для элит новых независимых государств титульная нация является ядром национального строительства (ядерная нация), вокруг которого должно

формироваться национальное государство, потому что титульная ядерная нация выступает в постсоветских странах как главная движущая сила государственного строительства. Поэтому в постсоветских государствах предпочитают говорить не о «титульной нации», но «государствообразующей нации» как о той социальной группе, с деятельностью которой в наибольшей мере связано государственное и национальное строительство. В этом процессе кроме казахов, несомненно, велика роль и других национальностей Казахстана.

В Казахстане государствообразующей нацией являются казахи. На это указал в своем Послании народу Казахстана 2 сентября 2019 года Президент Токаев: «Нам нужно, учитывая роль казахского народа как государствообразующей нации, продолжать укреплять межэтническое согласие и межрелигиозное взаимопонимание. Наша позиция: «Единство нации – в ее многообразии!» [7].

Особая роль государствообразующей, или ядерной, нации в Казахстане и других постсоветских государствах проявляется в ее исторической связи с территорией государства, демографическом большинстве в населении страны, политическом и административном лидерстве ее элит, государственном статусе ее языка и распространении ее культуры. Еще в советский период, как мы отмечали, для национального и государственного строительства в союзных республиках большое значение имела историческая связь их территории с коренной нацией.

В постсоветский период историческая связь коренной ядерной нации с территорией государства приобретает еще большее значение в связи с утверждением независимости и суверенитета страны. Это подтверждается, например, словами Касым-Жомарта Токаева в его статье «Независимость превыше всего»: «Вечная триада нашего суверенитета – наша необъятная земля, простирающаяся от Алтая до Атырау, от Алатау до Сарыарки, наш язык, впитанный с молоком матери, и наше единство, которое помогает нам преодолевать все трудности. Мы храним эти ценности как зеницу ока. Наша священная земля, унаследованная от предков – наше главное богатство. Она не была нам «подарена» кем-либо. Отечественная история началась не в 1991 или в 1936 годах. Наши предки жили здесь во времена Казахского ханства, в эпоху Золотой орды, Тюркского каганата, гуннов, саков. Другими словами, корни нашей национальной истории уходят далеко вглубь времен» [5].

### ТЕРРИТОРИЯ И ГРАЖДАНСКАЯ НАЦИЯ В КАЗАХСТАНЕ

В Казахстане историческая связь и наследие являются не единственным источником идентичности человека с территорией и государством в целом. Человека может связывать с территорией и государством его вклад в построение городов и сел на земле той страны, в которой он живет, его труд, укрепляющий экономический потенциал государства, его готовность защищать землю от чужеземных нашествий и умереть за независимость государства, с которым он и его семья себя отождествляют. Указанные факторы порождают и укрепляют идентичность человека с государством, в котором он живет, способствуя его восприятию себя как гражданина этого государства. Такая форма идентичности называется национальной идентичностью, при этом нация понимается не как этнос, но как гражданское сообщество граждан различной этнической принадлежности.

Индивиды живут и селятся там, где они считают для себя экономически и в ином аспекте выгодным. Требования индивидуальной, групповой и государственной целесообразности в экономическом и другом планах доминируют в современном мире над требованиями сохранения этнической территории. Правовая основа современных государств обеспечивает приоритет национальных (нации, понимаемой в гражданском смысле) интересов (экономических и иных) над региональными и этническими интересами. В демократических государствах национальные интересы реализуются через их баланс с региональными и этническими интересами. Таков смысл гражданской нации: в ней интересы индивидов и их этнических групп реализуются через общее благо нации в целом.

Отсюда можно заключить, что в современных государствах территория не является исключительным атрибутом этнической группы наподобие языка, культуры, традиций и т. п. Территория является атрибутом



государства как целого, а следовательно, всей нации как надэтнической общности в целом. Так, в статье 2 Конституции РК указывается, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию [8]. Это означает, что государство как выразитель воли суверена, коим является народ Казахстана, или нация как политическое сообщество всех проживающих в нем этнических групп, распространяет свою власть на всю территорию страны.

Тот или иной этнос полиэтнического общества может рассматривать всю территорию государства или ее часть как свой этнический атрибут, однако такая претензия может быть выражена только в историческом или символическом аспектах, но не в политико-правовом аспекте. Конституция РК начинается со слов «Мы, народ Казахстана, объединенные общей исторической судьбой, созидавая государственность на исконно казахской земле» [8]. Здесь слова «исконно казахская земля» указывают, как было сказано выше, на исторический аспект территории Казахстана как естественно-природной среды обитания казахов с момента их этногенеза. Само слово «Казахстан» можно перевести как «земля, или страна, казахов». Но здесь, повторяем, речь идет о территории Казахстана только в историческом аспекте. Что касается политико-правового аспекта, то, как было сказано выше, суверенитет на территорию от имени всего народа Казахстана осуществляет государство, обеспечивая его целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость.

Сегодня в условиях глобализации для успешного политического и социально-экономического развития государство должно быть территориально открытым, а не замкнутым. Это позволяет государству активно привлекать инвестиции в свою экономику, развивать человеческий капитал и укреплять нацию как культурно-политическое сообщество. Территориальная открытость означает, в частности, привлечение в страну высококвалифицированных специалистов из-за рубежа. Об этом говорил в Послании народу Казахстана Президент Токаев в сентябре 2022 года: «В целом для развития человеческого потенциала важно привлекать в страну талантливых специалистов из-за рубежа, особенно тех, кто добился успеха в сферах творчества и предпринимательства. Для ценных профессионалов в сфере науки, здравоохранения, промышленности, IT государством будут введены послабления и предоставляться визы с правом получения вида на жительство. Сила нации заключена в людях, в их здоровье и глубоких знаниях» [9].

Сегодня национальное строительство в различных регионах мира приобрело форму синтеза этнической и гражданской нации. Этот синтез ученые также определяют как национальную интеграцию. Взаимоотношения гражданской и этнической форм нации посредством их синтеза имеют место во многих новых независимых государствах. Неслучайно поэтому Энтони Смит и другие теоретики национальной идентичности утверждают, что в каждой нации содержатся гражданские и этнические

элементы в различной степени и форме. В истории одной и той же нации в одни моменты могут, например, преобладать гражданские и территориальные элементы, тогда как в другие моменты могут доминировать этнические и языковые, лингвистические аспекты [10, 13].

В современном мире наблюдаются различные формы соединения этнической и гражданской нации в процессе национальной интеграции. Поэтому различия между нациями с позиции их отнесения к этническим или гражданским нациям определяются пропорцией этнических и граж-

**Этническое понимание нации, как показывает советская и постсоветская практика, имеет устойчивый характер в силу того, что оно постоянно подпитывается примордиалистскими эмоциями, которые широко распространены в обществе.**

данских элементов в процессе национальной интеграции. Если в синтезе этнической и гражданской наций доминируют этнические элементы, то возникающее в результате национальной интеграции национальное общество относится к этническому типу. Если же в этом синтезе доминируют гражданские и территориальные (в смысле территориальности единого надэтнического сообщества) элементы, то нация относится к гражданскому типу.

Этнические и гражданские элементы национального строительства в Казахстане находят свое выражение и в вопросе об отношении к его территории. Этнические элементы проявляются, в частности, в рассмотренной выше концепции коренного народа и восходят к советскому периоду. Присущая концепции коренного народа его историческая связь с землей, территорией республики может производить в его психологии чувства, которые называются примордиалистскими. Это означает такое восприятие территории, когда ее связь с коренным народом понимается как «данность», неизменная во времени и пространстве [11, 41]. На основе такого примордиализма возникают предпосылки для этнического понимания нации, что нашло свое подтверждение в советский и постсоветский период. Этническое понимание нации, как показывает советская и постсоветская практика, имеет устойчивый характер в силу того, что оно постоянно подпитывается примордиалистскими эмоциями, которые широко распространены в обществе.

Примордиалистские настроения, как показывает опыт постсоветских и вообще модернизирующихся обществ, создают препятствия для гражданских элементов национального строительства. Для примордиализма характерно, как было сказано, рассмотрение этнокультурных элементов,

таких как язык, культура, земля, религия, как данностей этнической нации, которые должны быть положены в основу национального строительства. В таком случае этнокультурные элементы приобретают черты эксклюзивности, что ведет к исключению из национального строительства других этносов, язык, культура, религия которых отличаются от этих элементов данного этноса. К числу таких элементов может быть причислена территория государства, которая может интерпретироваться в примордиалистском духе. Это может породить явные и скрытые конфликты в полиэтническом обществе.

### **НОВЫЙ КАЗАХСТАН: СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ**

Одними из главных причин этнических конфликтов являются восприятие несправедливости, которое испытывает одна из вовлеченных в конфликт групп, и возникающий на этой основе протест. При этом протестующая группа пытается разрешить воспринимаемую ею ситуацию несправедливости политическими средствами, среди которых может быть обращение к внешним силам, в частности, к соседним государствам, особенно если это государство рассматривается этой группой, этносом, как историческая родина. Поэтому внутренний этнический конфликт, как показывает мировая практика, нередко становится международным, межгосударственным конфликтом.

Для Казахстана как полиэтнического общества недопущение этнических конфликтов имеет жизненно важное значение, одним из главных приоритетов национальной политики. В силу исторических, демографических и иных причин ключевое значение для национального строительства и суверенитета Казахстана имеет предотвращение конфликта между двумя крупнейшими этносами страны – казахами и русскими. Для руководства Казахстана предотвращение такого конфликта является первейшей задачей политического развития страны как во внутриполитическом плане отношений казахов и русских в рамках казахстанского общества, так и в плане внешней политики межгосударственных отношений с Россией. Иначе говоря, отношения казахов и русских имеют первоочередное значение как для национального строительства, так и для суверенитета Казахстана на современном этапе его развития.

С самых первых дней независимости Казахстан провозгласил социальную справедливость важнейшим принципом своей национальной политики. Социальная справедливость в национальном строительстве основывается на инклюзивном гражданстве всех казахстанцев независимо от их этнической принадлежности, их равном доступе к важнейшим социальным ресурсам и других видах социального равенства. Благодаря этому в обществе сохраняется в целом межэтническая стабильность, прежде всего в отношениях главных этносов страны – казахов и русских.

Однако в условиях суперпрезидентского режима в Казахстане возникли благоприятные условия для роста социально-экономического неравенства, чему способствовали nepoтизм, коррупция и другие негативные факторы. Это привело к тому, что, по словам Президента Токаева, 162 приближенные к бывшему президенту страны Назарбаеву семьи владели половиной национального богатства Казахстана, что является, наверное, одним из самых высоких в мире уровней социального неравенства [12].

Пытаясь преодолеть причины глубокого социального неравенства в казахстанском обществе, Токаев направил усилия против суперпрезидентского режима и олигархического капитализма. В марте 2022 года Токаев предложил обществу пакет мер, направленных на реформу политической системы Казахстана в направлении преодоления суперпрезидентского режима. Эти предложения приобрели форму поправок в Конституцию РК, которые должны быть приняты на референдуме 5 июня 2022 года. Во время визита в Турцию в мае 2022 года Токаев на встрече с представителями бизнеса Турции и Казахстана заявил: «5 июня в нашей стране произойдет всенародный референдум. Поправки внесены в 33 статьи Конституции. Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию и верховенство закона. Меня как президента не интересуют никакие привилегии и льготы. Я не приемлю этого» [13].

Демократизация политической системы Казахстана создаст условия для преодоления глубокого социального неравенства, утвердившегося в условиях суперпрезидентского режима и олигархической системы. Об этом заявил в своем Послании народу Казахстана от 1 сентября 2022 года Глава государства: «Справедливое распределение национальных богатств и предоставление равных возможностей каждому гражданину – ключевая цель наших реформ» [9].

Принятые 5 июня 2022 года поправки в Конституцию РК направлены на формирование нового политического режима, главной целью которого будет не поддержание олигархической системы с ее социальным неравенством, но укрепление социального равенства и социальной справедливости. Как показывает мировой опыт, политическая система, ставящая своей главной целью утверждение социальной справедливости, является более устойчивой и стабильной, чем политический режим, который не может справиться с социальным неравенством и тем более охраняет его.

Социальная справедливость означает не равенство в оплате труда, а равенство в доступе к социальным благам и ресурсам. Одним из таких социальных благ является образование, которое создает человеку

**ДЕМОКРАТИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ КАЗАХСТАНА СОЗДАСТ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ГЛУБОКОГО СОЦИАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА, УТВЕРДИВШЕГОСЯ В УСЛОВИЯХ СУПЕРПРЕЗИДЕНТСКОГО РЕЖИМА И ОЛИГАРХИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ.**



фундамент для самореализации и достижения социальных высот. Здесь важную роль играет качество образования, поскольку человек, получивший лучшее образование, имеет преимущество перед тем, у кого образование хуже. Однако сегодня в Казахстане мы наблюдаем, что образование в городе заметно лучше, чем на селе. Различие в качестве образования между городом и селом связано во многом и со школьной инфраструктурой. Для преодоления этой разницы Президент Токаев инициировал национальный проект «Комфортная школа». По этому проекту до 2025 года в Казахстане будет создано 800 тысяч ученических мест, отвечающих современным требованиям. Эта мера позволит значительно нивелировать разницу между качеством образовательной инфраструктуры в городах и селах [9].

Решение вопросов преодоления неравенства и утверждения социальной справедливости в рамках программы политического реформирования Нового Казахстана имеет не только социально-экономическое значение. На самом деле преодоление суперпрезидентского режима имеет большое значение и для национального строительства. Здесь важно понимать, что более высокий уровень социальной справедливости в обществе повышает уровень социального доверия, включая и межэтническое доверие. В научной литературе доверие в обществе между его различными группами называется «социальный капитал». Чем выше уровень доверия в обществе, тем выше его социальный капитал и, соответственно, выше уровень гражданской политической культуры в этом обществе.

Политическое реформирование в сегодняшнем Казахстане, способствуя развитию социального капитала в обществе, будет вместе с тем



оказывать воздействие на развитие горизонтальных связей между социальными группами в казахстанском обществе, в том числе между этническими группами. С развитием горизонтальных социальных связей в обществе должны получить развитие гражданские институты как организационный фундамент гражданского общества. Благодаря развитию гражданских институтов возникнут условия для укрепления гражданской политической нации в Казахстане как надэтнического сообщества. Развитие гражданской нации предполагает достаточно высокий уровень межэтнического доверия, возникающего на основе регулярных межэтнических контактов, что означает преодоление этнических границ, а не замыкание внутри них.

Раскрывая идею построения Нового Казахстана, Касым-Жомарт Токаев в своем Послании от 1 сентября 2022 года отметил: «Мы осуществляем политическую модернизацию в соответствии с основополагающей формулой «сильный президент – влиятельный парламент – подотчетное правительство». Мы будем укреплять общенациональное согласие, партнерство власти и общества, следуя концепции «слушающего государства». Мы должны фокусироваться не на разделительных линиях, а, наоборот, консолидироваться ради достижения масштабных целей. Именно в этом глубинный смысл идеи Нового Справедливого Казахстана» [9].

Мы можем, таким образом, сказать, что демократизация политической системы Казахстана должна способствовать дальнейшему формированию гражданской нации в обществе. Это означает укрепление идентичности всех этносов Казахстана с государством, следовательно, укрепление суверенитета страны. Государство поэтому может быть уверено в гражданах своей страны в том, что их идентичность в Казахстане является залогом поддержания независимости и территориальной целостности государства, составляющих ядро суверенитета Казахстана. Имея в виду неразрывную связь суверенитета государства и национального строительства, Президент Токаев подчеркнул:

«Перед нами стоит особо важная задача – сохранить суверенитет и территориальную целостность страны. Для дальнейшего укрепления государственности нам необходима сила. Другого пути нет. Единство народа всегда было нашей самой главной ценностью, которая сегодня приобретает еще большее значение. Наш народ всегда ставил превыше всего мир и стабильность. В это непростое время мы должны стать еще крепче в своем единстве» [9].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главный вывод проведенного в статье анализа состоит в том, что на всех этапах исторического развития Казахстана территория играла важнейшую роль в национальном строительстве. В советский период, когда в рамках национальной политики коммунистического режима возникла



первая форма национальной государственности Казахстана в виде автономной, а затем союзной республики, вместе с ней определилась ее территория, совпавшая с историческими землями казахов как коренного народа республики. В постсоветский период институционализация территории Казахстана как национального государства основывается на международном признании границ страны и концепции государствообразующей нации. В национальном строительстве территория выступает как, с одной стороны, исконно казахская земля, а с другой стороны, как инклюзивная собственность всех граждан страны, фактор формирования гражданской нации. Возникший в годы суперпрезидентского режима высокий уровень социального неравенства оказал негативное влияние на различные институты и процессы казахстанского общества, включая и национальное строительство. Начатая Президентом Токаевым политическая модернизация, в частности, меры по расширению открытости территории Казахстан в контексте развития человеческого капитала, должны оказать позитивное влияние на национальное строительство в полиэтническом обществе.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Evans G. and Newnham J. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.
2. Ubiria G. *Soviet Nation-building in Central Asia: The Making of the Kazakh and Uzbek Nations*. London and New York: Routledge, 2016.
3. Brubaker R. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
4. Столкновения на границе Таджикистана и Кыргызстана: стороны заявили о почти 100 погибших. BBC News. Русская служба. 18.09.2022.
5. Токаев К. Независимость превыше всего. Казахстанская правда, 6 января 2021 г.
6. Kolsto P. The concept 'rootedness' in the struggle for political power in the former Soviet Union in the 1990s. In: Cote I., Mitchell M.I., and Toft M.D. (eds.). *People Changing Places. New Perspectives on Demography, Migration, Conflict, and the State*. London and New York, Routledge, pp. 107-127.
7. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». 02.09.2019. – URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana)
8. Конституция Республики Казахстан. Официальное издание. Алматы, 2022.
9. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество». 01.09.2022. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>
10. Smith, A.D. *National Identity*. Reno and Las Vegas: University of Nevada Press, 1991.
11. Geertz C. Primordial Ties. In: Hutchinson J. and Smith A.D. (eds.). *Ethnicity*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1996, pp. 40-45.
12. Токаев заявил, что «разрыв между богатыми и бедными» привел к массовым протестам. Радио «Азаттык», 21.01.2022. – URL: <https://rus.azattyq.org/a/31665238.html>
13. Токаев: Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию. *Zakon.kz*. 11.05.2022. – URL: <https://www.zakon.kz/6014054-tokaev-turtsiia-vazhnyi-strategicheskii-partner-kazahstana.html>

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ ПОЛОЖЕНИЙ ПАРАДИГМЫ «ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН»:

## ГЕНЕЗИС НАЦИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИФИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ



### **Лязат Нуркатова**

*Руководитель Группы стратегического анализа Казахстанского института общественного развития, доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент НАН РК, стипендиат Международной программы «Болашақ». Окончила факультет экономики и бизнеса Казахского национального университета имени аль-Фараби по специальности «социолог, преподаватель социологии».*

*Более 27 лет Л. Т. Нуркатова занимается развитием социологической науки в Казахстане. Автор более 150 научных трудов, в том числе пяти монографий, трех учебников и учебных пособий, пяти публикаций в журналах с ненулевым импакт-фактором. Научная школа Л. Т. Нуркатовой представлена в направлении социологической науки «Социальная структура, социальные институты и процессы». Подготовила четырех кандидатов социологических наук и пять докторов PhD по социальной работе.*

*Основные направления научных исследований: социология социальной политики, технологии сопровождения лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.*



### **Элина Ванхемпинг**

*Ректор Скандинавского института академической мобильности, PhD в области социальных наук, профессор, член Европейской ассоциации социальной политики, бизнес-тренер, международный эксперт в сфере образования и социальной защиты, член редакционной коллегии журнала «Непрерывное образование: 21 век», преподаватель Института практической психологии «Иматон».*

*Автор около 200 публикаций по проблемам социальной политики, образования, психологической безопасности; автор книг «Стратегии будущего: социальные инвестиции в образование» и «Инновационные практики и гражданские инициативы в образовании поколения Z» (Финляндия, г. Сейнайоки).*



### Медет Кудабеков

*Старший преподаватель кафедры социологии Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. Работал национальным экспертом в Проектном офисе «Национальный ресурсный центр по социальной работе» при Министерстве труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.*

*В 2018 – 2021 годы обучался в докторантура по специальности «Социология». С 2021 – по настоящее время докторант международной стипендиальной программы SOLID (Социальная работа и укрепление НПО в сотрудничестве в области развития для лечения наркомании). Тема исследования: «Социальная работа и НПО в области лечения наркомании» совместно с Франкфуртским университетом прикладных наук (Германия) и ЕНУ им. Л.Н. Гумилева.*

## АННОТАЦИЯ

В данной статье представлен анализ ключевых этапов трансформации социальной политики в истории независимого Казахстана. Авторы исследуют особенности формирования института социальной работы в стране как одного из инструментов реализации социальной политики. Приведены результаты сравнительного анализа трансформационных изменений моделей социальной политики на разных этапах ее реформирования.

В статье особое место занимает международная компаративистика трансформационного генезиса системы социальной защиты в ходе политических реформ в Финляндии. Рассмотрены некоторые аспекты, актуальные к применению в казахстанском поле социальной работы и в сфере социальной политики в целом.

Аналитический материал выстроен по результатам кабинетного исследования (Desk Research). Также в статье осуществлен комплексный контент-анализ предпосылок реформирования социальной системы и исследованы ключевые показатели воздействия осуществленных и ожидаемых изменений на повышение уровня и качества жизни казахстанцев.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

социальная политика, социальное обеспечение, пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальная работа

## ВВЕДЕНИЕ

Под воздействием глобализации, мирового экономического кризиса, глобальных изменений окружающей среды в мире происходят деструктивные социальные трансформации, которые детерминируют растущее неравенство, крайнюю нищету, отчуждение и отрицание основных прав человека [1].

Данные тенденции в глобальном мире имеют длительную историю своей перманентной эскалации до критических точек, включая широкий спектр международных и национальных инициатив по их максимальной элиминации.



Ведущие стратегии и тактики государственных политик в сфере социального благополучия своих граждан сосредоточены в повестке дня социальной политики. Вопросы трансформации и модернизации социальной политики и общества традиционно заявлены как стратегически важные в повестке дня многих государств.

Рассмотрим генезис декларируемого и осуществленного в рамках мер социальной политики Казахстана за годы его суверенного развития. Следует подчеркнуть, что в течение 30 лет независимости Республики Казахстан социальная политика в стране поэтапно трансформировалась и усовершенствовалась в соответствии с политическим преобразованиями, проводимыми в государстве.

В настоящее время новая парадигма политических преобразований и реформ «Жаңа Қазақстан» стратегически актуализирует незамедлительную необходимость обновления социальной политики. Такие перемены нужны в связи с накопившимися ожиданиями населения в части кардинального повышения уровня и качества своей жизни, чему могут и должны способствовать обновленные социальные механизмы справедливого распределения общественных и государственных ресурсов.

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Данный аналитический материал получен на основе применения метода кабинетного исследования (Desk Research), в ходе которого были проанализированы базы данных Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет» РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» МЮ РК. Результаты исследования, озвученные в этой статье, получены на основе применения метода статистического анализа, метода компаративного анализа, метода контент-анализа. Предметно-целевой фокус отобранной авторами методологической линейки сосредоточен на аналитике трансформаций, обусловленных реформами в сфере социальной политики, которые диктуют задачи системных политических преобразований в стране в целом.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ОБСУЖДЕНИЕ

**Периодизация трансформаций в сфере казахстанской социальной политики.** Аналитический бэкграунд ретроспективы развития страны, зафиксированный как в официальных государственных документах, так и в научно-экспертном сообществе, единодушен в позиционировании утверждения о том, что с конца 90-х годов стартовал новый период интенсивного реформирования Казахстана.

Хронологические рамки данного этапа старта реформ и их практических воплощений в социальной повседневности казахстанцев мы определяем с конца 1990-х и до 2003 года.

Следующий этап отсчитывает свой временной хронометраж уже от Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 19 марта 2004 года.

Первый этап преобразований социальной сферы, проходивший с конца 1990-х до 2003 года включительно, был сосредоточен на выработке концептуальных подходов к социальной политике, которые бы гармонично соответствовали провозглашенным в стране принципам рыночной экономики.

В рыночных отношениях в первую очередь перед государством и обществом встал вопрос определения экономической составляющей социальных преобразований [2].

Именно с этого периода Казахстан, одним из первых среди постсоветских государств, переходит к практическому внедрению принципов социального государства, закрепленных Конституцией страны.

В Стратегии развития Казахстана до 2030 года в числе стратегических приоритетов провозглашены достижение значительного уровня благосостояния населения и построение профессионального государства. В те годы в стране были продолжены реформы, направленные на детализацию подходов в проведении социальной политики, ее гуманизацию и приближение к международным правовым стандартам [3].

С конца 1990-х и в начале 2000-х годов в Казахстане социальное развитие признается одним из ключевых измерений экономических реформ и стратегического развития страны.

Исследования эффективности экономических программ, разработка механизмов прогрессивного развития государства, выработка политических стратегий, разработка рекомендаций по усилению национальной безопасности Казахстана происходят с учетом социальных показателей, составляющих основу концепции «человеческого развития», рекомендованной программами развития ООН и широко распространенной в настоящее время в мировой практике [3].

**ОСНОВНЫМИ ЗАДАЧАМИ  
СТАЛИ СНИЖЕНИЕ ГОДОВЫХ  
ТЕМПОВ ИНФЛЯЦИИ,  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ РОСТА  
РЕАЛЬНОЙ СРЕДНЕЙ ЗАРАБОТНОЙ  
ПЛАТЫ, УСИЛЕНИЕ  
АДРЕСНО АКЦЕНТИРОВАННОЙ  
ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО  
НЕЗАЩИЩЕННЫХ СЛОЕВ  
НАСЕЛЕНИЯ, РЕФОРМА  
ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА  
И ПРЕДПРИЯТИЙ.**



В середине 90-х годов прошлого столетия Казахстан начинает реализацию нового этапа экономических преобразований. В 1995 году с целью закрепления достигнутых результатов в области роста уровня жизни населения Правительство утверждает Программу действий по углублению реформ на 1996–1998 годы [4]. Основными ее задачами стали снижение годовых темпов инфляции, обеспечение роста реальной средней заработной платы, усиление адресно акцентированной поддержки социально незащищенных слоев населения, реформа финансового сектора и предприятий.

Идея углубления реформ в сфере социальной политики на первом этапе была связана с повышением эффективности системы социальной защиты. Этому должны были способствовать усиление адресности экономических мер социальной защиты и социальных услуг, установление среднесрочных показателей в отношении минимального дохода и социальных льгот. Были поставлены задачи о достижении четкого распределения обязанностей и финансовых обязательств между органами государственного управления различных уровней и последовательной передачи функций по оказанию социальных услуг населению от предприятий в ведение местных исполнительных органов.

В условиях экономической ситуации того времени особую актуальность обрела необходимость рациональной структуризации в области пенсионного обеспечения, в сфере выплаты социальных льгот и пособий.

В среднесрочном периоде было сохранено бюджетное финансирование специализированных учреждений для детей-сирот, умственно отсталых детей, а также для престарелых и инвалидов. Следует обратить внимание на то, что приведенные здесь формулировки целевых групп социального сервиса взяты согласно профессиональному глоссарию тех лет и закреплены в действующих нормативных правовых документах.

Важнейшим элементом политики доходов на ближайшие годы была названа реформа пенсионной системы, направленная, прежде всего, на введение единой ставки социального налога на фонд заработной платы, ориентацию пенсий на бедные слои населения, развитие добровольных пенсионных фондов.

Пенсионное обеспечение будущих пенсионеров, чей выход на пенсию предполагался за пределами 1998 года, выстроили на принципах обязательного и добровольного пенсионного страхования и системе персонифицированного учета страховых взносов, когда размер пенсии в основном определяется суммой уплаченных взносов и временного периода их уплаты.

Используя прожиточный минимум как критерий для определения нуждающихся в государственной социальной поддержке, Правительство РК в 1997 году разработало новый механизм оказания адресной социальной помощи.

Предполагалось начать работу по изменению принципа обязательного социального страхования. Это предусматривало перенос центра тяжести по социальному обеспечению трудоспособного населения с предприятий на самих работников.

В связи с этим в 1996 году предполагалось разработать соответствующие нормативные правовые документы и начать внедрение реформированной системы обязательного социального страхования в отдельных областях, городах, районах и на предприятиях.

**Целями социальной политики декларированы необходимость создания трехуровневой системы социального обеспечения и поэтапное приближение системы государственных социальных стандартов к международным стандартам.**

Было пересмотрено положение о домах-интернатах для престарелых людей с точки зрения определения размера оплаты, вносимой родственниками, которые были обязаны по закону их содержать.

В целях выполнения Программы действий Правительства Республики Казахстан по углублению реформ на 1996–1997 годы была принята Концепция реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан [5]. Ключевыми ориентирами реформ действующей пенсионной системы Казахстана в 1995 году стали уход от государственной монополии пенсионного обеспечения граждан, повышение персональной ответственности работодателя и работника в пенсионных отчислениях, достижение стабильной работы пенсионной системы в условиях рыночной экономики, повышение уровня жизни населения РК в целом.

Второй этап трансформации в сфере социальной политики начинается с Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 19 марта 2004 года «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации», и к концу 2004 года Правительство утверждает «Программу дальнейшего углубления социальных реформ в Республике Казахстан на 2005–2007 годы» [6].

Второй этап трансформации социальной политики характеризуется провозглашением задач по укреплению финансовой устойчивости и равномерному распределению ответственности за социальное обеспечение и защищенность гражданина между государством, работодателем и самим работником.

Целями социальной политики декларированы необходимость создания трехуровневой системы социального обеспечения и поэтапное

приближение системы государственных социальных стандартов к международным стандартам.

Главным результатом второго этапа трансформации социальной политики стало развитие социального страхования основных социальных рисков, к которым были отнесены наступление старости, потеря трудоспособности, потеря кормильца, потеря работы.

Также в качестве результатов второго этапа следует назвать усовершенствование организации социальной помощи, включая фактор снижения бедности; расширение доступности и повышение качества социальных услуг; совершенствование социальной реабилитации инвалидов; совершенствование информационного обеспечения и социальной статистики; обеспечение подготовки и повышения квалификации специалистов системы социального обеспечения. Особое место заняли инициативы, направленные на повышение ответственности местных исполнительных органов за реализацию региональных аспектов социальной политики.

Таким образом, на втором этапе реформирования целевые ориентиры стратегического планирования казахстанских социальных трансформаций были связаны с повышением уровня социального обеспечения населения за счет средств государственного бюджета, обязательных и добровольных взносов работодателя и/или работников; расширением охвата населения социальным обеспечением; снижением уровня бедности; улучшением условий и повышением безопасности труда; сокращением теневой занятости; снижением уровня безработицы; повышением качества предоставляемых социальных услуг; развитием страхования социальных рисков и страхового рынка; созданием в системе социального обеспечения единой персонифицированной системы учета и контроля социальных выплат и отчислений.

**Особенности нормативной правовой базы социальной защиты РК в 2010-е годы.** Что касается нормативной правовой базы, регулирующей процессы трансформации социальной сферы Казахстана в 2010-е годы, то здесь особое место занимает принятие законов, направленных на совершенствование отношений в сфере социального обеспечения.

Перечислим их. «О миграции населения» (2011 год), «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (2013 год), «О профессиональных союзах» (2014 год), «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях» (2015 год), «О занятости населения» (2016 год), «Об обязательном социальном страховании» (2019 год), «О ветеранах» (2020 год). Следует подчеркнуть, что в этот же период принят комплекс поправок в части предоставления адресной социальной помощи [7].

Особо необходимо указать на то, что сфера социального обеспечения РК регулируется множеством законодательных документов, в числе которых 17 законов, более 100 подзаконных нормативных правовых актов.

Столь большой объем и определенная разрозненность положений, закрепленных в социальном законодательстве РК, делают его нормативный правовой аппарат регулирования громоздким, что обуславливает наличие в нем противоречий и пробелов. Такие специфические черты казахстанского социального законодательства вызывают затруднение в его практическом эффективном правоприменении. Эти обстоятельства детерминируют актуальную задачу оптимизации и пересмотра нормативного правового аппарата, регулирующего социальную сферу РК.

Анализ особенностей развития социальной политики РК с 2011 года и по настоящее время выявляет факт перманентного внимания вопросам совершенствования системы социального обеспечения.

Так, в области политики в сфере труда и занятости в целях формирования принципиально новой модели трудовых отношений ключевые задачи были связаны с построением Общества Всеобщего Труда [8]. В рамках такой модели предполагаются продуктивная занятость, высокая производительность труда и инклюзивный экономический рост.

Следует подчеркнуть, что социальная политика в полном своем содержании ставит целью интеграцию социальных групп. Это означает создание общегражданской идентификации, рационализацию функционирования аппарата государственных органов и более активное участие общества в делах нации, в делах государства [2; 9]. Ключевую роль в этом направлении может и должен сыграть Социальный кодекс Республики Казахстан, проработка базовых положений которого ведется в настоящее время.

В целях эффективной превенции социально-экономического неблагополучия Правительство Казахстана в течение многих лет поднимало размеры минимальной оплаты труда и минимальной пенсии в соответствии с повышением стоимости минимальной потребительской корзины.

Стратегическая миссия социальной политики заключается в том, что весь комплекс мер, реализуемых Правительством страны по социальной поддержке населения, должен способствовать стабильному социальному благополучию населения и предотвращению возникновения новых социальных проблем [9].

В процессе социальных реформ существенное место занимало внимание к лучшему международному опыту. Но, как отмечается в официальных документах, процесс реформ всегда нацелен на устранение недостатков и проблем в уже существующем поле социальной защиты. Обратимся в этих целях к опыту реформирования системы социальной защиты в Финляндии.

**Контент-анализ официальной риторики кабинета премьер-министра Финляндии в части реформ системы социальной защиты.** В этой благополучной североевропейской стране в течение последних лет идет реформа системы социального обслуживания и социального обеспечения населения.



Политические реформы и трансформации в сфере финской социальной политики, провозглашенные правительством Юхи Сиппиля, неоднозначно в части их преемственности трансформировались в инициативах кабинета премьер-министра Финляндии Санны Марин, вступившей в должность в декабре 2019 года.

Современная официальная риторика, озвучиваемая на государственных информационных порталах финского правительства в части реформ системы социального обеспечения, сконцентрирована вокруг тезиса о том, что социальная справедливость и обеспечение средств к существованию перед лицом социальных рисков занимают центральное место в реформировании системы социального обеспечения Финляндии.

В финских государственных программных документах подчеркивается, что социальное обеспечение представляет собой стратегические инвестиции в будущее, которые позволяют человеку жить более полноценной жизнью, расширяют его свободу и инклюзивность таким образом, чтобы он полноценно и долго мог служить обществу в целом.

На самом высоком правительственном уровне подчеркивается, что социальная справедливость и обеспечение средств к существованию перед лицом социальных рисков занимают центральное место в реформе социального обеспечения Финляндии. В частности, крайне важно повысить надежность, полноту и понятность системы социальной защиты.

В качестве причин необходимости нового реформирования финской системы социального обеспечения в официальных документах кабинета премьер-министра Финляндии названы следующие.



Во-первых, изменение трудового поля в целом бросает вызов определениям, используемым в сфере социального обеспечения и функционировании системы.

Во-вторых, услуги и льготы разрабатывались ранее разными темпами и, как правило, по отдельности. Но сейчас их функциональность должна быть улучшена для удовлетворения потребностей людей.

В-третьих, в действующей системе социальной защиты Финляндии, как указано в официальных источниках, человека, нуждающегося в поддержке, не всегда своевременно встречают, и он может не иметь возможности получить необходимую ему услугу или пособие. В худшем случае он останется совсем без поддержки.

В-четвертых, низкий уровень базовой безопасности и сложность финской системы социального обеспечения повысили роль поддержки доходов. Первоначально задуманная как крайняя и краткосрочная поддержка средств к существованию в конечном счете стала долгосрочным дополнением к основной поддержке.

Финская система социального обеспечения, указано в официальном документе кабинета премьер-министра С. Марин, сложна и трудна для понимания.

Фрагментарность и непредсказуемость усиливаются из-за вариативности и множественности жизненных ситуаций и при пересечении отраслевых границ. Особо подчеркнуто, что устойчивость государства всеобщего благосостояния требует высокой занятости населения.

Поэтому правительство запускает реформу социального обеспечения, в которой будут использованы результаты и рекомендации, полученные в рамках комплексных исследовательских проектов.

Реформа социальной сферы в Финляндии готовилась на основе масштабных исследований от парламентского комитета. Подготовка осуществляется межадминистративно и широко, с использованием опыта различных областей.

Парламентский комитет занимается базовым обеспечением, обеспечением доходов, поддержкой доходов, а также связью и финансированием между ними, улучшением текущей координации услуг с пособиями. В работе должны учитываться особые группы, которые в существующей системе остаются без должного внимания.

Следует заметить, что этот комитет не занимается вопросами пенсий по старости. Это полномочия другой инстанции. Работа комитета направлена на структурное и функциональное развитие социального обеспечения в долгосрочной перспективе. Для этого будут составлены дорожная карта и промежуточные цели на два парламентских срока, на которые у действующей власти будет время отреагировать [10].

”  
**ФИНСКАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ, УКАЗАНО В ОФИЦИАЛЬНОМ ДОКУМЕНТЕ КАБИНЕТА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА С. МАРИН, СЛОЖНА И ТРУДНА ДЛЯ ПОНИМАНИЯ.**  
 ”





Цель реформы финской системы социального обеспечения – более четкая и функциональная, чем нынешняя, с точки зрения человека система, позволяющая согласовывать работу и социальное обеспечение в изменяющихся жизненных ситуациях.

Социальное обеспечение в современной Финляндии должно внести свой вклад в удовлетворение потребностей людей в их социальном участии и актуальности, а также в поддержке занятости, предпринимательства, активности, независимости и обучении на протяжении всей жизни во всех ситуациях.

Цель новой финской реформы состоит в том, чтобы выполнение работы было более прибыльным, чем сейчас, и чтобы в руках человека оставалась четко предсказуемая сумма дохода.

Социальное обеспечение должно гарантировать предсказуемую безопасность людей на разных этапах жизни и изменение жизненных ситуаций без ненужных перерывов и административных препятствий. Парламентский комитет исследует и готовит необходимые меры для унификации законодательства об основных социальных пособиях одного уровня. В этом контексте в рамках реформы рассматриваются и другие дотации, в частности, связанные с учебой. Определение пособий, основанных на доходах, будет унифицировано.

Финская реформа социальной сферы обеспечивает лучшую интеграцию льгот и услуг, относящихся к социальному обеспечению, таких как трудоустройство, образование и здравоохранение, реабилитация, консультирование по долгам и социальная работа, и более гибкую и сво-

временную связь с другими видами социального обеспечения. Получение нужной услуги должно быть возможным независимо от выгоды.

Реформа поддерживает баланс индивидуальных прав и обязанностей таким образом, чтобы это также соответствовало улучшению государственных финансов и занятости. В дополнение к базовому обеспечению также необходимы субсидии, основанные на потребностях.

Социальное обеспечение должно нести ответственность за основные обязательства по обеспечению средств к существованию и ухода в соответствии с Конституцией. Реформа осуществляется без снижения уровня базовой безопасности и направлена на снижение потребности в долгосрочной поддержке доходов. Цифровизация делает социальное обеспечение более понятным и доступным для людей. Особое внимание уделяется тому, чтобы языковые права и доступность услуг на языке клиента были реализованы.

Существенное внимание уделяется общей жилищной поддержке, но в более индивидуальном направлении. Принимается во внимание влияние поддержки на другие льготы. В рамках общей базовой безопасности жилищная поддержка финских граждан должна обеспечивать доступное и достаточно качественное жилье для всех. Поддержка должна быть развита таким образом, чтобы улучшались стимулы к работе. Парламентский комитет исследует потребности развития общего жилищного пособия отдельно от других пособий. Субсидирование жилья тесно связано с жилищной политикой. Приведем конкретные цифры.

В качестве целей финских реформ заявлены в том числе обеспечение средств к существованию пожилых людей и сокращение бедности. Для их достижения правительство потратит 183 миллиона евро на увеличение самых маленьких пенсий примерно на 50 евро в месяц в нетто-сумме. По оценкам, увеличение будет применяться до ежемесячной пенсии в размере около 1000 евро. Повышение будет осуществляться через национальную пенсионную и гарантированную пенсионные системы.

В Финляндии в ближайшие месяцы будет начато исследование по трем направлениям о том, как можно улучшить положение тех, кто получает самые маленькие профессиональные пенсии в рамках профессиональной пенсионной системы. В рамках этого исследования будут изучены способы увеличения на 100 евро профессиональных пенсий, не достигающих сейчас 1400 евро, без увеличения отчислений в профессиональные пенсионные фонды. Объединение муниципальной и частной пенсионных систем готовится на основе предложений рабочей группы по разделению пенсионных систем. В официальных документах Финляндии также указано, что нынешний размер пенсий артистов и спортсменов будет увеличен. В запланированном исследовании будет уточнено положение лиц, чья общая пенсия ниже уровня гарантированной пенсии. Ключевыми целями профессиональной пенсионной политики являются устойчивая финансовая зависимость, адекватный уровень

пенсий, устойчивость финансирования и справедливость между поколениями. Правительство готовит изменения в профессиональное пенсионное законодательство в трехстороннем порядке.

Следующие цели современной финской реформы социальной защиты – улучшение положения семей с детьми и повышение благосостояния одиноких родителей и многодетных семей. Финское государство улучшает условия жизни малообеспеченных семей с детьми. Правительство следит за развитием жилищных условий семей с детьми и последовательно работает над снижением уровня бедности в семьях с детьми в течение срока своего правления, при этом оценивает влияние на детей во всех процессах принятия решений.

Увеличение пособия на ребенка для родителей-одиночек увеличивается таким образом, что семьи, зависящие от поддержки дохода, также получают выгоду от увеличения пособия на ребенка. Увеличены детские пособия на четвертого и пятого ребенка. Пособие на содержание будет увеличено, повысят и опекунское пособие на обучение.

Третья цель социальных реформ Финляндии связана с сокращением неравенства. На практике это означает то, что сокращение бедности и неравенства является главной целью, которой руководствуются все правительственные решения кабинета премьер-министра Финляндии Санны Марин.

Правительство Финляндии увеличивает базовую безопасность. Учебное пособие будет привязано к индексу 2020 года наполовину, а затем и в полном объеме. Правительство оценивает возможности новых инвестиций в рамках расходов на сокращение бедности и неравенства в связи с каждой бюджетной строкой. Особой миссией в правительственных документах Финляндии наделены меры по координации трудового дохода и социального обеспечения. В частности, речь идет об упрощении координации оплачиваемой работы, предпринимательства и других форм дохода в системе социального обеспечения, особенно в отношении пособий по безработице.

Финны реформируют договорное страхование по безработице таким образом, чтобы те категории занятых, в трудовой практике которых не предусмотрен контроль рабочего времени, не были исключены из посредничества. Важно, чтобы различный месячный рабочий ритм рабочего времени применялся к работникам одинаково. Цель реформы – компенсировать финансовые потери, вызванные безработицей, а не закрепить уровень зарплаток.

Следующей мерой становится продолжение развитие комбинированного страхования в реформе социального обеспечения. С этой целью изучаются альтернативы улучшения социального и пенсионного обеспечения предпринимателей.

В Финляндии будут продолжать развивать условия труда, которые являются необходимым условием для получения пособия по безработице.

Финны реформируют договорное страхование по безработице таким образом, чтобы те категории занятых, в трудовой практике которых не предусмотрен контроль рабочего времени, не были исключены из посредничества. Важно, чтобы различный месячный рабочий ритм рабочего времени применялся к работникам одинаково.

Цель – лучше учитывать изменения на рынке труда и возможности цифровизации.

В ближайшее время будет проведено дополнительное исследование возможностей перехода на общее страхование по безработице, связанное с заработком, для всех, кто выполнил условия труда.

Ключевые итоги по актуальности реформ системы социального обеспечения Финляндии в финской официальной аналитике звучат в следующих коннотациях.

Низкий уровень базовой безопасности и сложность системы повысили роль поддержки доходов. Сложность системы пособий часто связана с сочетанием различных пособий и/или других видов доходов или переходов между ними. Базовую безопасность необходимо развивать, не снижая ее уровня. Кроме того, реформы должны охватить обеспечение защиты персональных данных.

В Финляндии будет реализована комплексная реформа поддержки средств к существованию, которая обеспечит адекватную защиту последней инстанции и своевременное обслуживание людей, нуждающихся в социальной поддержке.

Будут выяснены причины зависимости молодежи от поддержки доходов и способы ее снижения. Уточнят защитную подсистему обеспечения жизнедеятельности и снимут препятствия для работы. Предполагается внесение необходимых изменений в законодательство, чтобы способствовать использованию цифровых технологий и искусственного интеллекта при подаче заявок, обработке и принятии решений о пособиях по социальному обеспечению. Будут унифицированы понятия «пособие» и «периоды выплаты» (например, условия процесса подачи заявления, понятия дохода и семьи, даты и время выплаты, включая праздничные дни). В случае пособий, основанных на заслугах, требуется трехстороннее сотрудничество в целом. Правительство Финляндии заботится о соответствии взаимосвязей между заработком и базовым страхованием. В результате реформ клиенту предлагаются более понятные цифровые платформы и возможность подать заявку на несколько льгот с помощью одного приложения, при этом повышая прозрачность системы. Будет применяться регистр доходов в системе социального обеспечения, особенно в отношении нетипичных трудовых отношений. В реформе социальной защиты Финляндии информативность регистра доходов будет расширена, особенно с точки зрения смены работы.

Приведенный выше контент-анализ официальных документов кабинета премьер-министра Финляндии в части реформ социальной сферы страны фиксирует актуальную целевую риторику и ключевые ориентиры изменений, направленные на усиление равенства и справедливости в социальной защищенности граждан Финляндии.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что нынешняя экономическая ситуация не позволяет говорить о том, что в Казахстане уже сформировано социальное государство, сам факт провозглашения республики социальным государством свидетельствует о том, что интересы, потребности граждан, народа в целом являются главным приоритетом в преобразовании общественной жизни. Авторы подчеркивают, что финская риторика касательно трансформаций системы соцзащиты достаточна схожа с казахстанским контентом в части реформирования социальной сферы. Различия же имеют место быть в экономических индикаторах, размерах дотаций и пособий. Но это уже индивидуальные страновые особенности экономического характера.

Современная парадигма социальной политики в свете Послания Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева «Мы строим Справедливый Казахстан с открытой конкуренцией и равными возможностями для каждого» [11] наталкивает на идею «универсального базового дохода», то есть всеобщую защиту всех жителей от бедности и социального неравенства. В области семьи, образования, политики в области здравоохранения и социального обеспечения эта идея выражается в усилении внимания качеству и доступности социальных услуг для граждан. Передовой опыт Финляндии здесь также весьма уместен, но с учетом казахстанской уникальности и локальных особенностей.

Эта идея может иметь эффективные перспективы своего развития в условиях цифровой экономики и содержит в себе большой потенциал для развития Справедливого Казахстана.

Следует подчеркнуть, что социальные программы, обеспечивающие защиту от новых социальных рисков, на европейском и евразийском пространствах все еще находятся на стадии развития, но этот вопрос все чаще оказывается в центре общественных дебатов [12].

И в Казахстане, и в Финляндии социальные риски стали более неоднородными и, следовательно, все менее и менее предсказуемыми. Экономический и политический кризис, который присутствовал в мире в последние годы, также вызвал ряд дискуссий о поиске новых путей, создании новых моделей справедливого государства. Страны реализуют этот поиск на основе сочетания ресурсов локального и глобального характера.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. UNESCO. 5 февраля 2015. [В Интернетe]. URL: <https://ru.unesco.org/themes/socialnye-preobrazovaniya> (дата обращения: 28 августа 2022).
2. Исмагамбетов Т., Нысанбек У. Социальная политика как фактор формирования казахстанской идентичности // Аль-Фараби, журнал социально- гуманитарных исследований. 2020. № 3. Р. 91.
3. Адилова Л.Г. Особенности становления социальной политики в Казахстане // Проблемы политической науки. Вестник КазНПУ им. Абая. 2017. №2. Р. 112.
4. Программа действий Правительства Республики Казахстан по углублению реформ на 1996–1998 годы. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» МЮ РК. 1995. [В Интернетe]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002680> (дата обращения: 27 августа 2022).
5. Постановление Правительства Республики Казахстан №819. Об утверждении Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК. 12 мая 1997. [В Интернетe]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P970000819> (дата обращения: 27 августа 2022).
6. Программа дальнейшего углубления социальных реформ в Республике Казахстан на 2005–2007 годы. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК. 2004. [В Интернетe]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001241> (дата обращения: 2 сентября 2022).
7. Указ Президента Республики Казахстан от 15.10. 2021 № 674 «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года» // Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК, 2021. [В Интернетe]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 27 августа 2022).
8. Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. Kazinform. 10 июля 2012. [В Интернетe]. URL: [https://www.inform.kz/ru/social-naya-modernizaciya-kazahstana-dvadcatshagov-k-obschestvu-vseobschego-truda\\_a2478336](https://www.inform.kz/ru/social-naya-modernizaciya-kazahstana-dvadcatshagov-k-obschestvu-vseobschego-truda_a2478336) (дата обращения: 2 сентября 2022).
9. Кожаметова А. А. О механизмах социальной защиты населения в Республике Казахстан //Эпоха науки. 2019. № 18. Рр. 18–22.
10. Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa» VALTIONEUVOSTO Statsrådet, 2020. [В Интернетe]. URL: <https://valtioneuvosto.fi/marininhallitus/hallitusohjelma/sosiaaliturvan-uudistaminen>. (дата обращения: 3 сентября 2022).
11. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 1 сентября 2022. [В Интернетe]. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 28 сентября 2022).
12. Boloni G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States, Policy and Politics, 33, 2005, 466.



# ТОЛКОВАНИЕ НОРМ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ ПРАВОВЫХ РЕФОРМ ПРЕЗИДЕНТА КАЗАХСТАНА КАСЫМ-ЖОМАРТА ТОКАЕВА



## **Марат Абсаттаров**

*Корпоративный секретарь акционерного общества «Фонд науки» при Министерстве науки и высшего образования РК, кандидат юридических наук.*

*В 1995 году окончил Казахский национальный университет имени аль-Фараби, в 1997 году – магистратуру Университета Ренн 1 (Франция).*

*В разные годы занимал государственные должности в аппарате Сената Парламента РК, Администрации Президента РК и областном акимате, а также работал заместителем директора и директором департамента Министерства связи и информации РК, Министерства культуры и спорта РК.*

*Принимал непосредственное участие в правовой экспертизе и подготовке законодательных актов и подзаконных нормативных правовых актов.*

*Автор более 70 научных и научно-популярных работ, в том числе двух брошюр и монографии «Суд Европейских сообществ: теория и практика».*

*Круг научных интересов: европейское, интеграционное и сравнительное право.*

## **АННОТАЦИЯ**

В этой статье рассматриваются проблемы толкования нормативных правовых актов в контексте национального законодательства Казахстана и инициированных Главой государства реформ. Данная проблематика, несмотря на проводимые реформы в сфере административной юстиции, которые направлены на защиту прав и законных интересов граждан, по-прежнему остается в центре внимания как юристов-практиков, так и ученых-правоведов. Тем временем правильное понимание норм законодательства существенно влияет на их единообразное применение и, соответственно, реализацию прав и свобод граждан.

## **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

толкование нормативных правовых актов, административная юстиция, административный суд

## ВВЕДЕНИЕ

Теоретические и практические аспекты проблематики официального толкования и интерпретации норм национального законодательства, в особенности законов, продолжительное время оставались предметом острых дискуссий. И, по всей видимости, к данному вопросу по-прежнему не найден однозначный подход, несмотря на поступательное развитие в этом направлении. С одной стороны, вполне логично, что казахстанское законодательство развивается поэтапно, учитывая предысторию национальных правовых конструкций, зарубежный опыт, а также опыт сложившихся традиционных классических правовых моделей системы права. С другой стороны, в контексте объявленных Президентом Казахстана правовых реформ решение обозначенных аспектов становится еще актуальнее.

Сегодня в ходе проводимых по инициативе Президента страны реформ защита прав, свобод и законных интересов граждан становится одним из основных приоритетов. Правильное понимание норм законодательства существенно влияет на их единообразное применение и, соответственно, на полноценную реализацию гражданами своих прав.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть некоторые вопросы толкования норм законодательства, которые, если исходить из моделей континентальной системы права, тесно взаимосвязаны с административной юстицией, начавшей с недавнего времени функционировать по-новому.

В рамках настоящей статьи на основе системного и сравнительного методов исследования рассмотрены ключевые подходы к толкованию нормативных правовых актов в контексте правовых реформ Президента Казахстана Касым-Жомарта Токаева.

## ТОЛКОВАНИЕ ПРАВОВЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ

Касательно официального толкования норм, относящихся к категории конституционно-правовых, и соответствия норм законодательства Основному закону изначально имеется определенность, поскольку эти вопросы входят исключительно в круг полномочий высшего судебного органа конституционного контроля (Конституционного Совета РК, который с июня 2022 года преобразован в Конституционный Суд РК), осуществляемого посредством конституционного судопроизводства. Текст статьи 72 Конституции Казахстана 1995 года с самого начала недвусмысленно и прямо предусматривал, что Конституционный Совет страны (с июня 2022 года – Конституционный Суд) дает официальное толкование норм Конституции [1]. Кроме того, одно из его решений гласит, что право официального толкования норм Конституции предоставлено исключительно высшему органу конституционного контроля [2]. Наряду с этим

он рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики; рассматривает на соответствие Конституции принятые Парламентом и его палатами постановления; рассматривает до ратификации международные договоры на соответствие их Конституции.

Конституционная реформа дополнила круг субъектов, наделенных правом обращения в высший судебный орган конституционного контроля. Так, если ранее таким правом обладали Президент, председатели Сената и Мажилиса, депутаты Парламента (не менее одной пятой части от общего числа депутатов) и Премьер-министр, то теперь правом обращения в Конституционный Суд с запросом об официальном толковании конституционных норм наделена и Генеральная прокуратура РК.

Наиболее существенными поправками обновленной Конституции (новые пункты 3–5 статьи 72 Конституции), нацеленными на обеспечение конституционных прав и свобод граждан, стала возможность обращения в Конституционный Суд на предмет соответствия Конституции действующих нормативных правовых актов, дополнительно предусмо-



трев такую возможность за самими гражданами, Уполномоченным по правам человека и Генеральной прокуратурой. Представляется целесообразным обратить внимание, в каких случаях перечисленные субъекты обращения могут выступать инициаторами.

Касательно граждан, они могут обратиться о признании нормативного правового акта или его отдельных положений противоречащими конституционным нормам в том случае, если данный акт непосредственно затрагивает закрепленные Конституцией их права и свободы. Уполномоченный по правам человека инициирует аналогичную процедуру на предмет соответствия Конституции нормативных правовых актов, в целом затрагивающих закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Генеральная прокуратура, исходя из текста пункта 4 статьи 72 Основного закона, наделена таким правом в целом, то есть может инициировать обращение в Конституционный Суд по любому нормативному правовому акту.

Создается впечатление, что до реформы в основном превалировал и осуществлялся предварительный (a priori) конституционный контроль, а именно до подписания Главой государства принятых Парламентом законов. Таким образом, можно констатировать, что механизм последующего (a posteriori) конституционного контроля за конституционностью действующего законодательства (в том числе подписанных и вступивших в силу законов), включив в него граждан, Уполномоченного по правам человека и Генеральную прокуратуру, становится значительно гибче и приобретает инклюзивный характер. Справедливости ради следует отметить, что предварительный механизм конституционного контроля в виде преюдициальной процедуры все же был предусмотрен Конституцией страны.

Конституционный Суд (ранее – Совет) является своего рода одним из «верховных хранителей» конституционной законности, но не единственным судебным органом, призванным ее гарантировать. Согласно статье 78 Конституции Казахстана, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Суд с представлением о признании этого акта неконституционным. Подобное положение сопоставимо с существующей во французском законодательстве преюдициальной процедурой и преюдициальным иском о толковании.

Преюдициальная процедура заключается в том, чтобы, избегая повторных процессуальных действий, приостановить производство по находящемуся на рассмотрении делу и, соответственно, судебное разбирательство по существу до того момента, пока возникший вопрос о потенциально возможной неконституционности нормативного правового акта не будет решен высшей конституционной юрисдикцией.



**Касательно граждан, они могут обратиться о признании нормативного правового акта или его отдельных положений противоречащими конституционным нормам в том случае, если данный акт непосредственно затрагивает закрепленные Конституцией их права и свободы.**

Но почему-то норма, предусматривающая последующий конституционный контроль, была внесена в конституционно-правовое поле Франции лишь в 2008 году (статья 61-1 Конституции Французской Республики) [3]. Если говорить в общих чертах, во Франции для таких случаев определен практически аналогичный порядок процедуры: если при рассмотрении дела в суде общей юрисдикции утверждается, что какая-либо законодательная норма наносит ущерб гарантируемым Конституцией правам и свободам, Государственный Совет или Кассационный Суд могут направить соответствующий запрос в Конституционный Совет Французской Республики. И только после его решения приостановленное в суде общей юрисдикции производство по делу может быть возобновлено и рассмотрено по существу.

Конечно, на практике подобный порядок в целом может замедлить ход и негативно повлиять на продолжительность судебного разбирательства, вместе с тем он призван обеспечить и гарантировать основную цель и задачу – конституционные права и свободы граждан. К тому же следует подчеркнуть немаловажный момент, что данная преюдициальная процедура выступает в качестве дополнительной гарантии конституционных прав и свобод граждан.

### **ТОЛКОВАНИЕ ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Если вопрос относительно толкования норм Конституции Казахстана и необходимости соответствия ей иных нормативных правовых актов не вызывает двусмысленности, поскольку Основной закон четко дает ответ на этот вопрос, остается открытым и не до конца решенным вопрос о толковании правовых актов, в особенности законодательных актов, или их отдельных норм и положений.

До 2016 года действовал Закон РК «О нормативных правовых актах», предусматривавший систему иерархии нормативных правовых актов. Так, пункты 3–5 статьи 44 этого закона в качестве условия предусматривали, что нормы законодательных актов, то есть законов, должны толковаться в полном соответствии с Основным законом страны, а подзаконных актов – в полном соответствии с законодательными актами.

При этом официальное толкование нормативных правовых актов имеет обязательный характер при реализации содержащихся в них правовых норм, в том числе при их применении [4].

Однако в компетенцию и в функции какого государственного органа входит данный вопрос? Согласно статье 45 названного закона Конституционный Совет Республики Казахстан дает официальное толкование норм Конституции, а официальное толкование подзаконных актов дают органы или должностные лица, их принявшие (издавшие). Таким образом, только государственные органы, в чьи функции входит нормотворческая деятельность, были наделены правом официального толкования нормативных правовых актов, ограничиваясь только подзаконными актами.

В итоге наблюдалось наделение государственных органов, регулирующих сферу определенных общественных взаимоотношений через принятие (издание) подзаконных актов и тем самым априори обладающих дискреционными полномочиями, функцией официального толкования подзаконных актов, которые издают и/или принимают. Подобная ситуация имплицитным образом расширяла функции и компетенцию государственных органов, в особенности центральных и местных исполнительных органов, поставив их в ранг судебных или квазисудебных органов. Это, в свою очередь, противоречило сложившимся системам классической модели административной юстиции большинства зарубежных стран, в том числе Суда Европейского союза, вобравшего в себя правовые модели и конструкции административной юстиции государств-членов, согласно которым официальное толкование нормативных правовых актов, за исключением конституционных норм, является прерогативой высших административных судов/трибуналов или квазисудебных органов.

Помимо прочего, вопрос толкования законов и законодательных актов в целом оставался открытым, поскольку в действовавшем законодательстве о нормативных правовых актах не был указан орган, в компетенцию которого входило бы официальное толкование норм законодательных актов, и по настоящее время это является пробелом действующего права в данной сфере.

В этой связи в Парламенте страны неоднократно возникала живая полемика вокруг вопроса об определении субъектов официального толкования законов или отдельных его норм и положений. Итогом дискуссий при обсуждении в Мажилисе Парламента законопроекта «О нормативных правовых актах» стало обращение Председателя нижней палаты в Конституционный Совет об официальном толковании статей 53–57 Конституции Казахстана, в котором поднимался вопрос о возможности или невозможности наделения Парламента функцией по толкованию законов. Исходя из того, что, по мнению высшего органа конституционного контроля, Конституция Республики Казахстан не предусматривает наделение Парламента правом официального толкования законов,



Конституционный Совет постановил, что расширение полномочий Парламента и его палат, в том числе наделение Парламента правом официального толкования законов, возможно лишь путем внесения изменений в Основной закон [5].

Принятый в 2016 году новый Закон РК «О правовых актах» вместо понятия «официальное толкование» касательно правовых актов использует понятие «официальное разъяснение» [6]. По всей видимости, в законодательстве термин «официальное толкование» теперь применим только в отношении Конституции и конституционных норм. Новый закон к тому же уточняет пределы официального разъяснения, в частности, пункты 2 и 3 статьи 58: акты официального разъяснения нормативных правовых актов не устанавливают нормы права и не восполняют пробел в законодательстве; официальное разъяснение нормативного правового акта дается исключительно в целях уяснения, уточнения содержания норм права, не может изменять смысл норм права и выходить за пределы разъясняемой нормы.

Если в предыдущем законе не было определено, какой государственный орган уполномочен давать официальное толкование норм законодательных актов, то пункт 6 статьи 58 нового закона прямо предусматривает, что порядок и условия официального разъяснения нормативных правовых актов не распространяются на разъяснение законов, которое должно осуществляться в соответствии с Законом РК «О прокуратуре». Как и прежде, другие государственные органы могут давать в пределах своей компетенции разъяснения нормативных правовых актов, но только в отношении конкретных субъектов или применительно к конкретной ситуации, такие разъяснения не имеют обязательной юридической силы и носят рекомендательный характер, а за Конституционным Советом сохраняется право официального толкования норм Конституции.

### СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК СПОСОБ ТОЛКОВАНИЯ

Дополнительно следует отметить, что вопрос о толковании правовых норм частично содержится и в другом законодательном акте и касается норм гражданского законодательства. Например, пункты 1 и 2 статьи 6 Гражданского кодекса РК определяют, что нормы гражданского законодательства должны толковаться в соответствии с буквальным значением их словесного выражения, а при возможности различного понимания слов, применяемых в тексте законодательных норм, предпочтение отдается положению, отвечающему положениям Конституции РК и основным принципам гражданского законодательства. Хотелось бы обратить внимание на пункт 2 этой статьи Гражданского кодекса, который гласит, что при выяснении точного смысла нормы гражданского законодательства необходимо учитывать ее истолкование в судебной практике [7].

В этой связи надо сказать, что судебная практика (судебный прецедент) во многих случаях, хоть и не является прямым источником права в странах континентальной правовой системы, но все же играет важную роль, поскольку порой влияет не только на практические, но и на концептуальные, научно-теоретические подходы и в последующем может оказать существенное влияние на развитие национальной правовой системы посредством внесения изменений в законодательство. В ходе обобщения судебной практики исследуются вынесенные судебные акты, разъясняются суть закона и отдельных его норм с целью правильного понимания его содержания и единообразного применения, критериями которых нижестоящим судам следует руководствоваться при рассмотрении судебных дел. Судьи, конечно же, сохраняя свободу решения, не обязаны строго следовать наработанной и обобщенной практике, но неизбежно находятся под ее сильным влиянием, из-за чего судебный прецедент в континентальной правовой системе, с определенной долей условности, порой рассматривается в качестве источника права [8].

В Казахстане, который относится к вышеназванной правовой системе, изучение и обобщение судебной практики осуществляются Верховным Судом и областными судами. Согласно Конституционному закону «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» Верховный Суд, являющийся высшим судебным органом общей юрисдикции, дает разъяснения по вопросам судебной практики в виде нормативных постановлений, которые принимаются на пленарном заседании [9]. Помимо этого, представляется необходимым подчеркнуть, что согласно Закону РК «О правовых актах» нормативные постановления Верховного Суда, являясь составной частью законодательства, относятся к основным видам нормативных правовых актов и находятся, как и нормативные постановления Конституционного Суда, вне иерархии нормативных правовых актов. Таким образом, можно заметить, что законодательство Казахстана косвенным образом признает функцию официального толкования или разъяснения законодательных актов за высшим судебным органом общей юрисдикции.

Представляется вполне возможным, что такая тенденция будет усиливаться в ходе дальнейшего развития административной юстиции Казахстана. И это вполне логично, поскольку административная юстиция – это один из ключевых элементов не только в решении публично-правовых споров, но также является одним из важных элементов правового государства и государственного управления. Высшие судебные органы административной юстиции, как показывает опыт зарубежных стран континентальной правовой системы, являются субъектами законотворческой деятельности, так как осуществляют консультативные полномочия и функции при правительстве при подготовке законопроектов и других нормативных правовых актов, в ряде случаев по запросу правительства издают заключения по любым юридическим вопросам.

**ДАнный ПРИНЦИП  
МОЖНО ОХАРАКТЕРИ-  
ЗОВАТЬ СЛЕДУЮЩИМ  
ОБРАЗОМ: БРЕМЯ ДОКА-  
ЗЫВАНИЯ ОБОСНОВАН-  
НОСТИ И ЗАКОННОСТИ  
ПРИНЯТЫХ РЕШЕНИЙ  
(АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
АКТОВ), ДЕЙСТВИЙ ИЛИ  
БЕЗДЕЙСТВИЙ ЛОЖИТСЯ  
НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ  
ОРГАНЫ.**

В рамках реализации концепции «Слышащее государство» в 2020 году принят Административный процедурно-процессуальный кодекс, который предусматривает новые виды исков (об оспаривании; о принуждении; о совершении действия, о признании) и исходит из общепринятого принципа административной юстиции – «презумпции виновности государственного органа» [10]. Данный принцип можно охарактеризовать следующим образом: бремя доказывания обоснованности и законности принятых решений (административных актов), действий или бездей-

ствий ложится на государственные органы. Тем самым создается дополнительный механизм обеспечения и защиты прав и законных интересов граждан, которые в публично-правовых спорах потенциально являются слабой стороной.

### **РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ УЧАСТИЯ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В дополнение хотелось бы обратить внимание на еще один немаловажный момент, хоть и не имеющий прямого отношения к толкованию и деятельности административной юстиции. Как отмечалось ранее, органы публичной власти, обладая дискреционными полномочиями в виде разработки и принятия (издания) нормативных правовых актов, имеющих обязательную силу и затрагивающих широкий круг лиц, изначально находятся в более выгодном положении, в отличие от гражданина или юридического лица, чьи права и законные интересы могут быть потенциально затронуты этими данными нормативными правовыми актами.

Положительным моментом является тот факт, что в процессе подготовки постепенно формируется устойчивая процедура не только формального опубликования проекта разработанного нормативного правового акта в СМИ, но и необходимость его публичного обсуждения с НПО, заинтересованными объединениями и другими структурами. Конечно же, ранее действовавший Закон РК «О нормативных правовых актах», как и действующий в настоящее время Закон РК «О правовых актах», содержал такое требование, но оно соблюдалось государственными органами – разработчиками скорее формально и не могло оказать существенное влияние на содержательную часть проекта документа.

Публичное обсуждение с каждым разом носит менее формальный характер лишь с целью простого соблюдения процедуры разработки проектов нормативных правовых актов, поскольку наблюдается живая заинтересованность в их обсуждении, а порой вокруг некоторых проектов

нормативных правовых актов разворачиваются острые дискуссии. Это, в свою очередь, при их принятии (издании) требует учета высказанных мнений или поиска компромисса. Примечательным является и тот момент, что они касаются не только законопроектов, возможность принять участие в обсуждении которых существует в Парламенте страны, но и проектов подзаконных актов (проектов приказов министров и т. д.), разработка и процедура принятия которых несколько отличается от законопроектной работы. Конечно, все это превентивно полностью не снимет проблему потенциально возможных случаев необходимости в официальном толковании или разъяснении правовых норм, но позволяет частично минимизировать подобные случаи. К этому механизму следует дополнить введенный с 2021 года общественный мониторинг нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан [11]. Этот мониторинг вправе проводить общественные советы при государственных органах и, что очень важно, иные (то есть любые) заинтересованные лица, а результаты мониторинга ежегодно должны публиковаться на интернет-ресурсах соответствующих государственных органов.

## Выводы

Рассмотрев некоторые теоретические и практические аспекты проблематики официального толкования и интерпретации норм национального законодательства Казахстана, представляется возможным выделить ряд важных моментов. Прежде всего, следует отметить, что согласно законодательству официальное толкование Конституции страны и норм конституционно-правового поля относится исключительно к компетенции Конституционного Совета, и это прямо и недвусмысленно определено Основным законом и другими законодательными актами.

В ходе инициированных Главой государства Касым-Жомартом Токаевым реформ этот государственный орган конституционного контроля преобразован в Конституционный Суд, включив Генеральную прокуратуру в число субъектов обращения об официальном толковании конституционных норм. Более того, граждане непосредственно включены в механизм последующего (а posteriori) конституционного контроля, поскольку они вправе обратиться в Конституционный Суд по вопросам конституционности действующих нормативных правовых актов.

К сожалению, в казахстанском законодательстве продолжительное время не был предусмотрен государственный орган, в компетенцию которого входила бы функция официального толкования законов. И, по всей видимости, все еще сложно найти однозначный ответ на этот вопрос, поскольку в законодательстве вместо официального толкования законов теперь используется термин «официальное разъяснение». И при этом являются ли оба термина тождественными? Или же термин «официальное толкование» применим лишь к конституционным нормам?

Вместе с тем функция толкования законов косвенным образом признана за высшим судебным органом (Верховным Судом), который обобщает судебную практику и дает разъяснения в виде нормативных постановлений, являющихся составной частью национального законодательства. С июля 2021 года, в рамках реализации предложенной Президентом страны концепции «Слышащее государство», административная юстиция Казахстана функционирует принципиально по-новому, как один из механизмов обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, ориентируясь на общепринятые мировые практики. И вполне допустимо, что в процессе последующего развития административной юстиции вопросы официального толкования законов постепенно будут переданы в компетенцию высшего органа административной юстиции.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Казахстан 1995 года.
2. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 13.12.2001 №19 «Об официальном толковании пунктов 1 и 5 статьи 52, подпункта 4) пункта 1 статьи 72 и пункта 1 статьи 74 Конституции Республики Казахстан».
3. Gicquel Jean et Gicquel Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. – Paris: LGDJ, Lextenso, 2021. – 980p. – P. 895.
4. Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 №213-І «О нормативных правовых актах» (утратил силу Законом Республики Казахстан от 06.04.2016 №480-V).
5. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15.10.1997 №17/2 «Об официальном толковании статей 53–57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его палат».
6. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК.
7. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1994 №268-ХІІІ.
8. Марченко М.Н. *Источники права*. – Москва: Проспект, 2006. – 760с. – С. 432.
9. Пункт 1 статьи 17 и подпункт 3) пункта 1 статьи 22 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года №132.
10. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VІ.
11. Пункты 1-1, 2 и 3 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК.



Фонд имени Конрада Аденауэра является политическим фондом Федеративной Республики Германия.

Своими программами и проектами Фонд активно и действенно способствует международному сотрудничеству и взаимопониманию.

В Казахстане Представительство Фонда начало свою работу в 2007 году по приглашению Правительства Республики Казахстан. Фонд работает в партнерстве с государственными органами, Парламентом РК, организациями гражданского общества, университетами, политическими партиями, предприятиями.

Основной целью деятельности Фонда в Республике Казахстан является укрепление взаимопонимания и партнерства между Федеративной Республикой Германия и Республикой Казахстан путем сотрудничества в области политического, образовательного, социального, культурного и экономического развития, способствуя тем самым дальнейшему развитию и процветанию Казахстана.

Приоритетными направлениями деятельности Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане являются:

- Консультирование по вопросам политики и работы партий
- Межпарламентский диалог
- Энергетика и климат
- Местное самоуправление
- Политическое образование
- СМИ (Медиа)
- Местная стипендиальная программа Sur-Place



Адрес:

Представительство Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане  
пр. Кабанбай батыра, 6/3 – 82  
010001 г. Астана  
Казахстан



Контакты:

Info.Kasachstan@kas.de  
+7 (7172) 92–50–13  
+7 (7172) 92–50–31

<https://www.kas.de/ru/web/kasachstan/>





**Kazakhstan Journal**  
*of Foreign Studies*

[www.kisi.kz](http://www.kisi.kz)  
[www.kas.de](http://www.kas.de)