

**О проекте распоряжения Президента Республики Казахстан "О Концепции правовой политики Республики Казахстан"**

Постановление Правительства Республики Казахстан от 6 августа 2002 года N 878

Правительство Республики Казахстан постановляет:

Внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект распоряжения Президента Республики Казахстан "О Концепции правовой политики Республики К а з а х с т а н " .

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

Проект

Распоряжение Президента

Республики Казахстан

О Концепции правовой политики

Республики Казахстан

1. Одобрить прилагаемую Концепцию правовой политики Республики Казахстан.

2. Государственным органам Республики Казахстан при подготовке соответствующих актов руководствоваться основными положениями данной Концепции.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

Правительство Республики Казахстан

Концепция правовой политики

Республики Казахстан

О д о б р е н а  
распоряжением Президента  
Республики Казахстан  
от \_\_\_\_\_ 2002 года

N \_\_\_\_\_

К о н ц е п ц и я  
правовой политики  
Республики Казахстан

Главным результатом Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан (1994г.) стало принятие Конституции Республики Казахстан (1995 г.), определившей стратегические направления развития государства, закрепившей основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также новую систему государственных органов. В развитие конституционных норм приняты конституционные законы: "О Президенте Республики Казахстан", "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов", "О Правительстве Республики Казахстан", "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", "О республиканском референдуме", "О выборах в Республике Казахстан", Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан" и другие законодательные акты, составившие основу нового национального законодательства Казахстана.

На основе Конституции Республики Казахстан 1995 года создано новое конституционное право, в соответствии с которым прочно утвердилась президентская форма правления, наиболее приемлемая для нашего государства. Произошло разделение государственной власти на три ветви. Все более плодотворно функционирует постоянно действующий Парламент. Приняты меры по укреплению исполнительной власти.

Получило дальнейшее развитие гражданское право, регулирующее отношения частной собственности, гражданского общества, свободного предпринимательства. Уголовное право приобрело принципиально новое начало, отвечающее принципам всеобъемлющей защиты естественных, неотъемлемых прав и свобод человека, укрепления механизма этой защиты. Существенно изменены уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, в значительной мере соответствующие принципам, утвердившимся в мировом сообществе.

Важной составной частью реформы явилась реорганизация судебных и правоохранительных органов. Создана единая судебная система, приняты меры по обеспечению независимости судей. Введен порядок их пожизненного назначения с участием в формировании судейского корпуса всех ветвей власти и судейского сообщества, повышена заработная плата судей, реализованы другие меры, повышающие их статус и уровень обеспеченности.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1995 года предварительное следствие по уголовным делам отделено от прокуратуры. В целях освобождения органов внутренних дел от несвойственных им функций противопожарная служба была выведена из структуры этих органов. Образован Центр правовой статистики и информации при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан с передачей ему из органов внутренних дел уголовно-правовой статистики. Наряду с этим осуществлена передача из органов внутренних дел в Министерство юстиции криминалистической

экспертизы и с 1 января 2002 года пенитенциарной системы.

Произошло очищение всей казахстанской правовой системы от мелочного регламентирования экономической и общественно-политической жизни общества, от карательно-репрессивных методов в деятельности правоохранительных органов, обвинительного уклона в судопроизводстве и приоритета государственных интересов во взаимоотношениях государства и частного собственника.

Однако имеющаяся правовая база, в основном, обеспечивающая соответствие юридической системы страны Конституции Республики Казахстан, общепризнанным принципам и нормам международного права, требует дальнейшего развития.

В результате обсуждения итогов правовой реформы в обществе возобладало мнение о необходимости поступательного развития правовой системы на базе Конституции Республики и сформированного на ее основе законодательства. Дальнейшее правовое развитие должно представлять собой поэтапное совершенствование существующих законов, а также, при необходимости, принятие новых нормативных правовых актов.

В качестве направлений такого развития могут быть определены гармонизация системы национального права, повышение эффективности практики правоприменения, совершенствование функционирования всех составных частей государственного механизма, а также формирование правового сознания и гражданского патриотизма казахстанцев, достижение сбалансированности в вопросах взаимодействия институтов трех ветвей государственной власти.

В законотворческой деятельности следует перейти к плановой работе по систематизации всего массива национального законодательства на среднесрочную перспективу.

В процессе дальнейшего совершенствования законодательства необходимо неуклонно следовать принципу верховенства Конституции и соответствия норм актов нижестоящего уровня актам вышестоящего уровня.

Совершенствование норм действующего законодательства возможно путем реализации следующих мер:

восполнения пробелов в правовом регулировании некоторых важных сфер общественных отношений;

в целях улучшения планирования законопроектной деятельности необходимо ввести практику ее перспективного (на 3 года) планирования;

продолжить и расширить практику проведения научной экспертизы по законопроектам, в том числе на предмет соответствия интересам национальной безопасности;

в целях унификации законодательства сформировать единый перечень используемых в нем терминов на государственном и русском языках;

в целях создания условий для эффективной реализации всех принимаемых законов четко соблюдать принцип достаточности их финансового обеспечения;

в целях выявления предпосылок, прямо или опосредовано создающих условия для совершения преступлений, коррупционных и административных правонарушений, необходимо ввести криминологическую экспертизу проектов нормативных правовых актов.

Кроме того, необходимо провести анализ общественных отношений, требующих правовой регламентации. Такой анализ позволит выявить сферы общественных отношений, не урегулированных соответствующими нормативными правовыми актами и нуждающихся в такой регламентации.

Систематизация законодательства должна осуществляться посредством применения всех трех ее форм: инкорпорации, консолидации и кодификации.

В обществе пока существуют движения, способные принести ущерб общегосударственным интересам. В этой связи необходимо такому явлению, как лоббирование, придать цивилизованные, законодательные рамки, а значит, следует определиться с моделью государственного регулирования лоббистской деятельности.

Сегодня законодательные акты содержат большое количество бланкетных (отсылочных) норм, позволяющих государственным органам принимать подзаконные акты, содержание которых не соответствует идее законодателя, а порой и прямо противоречит ей. В нормотворческой практике государственных органов не изжит ведомственный подход, в результате чего имеют место коррупционные правонарушения, ущемление прав, свобод человека и законных интересов граждан и организаций. К тому же такая ситуация приводит к фактической подмене законов подзаконными актами. В связи с этим процесс формирования законодательных актов должен характеризоваться максимально возможным уменьшением количества отсылочных норм. Наряду с этим необходимо усовершенствовать механизм введения в действие принятых законов, обеспечивающий их полную реализацию, обеспечить своевременное принятие подзаконных актов, необходимых для реализации новых законов.

Требуем своего решения проблема повышения качества местного нормотворчества. В то время как акты, принимаемые центральными государственными органами, находятся под достаточно эффективным контролем органов юстиции и прокуратуры, акты местных государственных органов в значительной степени остаются вне поля зрения этих органов. В этой связи необходимо предпринять дополнительные меры, направленные на реализацию норм законодательства об обязательности регистрации актов местных государственных органов, имеющих общеобязательное значение, межведомственный характер или касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан. При этом необходимо упорядочить нормотворческую деятельность местных государственных органов, а также повысить качество принимаемых ими актов.

В настоящее время существует большое количество организаций, предоставляющих высшее юридическое образование. Однако качество подготовки специалистов в этих

организациях зачастую оставляет желать лучшего. Эта проблема требует своего скорейшего решения. Наряду с этим необходимо предпринимать меры по поддержке плодотворно развивающейся отечественной правовой науки.

Вместе с тем необходимо рассмотреть целесообразность сокращения перечня преподаваемых в юридических ВУЗах обязательных дисциплин, что позволит направить все усилия на специализацию будущих правоведов по отраслям права.

В целях построения правового государства, реализации вышеуказанных задач необходимо формирование четкой правовой политики, которую должны реализовывать все государственные органы и должностные лица в своей практической деятельности. Основными ее принципами должны стать принципы законности, демократизма, гуманизма, казахстанского патриотизма, приоритета прав и свобод человека. При этом правовая политика должна отражать государственное видение основных направлений, базовых механизмов развития правовой системы и совершенствования мер правоприменительной практики на определенный период времени.

## 2. Дальнейшее развитие правовой системы Республики Казахстан, укрепление государственных гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина

Следует обеспечить последовательную реализацию в законодательстве провозглашенного в Конституции Республики Казахстан курса на строительство демократического, правового, социального государства, основанного на принципах приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства права, разделения государственной власти на ветви и их согласованного функционирования с использованием системы сдержек и противовесов.

При этом приоритет прав человека необходимо гармонично сочетать с интересами общества и государства.

Необходимость развития правовой системы в этом направлении, последовательного приведения ее в соответствие с общепринятыми принципами и нормами международного права, международными стандартами закреплена в Декларации тысячелетия ООН, принятой на Саммите тысячелетия (2000 г.). Декларация особо подчеркивает необходимость усилий государств, мирового сообщества для "поощрения демократии и укрепления правопорядка".

Одним из главных направлений совершенствования конституционного законодательства является либерализация политической системы. Необходимо реально обеспечить многообразие форм политической активности населения. Следует расширить практику партнерства с общественными объединениями. Во избежание нерационального дублирования законопроектной деятельности следует улучшить

взаимодействие правительственных структур с депутатами Парламента.

Требует совершенствования законодательство о Правительстве, с целью повышения эффективности его деятельности и ответственности за принимаемые решения.

Необходимо дальнейшее совершенствование избирательного законодательства, организации избирательного процесса, укрепление роли средств массовой информации в освещении предвыборных мероприятий. При этом необходимо создание правового механизма, исключающего возможность разрушения единой системы исполнительной власти и дезорганизации управления, а также нарушения унитарности государственного устройства.

В целях построения эффективной системы государственного управления необходимо дальнейшее совершенствование законодательства, обеспечивающего четкое разграничение сферы деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти, создание условий для эффективного функционирования местного государственного управления.

Укреплению институтов гражданского общества призван способствовать поэтапный переход к формированию институтов местного самоуправления.

Существует потребность в учреждении в Республике института Уполномоченного по правам человека (Омбудсмена).

В гражданском праве правоотношения должны отличаться устойчивостью и стабильностью. Концептуальные изменения гражданского законодательства должны происходить лишь в случае крайней необходимости.

Необходимо сократить круг правоотношений, являющихся, по сути, гражданско-правовыми, на которые гражданское законодательство не распространяется.

В целом, гражданское законодательство должно защищать неприкосновенность собственности и свободу деятельности участников товарно-денежных отношений. Для этого, прежде всего, необходимо утвердить в полном объеме право собственности, институты вещного и обязательственного права, дальше развивать законодательную базу частно-правовых отношений на основе максимального сочетания интересов общества и личности, использования права в соответствии с его социальным назначением и в соответствии с основным принципом правового государства: "разрешено все, что прямо не запрещено законом".

Дальнейшее развитие рыночных отношений настоятельно требует введения института частной собственности на землю сельскохозяйственного назначения.

В целях демократизации общества необходимо продолжить сотрудничество с неправительственными организациями, оказывать им всестороннюю помощь, закрепить их статус на законодательном уровне.

Одним из новых направлений в законодательстве Казахстана является законодательство о праве на объекты интеллектуальной собственности.

Оно должно основываться на соблюдении интересов экономической, технологической и информационной безопасности Казахстана. Необходимо принять ряд законодательных и подзаконных актов, касающихся создания и использования научно-технических достижений, которые, в свою очередь, позволят реализовать на практике комплекс мероприятий, направленных на защиту прав, свобод и интересов граждан - обладателей исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности и владельцев указанных объектов.

В соответствии с Концепцией социальной защиты населения Республики Казахстан предполагается поэтапная систематизация законодательства по видам социальных рисков и основаниям выплат. Требуется решение вопроса о введении обязательного медицинского страхования работодателями своих работников, что позволило бы расширить объем оказываемой населению медицинской помощи.

Разнообразие и сложность форм существующих в рыночной экономике трудовых отношений требует разработки проекта трудового кодекса. Наряду с этим существует потребность в принятии закона о гражданской службе.

Должна быть внедрена система обязательного социального страхования, которая будет являться дополнительной формой социальной поддержки населения, стимулировать легализацию трудовых отношений.

Жизненно важно создать механизм решения социальных противоречий правовыми средствами, предотвратить переход социальной напряженности в политическую плоскость. Ключевым фактором является деятельность профессиональных союзов. Предстоит совершенствование законодательства о профсоюзах.

Требуется внесение изменений в законодательство о государственной службе, направленных на повышение профессионализма и стабильности государственной службы, стимулирование карьерного роста, формирование действенного кадрового резерва, создание общегосударственной системы обучения кадров, усиление мер социальной и правовой защиты административных государственных служащих.

Одним из главных направлений в процессе совершенствования законодательства о государственной службе станет переход к карьерной системе продвижения по службе.

Назрела необходимость в законодательном урегулировании и уточнении норм поведения всех государственных служащих Республики Казахстан, а также усилении ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Созрела необходимость в законодательном урегулировании вопросов защиты прав несовершеннолетних, усыновляемых иностранными гражданами, а также в принятии закона о защите прав инвалидов.

Законодательство в сфере государственного регулирования экономики призвано регулировать отношения в области выработки оптимального механизма государственного регулирования экономики и создания благоприятных условий для ее

функционирования, регламентировать порядок взаимодействия участников рыночных отношений в процессе социально-экономического развития.

Необходимость государственного регулирования экономики обусловлена, в частности, неспособностью рыночного хозяйства решать задачи развития инфраструктуры, реконструкции некоторых отраслей промышленности, регулирования тарифов на услуги естественных монополий, необходимостью финансирования и организации в общегосударственных масштабах научно-исследовательских, экспериментальных и опытно-конструкторских работ. Решение этих задач вынуждено взять на себя государство посредством проведения инвестиционной, тарифной, налоговой и торговой политики.

Изучение мирового опыта показывает, что многие развитые и среднеразвитые страны пришли к стадии устойчивого развития благодаря активной роли государства в определенных сферах, которая реализовывалась через систему экономического государственного регулирования.

Поэтому дальнейшее развитие экономики должно осуществляться при адекватном государственном регулировании деятельности участников рынка, но с условием соблюдения их конституционного права на свободу предпринимательской деятельности.

Финансовое, банковское законодательство должно и в дальнейшем обеспечивать благоприятную правовую среду для функционирования экономики в новых рыночных отношениях, способствовать развитию финансовых инструментов и содействовать государственной поддержке частного предпринимательства.

В области финансовой политики и денежного обращения в стране приоритеты Концепции связаны с формированием современного стабильного национального финансового рынка, способного стать реальным инструментом защиты интересов государства, граждан и юридических лиц, создание эффективной финансовой системы, как одной из составляющих государственной политики. Эта цель может быть реализована посредством: а) совершенствования основ национальной финансовой системы; б) расширения сферы применения финансовых инструментов; в) усиления государственного регулирования финансов и укрепления финансовой деятельности государства;

г) защиты законных интересов лиц, обладающих финансовыми ресурсами; д) разработки комплекса мер по вхождению Казахстана в международную финансовую систему и определения условий иностранного присутствия на финансовом рынке республики.

Развитие правовой базы банковской деятельности является важной задачей законодательного процесса. Необходимо такое законодательное регулирование банковской деятельности, которое бы в полной мере соответствовало принципам развития рыночных отношений, способствовало бы установлению равноправных



отношений между клиентом и банком, развитию новых видов банковских услуг, общепринятых в мировой банковской практике. Необходимо дальнейшее развитие законодательства, регулирующего фондовые рынки.

Для дальнейшего развития реального сектора необходимо внести изменения в действующее законодательство по вопросам деятельности акционерных обществ, учета и отчетности.

Поскольку экономическая безопасность государства представляет собой очень сложную, разноплановую и многофункциональную систему, необходимо совершенствование системы финансового контроля. В этой связи следует уделить отдельное внимание вопросу повышения независимости и укрепления функций органов, занимающихся борьбой с финансовыми преступлениями. Также необходимо принятие в соответствии с международным опытом борьбы с терроризмом, "отмыванием грязных" денег нормативных актов, регламентирующих мониторинг финансовых операций в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

В сфере бюджетного законодательства должно получить свое развитие бюджетное программирование на всех уровнях и этапах бюджетного процесса, формирование качественно новой системы межбюджетных отношений. Возникла необходимость в принятии бюджетного кодекса, в котором будут систематизированы нормативные правовые акты, используемые в процессе планирования, исполнения, контроля и отчетности об исполнении бюджета.

Налоговое законодательство, как один из рычагов государственного регулирования в сфере экономики, должно учитывать перспективы экономического развития, содействовать развитию предпринимательской деятельности и обеспечивать сбор достаточных бюджетных средств для выполнения непосредственных функций государства. Налоговое законодательство должно быть последовательным и ориентированным на передовые формы обложения с целью стимулирования развития экономического базиса. Необходимо принятие мер по дальнейшему совершенствованию налогового законодательства: обеспечение четкости, определенности и ясности всех положений, снижение налогового бремени, легализация "теневых" оборотов.

Последовательное интегрирование Казахстана в систему мировых экономических отношений требует совершенствования таможенного дела. Непрозрачность действующего таможенного законодательства способствует коррупции в таможенных органах, росту теневого бизнеса и контрабанды, что в конечном итоге влияет на экономику страны в целом.

Совершенствование таможенного законодательства посредством разработки и принятия Таможенного Кодекса позволит обеспечить благоприятные внешнеэкономические условия для торговли, соответствующие международным



деятельности и укрепление тех звеньев, существование которых необходимо, усиление ведомственного контроля за соблюдением законности при применении мер административного воздействия, создание системы централизованного взыскания штрафов, обеспечивающей исполнение принципа неотвратимости наказания. Предполагается компенсация декриминализации отдельных статей уголовного кодекса Республики Казахстан усилением административной ответственности.

В уголовном законодательстве следует исходить из признания первичности и неотъемлемости прав и свобод человека как высших социальных ценностей, охраняемых законом.

В связи с этим реализация уголовной политики Республики Казахстан должна предусматривать принятие комплекса законодательных и организационных мер, к которым относятся:

продолжение курса на постепенное сужение сферы применения смертной казни, а также рассмотрение возможности объявления моратория на смертную казнь; дальнейшая декриминализация правонарушений, относящихся к преступлениям небольшой тяжести, в том числе и посредством перевода их в плоскость административной и гражданско-правовой ответственности;

расширение применения наказаний, не связанных с лишением свободы в отношении лиц, совершивших преступления небольшой степени тяжести;

сужение сферы применения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних, совершивших преступления небольшой тяжести и впервые средней тяжести;

создание необходимых условий для своевременного введения в действие уголовно-правовых норм, предусматривающих такие новые виды наказания, как ограничение свободы, арест, пожизненное лишение свободы.

Уголовная политика должна развиваться в направлении гуманизации по отношению к лицам, впервые совершившим преступления небольшой и средней тяжести, а также к уязвимым группам населения - женщинам, несовершеннолетним, людям преклонного возраста. Вместе с тем предстоит ее ужесточение в отношении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, лиц, скрывающихся от уголовного преследования, а также признанных опасными и особо опасными рецидивистами.

Необходимо продолжить совершенствование законодательной базы деятельности органов внутренних дел, в сферу действия которых вовлекается значительное число граждан, и от эффективности функционирования которых зависит стабильность в обществе, уверенность в надежности защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных посягательств, состояния правопорядка в стране.

Назрела необходимость конкретизировать нормы законодательства, связанные с розыском различных категорий лиц (преступники; лица, скрывшиеся от следствия,

дознания и суда, уклоняющиеся от исполнения судебных актов, в том числе от уплаты алиментов, без вести пропавшие; ответчики по гражданским делам; иные разыскиваемые лица) и участием в нем всех заинтересованных государственных о р г а н о в .

Приоритетными направлениями должны стать предупреждение и профилактика преступности, наступательность в борьбе с нею, совершенствование оперативно-розыскной деятельности, адекватное реагирование на реально складывающуюся оперативную обстановку, повышение уровня информационного обеспечения и аналитической работы, расширение международного сотрудничества.

Необходимо создание эффективной системы профилактики правонарушений как на местном, так и на республиканском уровнях, с активным развитием связей правоохранительных и других государственных органов с населением. В школах и учебных заведениях ввести обязательные или факультативные занятия по актуальным проблемам правовой культуры.

Исходя из современных приоритетов международного сообщества, особое значение будет уделено своевременному введению норм, направленных на предупреждение и пресечение распространения наркомании и наркобизнеса, терроризма, религиозного экстремизма, торговли людьми, особенно женщинами и детьми, компьютерной преступности, незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его частей, компонентов и боеприпасов к нему, международных преступлений коррупционного характера, а также относящихся к сфере отмывания денег.

Важной частью работы по борьбе с терроризмом станет совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей дальнейшее укрепление охраны государственной границы, обеспечение безопасности стратегически важных объектов (предприятий повышенной опасности и коммуникаций), сохранности оружия и боеприпасов, работу государственных органов по недопущению радикализации религиозного сознания казахстанских граждан, пропагандистскому противодействию экстремистским идеям. Предстоит отработать и ввести механизм централизованного проведения теологических экспертиз материалов, содержащих идеи религиозного экстремизма.

В целях повышения эффективности международного взаимодействия нужно продолжить работу по созданию договорно-правовой базы двустороннего сотрудничества. Следует активизировать эту работу с правоохранительными и специальными органами государств-участников СНГ и с соответствующими структурами государств Евразийского экономического сообщества и Центрально-Азиатского сообщества. В этом плане должен быть отработан четкий механизм реализации Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью, Программы государств-участников СНГ по борьбе с международным терроризмом и иными проявлениями экстремизма, а также разрабатываемой

Концепции государств-участников СНГ о противодействии незаконному обороту наркотиков. Необходимо более тесно участвовать в проектах и программах ООН в правоохранительной сфере. Надо продолжить практику заключения типовых международных договоров о сотрудничестве в борьбе с наиболее опасными видами преступлений, о сотрудничестве в области взаимного обеспечения информационной безопасности. Необходимо всемерно способствовать шагам, направленным на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан.

Основными задачами являются совершенствование системы государственного контроля в сфере финансово-хозяйственной деятельности с целью не допущения злоупотреблений, повышение результативности работы государственных органов по предупреждению коррупции, соблюдению норм служебной этики, а также правоохранительных органов по сдерживанию коррупционных процессов в государстве, устранению криминальных структур, оптимизации форм и методов противодействия преступлениям в сфере экономической деятельности и против интересов государственной службы. Требуется доработать механизм реализации антикоррупционного законодательства, дать более четкое определение понятиям "организованная преступность", "коррупция". Отнесение преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом, к коррупционным должно определяться **т о л ь к о з а к о н о м .**

Особое внимание будет уделено вопросу ответственности за применение пыток, согласно рекомендации Комитета ООН против пыток.

Требуется дальнейшего совершенствования уголовно-процессуальное **з а к о н о д а т е л ь с т в о .**

При этом основной целью является дальнейшая последовательная реализация в конкретных нормах принципов судопроизводства, связанных с защитой прав и свобод лиц, оказавшихся в уголовных правоотношениях, а также осуществлением правосудия на основе состязательности и равноправия сторон.

В целях неуклонного обеспечения прав и свобод участников уголовного процесса, исключения фактов судебной волокиты необходимо ввести в процессуальный закон норму о непрерывности главного судебного разбирательства.

Для обеспечения реализации принципа состязательности необходимо расширение процессуальных полномочий адвокатов (защитников), а также формирование правовых механизмов реализации равноправия сторон. Следует принять меры, направленные на дальнейшее укрепление процессуальной независимости органов (лиц), ведущих уголовный процесс, при расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел.

Одним из актуальных направлений совершенствования процессуального законодательства является упрощение и ускорение процедур как на стадии досудебной подготовки дела, так и в судебных инстанциях. В связи с этим предусматривается расширение сферы применения дознания, а также упрощение процедур дознания и

предварительного следствия. Необходимо максимально практиковать механизм применения мер пресечений, альтернативных аресту (залог, домашний арест).

Упрощение процедуры дознания и предварительного следствия должно осуществляться по следующим направлениям: для оперативного рассмотрения вопроса об ответственности лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния небольшой тяжести, продолжить работу по декриминализации отдельных составов преступлений путем их перевода в категорию административных правонарушений и для повышения эффективности и оперативности уголовного процесса расширить перечень дел, по которым производство предварительного следствия необязательно и по которым достаточно составление протокола обвинения, распространив этот порядок, прежде всего, на дела, не представляющие особой сложности в отыскании, закреплении и оценке доказательств.

Отражением тенденции гуманизации уголовной политики в уголовном судопроизводстве будут являться:

внесение изменений, в соответствии с которыми заключение под стражу может применяться к лицам за совершение преступлений, за которые законом предусмотрено наказание свыше 3-х лет лишения свободы;

законодательное ограничение содержания под стражей подсудимых в период рассмотрения уголовных дел;

внедрение института примирения путем законодательного урегулирования соответствующих процедур и расширения перечня преступлений, подпадающих под возможность освобождения от уголовной ответственности через процедуру медиации, возмещения потерпевшему имущества и морального вреда, а также причиненного вреда здоровью.

Защита прав и законных интересов потерпевших, в том числе государства, должны стать основным принципом уголовного преследования. С этой целью предусмотреть нормы, обеспечивающие создание реального механизма доступа к правосудию, компенсации за нанесенный вред.

Необходимо продолжить совершенствование законодательной базы уголовно-исполнительной системы с целью приведения ее в соответствие с основными положениями международных актов о правах человека и международных соглашений, определяющих основные принципы и порядок обращения с осужденными, а также дальнейшее улучшение ее материально-технической базы. Требуется существенного пересмотра институт условно-досрочного освобождения, а также качественное изменение роли и значения уголовно-исполнительных инспекций. Вместе с тем необходимо последовательно продолжать осуществляемую политику гуманизации уголовно-исполнительной системы.

В целях профилактики рецидивной преступности необходимы разработка нормативных актов, направленных на социальную адаптацию лиц, освобождаемых из

мест лишения свободы, функционирование соответствующих центров по социальной адаптации.

Преследуя цель укрепления государственных гарантий соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, необходимо прийти к системе правоохранительных органов, которые должны стать органами именно охраняющими права и свободы гражданина, а не направленными в своей деятельности только на уголовное преследование и наказание. При этом, как на одной из составляющих данной цели, следует акцентировать внимание на вопросе стабильности кадровой политики и повышении требований к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов. Необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности наделения органов внутренних дел правом на производство отдельных видов судебных экспертиз.

В целях полномасштабности и целенаправленности работы правоохранительных органов, необходимо уделить внимание координации их деятельности со стороны Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан.

Необходимо определить главным приоритетом в деятельности правоохранительных органов защиту прав и свобод граждан, а также уделить особое внимание профилактике правонарушений, которая не может быть успешной без активного участия населения. Немаловажное внимание в этом необходимо уделить профилактике детской безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, что в последующем потребует принятия соответствующего законодательного акта, который будет способствовать не только повышению ответственности должностных лиц за результаты работы с несовершеннолетними, но и четко регламентировать их права и обязанности в выполнении ими своих задач и функций.

Для обеспечения национальной безопасности и суверенитета страны необходимо уделять постоянное внимание вопросам законности пребывания и деятельности на территории Республики Казахстан иностранных граждан, а также обеспечения гарантий защиты наших граждан и покровительства им за рубежом.

Прокуратуре, сочетающей широкий спектр надзорных функций с уголовным преследованием и разнообразными формами взаимодействия с судебной властью, максимально использовать свой потенциал и предоставленные законом полномочия для утверждения и дальнейшего развития идей правового государства, незыблемости Конституции. В вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина прокурорский надзор должен носить наступательный характер. Особенно это важно при осуществлении надзора за предварительным следствием и дознанием, где прокурор должен активно пресекать любые нарушения закона со стороны органов уголовного преследования и их должностных лиц, мерами прокурорского надзора всемерно способствовать усилению борьбы с преступностью и коррупцией.

Основные усилия прокуроров должны быть нацелены на обеспечение законности в

деятельности государственных органов и распространяться, главным образом, на акты Правительства, местных исполнительных и представительных органов, а также их должностных лиц.

Укреплению имеющихся правовых рычагов воздействия на нарушения законности должно способствовать законодательное закрепление обязательности исполнения актов прокурорского реагирования.

В обеспечение гарантий соблюдения конституционных прав и свобод граждан необходимо дальнейшее расширение надзорных функций органов прокуратуры в оперативно-розыскной деятельности.

При осуществлении надзора за законностью судебных актов при отправлении правосудия работа органов прокуратуры должна быть направлена на построение взаимоотношений с судом в соответствии с конституционными принципами осуществления правосудия только судом, независимости судей при отправлении правосудия и подчинения их только Конституции и закону.

В этой сфере деятельности прокуроры должны быть нацелены на обеспечение реальной защиты прав и свобод граждан, юридических лиц и государства на всех стадиях судебного рассмотрения дела, реальное и своевременное исполнение решений суда.

Назрела необходимость активного участия прокуратуры в международных связях в сфере охраны природных ресурсов и инвестиционной политики, прежде всего, с сопредельными государствами, особенно, входящими в СНГ и их прокурорами. Первоочередное внимание заслуживают вопросы надзора за исполнением международных обязательств по охране биоресурсов Каспийского моря, гармонизации экономико-юридических мер ответственности за экологические правонарушения, мер по возмещению вреда, причиненного воздействием на природную среду.

При организации и оценке деятельности органов прокуратуры необходимо отказаться от формально-количественных показателей их работы, а принимать во внимание уровень доверия и степень обращаемости населения к прокурору за защитой своих субъективных прав и свобод.

### 3. Развитие судебной системы Республики Казахстан

Конституционный закон "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" выдвинул перед судебной системой задачу дальнейшего совершенствования органов правосудия, прежде всего, на уровне районного (городского) суда.

Упор именно на это звено судебной системы обусловлен тем, что основное количество всех рассматриваемых дел подсудно районным судам, в которых проходит первое знакомство граждан и юридических лиц с правосудием.



Судьи районных судов находятся в непосредственном контакте с населением, как на бытовом, так и на служебном уровне. Поэтому моральный и профессиональный облик судьи играет особую роль и предполагает постоянный общественный контроль за их служебной деятельностью и этикой поведения.

В районные суды, как правило, идут сами граждане, тогда как в вышестоящие суды обращаются адвокаты - профессиональные защитники. Следовательно, районные суды более чувствительны к реформам, что, в свою очередь, сразу вырабатывает отношение граждан к правосудию в целом.

Представляется перспективным рассмотрение вопроса дальнейшего развития института экономических и других специализированных судов, которые способны обеспечить реальное выполнение принятых законов и надежную защиту прав и законных интересов участников судебного процесса.

Одним из основных направлений совершенствования деятельности судебной системы должно стать рассмотрение возможности создания судов административной юрисдикции. В орбиту этой юрисдикции вовлечены все споры, касающиеся административно-правовых отношений, складывающихся между гражданами, хозяйствующими субъектами и различными государственными органами, наделенными властными полномочиями.

Принимая во внимание необходимость строгого соблюдения законности при рассмотрении судами дел с участием несовершеннолетних, а также их специфику, возникла потребность в рассмотрении вопроса создания ювенальных судов.

Судопроизводство. Важнейшим направлением дальнейшего развития судопроизводства является реализация принципа состязательности и равноправия сторон. В основе состязательности лежит диспозитивность, то есть установление пределов исследования не судом, а сторонами, выдвигающими требования и определяющими круг доказательств, обосновывающих такие требования.

Следует также отметить, что данная проблема тесно связана с необходимостью рассмотрения вопроса создания государственной адвокатуры для защиты интересов лиц, которые не могут позволить себе нанять адвоката. При этом целесообразно рассмотреть вопрос о возможности предоставления права на адвоката не только лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступления, но и лицам, ставшим жертвами преступлений.

В целях реального утверждения в судопроизводстве принципов состязательности и равноправия сторон, беспристрастности судей и их независимости при отправлении правосудия необходимо ликвидировать институт опротестования (внесения представлений) судебных актов руководителями судов.

В этих же целях следует окончательно разграничить в судах процесс правосудия от вопросов администрирования и полностью освободить руководителей судов от решения задач по организационному и материально-техническому обеспечению

деятельности судов всех уровней и выполнения ими иных несвойственных судьям функций.

Все эти меры, направленные на судебную защиту конституционных прав граждан, потребуют значительного увеличения штатной численности судей местных судов.

Необходимо рассмотреть возможность осуществления уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей - важнейшей гарантии защиты прав человека.

Одним из важных является вопрос расширения судебного контроля за проведением отдельных следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан.

Организация деятельности судов. Нуждается в кардинальном улучшении организация работы по исполнению судебных решений. Необходимо внести изменения в действующее законодательство, обеспечивающее исполнение судебных решений, предусмотрев не только реальные механизмы ответственности (уголовная, административная, материальная), но и действенные, подкрепленные эффективными рычагами, процедурные меры реализации норм об ответственности за неисполнение решений. Это касается не только должников, но и соответствующих должностных лиц государственных органов, включая судебных исполнителей. Приоритетной должна стать работа по рассмотрению возможности увеличения штатной численности судебных исполнителей путем доведения количества судебных исполнителей до общего числа судей. Большая нагрузка, с которой работают судебные исполнители и которая возрастает из года в год, является также одной из основных причин несвоевременного исполнения судебных постановлений. Необходимо стимулирование труда судебных исполнителей, а также специальное их обучение путем повышения квалификации. В целом нуждается в кардинальном улучшении материально-техническое обеспечение судебных исполнителей.

Контроль за исполнением решений суда должен быть возложен на суд. В противном случае вердикт суда, не подкрепленный его исполнением, будет носить лишь декларативный, а не обязательный характер. Поэтому в ГПК РК необходимо предусмотреть процессуальные нормы, предусматривающие механизм осуществления такого контроля со стороны суда.

Необходимо уделять внимание вопросам постоянного совершенствования материально-технического обеспечения деятельности судов в целях оперативного и качественного отправления правосудия.

В целях обеспечения независимости судей при отпадлении правосудия, повышения их социального и материального статуса, а также объективного и гласного подбора кадров на судейские должности необходимо повысить роль и самостоятельность уполномоченного государственного органа по организационному и материально-техническому обеспечению судов.

Важным направлением является разработка и последовательная реализация Программы кадрового обеспечения проводимых преобразований в судебной системе, которая должна включать как вопросы, связанные с аттестацией судебных кадров, так и основные аспекты повышения профессиональной квалификации судей.

Укрепление независимости судей и судейская этика. В настоящее время вопросы внешней независимости судей от исполнительной власти, гарантии несменяемости судей, иммунитета на законодательном уровне в основном решены.

Важной проблемой остается разработка эффективных мер защиты судей и свидетелей от угроз со стороны преступных сообществ. Это потребует серьезных финансовых вложений со стороны государства. Затраты государства будут велики, но и отдача огромная - благодаря такой программе будут раскрыты сотни тяжких и особо тяжких преступлений.

Важнейшими принципами остаются комплексность проводимых реформ и, соответственно, прогнозирование правовых и социальных последствий принятия тех или иных решений в судебной системе.

Важно, чтобы каждое предложение экспертировалось, по меньшей мере, с точки зрения тех изменений, которые оно должно вызвать в существующей правовой системе.

В связи с этим не вызывает сомнений, что научная поддержка дальнейшего развития судебной системы должна способствовать проведению исследований в области осуществления правосудия и обеспечения научно-исследовательской поддержки органов судейского сообщества. Здесь особые надежды возлагаются на Академию правосудия, под эгидой которой предполагается создать научный центр с привлечением высококвалифицированных специалистов в области права и экономики.

#### 4. Международно-правовые аспекты государственного развития

Процесс глобализации, являющийся одной из основных тенденций современного мирового развития, порождает новую систему международных экономических и политических отношений и охватывает, помимо экономики и сферы предпринимательской деятельности, политическую, социальную и информационную сферы, что нельзя не учитывать во внешней политике и договорной практике государства.

Процесс глобализации характеризуется и тем, что современные международные отношения и дипломатия становятся более многосторонними, что обусловлено необходимостью решения совместными усилиями государств и других субъектов международного права многих международных проблем: охраны окружающей среды, борьбы с терроризмом, организованной преступностью и т.д.

С учетом происходящих в мире процессов и событий Казахстан определяет ориентиры своей внешней политики и отношений с зарубежными государствами, которые должны быть нацелены, в первую очередь, на обеспечение национальных интересов Республики.

Международно-правовая договорная политика Казахстана на ближайшее десятилетие должна быть нацелена на вовлечение Казахстана в интеграционные процессы, оптимизацию сотрудничества с международными организациями; реализацию сотрудничества с международными организациями с учетом целесообразности и экономической выгоды для Республики Казахстан. В этих целях необходимо сделать более взвешанным подход к заключению международных договоров, имеющих приоритет над национальным законодательством; присоединяться только к тем из них, участие в которых влечет за собой конкретные политические и экономические выгоды для страны. Следует продолжить работу по приведению законодательной базы Республики Казахстан в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами.

Договорно-правовая политика Республики Казахстан в рамках международных организаций в предстоящее десятилетие будет направлена на решение международных проблем разоружения, экологии, торговли, международного терроризма, организованной преступности, отмывания доходов, полученных преступным путем, межэтнических отношений, защиты прав человека, сохранения культурного наследия и др.

Результаты проведенного анализа международных отношений показали, что необходима тщательная инвентаризация международных договоров, заключенных Казахстаном за период приобретения независимости.

В интеграционном отношении важным направлением для Казахстана остается Содружество Независимых Государств (далее - СНГ), в рамках которого договорно-правовая политика Республики Казахстан будет направлена на поддержку и укрепление сотрудничества с государствами-членами СНГ.

Немаловажный интерес для Казахстана и его экономики имеет укрепление договорных отношений с государствами-участниками Евразийского экономического сообщества.

В связи с этим имеет значение становление Евразийского экономического сообщества, приоритетными задачами которого являются формирование полноценного Таможенного союза и единого экономического пространства на основе соблюдения оптимального баланса национальных и общих интересов.

Вместе с тем изменение ситуации и потребности страны требуют повышенного внимания к таким направлениям, как расширение взаимодействия в рамках Шанхайской организации сотрудничества, активизация дипломатических усилий по мирному решению проблем в Каспийском регионе.

Важным объектом договорно-правовой политики Республики Казахстан остается СВМДА и принятие мер по реализации Декларации о принципах, регулирующих взаимоотношения государств-участников СВМДА от 14 сентября 1999 года и тем самым вопросы обеспечения безопасности Азиатских государств и стабильности в регионе. Казахстан, как инициатор СВМДА, готовит программные документы по вопросам многостороннего сотрудничества в сферах торговли и экономики, энергетики, транспорта и коммуникаций, науки и техники и т.д.

Одной из важнейших задач является присоединение к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, к Европейским Конвенциям в области уголовного преследования и выдачи преступников, а также в сфере безопасности дорожного движения, принятым в рамках Европейской экономической комиссии ООН, что будет способствовать развитию транспортно-коммуникационного комплекса с т р а н ы .

С момента принятия Римского Статута Международного уголовного суда, Казахстан был среди государств, выразивших политическую волю и поддержку созданию международного универсального механизма осуществления правосудия над преступлениями против человечества.

Республика Казахстан выражает готовность разделить ответственность мирового сообщества в борьбе за недопустимость безнаказанности виновных в преступлениях против человечества, в том числе геноцида, военных преступлениях и апартеида. В этой связи предстоит самым внимательным образом рассмотреть с учетом национальных интересов государства вопрос о присоединении Казахстана к Статуту Международного уголовного суда.

Одним из приоритетных направлений международно-правового развития является разработка и заключение двусторонних международных договоров о правовой помощи по уголовным, гражданским и административным делам, выдаче, обмену оперативно-розыскной, научно-технической и статистической информацией, обеспечении информационной безопасности, а также о согласованном проведении мероприятий и спецопераций, взаимных стажировках и обучении специалистов.

Также представляется целесообразным принятие мер, направленных на обеспечение участия государства в международных договорах в рамках стран-участников СНГ, ЕврАзЭС и ЦАЭС и других по вопросам выдачи преступников, правовой помощи по уголовным делам, приема (передачи) уголовного преследования, совместной борьбы с наиболее опасными проявлениями преступности.

Также требуется рассмотреть вопрос расширения участия Казахстана в деятельности международных организаций.

Требует своего разрешения проблема урегулирования и использования трансграничных водотоков. Решение ее требует активных действий по разработке механизмов, касающихся предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод с определением жестких мер за ухудшение качества воды и нерациональное ее использование.

В области международного частного права основными направлениями политики Казахстана должны быть: унификация материально-правовых и коллизионных норм в области купли-продажи товаров, авторского права, транспорта, кредитно-расчетных отношений; совершенствование правового обеспечения интеграционных процессов; устранение различий между национальным и иностранным правом; развитие теории ограниченного иммунитета государства; развитие законодательства о международном коммерческом арбитраже и третейских судах.

## 5. Заключение

Важнейшим компонентом правовой политики Республики Казахстан является практическая деятельность центральных и местных государственных органов по ее непосредственному воплощению в жизнь. Для реализации правовой политики необходимо принятие соответствующих нормативных правовых актов, направленных на дальнейшее усовершенствование законодательства.

Выполнение предусмотренных Концепцией правовой политики Республики Казахстан мер будет способствовать построению в Казахстане демократического, социального, правового государства.

Степень, эффективность реализации Концепции зависят оттого, в какой мере содержание правовой политики, правовых норм будут осознаны как членами общества, так и государственными органами, от готовности добровольно и добросовестно выполнять предписания нормативных правовых актов.

На базе настоящей Концепции будут разработаны и приняты отраслевые программы по различным направлениям правовой политики Республики (по совершенствованию судебной системы, деятельности правоохранительных органов, юридического образования и т.д.).

При этом необходимо придерживаться принципов системности и результативности всех мероприятий и программ, их гуманистической направленности; адаптации мирового опыта демократического правового развития к казахстанским условиям; опережающего характера выработки корректировки и реализации конкретных мер нормативного правового регулирования и эффективного правоприменения в отношении прогнозируемых социальных, экономических и политических аспектов, возникающих в процессе последовательного всестороннего развития республики.

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