

8. Там же С.5-6

9. Насибов Н.Н. Внешнеэкономические связи административно-территориальных единиц государств-участников СНГ. // Московский журнал международного права №2, 2007г., С.83

10. Қуанғалиев Н. Упрощенный пропуск через границу распространяется только на жителей приграничных соседствующих районов. // Таможенно-налоговый бюллетень, №19-20, 2006г., С.21-22

11. Казахстанская и российская стороны продолжают согласовывать проект создания СЭЗ на границе Западного Казахстана и Саратовской области РФ. // Внешнеэкономическая деятельность в Казахстане: импорт. - №1(50), 2008. - С.1

12. Насибов Н.Н. Внешнеэкономические связи административно-территориальных единиц государств-участников СНГ. // Московский журнал международного права. - №2, 2007. - С.85.

13. Внешнеэкономическая деятельность в Казахстане: импорт. - №2, 2008. - С.15

14. Внешнеэкономическая деятельность в Казахстане: импорт. - №6, 2007. - С.1 www.interfax.kz

15. // Внешнеэкономическая деятельность в Казахстане: импорт. - №9, 2007. - С. 2 www.kazembassy.ru

16. // Внешнеэкономическая деятельность в Казахстане, №2, 2008г. С.9-10

17. Тезисы выступления заместителя Председателя КТК Айсағалиевой С.С. на конференции на тему «О перспективах развития трансасиатских и евро-азиатских транзитных перевозок через Центральную Азию на период до 2015г.» // Вестник по налогам, инвестициям и таможенному делу. - №7-9, 2007. - С.68

Мақала авторы Қазақстан Республикасының және Ресей Федерациясының аймақ аралық және шекараласынтымақтастықтарын реттеудің кедендік- құқықтық аспектілерін қарастырады.

Author of article makes research customs law on aspects of regulation between regions commonweals of the Republic of Kazakhstan and Russian Federation.

Д.А. Оспанова

УГРОЗА НАЦИОНАЛЬНЫМ ИНТЕРЕСАМ КАК ГЛАВНОЕ ОСНОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Это связано с тем, что в силу возникновения в нынешнем веке новых глобальных угроз человечеству (международный терроризм, природные и техногенные катастрофы, угроза глобального потепления и др.) все большее значение в современном мире приобретают вопросы безопасности личности, общества и государства.

Учитывая, что в ряду основ конституционного строя Республики Казахстан приоритетом обладает именно положение о правах и свободах человека как высшей ценности, причем принцип их уважения пронизывает все содержание Конституции РК (статьи 1, 12, 17, 39 и др.), в научной литературе делается вывод о том, что личность является главным звеном политических отношений, а потому «всякая политика, в чем бы она ни выражалась, в конечном итоге обслуживает интересы личности и ее сообществ» /1/. С другой стороны, в последнее время отмечается, что подобный подход к определению приоритетов правовой политики отнюдь не безупречен, ибо игнорирование национальных интересов недопустимо.

Отсюда следует, что на данном этапе вопрос заключается в поиске того компромисса, который позволил бы обеспечить допустимое сочетание интересов личности и государства с наименьшим ущербом для них. Важность решения этой проблемы объясняется тем, что от достижения оптимального компромисса прав человека и публичных интересов и, соответственно, известной гармонии общественного целого и конкретного индивида зависит нормальное функционирование и благополучие гражданского общества /2/.

Как известно, пункт 1 статьи 39 Конституции РК предусматривает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. В теории и практике отношения между государственной властью и личностью в сфере свободы должны регулироваться только законами. Закон есть нормативная формула прав человека /3/. На конституционном уровне принципиально определены основные контуры оснований, целей и пределов ограничений прав и свобод граждан, которые, однако, нуждаются в научном осмыслении и существенном уточнении, так как в юридической науке единого понимания этих вопросов пока достигнуть не удалось. Учеными, например, высказываются различные точки зрения как о сущности и содержании ограничения прав и свобод граждан, так и о перечне прав и свобод, которые могут быть (или, напротив, не могут быть) ограничены. Не выработано и ясных критериев ограничения прав и свобод граждан.

Следует также отметить и то обстоятельство, что несмотря на принятие в соответствии со статьями 44(17), 66 (1) Конституции РК, конституционных законов от 8 февраля 2003 года N 387 «О

чрезвычайном положении» и от 5 марта 2003 года № 391-ІІ «О военном положении», в научной литературе до сих пор отмечается необходимость разработки научно обоснованной концепции государственного управления в сфере обеспечения особых правовых режимов с учетом «осмысления собственного опыта и комплексного анализа законодательной практики ведущих стран мира» /4/. Представляется, что в рамках разработки такой концепции важное значение имеет определение методологически обоснованных и взвешенных подходов, которые позволили бы обеспечить объективное сочетание разумной достаточности мер государственного ограничения прав и свобод граждан.

В разное время и в различных государствах в зависимости от конкретно-исторических условий, политического строя и существующей правовой системы применялись такие термины, как «угроза», «кризис», «опасность», применительно к объектам, подлежащим защите, к которым, как правило, относятся конституционный порядок, общественная безопасность, нормальное функционирование государственных органов и т.д. Отсюда следует, что основной причиной ограничения прав и свобод граждан является возникновение какой-либо чрезвычайной ситуации (исключительной ситуации, экстремальной ситуации и т.п.) для государства и общества, основными признаками которой являются следующие обстоятельства: а) возникновение неблагоприятных условий (угроза или лишение определенных ценностей) для осуществления собственных интересов субъектов, направленных на их сдерживание и одновременно — на удовлетворение общественных интересов в охране и защите; б) негативный характер, предполагающий использование преимущественно принудительных, силовых средств; в) уменьшение объема возможностей, свободы, а значит, и прав человека, что осуществляется с помощью обязанностей, запретов, мер защиты, наказаний и т.п., сводящих разнообразие в поведении субъекта до определенного «предельного» состояния; г) направленность на охрану общественных отношений, индивидуальной и коллективной свободы /5/.

Таким образом, как одной из основных характеристик, так и объективным следствием чрезвычайной (экстремальной) ситуации признается ограничение прав и свобод граждан, направленное в зависимости от конкретных условий на устранение, нейтрализацию либо минимизацию ее последствий.

Следует отметить, что в советской юридической науке достаточно серьезное внимание уделялось обоснованию необходимости ограничения прав и свобод в особых условиях (реальной угрозы государственной или общественной безопасности, стихийных бедствий, угрозы распространения инфекционных заболеваний, взрывов, крушений и происшествий локального характера, нападения внешнего врага на СССР или его угрозы, военного или осадного положения), включая не только «сужение возможностей реализации некоторых прав и свобод», но и возложение на граждан дополнительных обязанностей, вызванных конкретными обстоятельствами особого положения /4/. Учитывая, что особые условия влияют не только на формы и методы деятельности аппарата управления, но и на права и обязанности граждан как объекта управления, В.И. Новоселовым еще в середине 70-х гг. XX в. высказывалось мнение о целесообразности разработки специального нормативного акта, регулирующего возникающие в этой связи отношения /6/. Весьма близки к современному пониманию объективные условия для ограничения прав граждан выделялись Ф.М. Рудинским, среди которых, на его взгляд, основными являлись такие существенные обстоятельства, как: а) борьба с правонарушениями; б) военное положение; в) эпидемии и стихийные бедствия /7/. И в последующем такой подход в целом имел преобладающий характер. Обоснованно обращается внимание на то, что ограничение прав и свобод граждан является необходимым элементом особых правовых режимов, поскольку, с одной стороны граждане объективно не имеют возможности в полном объеме реализовывать свои права (а в некоторых случаях их реализация приведет к образованию негативных последствий как для целей поддержания специального режима, так и для самих граждан), а с другой стороны, такое ограничение является условием более эффективного поддержания режима чрезвычайного или военного положения /4/.

Исторический опыт свидетельствует о том, что аналогичным образом решался этот вопрос и за рубежом. Например, английские законы о чрезвычайных полномочиях 1914 г. и 1939 г. в качестве основания введения чрезвычайного положения предусматривали исключительные обстоятельства /8/. Сам по себе этот термин, вошедший в употребление со времен Первой мировой войны в качестве юридического понятия, означает «такое непредвиденное стечение или сочетание обстоятельств, которое требует немедленной деятельности или спасительных средств» /9/. Подобные проблемы возникают вследствие войн, угрозы агрессии, вооруженного восстания, сепаратистских движений, массовых беспорядков и других чрезвычайных для государства обстоятельств, угрожающих его суверенитету и существованию. В то же время представить, обосновать и закрепить в национальном законодательстве исчерпывающий перечень оснований ограничений прав и свобод граждан достаточно сложно. Главным здесь, по мнению М.Л. Энтина, является то, что масштабы дерогации

(то есть частичной отмены старого закона в контексте ограничений прав и свобод граждан) должны быть соразмерны природе и характеру чрезвычайных обстоятельств, а опасность, угрожающая государству и вызывающая дерогацію, — обоснованно расцениваться как достаточно реальная и неотвратимая /9/. В качестве наиболее наглядного примера в научной литературе принято приводить решение Европейской комиссии по делу «Греция против Великобритании» (1969 г.), из которого следует ряд условий (критериев) для возможности применения статьи 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части термина «чрезвычайное положение», а именно: а) опасность должна быть реальной или неминуемой; б) последствия опасности должны угрожать всей нации; в) под угрозой должно находиться продолжение организованной жизни общества; г) кризис или опасность должны носить исключительный характер в том смысле, что обычные меры или ограничения, допускаемые Конвенцией для сохранения безопасности, здоровья и порядка, являются недостаточными /10/.

Именно такими критериями руководствуется и Европейский Суд по правам человека /11/. Представляется позиция по этому вопросу Х.Б. Шейнина, констатируя то, что «многообразие жизненных ситуаций, возможные опасности и эксцессы, совершаемые правонарушения, чрезвычайные обстоятельства диктуют необходимость установления определенных ограничений прав человека», он в то же время полагает, что в силу исключительного характера такая мера представляется допустимой только при отсутствии «иной возможности решить возникшую проблему» и при наличии «действительной необходимости в ограничении прав» /12/.

Интересна точка зрения В.Б. Рушайло, согласно которой основанием для введения особых правовых режимов, а стало быть, и для ограничения прав и свобод граждан, являются возникающие в самых разнообразных сферах государственной и общественной жизнедеятельности нестандартные (чрезвычайные) ситуации социального, природного, техногенного, политического, военного и социального характера (стихийные бедствия, экологические катастрофы, межнациональные конфликты), а также возникновение иных многообразных факторов, требующих режимного регулирования. Общим для всех видов чрезвычайных ситуаций является то, что они нарушают устоявшийся ритм жизнедеятельности людей, проживающих на соответствующей территории, причиняют ущерб экономике региона, материальным и культурным ценностям общества, личным и имущественным интересам физических и юридических лиц, жизни и здоровью многих людей, общественному порядку, деятельности органов государственной власти. В результате создается угроза обеспечения безопасности личности, общества и государства /13/.

По мнению В.Г. Вишнякова, высокая актуальность классификации оснований введения чрезвычайных режимов (а значит, и обстоятельств, влекущих ограничения прав и свобод граждан) объясняется тем, что чрезвычайные режимы следует рассматривать как средство ограничения прав и свобод граждан, когда такая мера в определенных случаях является единственным способом предупреждения и нейтрализации негативных последствий реальных и возможных угроз /14/.

Полагаем, что, говоря об угрозах национальным интересам РК как совокупности осознанных, официально выраженных объективных потребностей граждан РК, общества и государства в прогрессивном развитии, вытекающих из особенностей политического и социально-экономического устройства государства, уровня экономического развития, специфики географического положения, национальных и культурных традиций. Из определения, приведенного в Законе от 26 июня 1998 года № 233-І «О национальной безопасности Республики Казахстан», следует, что национальные интересы представляют собой совокупность политических, экономических, социальных и других потребностей Республики Казахстан, от реализации которых зависит способность государства обеспечивать защиту конституционных прав человека и гражданина, ценностей казахстанского общества, основополагающих государственных институтов.

О национальных интересах как фундаментальных факторах, влияющих на целенаправленные действия государств, говорилось и учеными-правоведами ближнего зарубежья. При этом в качестве главной составляющей национальных интересов выделяется императив самосохранения (выживания) государства и развития (самосовершенствования) /15/.

Отсюда следует чрезвычайная опасность любых угроз национальным интересам, для предотвращения или нейтрализации которых государством должны приниматься все возможные меры. Само понятие «угроза» в энциклопедической литературе раскрывается как возможность (опасность) какого-либо бедствия, несчастья, неприятного события, особенно войны /16/. Не случайно в научной литературе угроза рассматривается не только как опасность, могущая причинить ущерб тем или иным интересам, но и как гипотетическая готовность соперника (агрессора) к нанесению ущерба национальным интересам /17/.

Рядом ученых угрозы национальным интересам фактически приравниваются к угрозам национальной безопасности и понимаются как совокупность условий и факторов (процессов и явлений), препятствующих реализации национальных интересов и создающих опасности национальным ценностям и национальному образу жизни. Их источниками могут быть зарубежные государства, группировки и организации, отдельные лица, процессы и явления в экологии, экономике и других сферах. Такое толкование во многом основано в статье 1 Закона РК «О национальной безопасности», что угроза национальной безопасности - совокупность условий, процессов и факторов, препятствующих реализации национальных интересов или создающих им опасность.

В научной литературе предлагается несколько вариантов классификации угроз национальной безопасности (национальным интересам), анализ которых позволяет систематизировать их следующим образом.

1. По сферам действия (или территориальным признакам — месту нахождения угроз): а) внешние угрозы; б) внутренние угрозы.

2. По источникам возникновения: а) угрозы природного характера (стихийные бедствия, землетрясения, ураганы и т.п.); б) угрозы социального характера (угрозы, порожденные деятельностью человека по результатам социально-политических, экономических и иных процессов).

3. По сферам деятельности: а) политические; б) военные угрозы (применение, демонстрация или угроза применения военной силы); в) экологические угрозы; г) этнонациональные угрозы; д) угрозы в правоохранительной сфере (или в сфере общественной безопасности); е) техногенные угрозы.

4. По масштабу деятельности: а) глобальные угрозы; б) государственные угрозы; в) региональные угрозы; г) субрегиональные угрозы.

Либо: а) стратегические (создающие принципиальную опасность для государства); б) тактические (те или иные конкретные политические, экономические, социальные и другие проблемы).

5. По субъектам деятельности: а) угрозы интересам человека; б) угрозы интересам общества; в) угрозы интересам государства.

6. По вероятности реализации: а) реальные угрозы; б) потенциальные угрозы /18/.

Безопасность всегда конкретна, а потому органы государственной власти обязаны определять ее степень и следующие отсюда конкретные действия по нейтрализации тех или иных угроз.

Изложенное дает основание сделать вывод о том, что под основаниями ограничения прав и свобод граждан следует понимать угрозы национальным интересам РК (национальной безопасности), выражающиеся в возникновении чрезвычайных (экстремальных) ситуаций, влекущих, как правило, введение особых правовых режимов. Анализ показывает, законодательство Республики Казахстан достаточно последовательно развивалось в направлении постепенной конкретизации содержания и перечня этих угроз. В действующем законе «О чрезвычайном положении» определено, что чрезвычайное положение вводится при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Республики Казахстан и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Достаточно конкретизированы подобные обстоятельства пунктом 17 статьи 44 Конституции РК и конституционным законом «О военном положении», согласно которым основанием для введения военного положения на территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях является случаи агрессии против Республики Казахстан либо непосредственная внешняя угроза ее безопасности.

Следует отметить, что существует и опасность смешения понятия оснований ограничения прав и свобод граждан и целей таких ограничений, определенных пунктом 1 статьи 39 Конституции РК. Все-таки отсюда следует теоретическая возможность подмены вышерассмотренных понятий, тем более что между ними объективно существует тесная неразрывная взаимосвязь. Первичный характер имеют именно основания (те или иные угрозы национальным интересам), устранение которых и является целью ограничения прав и свобод граждан.

1 Рыбаков О.Ю. Личность и правовая политика // Российская правовая политика. - М., 2003. - С. 252.

2 Саидов А.Х., Кашинская Л.Ф. Национальная безопасность и национальные интересы: взаимосвязь и взаимодействие (опыт политико-правового анализа) // Журнал российского права. - М., 2005. - № 12. - С. 122-125.

3 Конституция РК. Научно-правовой комментарий / Под ред. Сапаргалиева Г.С. Изд.2-е, испр. и доп. - Алматы, 2004. - С. 237.

4 Пчелинцев С.В. Гражданское общество и проблемы ограничения прав и свобод граждан: теоретические и правовые аспекты //www.ni-journal.ru.

5 Гасанов К.К., Стремоухов А.А. Абсолютные права человека и ограничение прав // Правоведение. 2004. - № 1. - С. 173; Малько А.В. Правовые ограничения: от отраслевого понимания к теоретическому // Правоведение. 1993. - № 5. - С. 19.

- 6 Новоселов В.И. Правовое положение личности в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - С. 121–127.
- 7 Конституционный статус личности в СССР /Ред. коллегия Н.В. Витрук, В.А. Масленников, Б.Н. Топорнин. - М., 1980. - С. 174.
- 8 Полянский Н.Н. Английские законы о чрезвычайных полномочиях правительства и об отправлении правосудия во время войны // Советское государство и право. 1940. № 2. С. 147–150.
- 9 Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Отв. ред. М.Л. Энтин. 2-е изд. - М., 2005. - С. 296–298.
- 10 Горшкова С.А. Дерогация по Европейской Конвенции и Россия // Московский журнал международного права. - 1999. - № 4. - С. 85.
- 11 См.: Пчелинцев С.В. О возможных ограничениях прав и свобод граждан (из практики Европейского Суда по правам человека) // Российская юстиция. - 2006. - № 1. - С. 67–73.
- 12 Шейнин Х.Б. Допустимые ограничения прав человека в международном праве и по Конституции Российской Федерации // Общеизвестные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия. - М., 2004. - С. 159, 166.
- 13 Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы в Российской Федерации. - М., 2004. - С. 61, 76, 85.
- 14 Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации / Под ред. В.Г. Вишнякова. - М., 2005. - С. 30–31, 35.
- 15 Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Правовое обеспечение национальных интересов: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25–26 октября 2005 г.). - М., 2005. - С. 8–28; Шувалов И.И. Обеспечение национальных интересов как цель правотворческой деятельности // там же. - С. 53–62; Яковлев В.Ф. Национальные интересы и правовое государство // там же. - С. 38–41.
- 16 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1999. С. 824.
- 17 Гацко М.О. О соотношении понятий «угроза» и «опасность» // Обозреватель. - 1997. - № 7. - С. 24–29.
- 18 Возжеников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. - М., 2000. - С. 59–60; Геополитика и национальная безопасность. - С. 184–186; Информационная безопасность государства / Под ред. В.М. Герасимова, А.А. Прохожева, Б.П. Елисеева. - М., 2003. - С. 43–63; Основы национальной безопасности / Под общ. ред. В.Л. Манилова. - М., 1998. - С. 156–158; Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации. - С.12–13; Стрельцов А.А. Обеспечение информационной безопасности России. - М.: 2002. - С. 101–111.

In the article constitutions-legal bases of restriction of the rights and freedom of the person and citizen Republic Kazakhstan in the conditions of special legal regimes are considered.

Мақалада ерекше құқықтық тәртіп жағдайында адамның құқығы мен бостандығын шектеудің Қазақстан Республикасының азаматтық конституциялық-құқықтық негіздері қарастырылады.

Қ. Дауталиев

ПАРЛАМЕНТТІҢ БАҚЫЛАУ ФУНКЦИЯСЫНЫҢ ЖІКТЕМЕСІ (КЛАССИФИКАЦИЯСЫ)

Парламенттің бақылау функциялары белгілі-бір заңиландырылған формаларда іске асады. Парламенттік бақылаудың формалары сандық және сапалық көрсеткіштері тұрғысынан алғанда әр мемлекетте әр түрлі. Бұлай болуы заңды құбылыс, себебі мемлекеттің тұрпаты, әлеуметтік-мәдени және экономикалық дамуындағы ерекшеліктер парламенттік процедураларға тікелей әсер етеді. Керісінше аталған жәйттердегі ұқсастықтар парламенттік бақылаудың формалары туралы ұғымды жинақтауға, жүйелеуге, сұрыптауға мүмкіндік береді және мұндай логикалық операциялардың практикалық маңызы жоғары. Себебі бақылаудың кез-келген формасы процедуралық ерекшеліктерден тұрады және бақылау функциясы ретінде іске асқанда ғана көрініс табады. Ал мұның қозғаушы күштері мен мазмұндық жүйесі қоғамның даму деңгейімен анықталады. Парламенттің бақылау функциясына келесі негіздер бойынша жіктеу жүргізуге болады:

1. Субъектісі бойынша:

- 1) парламенттік (бірлескен отырыс формасында ұйымдастырылады не парламент атынан төменгі палата өкілдік етеді);
- 2) парламент құрамына кіретін органдар мен лауазымды тұлғалар(парламент палаталары, комитеттер мен комиссиялар, депутаттар, депутаттық топтар және т.б.);
- 3) парламент құрамына кірмейтін құзырлы органдар мен тұлғалар(Есеп палатасы (комитеті), Адам құқықтары жөніндегі уәкіл, Ғылыми ақпараттық қызмет және т.б).

Бақылау функциясын субъектілері бойынша жіктегенде келесідей ерекшеліктерге назар аударылуы қажет. Біріншіден аталған субъектілерді бақыланытын объектіге әсер ету сипаты бойынша екі топқа бөліп қарастырған жөн. Оларды бақылау функциясын

- 1) тікелей және