

Граждане имеют право на дополнительные медицинские и иные услуги на основе программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств предприятий, учреждений и организаций, своих личных средств и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Граждане имеют право на регулярное получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам, о других факторах. Эта информация предоставляется местной администрацией через средства массовой информации или непосредственно гражданам по их запросам. В случае нарушения прав граждан в области охраны здоровья вследствие недобросовестного выполнения медицинскими и фармацевтическими работниками своих профессиональных обязанностей, повлекшего причинение вреда здоровью граждан или их смерть, ущерб возмещается в объеме и порядке, установленным законодательством. Возмещение ущерба не освобождает медицинских и фармацевтических работников от привлечения их к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. Права на охрану здоровья и на получение медицинской помощи являются имущественными правами, поскольку их соблюдение требует определенных затрат. Кстати, до сих пор в обществе, да и в медицинской среде тоже нет достаточно ясного понимания, что представляет собой система охраны здоровья населения. Некоторые её отождествляют с существующей системой здравоохранения, что в данный момент времени принципиально неверно.[10] И все же, несмотря на обширный перечень прав, входящих структуру права на охрану здоровья, на многообразии форм организации медицинской помощи, нет ни одной страны, которая была бы полностью удовлетворена собственным здравоохранением. Даже высокоразвитые в экономическом и социальном плане государства Западной Европы и Северной Америки вынуждены постоянно вносить коррективы в систему организации охраны здоровья.

Современный период развития системы охраны здоровья в Казахстане характеризуется значительными преобразованиями, протекающими на фоне снижения продолжительности жизни, выраженного ухудшения здоровья населения, обострения экологической обстановки, развития новых, порой негативных, тенденций в социально-экономической сфере, наличия явных противоречий в законодательном обеспечении многих вопросов оказания медицинской помощи населению. Поэтому приоритетными направлениями реформы здравоохранения являются оптимизация управления, рациональное и целевое использование финансовых и материальных ресурсов, а также, что особенно важно, правовая защита пациентов.

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. Алматы: Жеті-Жарғы, 2007
2. Тобес Брижит. Право на здоровье. Теория и практика - М. Устойчивый мир. 2001 г.
3. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения (г. Нью-Йорк, 22 июля 1946 г.) Источник: <http://www.rudocor.net/medicine/bz-uw/med-vmpew.htm>
4. Источник: <http://www.medmarket.kz/index.php?action=text&id=2180>
5. Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года источник: <http://ombudsmanpmr.org/declaratia.htm>
6. Международный пакт о гражданских и политических правах, Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г. источник: <http://lawfulstate.ru/pakt.html>
7. Конституция СССР // М: Политиздат, 1979
8. Лиссабонская декларация о правах пациента (Принята 34-ой Всемирной Медицинской Ассамблеей, Лиссабон, Португалия, сентябрь/октябрь 1981 г.) Источник: <http://100mat.ru/profession/pacrull.htm>
9. Ибраева А.С. Теория государства и права. Учебник – Алматы: 2006
10. Юрий Комаров: Права пациентов - основа здравоохранения // Источник: <http://www.viperson.ru/wind.phpID=436452&soch=1>

*С.М. Муратбекова*

## **ОХРАНА И ЗАЩИТА СЕМЬИ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ**

Защита семьи, материнства и детства, любые социальные программы должны осуществляться в первую очередь правовыми средствами. На это направлены нормы Конституции Кыргызской Республики, находящие конкретное выражение и развитие в семейном законодательстве, законодательстве об охране здоровья, о труде, о социальном обеспечении и др. Правоустанавливающие позиции о всесторонней поддержке семьи находят свое развитие во многих статьях Конституции Кыргызской Республики, определяют основное направление государственной семейной политики. Эти важные гарантии на пути признания семьи приоритетной социальной

общностью, учитывая тот факт, что в прежде действовавших советских конституциях положение о государственной защите семьи вообще отсутствовало. Однако коренного изменения конституционного подхода к пониманию социальной значимости семьи до настоящего времени еще не произошло. Роль семьи как естественной и первичной ячейки общества, признаваемой таковой мировым сообществом, так и осталась незакрепленной. Учитывая острейшую необходимость возрастания роли семьи в обществе, не предоставляется возможным обойтись без дальнейшего усиления конституционной базы охраны и защиты данного института. Обязанность защищать семью предусматривает активную деятельность самого государства. В этой связи требуется более детально проработать вопросы государственного регулирования охраны и защиты семьи, определив систему, структуру и принципы обеспечения государственно-правовой охраны, ее конституционно-правовые гарантии. Также обозначить факторы разграничения компетенции в области охраны и защиты семьи на республиканском и местном уровне. Итак, в отечественной правовой науке в последние годы вновь происходит осмысление известных, вполне устоявшихся правовых понятий и категорий, а также выявление нетрадиционных подходов в исследовании различных базовых и отраслевых аспектов права. Речь идет о таких правовых категориях, как «охрана» и «защита»[1].

Анализируя конституционные положения и действующее законодательство Кыргызской Республики, многие правоведы отмечают, что в настоящее время законодатель, по сути, отождествляет понятия «защита» и «охрана», так как в практической деятельности такое разграничение не имеет существенного, принципиального значения. На наш взгляд, это далеко не правильный вывод. Для правоприменительной деятельности разграничение данных категорий имеет немаловажное значение. И различать исследуемые понятия необходимо не только в теоретическом плане. Проведя анализ различных точек зрения, следует отметить, прежде всего, то, что практически все авторы воедины в одном – потребность в защите права возникает только после его непосредственного нарушения, либо при существовании реальной угрозы такого нарушения. Охрана же прав начинается с установления общего правового режима, с определения базовых наказуемых деяний, то есть обозначения гарантий и другой деятельности, осуществляемой до нарушения прав и свобод. Несмотря на то, что существует несколько устоявшихся позиций по этому вопросу, следует придерживаться точки зрения тех ученых, которые полагают, что «охрана» с «защитой» соотносятся как целое с частью, а в основу разграничения элементов охраны положен критерий – наличие или отсутствие нарушенного права и его восстановление.

Из всего сказанного выше, следует сделать вывод о том, что понятие «охрана» значительно шире, мало того, «защита» входит в него, как элемент, что еще раз подтверждает мнение о том, что эти правовые категории соотносимы между собой как часть и целое. Если же провести анализ конституционных норм, регламентирующих охрану и защиту прав человека и гражданина, то можно сделать также и еще один вывод о том, что в Конституции Кыргызской Республики, да и в действующем законодательстве Кыргызской Республики в целом, не проводится четкого разграничения этих понятий. Поэтому следует считать, что анализируемые понятия (охрана и защита) все же требует различать. Представляется правильной позиция, в соответствии с которой под охраной понимаются взаимосвязанные меры, осуществляемые государственными органами и общественными организациями, направленные на предупреждение нарушений прав, на устранение причин, их порождающих и способствующих нормальному процессу реализации личностью, семьей своих прав. Под защитой же имеется в виду принудительный, в отношении обязанного лица, способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления уже нарушенного права. При выявлении элементов охраны семьи, прежде всего, следует дать определение данному понятию. Исходя из вышеизложенного, «охрану семьи» можно определить как один из институтов конституционного права и конституционного законодательства Кыргызской Республики, как одно из важных направлений государственной социальной, в частности семейной политики, включающее в себя экономические, организационно-управленческие, социальные, воспитательные и правовые меры и целостную систему мероприятий, направленных на всестороннюю поддержку института семьи, ее защиту от всех факторов, негативно влияющих на дальнейшее развитие семьи как основной и естественной ячейки общества.

Если раскрывать внутреннее содержание указанных мер, то:

1. в экономических мерах – это, например, экономическая составляющая всех государственных, нацеленных на долгосрочную перспективу, целевых программ: материальная помощь молодым семьям, по программам социального обеспечения, помощь многодетным семьям выплаты различных пособий и многие другие меры;

2. в организационно-управленческих: создание, функционирование государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц, имеющих специальные полномочия в

сфере охраны и защиты семьи; регистрационная деятельность и ведение учета семей, попавших в трудную жизненную ситуацию; координация деятельности международных и национальных органов и организаций, внутрисоборудственной деятельности различных ветвей власти разного уровня по планированию и реализации мероприятий в области защиты и охраны семьи;

3. правовые меры заключаются, прежде всего, в разработке, принятии и применении законодательных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих охрану семьи, в создании правовой базы для охраны и обеспечения семьей своих функций, в осуществлении правореализационной и правоприменительной деятельности в области охраны семьи, в правовом воспитании и профилактике нарушений, в установлении сбалансированной системы мер ответственности за нарушение законодательства об охране семьи.

Анализируя законодательство Кыргызской Республики, содержащее нормы по охране и защите семьи, среди элементов, составляющих государственную охрану семьи, выделим следующее:

1. общее руководство и контроль (осуществляется органами государственной власти);
2. государственный надзор в области соблюдения законодательства по охране и защите семьи (осуществляет Генеральная прокуратура Кыргызской Республики);
3. профилактические и защитные меры (принимаются органами внутренних дел, Комиссиями по правам детей, отделами по поддержке семьи и детей);
4. организация и координация деятельности по осуществлению охранительных мероприятий (административные органы, муниципальные образования).

Таким образом, конституционное право на охрану семьи – это целый комплекс полномочий в сфере государственной охраны семьи, включающий в себя:

1. права граждан в сфере охраны семьи (ст. 16 Конституции Кыргызской Республики);
2. обязанность государства в лице органов государственной власти Кыргызской Республики и органов местного самоуправления, их должностных лиц по защите указанных прав (п.1 ст. 13, п. 4 ст. 21 Конституции Кыргызской Республики);
3. установленную законодательством ответственность за нарушение указанных прав и несоблюдения обязанностей органов власти и их должностных лиц по охране семьи, то есть гарантии этих прав.

Все-таки для реализации вышеупомянутых категорий необходимо дать в действующем законодательстве Кыргызской Республики определение рассматриваемых понятий. Следует отметить, что формулированные в законе нормы-дефиниции должно означать тот факт, что явление, которое она характеризует, нашло в законе свое полное отражение. И для того, чтобы полностью отразить в нормативно-правовом акте данные правовые явления, законодателю необходимо разработать нормативный правовой акт, где сформулировать все основные понятия. Таким нормативным правовым актом может быть «Концепция государственной семейной политики в Кыргызской Республике», где будут определены основные направления, цель и задачи государственной поддержки семьи. К числу общепризнанных норм международного права относится положение о необходимости защиты семьи со стороны общества и государства. В ч.3 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, говорится: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства».

Действующая Конституция Кыргызской Республики также закрепляет этот принцип в ч.2 ст. 16: «семья, отцовство, материнство, детство – предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом» [2]. Однако действующее законодательство Кыргызской Республики, как уже было отмечено выше, не раскрывает понятий «защита семьи» и «охрана семьи». Если не рассматривать вышеназванную норму как чисто декларативную, то возникает закономерный вопрос: какой же юридический смысл вкладывать в содержание неоднократно используемого в законе термина?

В теории семейного права заложены научные подходы, основы исследования проблем, связанных с осуществлением конституционного принципа защиты семьи государством (в своих работах данные аспекты раскрывали: С.Я. Паластина, Д.М. Чечот, В.П. Никитина, А.И. Пергамент, А.М. Нечаева, Ю.А. Королев, З.В. Ромовская и другие). Основные выводы, сделанные в работах этих авторов и носящие методологический характер, могут быть сформулированы следующим образом: во-первых, защита семьи государством осуществляется через комплекс социально-экономических и иных мер поддержки семьи. Реализация этих мер обеспечивает такую социальную среду, которая гарантирует нормальное функционирование семей, сохранение и упрочение данного социального института.

Так, например, А.М. Нечаева трактует защиту семьи государством как реализацию разнообразных мер социальной поддержки семьи обществом. Одной из таких мер, она называет «предоставление каждому гражданину право на защиту своей семьи, которое обеспечивается с помощью

устанавливаемых государством гарантий, в том числе с помощью законодательства о браке и семье» [3]. Это право носит комплексный характер, включая и возможность пользоваться экономической поддержкой со стороны государства. Сущность его – «в поддержке семьи как общности, основанной, прежде всего, на личных отношениях человека» [4]. З.В. Ромовской было предложено определение государственной защиты семьи как комплекса «различных социально-правовых мероприятий, направленных на создание ей наиболее оптимальных условий функционирования» [5].

Во-вторых, конституционный принцип защиты семьи государством конкретизируется в нормах различных отраслей права, связанных с моделированием поведения людей в такой сфере общественной жизни, как брак и семья. Очевидно, что нормы, обуславливающие необходимость поддержки социального института семьи, содержатся практически во всех отраслях права. Например, возможность женщины сочетать профессиональный оплачиваемый труд с материнством обеспечивается в основном нормами трудового права; порядок защиты субъективных семейных прав – гражданско-процессуальными нормами; имущественные интересы членов семьи гарантируются гражданским и семейным правом, а ответственность за наиболее тяжкие правонарушения в семье – нормами уголовного права, и т.д. Таким образом, конституционная постановка вопроса о защите семьи государством находит свое развитие и разрешение в многочисленных нормах различных отраслей права в системе права Кыргызстана.

И в третьих, несмотря на сходство в терминологии, защиту семьи государством не следует отождествлять с семейно-правой защитой, которая является лишь составной частью первого явления с отраслевыми правовыми проявлениями. Семейно-правовая защита – это правоприменительная деятельность, обеспечивающая осуществление субъективных семейных прав и достижение охраняемых законом интересов участников конкретных семейных правоотношений, ликвидацию правовой неопределенности в их взаимоотношениях.

В этой связи, на конституционном уровне предлагается использовать термин «охрана семьи». Так, по мнению Ю.А. Королева, «охрана семьи понимается как охрана института семьи. В своем содержании она имеет в виду установление норм, санкций, ответственности. Охрана находится ближе к деятельности государства по изданию актов, в которых предусматриваются права и обязанности субъектов, дополнительные льготы и преимущества материального плана – трудовые, жилищные и другие гарантии их соблюдения. При этом одной из наиболее важных гарантий будет возможность обратиться за защитой в государственные органы, в суд» [6, с. 20]. Под защитой семьи в более узком брачно-семейном правовом значении Ю.А. Королев имеет в виду защиту «законом и обеспечение прав и интересов членов семьи, создание условий для исполнения ими своих обязанностей, а также для соблюдения установленных правил регистрации, расторжения и признания недействительным брака, правил совершения и регистрации актов гражданского состояния... Защита семьи в рамках брачно-семейного законодательства понимается как защита направленных в интересах семьи нравственно обоснованных семейных прав субъекта этих отношений» [6, с. 17].

Таким образом, подводя итоги анализу вышеупомянутых двух категорий, можно сделать вывод, что отличительным признаком охраны является более широкий спектр социальных норм и форм ее осуществления, а именно, если защита прав реализуется только через правовые формы деятельности компетентных органов или управомоченных лиц, то охрана осуществляется как посредством правовых, так и не правовых форм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также общественных объединений. Если защита прав предполагает наличие и действие корректных юридических гарантий, которые устанавливаются государством и закрепляются исключительно в правовых нормах, то меры охраны прав могут быть рассредоточены в различных социальных, в том числе правовых нормах. Исходя из этого, защиту семьи государством следует понимать как деятельность управомоченных органов и должностных лиц государственной власти Кыргызской Республики. Эта деятельность осуществляется в связи с нарушением прав и законных интересов семьи путем реализации комплексной системы мер в рамках, определяемых законом. Охрану же семьи, возможно, определить как один из институтов конституционного права и конституционного законодательства, как одно из важных направлений государственной социальной, в частности семейной политики, включающее в себя экономические, организационно-управленческие, социальные, воспитательные и правовые меры и целостную систему мероприятий, направленных на всестороннюю поддержку института семьи, ее защиту от всех факторов, негативно влияющих на дальнейшее развитие семьи как основной и естественной ячейки общества.

Поэтому, на наш взгляд, Конституция Кыргызской Республики достаточно четко определяет свою позицию по отношению к институту семьи, которая выражается в том, что «семья... предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом». При этом о роли государства в сфере охраны семьи, а тем более о ее защите со стороны государства Конституция страны не спешит

упомянуть в своих нормах. Следовательно, необходимо внести изменения в п. 2 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики, изложив ее в следующей редакции: «Семья, отцовство, материнство, детство находятся под особой охраной государства».

1. См.: например, Снежко О.А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. к.ю.н. Саратов. 1999. С. 13; Колобова С.В. Защита конституционных прав граждан Российской Федерации в сфере труда: Автореф. дис. к.ю.н. Саратов, 2001. С. 17;
2. Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 157.
3. Нечаева А.М. Реализация конституционного принципа защиты семьи государством // Советская юстиция. 1979. № 21. С. 2-4.
4. Нечаева А.М. Обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан советским семейным законодательством // Роль гражданского и семейного законодательства в обеспечении конституционных прав и обязанностей граждан СССР. – М., 1983. С. 179, 167.
5. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве. – Львов: ВИЦА ШКОЛА, 1985. С. 14.
6. Королев Ю.А. Общие вопросы государственной защиты семьи. / Право и защита семьи государством. – М., 1987. С. 20.

\*\*\*

The activity of the states is analyzed in the given article, the function of which is to protect family. In this connection in detail the problems of the state regulation guidance and family protection are considered, the system and principle of state legal providence and their constitutional guarantees are defined.

\*\*\*

Бұл мақалада отбасы қорғау міндетін алған мемлекеттің қызметі талданады. Осыған байланысты жұмыста отбасыларды қорғау мен сақтауды мемлекеттік реттеу мәселелері қарастырылады, мемлекеттік-құқықтық қатамасыз ету жүйесі, құрылымы мен қағидалары, оның конституциялық-құқықтық кепілдіктері.

**К.Р. Балабиев**

## **ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ӘКІМШІЛІК-ІС ЖҮРГІЗУ ЗАҢНАМАСЫНЫҢ ҚАЙНАР КӨЗДЕРІ ЖӘНЕ ДАМУ БОЛАШАҒЫ**

Әкімшілік-іс жүргізу көздері-бұл мемлекеттік билікпен ресми түрде танылған әкімшілік процесс субъектілеріне қатысты ережелерді айқындау және бекіту түрлері. Құқық көздері болып саналу үшін мұндай түрлердің әрқайсысының төмендегідей белгілері болуы қажет:

- әкімшілік процесс шеңберінде белгілі бір субъектілердің категорияларын орындау үшін міндетті, бір немесе бірнеше ережелерден (құқық нормаларынан) тұруы;
- мемлекеттік биліктің ресми түрде тануы және мемлекеттің мәжбүрлеу күшімен қамтамасыз етілуі;
- тәжірибелік мәні болуы, әкімшілік-іс жүргізу қатынастарының субъектілері қызметінде белсенді түрде қолданылуы;
- елдің құқық жүйесіне сай келуі және ғылыми құқықтық доктринаға сәйкестігі.

Түрлі авторлар заң әдебиеттерінде құқық көздеріне төмендегідей алты түрді жатқызады:

- 1) құқықтық әдет-ғұрып;
- 2) нормативтік құқықтық акт;
- 3) сот прецеденті;
- 4) нормативтік келісім-шарт (оның ішінде әкімшілік);
- 5) сот тәжірибесінің қорытылуы;
- 6) ғылыми құқықтық доктрина.

Қазақстан Республикасының қазіргі таңдағы әкімшілік-іс жүргізу заңнамасының қайнар көздерінің құрамын қарастырмас бұрын, Қазақстанның құқықтық жүйесін және оның эволюцияларының принциптерін қысқаша сипаттап кеткен жөн. Қазақстанның құқықтық жүйесі романо-герман құқықтық жүйесіне кіреді, сонымен қатар, ол Ресей және ТМД басқа да республикаларымен бірге дербес «Еуразиялық» топты құрайды.

1920 жылдарға дейін қазіргі кезеңдегі Қазақстан территориясында әдет-ғұрып құқығы (адат) үстемдік етті. Жергілікті халықтың көпшілік бөлігінің сауатсыздығына байланысты ол ауызша түрде болды. Әдет - ғұрып құқығы архаикалық және қарама-қайшылыққа толы болды, оның нормалары көшпенділердің патриархалдық қоғамының қажеттерін атқарды. Мұндай жағдайда іс жүргізу нормалары тіптен болмаған.

Кенестік кезеңде Қазақстанда РКФСР социалистік құқығы қолданылды және 1980 жж соңына дейін Қазақ КСР ресми құқықтық жүйесі басқа да одақтас республикалардың құқығының көшірмесі болды. Қазақ КСР қылмыстық-іс жүргізу және азаматтық-іс жүргізу құқықтарының нормалары РКФСР-дің іс жүргізу құқығына сәйкес болды. Қазақ ССР әкімшілік іс жүргізу құқығы, басқа да