



О Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан

Утративший силу

Постановление Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 года N 1569. Утратило силу - Указом Президента РК от 9 января 2006 года N 1696 (U061696) (вводится в действие со дня подписания)

В соответствии со статьей 78 Конституции Республики Казахстан
п о с т а н о в л я ю :

1. Утвердить Государственную программу правовой реформы в Республике
К а з а х с т а н (п р и л а г а е т с я) .

2. Кабинету Министров Республики Казахстан образовать Совет по правовой реформе и обеспечить выполнение мероприятий, предусмотренных настоящей Программой.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

У Т В Е Р Ж Д Е Н А
постановлением Президента
Республики Казахстан

от 12 февраля 1994 г. N 1569

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (основные направления) АЛМАТЫ, 1994 г.

В В Е Д Е Н И Е

Народ Казахстана, являясь неотъемлемой частью мирового сообщества, признавая приоритет прав и свобод человека, конституционно закрепил свою решимость создать демократическое общество и правовое государство.

Реализация этих целей требует очищения юридической системы от унаследованных пороков советского тоталитаризма, прикрывавшего идеологическими и политическими лозунгами огосударствленный и репрессивный характер социалистического права, судов и правоохранительных о р г а н о в .

Необходимость глубокого реформирования юридической сферы общества вызвана тем, что осуществляемые преобразования экономической и

политической системы общества требуют создания адекватной им правовой инфраструктуры. При этом правовая реформа должна проходить наряду с политическими и экономическими изменениями в республике и даже с некоторым опережением, чтобы удержать их в регулируемых рамках.

Утверждение новых общественных отношений должно сопровождаться своевременной коррекцией их правового обеспечения, принятием качественного законодательства, высокопрофессиональным правоприменением, безотказной и слаженной работой правоохранительных органов, признанием непререкаемости авторитета суда.

Между тем юридическая система республики переживает глубокий кризис, который усугубляется из-за значительных отставаний правовой реформы от развития рыночной экономики, процессов разгосударствления и приватизации, становления современного парламентаризма и иных демократических институтов.

Многие нормы гражданского, трудового, административного, уголовного законодательства, судопроизводства и судоустройства, приспособленные в свое время для нужд распределительно-уравнительного механизма народного хозяйства, так и не приведены в соответствие с положениями Конституции Республики, новыми экономическим и политическим курсами общества, что оказывает заметное тормозящее влияние на их практическое воплощение.

Суды, прокуратура, органы дознания и предварительного следствия, в целом вся система юстиции все более обнаруживает несостоятельность усилий по охране законности и правопорядка на прежней нормативной и организационной базе, они оказались не готовыми как к рыночным отношениям, так и к переходным к рынку условиям.

Принятые в последние годы законодательные акты по этим вопросам носят несистемный характер, нередко противоречат друг другу, правам и законным интересам граждан, хозяйствующих субъектов, в них откровенно преобладает ведомственный интерес.

Общество стоит перед жесткой необходимостью неотложной глубокой, комплексной и всеобъемлющей правовой реформы с целью создания качественно новой, подлинно правовой системы Казахстана на основе принципов демократии, рыночной экономики, гуманизма и социальной справедливости, с учетом апробированного мировой практикой опыта.

При этом необходимо принимать во внимание всю сложность и масштабность предстоящих преобразований в сфере юриспруденции, ибо старый административно-репрессивный режим разложил и деформировал все юридические институты общества и государства.

Поэтому потребуются создание новых правовых институтов,

цивилизованного законодательного процесса, ревизия законодательства, изменение и коррекция сложившейся правоприменительной практики, особенно в сфере экономики, широкая переподготовка юридических кадров, воспитание преподавателей права, практиков-юристов, понимающих рыночную и демократическую природу права, современных структур гражданского общества и государства.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Реформа должна начинаться с базовых отраслей законодательства.

В конституционном праве принципиально важным аспектом законотворческой работы должно быть его насыщение идеями и ценностями доктрины естественного права, правового государства, общественного договора и на этой основе дальнейшее утверждение конституционности всей системы законодательства, то есть обеспечение строгого соответствия текущего законодательства нормам Конституции Республики.

Одним из главных направлений совершенствования конституционного законодательства являются проблемы укрепления государственности, включающие вопросы повышения роли и ответственности исполнительной власти, укрепление управленческой вертикали и формирование сильного президентского правления.

В плане перестройки деятельности представительной власти возникает необходимость создания профессионального парламента с четко определенными обязанностями и полномочиями; применение в условиях республики наиболее оптимальной избирательной системы; законодательного разделения полномочий республиканских государственных и местных органов исполнительной и представительной властей с тем, чтобы исключить дублирование в их деятельности, сосредоточить внимание центральных структур на стратегических направлениях политического, экономического и социального развития.

Укрепление государственных начал должно сопровождаться разработкой качественной правовой основы организации и функционирования государственных органов, повышением правовой культуры государственных служащих на основе правовой аттестации руководящих кадров. Знание и уважение законов должно стать квалификационным требованием к любому должностному лицу.

В отношении властных государственных органов и должностных лиц необходимо последовательно и строго проводить принцип "дозволено только то, что прямо предусмотрено законом".

Гражданское право нуждается в серьезной реконструкции. Прежде всего

необходимо развить и возвысить частное право, восстановить в полном объеме право собственности, институты вещного и обязательственного права.

Для этого необходимо утвердить метод гражданско-правового регулирования с превалированием дозволений, равенством всех субъектов независимо от их статуса, самостоятельностью и экономической свободой товаропроизводителей, волевой природой юридических договоров; логически грамотно определить классификацию видов юридических лиц, научно обеспечить разработку правовых механизмов и технико-юридических конструкций нормативных правовых актов, распространить действие норм гражданского материального и процессуального права на все категории имущественных споров.

Трудовое право концептуально должно быть переосмыслено с точки зрения полноценных отношений работника и работодателя. Финансовое, банковское, налоговое и другие цивилистические отрасли законодательства должны, в связи с переходом экономики страны к рынку, снять все препоны для более безболезненного вхождения экономики в новые отношения и выработать эффективную систему мер государственной поддержки частного предпринимательства.

В целом гражданское законодательство должно защитить неприкосновенность собственности, участников товарно-денежных отношений от произвольного вмешательства государства.

В уголовном законодательстве необходимо возвести надежный заслон противоправному поведению, убрать сковывающие инициативу и предприимчивость запреты, освободить от необоснованных ограничений творческий потенциал человека.

Следует деполитизировать и деидеологизировать понятие преступления, исходя из признания первичности и неотъемлемости естественных прав и свобод человека как высших социальных ценностей, охраняемых законом, соответственно переосмыслить классификацию преступлений по степени их общественной опасности.

При этом следует последовательно воплотить в уголовно-правовых нормах провозглашенный в Конституции принцип равенства всех форм собственности.

Потребуется внести изменения в систему наказаний: расширить размеры и сферы применения санкций имущественного характера, как более соответствующие рыночным отношениям; установить новые виды наказаний - ограничение свободы и арест (на срок до трех месяцев), исключив такие виды, как общественное порицание и увольнение от должности, условное осуждение, исправительные работы; ограничить число преступлений, за совершение которых предусматривается смертная казнь.

Предусмотреть ряд новых оснований освобождения от наказания, таких как

предотвращение наступления вредных последствий, искреннее раскаяние, явка с повинной, добровольное возмещение материального и морального ущерба, сопряженные с активным способствованием раскрытию преступления и т.п.

Определенная часть составов преступлений в связи с развитием рыночных отношений, свободного предпринимательства и утратой общественной опасности должна быть декриминализована. Одновременно следует криминализовать деяния, представляющие существенную опасность для общества в условиях рынка.

Уголовное законодательство должно обеспечить применение:

- строгих мер наказания к лицам, совершающим тяжкие преступления, ранее судимым и упорно не желающим приобщаться к честной жизни;
- мягких мер наказания в отношении лиц, виновных в совершении менее опасных преступлений и способных исправиться без изоляции от общества.

Необходимо также усилить уголовную ответственность за лжесвидетельство, дачу заведомо ложного экспертного заключения, лжеперевода и создания других ложных доказательств в зависимости от их последствий.

С целью стимулирования граждан к активному противодействию преступным посягательствам необходимо пересмотреть институт необходимой обороны, приблизив его содержание к опыту мировой практики. Одновременно следует осуществить аналогичную ревизию института применения оружия работниками правоохранительных органов, непосредственно сталкивающихся с преступным миром.

Развитие административного законодательства должно идти по пути расширения числа составов административных правонарушений за счет декриминализованных деяний, установления ответственности за неисполнение судебных и следственных постановлений, повышения размеров налагаемых штрафов. Из Кодекса об административных правонарушениях необходимо исключить составы проступков, противоречащих современным социально-экономическим преобразованиям.

Реформа уголовно-исполнительного законодательства должна осуществляться в контексте с международными соглашениями о минимальных стандартных правилах обращения с заключенными, исключая совместное содержание лиц, совершивших преступления разной степени общественной опасности.

Следует вводить систему поэтапного отбывания наказания, при которой осужденные, вставшие на путь исправления и отбывшие определенный срок, переводятся на менее строгий режим отбывания наказания, а на завершающем этапе - в центры социальной реабилитации, расположенные за пределами исправительных колоний. Переосмыслить соотношение корректирующей роли

труда и собственно воспитания в перестройке их антиобщественного сознания.

Необходимо реформировать исправительные учреждения, освободить их от всех видов налогообложения и осуществлять финансирование за счет республиканского или местного бюджета.

Новое процессуальное законодательство должно с учетом соответствующих международных актов об охране прав и свобод человека сосредоточить внимание правоохранительных органов на обеспечении принципа состязательности процесса, неприкосновенности личности, уважении чести и достоинства, презумпции невиновности, праве на профессиональную юридическую помощь и защиту на любой стадии судопроизводства, а также повышении эффективности правосудия, освободив его от чрезмерной процессуальной формализации.

Для этого предлагается:

- в нормах, регламентирующих возбуждение уголовного дела, существенно сократить сферу публичного обвинения, передав решение вопроса о целесообразности привлечения виновного к уголовной ответственности на усмотрение потерпевшего (отдельные виды преступлений против личности, посягательств на негосударственные формы собственности и пр.);

- провести дифференциацию форм досудебного и судебного производства в контексте с классификацией в материальном уголовном праве;

- расширить судебный контроль за законностью и обоснованностью производства на ранних стадиях процесса;

- расширить права сторон по собиранию и представлению доказательств;

- внести изменения и дополнения в нормы, устанавливающие общие положения доказательственного права, в частности, применение научно-технических средств по закреплению доказательств, конкретизацию сущностной и процессуальной сторон экспертизы;

- лишить правосудие элементов обвинительной функции, исключив из полномочий суда право возбуждать уголовные дела, за исключением категорий дел, предусматривающих защиту организационной деятельности судебной властью ;

- ввести апелляционный порядок проверки законности и обоснованности принимаемых судами постановлений;

- предусмотреть в уголовно-процессуальном законодательстве институт реабилитации, установив для реабилитированных граждан гарантии восстановления нарушенных прав и компенсации причиненного ущерба;

- усовершенствовать институт доследования и прекращения уголовных дел, максимально сократив процессуальные основания к этому, а по мере развития института состязательности процесса, создания правовых и социальных условий, отказаться от практики доследования;

- разработать механизм реального обеспечения безопасности, правовой и социальной защиты потерпевших, свидетелей, экспертов и иных лиц в ходе следствия и судебного разбирательства, предусмотрев в бюджете специальную статью расходов на решение этих вопросов.

Коренные изменения должны коснуться и гражданского судопроизводства. Прекратив играть роль инструмента защиты "общенародной" собственности, оно должно превратиться в услугу, оказываемую государством равноправным сторонам в гражданском споре. Гражданский процесс призван стать эффективным инструментом защиты чести и достоинства граждан, разрешения трудовых конфликтов и иных споров, возмещения морального и материального ущерба, обеспечения прав и законных интересов всех субъектов гражданско-правовых отношений. Для исполнения судебных решений должна быть использована необходимая сила государственного принуждения.

В целом назрела необходимость общей инвентаризации и ревизии законодательства Казахстана "первого поколения" с целью его систематизации, консолидации и кодификации на новой, рыночной и демократической концептуальной основе.

Для своевременного и последовательного решения этих вопросов в Верховном Совете целесообразно создать специальный комитет по правовой реформе. Наличие такого комитета обозначит персонального субъекта в высшем представительном органе республики, ответственного за правовую реформу, и позволит Комитету по вопросам законодательства, законности и правопорядка сосредоточиться на преодолении имеющихся недостатков в правоохранительной работе. В сфере исполнительной власти в качестве такого субъекта будет выступать Министерство юстиции.

Следует более тщательно регламентировать отношения по законотворческому процессу с тем, чтобы создать эффективный заслон произвольному законотворчеству и узковедомственной подготовке законопроектов, аппаратному лоббированию законов. Для этого необходимо наряду со специальным законом о порядке подготовки и представления законопроекта принять закон о лоббировании, а также отказаться от практики анонимности законов.

РЕФОРМА СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ

Подлежит реформированию и судебная система. В целях повышения ее эффективности и обеспечения подлинной независимости правосудия, профессионализма и специализации судей необходимо укрепить суды организационно, отказаться от деления их на общие и арбитражные; закрепить

принципы несменяемости и назначаемости судей главой государства - Президентом Республики Казахстан по рекомендации судебных Советов или квалификационных коллегий; разработать четкие основания и механизм освобождения лиц, не способных вершить правосудие, исключить между судебными инстанциями непроцессуальные отношения, в том числе кадровое, ресурсное обеспечение; усилить вспомогательные службы по отправлению правосудия и исполнению судебных постановлений.

В целом судебная реформа должна быть реализована в следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных направлениях:

- реорганизация судоустройства и судопроизводства;
- совершенствование материального права;
- реформирование деятельности и структур правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, следствия, дознания, прокуратуры, национальной безопасности и юстиции, а также адвокатуры.

Реформа судебной системы должна поднять социальный престиж судей, сделать суд надежным гарантом защиты прав и свобод личности, способствовать законному и справедливому разрешению конфликтов в обществе, решить вопросы правовой и социальной защиты судей и членов их семей.

Непременными условиями судебной реформы являются утверждение подлинной состязательности судебного процесса, равноправия сторон, презумпции невиновности, освобождение суда от обязанности сбора доказательств с возложением ее на стороны. При этом суд не может быть лишен права истребовать доказательства и по своей инициативе, а также по ходатайству оказать помощь стороне в собирании доказательств. Из судебной деятельности должны быть исключены все элементы обвинительной роли суда.

Рассмотрение судебных дел осуществляется в четырех инстанциях:

- I-я инстанция - рассмотрение гражданских и уголовных дел, а также дел об административных правонарушениях;
- апелляционная инстанция - коллегиальное рассмотрение судебных дел по жалобам и протестам на состоявшиеся, но не вступившие в законную силу судебные постановления. При этом апелляционное производство предполагает новое рассмотрение дела с вынесением постановления;
- кассационная инстанция - рассмотрение судебных дел по жалобам и протестам на состоявшиеся, но не вступившие в законную силу судебные постановления, вынесенные судами первой инстанции. В случае удовлетворения жалобы или протеста кассационная инстанция изменяет или отменяет постановление судов 1-ой инстанции;
- надзорная инстанция - рассмотрение судебных дел на вступившие в законную силу судебные постановления по протестам председателей

соответствующих судебных инстанций и прокуроров.

Система судов представляется в следующем виде:

Районные (городские) суды - это суды первой инстанции, действующие в составе единоличного судьи. Они рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях, отнесенные законом к их ведению;

Областной суд - это суд первой инстанции по отдельным категориям гражданских и уголовных дел, в том числе о смертной казни и о государственных преступлениях, а также апелляционной, кассационной и надзорной инстанции по делам, рассмотренным районными (городскими) судами

Верховный Суд Республики Казахстан - высший орган в системе общих судов. Функции Верховного Суда как суда первой инстанции, следует максимально ограничить, оставив за ним рассмотрение судебных дел о преступлениях высших должностных лиц государства.

По этой причине Верховный Суд не должен наделяться правами апелляционной инстанции (в противном случае он фактически вынужден будет рассматривать дела по существу многократно больше, чем в настоящее время). Верховный Суд будет также осуществлять функции суда кассационной и надзорной инстанции, сохранит право давать разъяснения по вопросам применения законодательства.

Верховный Суд Республики Казахстан будет подразделяться на специализированные коллегии, а все его судьи, а также председатели областных и приравненных к ним городских судов, и военного суда по должности входят в состав Пленума Верховного Суда Республики Казахстан. Судебных функций Пленум Верховного Суда иметь не должен.

В рамках единого общего суда будет проводиться более дифференцированная и более глубокая специализация судей, в том числе и по хозяйственным спорам.

Институт народных заседателей упраздняется.

Авторитет и подлинная независимость судебной власти обусловлены многими факторами, среди которых важная роль принадлежит способу формирования судов и порядку прекращения полномочий судей.

Пожизненное (до достижения определенного законом возраста) назначение всех судей Президентом Республики Казахстан будет осуществляться по рекомендации специально созданного коллегиального органа, в состав которого войдут руководители республиканских судебных и правоохранительных органов, депутаты Верховного Совета, делегированные его сессией, высококвалифицированные юристы, преподаватели права, избранные на конференциях юридической общественности. Допускается конкурсный отбор

с у д е й .

Таким образом будет обеспечено участие в формировании судебного корпуса представителей всех трех ветвей власти, ученых и практиков-юристов. Необходимо предоставить право и практическую возможность каждому гражданину с высшим юридическим образованием сдать по его желанию квалификационный экзамен для зачисления кандидатом в судьи, устранив тем самым существующий келейный порядок решения данного вопроса.

Председатель Верховного Суда и его заместители, председатели областных судов утверждаются соответственно из числа членов Верховного и областных судов Верховным Советом по представлению Президента Республики Казахстан сроком на пять лет.

Принцип несменяемости судей не исключает возможности прекращения ими своих полномочий, но только строго по основаниям и в порядке, четко указанным в законе.

Таковыми основаниями могут быть:

- просьба судьи об отставке;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда, которым судья признан виновным в совершении преступления;
- состояние здоровья, препятствующее исполнению судьей его полномочий (по медицинскому заключению);
- несоответствие судьи по профессиональным и моральным качествам его высокому статусу (по заключению вышеназванного специального коллегиального органа).

Дополнительными гарантиями независимости суда и судьи являются полное их финансовое обеспечение средствами из республиканского бюджета, создание для судей единого республиканского ведомственного фонда жилья, с передачей судье, при его почетной отставке или уходе на пенсию занимаемого им жилого помещения в собственность, введение института обязательного страхования судей, предоставление иных специальных льгот.

Предусматривается также законодательное закрепление принципа установления заработной платы судей выше, нежели в правоохранительных органах.

В целях исключения возможности давления на судебное решение со стороны государственных органов следует изучить организационно-материальные возможности введения окружных судов, территориально не совпадающих с границами административно-территориальных образований в республике.

Судебная реформа должна коснуться и военных судов, где сохранились в качестве наследия от военных трибуналов карательные функции. Суды отстранены от контроля за применением командирами частей ареста, что не

способствует предотвращению произвола со стороны командования и не обеспечивает правовую защиту военнослужащих. Требуется пересмотра правоприменительная практика в отношении военнослужащих, совершивших административные правонарушения.

Конституционный суд. Особое место в судебной системе республики должен занимать Конституционный Суд, который утверждается для высшей судебной защиты Конституции и обеспечения ее верховенства.

Согласно этому назначению Конституционный Суд рассматривает дела о соответствии Конституции:

- законов и иных актов, принятых Верховным Советом и его органами;
- указов, постановлений и иных нормативных актов Президента;
- нормативных актов Кабинета Министров;
- нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств республики;
- актов нормативного характера, принимаемых Генеральным прокурором Республики Казахстан;
- правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

Конституционный Суд дает официальное толкование Конституции Республики Казахстан.

Кроме того, Конституционный Суд:

- устанавливает конституционность выносимых на референдум поправок к Конституции и решений о проведении референдума;
- устанавливает неспособность Президента и Вице-Президента осуществлять возложенные на них обязанности.

Целесообразно сохранить ныне действующий порядок формирования Конституционного Суда.

ОРГАНЫ ЮСТИЦИИ

В существенном реформировании нуждаются органы юстиции.

Независимость судей не будет обеспечена, если не будут правильно расставлены акценты в их взаимоотношениях как с органами юстиции, так и с высшими судами.

Нормальной формой взаимоотношений судов различных инстанций должны быть только те, которые предусмотрены процессуальным законодательством. В связи с этим представляется необходимым организационное обеспечение судов сохранить за Министерством юстиции - органом, не обладающим процессуальными возможностями влияния на отправление правосудия.

На Министерство юстиции возлагаются следующие функции по отношению к судам:

- разработка предложений по вопросам организации работы судов;
- определение кадровой потребности судов путем установления нормативов нагрузки судей и систематического анализа объема их работы;
- подбор кандидатов на судейские должности на основе заключения квалификационных коллегий;
- прогнозирование необходимой численности обучающихся в системе юридических вузов для пополнения кадров судей;
 - повышение квалификации судей;
 - обеспечение нормативными материалами;
 - материально-техническое снабжение судов.

Целесообразно передать органам юстиции все полномочия по организации исполнения судебных решений, создав для этого институт судебных приставов, которые занимались бы принудительным исполнением судебных решений, охраной судов, судебных работников и участников процесса, а также другими вопросами, обеспечивающими нормальную деятельность судов.

В целях устранения ведомственного влияния сосредоточить в системе Министерства юстиции все экспертные учреждения различного профиля с одновременным выводом их из структуры органов, осуществляющих уголовное преследование.

В Министерстве юстиции целесообразно создать центр правовой статистики (судов, органов внутренних дел, прокуратуры и других органов), что позволит иметь объективную, независимую от интересов ведомств информацию о состоянии правопорядка в республике и денежных поступлениях в бюджет, полученных в результате деятельности судов, учреждений юстиции и других правоохранительных органов.

Органы юстиции должны выступать как главный регистрирующий орган в государстве. В Министерстве необходимо сосредоточить регистрацию нормативных актов министерств и ведомств, затрагивающих права и законные интересы граждан или носящих межведомственный характер, а также в целях установления единого порядка и методического обеспечения - регистрацию уставов и положений всех юридических лиц и хозяйственных субъектов и ведение единого Государственного реестра юридических лиц Казахстана.

Адвокатура. Для того, чтобы судебная система функционировала эффективно, необходима сильная, квалифицированная адвокатура.

Правовая реформа предполагает пересмотр действующего законодательства об адвокатуре, в котором должны найти отражение: многообразие независимых, самоуправляемых организационных форм адвокатской деятельности; обязательное ее лицензирование; гарантии для эффективности защиты и представительства; невмешательство в деятельность адвокатов по защите

граждан и оказанию иной юридической помощи; право на профессиональную юридическую помощь и защиту на любой стадии судопроизводства в любых государственных и негосударственных органах и учреждениях; оплата расходов за защиту лиц, определенных законом за счет государства; льготное налогообложение добровольных объединений адвокатов, частных адвокатских контор и фирм.

Государство не может отказаться от правового регулирования деятельности в сфере правовых услуг, правовой помощи населению. Цель регулирования состоит прежде всего в наполнении рынка правовых услуг правозащитной работой высокого качества, гарантирующей каждому гражданину реализацию его конституционного права на защиту. Поэтому роль органов юстиции по отношению к адвокатуре должна заключаться в выдаче лицензии на право заниматься адвокатской практикой.

В то же время вопросы выдачи и лишения лицензии, а также возмещения ущерба, причиненного гражданам действиями адвоката, должны быть четко определены законом.

Нотариат. В условиях экономической реформы, становления рынка и расширения международных связей усиливается влияние нотариата на укрепление гражданско-правовых отношений, значительно расширяется круг нотариально удостоверяемых документов, связанных с реализацией новых законов о земле, собственности, приватизации, предпринимательской деятельности, увеличивается оформление сделок имущественного характера, учредительных договоров, уставов и документов, предназначенных для использования за границей.

Решение проблемы надлежащего нотариального обслуживания должно осуществляться путем:

- расширения сети государственных нотариальных контор с учетом потребностей в таких услугах, увеличения штатной численности государственных нотариусов и созданием нормальных условий для работы;
- открытия частных нотариальных контор.

Учитывая, что ущерб, причиненный действиями государственного нотариуса, возмещается государством с правом взыскания его в регрессном порядке с виновного, ответственность частного-практикующего нотариуса должна быть четко определена в законе обязательностью страхования этой деятельности.

Введение института частного-практикующего нотариуса предполагает создание профессионального органа, способного осуществлять координацию деятельности частного нотариата, представлять и защищать его интересы, оказывать помощь и содействие в его развитии, организовывать стажировку лиц, претендующих на должность нотариуса, осуществлять контроль за исполнением

профессиональных обязанностей, решать вопросы передачи и хранения документов частных нотариальных контор в специально созданные ими отделы государственных архивов.

Таким профессиональным органом могут быть нотариальные палаты, учреждаемые в каждой области. Для осуществления координации деятельности областных нотариальных палат и представления их интересов в международных организациях учреждается Республиканская нотариальная палата.

Загс. Важная роль в реализации брачно-семейного законодательства предназначается органам загса, оказывающим правовые услуги по реализации всех актов гражданского состояния.

Для выполнения стоящих перед ними задач следует принять следующие меры по совершенствованию их системы:

- передать районное звено органов загса, осуществляющих правоприменительную деятельность, в систему Министерства юстиции, исключив их двойную подчиненность;

- передать загсам отдельные функции, выполняемые органами опеки и попечительства, в частности, вопросы усыновления, изменения фамилии детей, сокращение брачного возраста, что позволит устранить промежуточное звено при рассмотрении этих вопросов и ускорит их оформление.

В условиях острого дефицита квалифицированных кадров на Министерство юстиции следует возложить подготовку юристов для правоохранительных органов, создав при нем юридический институт.

Министерство юстиции должно через свой юридический институт и научно-методический совет подготовить модельные учебные программы и современные юридические учебники.

Построение правового государства невозможно без соответствующей правовой культуры общества, важнейшими элементами которой являются высокий уровень компетентности и применения права как судами и правоохранительными органами, так и всеми органами власти и управления. Только на основе взаимного уважения к правам других субъектов можно уважение к праву сделать естественным наследием последующих поколений
К а з а х с т а н а .

Поэтому воспитание уважения к закону должно стать составной частью государственной политики и общенациональной задачей, для решения которой потребуются перестройка правового воспитания населения и организации юридического всеобуча, начиная со школьной скамьи. Государственным координатором этой работы является Министерство юстиции, которое совместно с Ассоциацией юристов Казахстана должно привлечь к этой работе интеллигенцию, не потерявшую традиционную готовность к просветительному

подвижничеству. Мощным пропагандистом права и источником правовой информации будет и учрежденная Министерством юстиции республиканская юридическая газета.

Одной из важнейших функций Министерства юстиции была и остается законопроектная деятельность. На него возлагается координация всей законопроектной работы. В целях преодоления сложившегося узковедомственного подхода в законотворчестве Министерство юстиции должно стать головным проектировщиком всех законопроектов исполнительной власти. Проект любого законодательного акта или решения Правительства Республики Казахстан, подготовленного министерствами, ведомствами и организациями должен быть проработан и согласован с Министерством юстиции. Для этого при Министерстве юстиции создается научно-исследовательский институт законодательства.

С учетом особого положения Министерства юстиции, связанного с его ролью в законотворческом процессе, правовом воспитании и образовании, развитии правовой культуры общества, ему следует также предоставить право заключения от имени Республики Казахстан международных договоров (соглашений) о правовой помощи, представлять республику в судах других государств при рассмотрении споров, где она является одной из сторон.

ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ

Построение правового государства требует рационального преобразования Прокуратуры Республики Казахстан и системы прокурорского надзора.

Из общенадзорных функций прокурора следует исключить проведение так называемых плановых проверок, оставив за ним право на их проведение лишь по поступившим сообщениям о допущенном правонарушении и только по вопросам, затронутым в сообщении.

Прокурорский надзор, осуществляемый в местах лишения свободы, предлагается дополнить судебным контролем.

Главными направлениями деятельности прокуратуры должны быть:

- уголовное преследование и возбуждение дел по дисциплинарным и административным правонарушениям;

- надзор за законностью дознания и расследования уголовных дел;

- участие в судебном разбирательстве дел, государственное обвинение в суде и представительство интересов государства, надзор за законностью судебных актов;

- надзор за исполнением законов в местах предварительного заключения и исполнения наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых

с у д о м ;

С учетом осуществления правосудия на началах состязательности процесса, участие прокурора по всем уголовным делам обязательно. В этой связи контроль за судом со стороны прокуратуры должен быть исключен. Следственные подразделения, как несвойственные органам прокуратуры, в перспективе должны быть переданы в другие правоохранительные органы.

Единую и централизованную систему органов прокуратуры возглавляет Генеральный прокурор Республики Казахстан, назначаемый на пятилетний срок и освобождаемый от должности Президентом Республики Казахстан с согласия Верховного Совета Республики Казахстан.

Заместители Генерального прокурора назначаются Президентом Республики Казахстан, а нижестоящие прокуроры назначаются Генеральным прокурором.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ И ДОЗНАНИЕ

Представляется целесообразным сохранить дознание как форму и стадию предварительного следствия. Число органов, наделенных дознавательными функциями, следует увеличить за счет налоговых служб.

Реформа предварительного следствия направлена, с одной стороны, на усиление процессуальной самостоятельности и независимости следователя, что должно обеспечить его объективность в процессе расследования, с другой - на повышение эффективности прокурорского надзора за соблюдением законности на стадии возбуждения уголовного дела, производства предварительного следствия и дознания.

В перспективе целесообразно создание единого Следственного комитета, объединив в нем следователей МВД, КНБ и прокуратуры. Поручить ему расследование всех дел по линии МВД, КНБ и прокуратуры. Процессуальная самостоятельность следователя предполагает вывод его из процессуальной подчиненности административных начальников, лишение последних процессуальных полномочий, а также права контролировать ход и результаты расследования и пересмотра постановлений следователя. Полномочия следователя следует закрепить в законе "О статусе следователя".

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В целях активизации работы органов внутренних дел по выявлению, пресечению и расследованию преступлений необходимо освободить их от выполнения несвойственных им функций.

На базе Управления пожарной охраны МВД республики образовать Главное

управление противопожарных и аварийно-спасательных работ при Кабинете
М и н и с т р о в .

В целях повышения профессионализма милицейских служб и усиления ответственности местных представительных и исполнительных органов за состояние правопорядка изучить вопрос о разделении, по мере появления материально-организационных возможностей, органов милиции на республиканскую и местную с подчинением последней главам администраций и финансированием за счет местного бюджета. При этом к местной милиции отнести подразделения, обеспечивающие общественную безопасность (патрульно-постовая служба, участковые инспектора, дежурные части, охрана о б ъ е к т о в и д р .) .

За республиканской криминальной милицией сохранить вертикальную систему подчинения и финансирования из республиканского бюджета для обеспечения борьбы с тяжкими преступлениями независимо от местного влияния .

Рассмотрение вопросов о гражданстве передать в ведение Министерства юстиции, а виз и регистраций - Министерству иностранных дел.

Организацию работы медицинских вытрезвителей, оформление материалов о направлении на лечение хронических алкоголиков и наркоманов, контроль за санитарным состоянием населенных пунктов возложить на Министерство здравоохранения. Изучить также вопрос о целесообразности восстановления ЛПУ с передачей их в систему министерства здравоохранения.

Передать в ведение Министерства по делам молодежи, туризма и спорта вопросы перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей и организацию работы приемников-распределителей для них.

Организацию работы приемников-распределителей для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, оказание содействия в трудовом и бытовом устройстве их, а также освобожденным из мест лишения свободы возложить на Министерство труда и социальной защиты населения.

Проведение дорожных специализированных монтажно-эксплуатационных работ изъять из функций ГАИ и передать в ведение областных (городских) а д м и н и с т р а ц и й .

Осуществление ветеринарного надзора возложить на Министерство с е л ь с к о г о х о з я й с т в а .

Продумать иные меры освобождения министерства внутренних дел от функций, не связанных с охраной общественного порядка, следствия и дознания, предупреждения правонарушений.

ОРГАНЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Являясь специальными органами в структуре государственного управления органы национальной безопасности в соответствии с законодательством осуществляют защиту безопасности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Используя специфические силы и средства они в пределах своей компетенции:

- обеспечивают Президента Республики Казахстан, Верховный Совет, Кабинет Министров, другие государственные органы власти и управления информацией, необходимой для решения внешнеполитических, внешнеэкономических и иных задач, связанных с обеспечением национальной безопасности;

- осуществляют защиту конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности, экономического, научно-технического и оборонного потенциала, охрану государственной границы.

По мере становления Республики Казахстан как демократического, светского государства, позитивных изменений во внутренней и международной обстановки возможна смена приоритетов в деятельности органов национальной безопасности, изменение ряда их функций, роли и места в жизни общества, проведение соответствующих структурных преобразований. В частности, по мере снижения общей криминогенной напряженности и укрепления правопорядка, целесообразно высвободить органы национальной безопасности от ведения борьбы с организованной преступностью и коррупцией в целях сосредоточения их сил и средств на решение задач, свойственных специальным службам.

ЮРИДИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Строительство демократического правового государства и формирование рыночных отношений требуют авторитетной и четко отлаженной юридической службы во всех структурах власти и управления, хозяйствующих субъектов и иных юридических лиц.

Для этого необходимо установить специальным актом единые требования организации юридической службы независимо от форм собственности (по примеру правил ведения бухгалтерского учета и отчетности), а также закрепить правовой статус работников юридической службы.

* * *

Перспективы и этапы реализации правовой реформы зависят и должны быть согласованы с успехами и основными этапами экономических преобразований в

Р е с п у б л и к е .

Предусматривается поэтапное реформирование системы судов и правоохранительных органов, всей юридической инфраструктуры Казахстана.

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан