

О Концепции правовой политики Республики Казахстан

Утративший силу

Указ Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года № 949. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 17 июня 2011 года № 102

Сноска. Утратил силу Указом Президента РК от 17.06.2011 № 102.

П о д л е ж и т о п у б л и к о в а н и ю

в республиканской печати

В соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики Казахстан в целях определения основных направлений правовой политики государства п о с т а н о в л я ю :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию правовой политики Республики Казахстан (далее - Концепция).

2. Правительству Республики Казахстан в месячный срок разработать и утвердить план мероприятий по реализации Концепции.

3. Центральным и местным государственным органам Республики Казахстан в своей правоприменительной практике руководствоваться положениями К о н ц е п ц и и .

4. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

О д о б р е н а

У к а з о м П р е з и д е н т а

Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н

от 20 сентября 2002 года N 949

Концепция правовой политики Республики Казахстан

1. Введение

Главным результатом исполнения Государственной программы правовой реформы в Республике Казахстан (1994 г.) стало принятие Конституции Республики Казахстан (1995 г.), определившей стратегические направления

развития общества и государства, закрепившей основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также новую систему государственных институтов. 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 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 единой государственной власти на три ее ветви. Все более плодотворно функционирует постоянно действующий двухпалатный Парламент. Приняты меры по укреплению и совершенствованию исполнительной власти. Создана единая судебная система, приняты меры по обеспечению независимости судей.

Получило дальнейшее развитие гражданское право, регулирующее отношения частной собственности, гражданского общества, свободного предпринимательства. В уголовном праве определена принципиально новая иерархия социальных ценностей, подлежащих защите, основанная на приоритете естественных, неотъемлемых прав и свобод человека. Существенно изменено гражданское процессуальное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, в значительной мере соответствующее принципам, утвердившимся в мировом сообществе.

Важной составной частью реформы явилась реорганизация судов и системы правоохранительных органов, направленная на повышение эффективности их правозащитной деятельности.

Введен порядок пожизненного назначения судей с участием в формировании судейского корпуса всех ветвей власти и судейского сообщества, реализованы меры, повышающие их статус и уровень обеспеченности.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан дознание и предварительное следствие по уголовным делам осуществляются специальными органами и отделены от суда и 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 функций ведения уголовно-правовой статистики.

Наряду с этим, на базе Казахстанского НИИ судебных экспертиз создан "Центр судебной экспертизы Министерства юстиции" за счет передачи ему из Комитета национальной безопасности, Министерства обороны, органов внутренних дел и таможенных органов соответствующих экспертных подразделений.

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

Действующее законодательство, обеспечивающее функционирование правовой системы страны в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, общепризнанными принципами и нормами международного права, требует дальнейшего развития, в частности, поэтапного совершенствования действующих законов, а также принятия при необходимости новых нормативных правовых актов, отвечающих требованиям дальнейшей демократизации общества и задачам его социально-экономического развития.

В результате обсуждения итогов правовой реформы в обществе возобладало мнение о необходимости поступательного развития правовой системы на базе Конституции. Конституция Республики Казахстан содержит необходимый правовой потенциал, который заключен не только в ее правовых нормах, но и в ее правовых идеях, принципах. Правовые идеи Конституции должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах, направленных на утверждение в Казахстане институтов демократического, светского, правового и социального государства.

Конституционные идеи правового государства должны найти свое воплощение в формировании законодательства на идеях права, справедливости, гуманизма, в создании эффективных средств укрепления правопорядка, материальных, организационно-правовых, политических гарантий прав и свобод человека и гражданина. В то же время следует повышать ответственность государственных служащих и иных граждан, которые должны неукоснительно выполнять свои конституционные обязанности. Чрезвычайно важное значение имеет реализация конституционной идеи социального государства. Эта работа в первую очередь осуществляется государственными органами, которые должны создавать необходимые условия для самореализации и экономической свободы личности, гармонизировать сферы социальной жизни, оказывать помощь социально уязвимым слоям общества, не допуская патернализма, поляризации общества, противостояния различных социальных групп.

При этом следует признать неприемлемыми идеи "демократии без предела и

границ", которые ничего общего не имеют с подлинной демократией. Важно осознание и отстаивание светского характера государства в условиях многонационального, поликонфессионального населения страны, роста вблизи границ Казахстана религиозного экстремизма, терроризма. Конституционные идеи светского государства должны воплощаться в законодательных актах и иных мероприятиях, которые создавали бы заслон влиянию религиозных течений на государственную идеологию, проявлениям экстремистских религиозных идей, в то же время не ограничивали бы деятельность религиозных объединений в рамках конституционного порядка.

Исходя из того, что в Конституции речь идет об основополагающих принципах деятельности общества и государства, общественное согласие и политическую стабильность должны обеспечивать как общественные, так и государственные институты. Так, основополагающий конституционный принцип - экономическое развитие на благо всего народа - должен воплощаться в жизнь и реализовываться и в государственном, и частном секторе экономики, поскольку Конституцией провозглашено, что "собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу".

Для укрепления дружбы многонационального народа Казахстана и укрепления независимости государства важное значение имеет принцип казахстанского патриотизма. Для его утверждения необходимы совместные усилия государства, общественных институтов, семьи и школы.

Решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, как основополагающий конституционный принцип деятельности Республики, возможно также на основе совместных усилий государственных институтов, политических партий, других общественных объединений, неправительственных организаций, различных социальных слоев и групп населения.

При этом организация и оценка деятельности государственных органов не должна ограничиваться формально-статистическими показателями их работы. Следует принимать во внимание в первую очередь реальные результаты работы по защите конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и государства.

Указанные в Конституции основополагающие принципы деятельности республики нашли в той или иной степени закрепление в законодательстве. Этот процесс должен углубляться и расширяться соответственно потребностям новых политических, экономических и социальных условий как внутри страны, так и в отношениях Казахстана с другими государствами.

В процессе дальнейшего совершенствования законодательства необходимо неуклонно следовать принципам верховенства Конституции и соответствия норм

актов нижестоящего уровня актам вышестоящего уровня.

Совершенствование норм действующего законодательства необходимо проводить путем реализации следующих мер:

восполнения пробелов в правовом регулировании и углубления его в наиболее важных сферах общественных отношений;

продолжения и расширения практики проведения научной экспертизы законопроектов, в том числе на предмет соответствия интересам национальной безопасности;

формирования в целях унификации законодательства единого перечня используемых в нем терминов на государственном и русском языках;

в целях создания условий для эффективной реализации всех принимаемых законов четкого соблюдения принципа достаточности их финансового обеспечения;

в целях выявления предпосылок, прямо или опосредованно создающих условия для совершения преступлений, коррупционных и административных правонарушений, введения криминологической экспертизы проектов нормативных правовых актов;

в целях улучшения планирования законопроектной деятельности введения практики ее перспективного (на 3 года) планирования.

Следует планировать работу по систематизации массива национального законодательства на среднесрочную перспективу, вести научный анализ общественных отношений, требующих правовой регламентации. Такой упреждающий анализ позволит выявить сферы общественных отношений, не урегулированных нормативными правовыми актами и нуждающихся в разноуровневой регламентации.

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

В любом обществе, как известно, возможны противоречия интересов различных индивидуумов, социальных групп, организаций. В связи с этим такому явлению, как лоббирование, необходимо придать цивилизованные, законодательные рамки.

Сегодня законодательные акты содержат большое количество бланкетных (отсылочных) норм, позволяющих государственным органам принимать подзаконные акты, содержание которых не соответствует воле законодателя, а порой и прямо противоречит ей. В нормотворческой практике государственных органов не изжит узкоотраслевой, 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 разработки законодательных актов должен характеризоваться решительным уменьшением количества отсылочных норм и оптимально возможной конкретизацией законов. Наряду с этим следует усовершенствовать механизм введения в действие принятых законов, обеспечивающий их полную реализацию, в том числе своевременное принятие необходимых подзаконных а к т о в .

Нуждается в повышении качества местное нормотворчество. При этом также необходимо предпринять дополнительные меры, направленные на реализацию норм законодательства об обязательности регистрации актов местных государственных органов, имеющих общеобязательное значение, межведомственный характер или касающихся прав, свобод и обязанностей г р а ж д а н .

В настоящее время существует большое число учебных заведений, обеспечивающих получение высшего юридического образования. 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.

В целях построения правового государства и реализации вышеуказанных задач правовую политику должны реализовывать государственные органы и должностные лица в своей повседневной деятельности. Основными ее принципами должны в полной мере утвердиться:

законность, то есть соблюдение и надлежащее применение норм Конституции и законов, основанных на них подзаконных нормативных правовых а к т о в ;

приоритет прав и свобод человека, означающий верховенствующее положение прав и свобод человека и гражданина;

гуманизм, то есть признание высшей ценности человеческой личности, ее прав на свободное развитие и проявление способностей, утверждение блага индивидуума как критерия оценки качества общественных отношений;

казахстанский патриотизм как всемерная поддержка и преданность казахстанцев своему Отечеству и любовь к Родине.

При этом правовая политика должна отражать государственное видение основных направлений, базовых механизмов развития правовой системы и совершенствование мер правоприменительной практики на определенный период времени, в связи с чем и разработана настоящая Концепция, реализацию которой предполагается завершить до 2010 года.

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

Сноска. В главу 2 внесены изменения - Указом Президента РК от 13 июля 2005 г. N 1615 .

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

При этом приоритет прав человека следует 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".

В этом контексте Концепция правовой политики призвана определять не только направления развития правовой системы, но и обеспечить согласованность правовой политики с реформами в социально-экономической и политической областях.

Одной из целей правового развития является совершенствование политической системы.

Необходимо реально обеспечить многообразие юридических форм и культуру политической активности населения.

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

Необходимы дальнейшее совершенствование избирательного законодательства, организации выборного процесса, укрепление роли и повышение ответственности средств массовой информации за объективное и полное освещение избирательных мероприятий.

В целях построения эффективной системы государственного управления целесообразно, при безусловном соблюдении требований унитарности и управляемости, дальнейшее совершенствование законодательства,

обеспечивающего четкое разграничение сферы деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти, в том числе создание условий для эффективного функционирования местного государственного управления.

Укреплению институтов гражданского общества призвано способствовать поэтапное формирование институтов местного самоуправления.

Существует потребность в учреждении в Республике Казахстан института уполномоченного по правам человека (омбудсмена).

Необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в области развития рынка средств массовой информации, обеспечения его экономической самостоятельности, а также механизма их общественного и государственного контроля.

Требуется своего совершенствования законодательство, регулирующее гражданско-правовые отношения.

Переход к рыночной экономике, отказ государства от роли собственника монополиста, основного производителя и поставщика выпускаемой в стране продукции привели к качественному расширению сферы общественных отношений, регулируемых гражданским правом.

Гражданское право все глубже проникает в трудовые, семейные и иные общественные отношения. Все это происходит в рамках процесса глобального разделения правовой системы государства на публичное право, защищающее государственные и общественные интересы, и частное право, обеспечивающее удовлетворение и защиту частных интересов.

В связи с чем существует настоятельная потребность в разумном сочетании частных, общественных и государственных интересов. Исходя из этого основная задача законодателя при регулировании гражданско-правовых отношений состоит в создании максимально широкого поля для свободного рынка с четким правовым механизмом защиты интересов всех участников таких правоотношений.

В этой связи особую актуальность приобретают принципы гражданского законодательства, с неукоснительным соблюдением которых и должно происходить дальнейшее развитие гражданского законодательства, в число основных принципов которого можно отнести такие, как:

равенство субъектов гражданско-правовых отношений, которое означает, что государство или его административно-территориальные единицы, вступая в гражданские правоотношения, не имеют каких-либо преимуществ либо привилегий перед своими гражданско-правовыми партнерами и, что юридические лица в любой их организационной форме приравниваются в качестве субъектов гражданских правоотношений к физическим лицам, а также и

то, что иностранные граждане и иностранные юридические лица приобретают такие же права и обязанности и в таком же порядке, что и казахстанские граждане и юридические лица, за исключением изъятий, установленных законами Республики;

неприкосновенность собственности, которая означает прежде всего признание за собственником возможности использовать свое имущество по свободному личному усмотрению при этом, осуществление собственником своих правомочий не должно нарушать прав и охраняемых законом интересов других лиц и государства;

свобода гражданско-правового договора, которая заключается в том, что любое лицо по своему усмотрению и без принуждения в праве решать - вступать или не вступать ему в тот или иной договор, избирать партнера, с которым оно желает заключить договор, и определять условия договора;

невмешательство государства и третьих лиц в частные дела и личную жизнь, которое означает недопустимость для государственных органов и других лиц влиять на то, как дееспособные граждане или юридические лица распоряжаются своим имуществом, делят свою прибыль, используют доходы;

защита предпринимателей и потребителей как основных субъектов гражданско-правовых отношений.

В целом гражданское законодательство должно защищать неприкосновенность собственности и свободу деятельности участников товарно-денежных отношений. Для этого прежде всего необходимо и дальше развивать право собственности, институты вещного и обязательного права, совершенствовать законодательную базу частно-правовых отношений на основе максимального сочетания интересов личности и общества, использования права в соответствии с его социальным назначением. Дальнейшее развитие рыночных отношений нуждается в институте частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Одним из приоритетных направлений развития гражданского права должно стать дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего право на объекты интеллектуальной собственности. Оно должно основываться на соблюдении интересов авторов, а также 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.

Требует решения вопрос о введении обязательного медицинского

страхования работодателями своих работников, что позволило бы расширить объем оказываемой населению медицинской помощи, а также предполагается поэтапная систематизация законодательства по видам социальных рисков и основа н и я м в ы п л а т .

Необходимо создать правовую базу для дальнейшего совершенствования системы обязательного социального страхования в целях обеспечения дополнительной социальной защиты населения в случаях потери трудоспособности, потери кормильца или потери р а б о т ы .

Разнообразие и сложность существующих в рыночной экономике форм трудовых отношений требуют дальнейшего совершенствования трудового законодательства. При этом регулирование трудовых правоотношений должно происходить под знаком приоритета интересов казахстанцев.

Наряду с этим существует потребность в создании законодательных основ для становления и развития в Казахстане института гражданской службы.

Важно создать механизм решения социальных противоречий правовыми средствами, предотвратить переход проявлений социальной напряженности в политическую плоскость. Ключевым фактором здесь является деятельность профессиональных союзов. В связи с чем, в целях повышения их роли и ответственности требует совершенствования законодательство о профсоюзах.

Существует потребность во внесении изменений и 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 г о с у д а р с т в е н н ы х с л у ж а щ и х .

При этом одним из главных направлений в процессе совершенствования законодательства о государственной службе должен стать переход к карьерной системе продвижения по служебной л е с т н и ц е .

Требует постоянного внимания проблема повышения эффективности правовых механизмов борьбы с коррупционными правонарушениями.

Вместе с тем в целях исключения необоснованного привлечения лиц к уголовной ответственности за коррупционные преступления следует законодательно очертить круг коррупционных преступлений.

Также в целях недопущения уклонения от ответственности за совершение коррупционных административных правонарушений представляется важным внести соответствующие изменения в действующее законодательство в части увеличения сроков рассмотрения таких правонарушений.

Есть 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 упорядочивать 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, не заинтересованностью частного собственника решать задачи развития инфраструктуры, реконструкции некоторых отраслей промышленности, установления оптимальных тарифов на услуги естественных монополий, финансирования и организации в общегосударственных масштабах фундаментальных научных исследований целого ряда 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 страны пришли к стадии устойчивого развития благодаря активной роли государства в определенных сферах экономики, которая реализовывалась через систему экономического государственного регулирования.

Поэтому дальнейшее развитие экономики должно осуществляться при адекватном государственном регулировании деятельности участников рынка, но при соблюдении их конституционного права на свободу предпринимательской деятельности и недопущении недобросовестной конкуренции. И направлено прежде всего на государственную поддержку отечественного товаропроизводителя, занятого в сфере малого и среднего бизнеса, а также в аграрном секторе. Также необходимо предусмотреть разработку нормативных правовых актов и механизмов, обеспечивающих согласованное развитие таких направлений экономической деятельности, как импортозамещение, обновление основных средств производства, а также развитие инновационной деятельности.

Необходимо уделить особое внимание так называемой "промышленной политике", которая должна быть направлена на то, чтобы не допустить банкротства предприятий или даже целых отраслей, испытывающих временные трудности, но важных для экономики. К задачам промышленной политики можно отнести поддержку роста, стимулирования конкуренции и регулирование экспортных и импортных потоков за счет дальнейшего совершенствования таможенного законодательства.

Наряду с этим необходимо четко определить статус национальных компаний, разграничив при этом сферы ответственности национальных компаний, уполномоченного органа и государства.

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 укреплением современного стабильного национального финансового рынка как реального инструмента защиты интересов государства, граждан и юридических лиц, функционированием эффективной финансовой системы, как одной из составляющих государственной политики. Эта цель может быть реализована посредством: совершенствования основ национальной финансовой системы; расширения сферы применения финансовых инструментов; усиления государственного регулирования финансов и укрепления финансовой деятельности государства; защиты прав и законных интересов лиц, обладающих финансовыми ресурсами; 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 рыночным принципам, 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 экономики необходимо внести изменения в действующее законодательство по вопросам деятельности акционерных обществ, бухгалтерского и статистического учета и отчетности.

Поскольку экономическая безопасность государства представляет собой очень сложную, разноплановую и многофункциональную систему, необходимо совершенствование системы финансового контроля. Также необходимо в соответствии с международным опытом борьбы с терроризмом, "отмывания грязных денег" принятие нормативных правовых актов, регламентирующих мониторинг финансовых операций в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

В сфере бюджетного законодательства должно получить свое правовое воплощение бюджетное программирование на всех уровнях и этапах

бюджетного процесса, формирование качественно новой системы межбюджетных отношений.

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 государственных функций и задач. Налоговое законодательство должно быть последовательным и ориентированным на такие формы налогообложения, которые стимулировали бы развитие экономики. Необходимо принятие мер по дальнейшему совершенствованию налогового законодательства: обеспечение четкости, определенности и ясности всех его положений, снижение налогового бремени, легализация "теневых" оборотов, предупреждение уклонения от уплаты налогов.

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.

Систематизация таможенного законодательства посредством разработки и принятия нового Таможенного кодекса позволит обеспечить благоприятные внешнеэкономические условия для торговли, соответствующие международным требованиям и стандартам.

Совершенствование законодательства в области информационной безопасности будет предусматривать наряду с развитием новых технологий в этой сфере правовое обеспечение государственной системы противодействия угрозам информационной безопасности и борьбы с правонарушениями в области информационных и компьютерных технологий.

Интеграция Казахстана в мировую информационную систему должна сопровождаться созданием эффективного механизма выявления, предупреждения и пресечения правонарушений в области информационных и компьютерных технологий. Это потребует разработки нормативной правовой базы, регламентирующей создание и функционирование национальной научно-производственной инфраструктуры в области разработки и производства технических средств специального назначения и средств защиты информации, координации работы научных и производственных организаций в этой сфере.

В целях совершенствования законодательства об охране окружающей среды предстоит разработка законов и подзаконных актов, необходимых для внедрения :

системы экологического страхования;

более совершенной системы государственного контроля, борьбы с браконьерством и лесонарушениями, гарантирующей неотвратимость наказания виновных и обеспечивающей возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде ;

единой системы государственного экологического мониторинга; обязательного экологического аудита на предприятиях, загрязняющих окружающую среду сверх установленных нормативов; системы управления коммунальными и промышленными отходами; более совершенных экономических инструментов регулирования и предотвращения загрязнения окружающей среды.

В законодательстве по охране водных, земельных, лесных ресурсов, растительного и животного мира необходимы новые законодательные нормы, направленные не только на развитие хозяйственного использования, но и на охрану и воспроизводство природных ресурсов. В законодательстве о недрах и недропользовании должны быть предусмотрены меры по ликвидации негативных последствий деятельности предприятий по добыче полезных ископаемых .

Развитие административного законодательства предполагает совершенствование управленческой и контрольно-надзорной деятельности государственных органов с обеспечением механизма защиты прав граждан и организаций, устранение лишних звеньев контроля и надзора, укрепление тех звеньев, существование которых необходимо, усиление ведомственного контроля за соблюдением законности при применении мер административного воздействия, создание системы централизованного учета и взыскания штрафов, обеспечивающей соблюдение принципа неотвратимости ответственности. Предполагается компенсация декриминализации отдельных статей Уголовного кодекса Республики Казахстан усилением административной ответственности.

Требует дальнейшего совершенствования законодательство, регулирующее деятельность зарубежных фондов и иностранных неправительственных организаций в Республике Казахстан.

Важной задачей административного законодательства должно стать дальнейшее совершенствование административно-правовых процедур выработки и принятия управленческих решений.

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

Совершенствование уголовного законодательства должно происходить с неукоснительным соблюдением таких принципов уголовного права, как: законность, суть которой в контексте уголовного права сводится к тому, что

преступность и наказуемость деяния должны определяться только уголовным
з а к о н о м ;

равенство граждан перед законом и судом, которое означает, что все
граждане, совершившие преступления, равны перед законом и судом,
независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного
положения, пола, расы, национальности или любых иных обстоятельств;

виновная ответственность, определяющая, что лицо подлежит уголовной
ответственности только за те общественно опасные деяния и наступившие
общественно опасные последствия, в отношении которых установлена его вина;

справедливость, заключающаяся в том, что суды должны назначать
справедливое наказание с учетом характера и степени общественной опасности
преступления, личности виновного, обстоятельств, смягчающих и отягчающих
ответственность и наказание ;

гуманизм и экономия уголовных репрессий, означающие, что при
применении закона лица, совершившие преступления, подлежат гуманному
обращению, исключая пытки, издевательства, и в отношении их уголовная
ответственность и наказание применяются только в том случае, если нет
законных оснований для освобождения их от уголовной ответственности и
наказания, а более строгий вид наказания из числа предусмотренных за
совершенное преступление назначается лишь в случае, если менее строгий вид
не сможет обеспечить достижение целей наказания;

неотвратимость уголовной ответственности и наказания, означающая, что
каждое лицо, виновное в совершении преступления, подлежит уголовной
ответственности и наказанию или иным мерам воздействия, предусмотренным
уголовным законодательством, за исключением случаев, прямо
предусмотренных законом (дипломатический и иные иммунитеты,
поощрительные уголовно-правовые нормы и др.);

адекватная защита прав потерпевших, в том числе и государства.

Реализация уголовной политики Республики Казахстан должна развиваться в
соответствии с указанными принципами и включать в себя принятие комплекса
законодательных мер, направленных на:

продолжение курса на постепенное сужение сферы применения смертной
казни, а также рассмотрение возможности объявления моратория на смертную
к а з н ь ;

дальнейшую декриминализацию правонарушений, относящихся к
преступлениям небольшой тяжести, в том числе и посредством перевода их в
сферу административной и гражданско-правовой ответственности;

расширение применения имущественных санкций за отдельные виды
экономических преступлений, а также расширение применения наказаний, не

связанных с лишением свободы, в отношении лиц, совершивших преступления небольшой и средней тяжести;

более широкое применение мер поощрительного характера при деятельном раскаянии лиц, совершивших преступления;

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

создание необходимых условий 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 в первую очередь по отношению к лицам, впервые совершившим преступления небольшой и средней тяжести, а также к социально уязвимым группам населения - беременным и одиноким женщинам, имеющим на иждивении несовершеннолетних детей, несовершеннолетним, людям преклонного возраста. Вместе с тем объективно необходимо ее ужесточение в отношении лиц, виновных в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, скрывающихся от уголовного преследования, а также при рецидиве преступлений.

Необходимо продолжить совершенствование законодательной базы деятельности правоохранительных органов, в сферу действия которых вовлекается значительное число граждан и от эффективности функционирования которых зависят стабильность в обществе, уверенность в надежности защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от преступных посягательств, состояние 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 органов.

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 республиканском уровне 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, этнического и 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 Республики, 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 разработать и ввести механизм централизованного проведения научных и теологических экспертиз материалов, содержащих идеи этнического и религиозного экстремизма.

Основными задачами являются совершенствование системы государственного контроля в сфере финансово-хозяйственной деятельности с целью недопущения злоупотреблений, повышение результативности работы государственных органов по предупреждению коррупции, соблюдению норм служебной этики, а также оптимизации форм и методов противодействия преступлениям в сфере экономической деятельности и против интересов государственной службы.

Необходимо дальнейшее совершенствование уголовно-процессуального законодательства.

При этом основной целью является дальнейшая последовательная реализация в конкретных нормах таких основополагающих принципов уголовного судопроизводства, направленных на защиту прав и свобод человека, как:

презумпция невиновности, которая постулирует, что каждый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда; никто не обязан доказывать свою невиновность; неустранимые сомнения в виновности обвиняемого толкуются в его пользу; обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и должен быть

подтвержден достаточной совокупностью достоверных доказательств; неприкосновенность, уважение чести и достоинства личности, заключающиеся в том, что арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда или прокурора; никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;

неприкосновенность жилища и частной жизни, которые означают, что не допускается лишение жилища, иначе как по решению суда; проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускаются лишь в случаях и в порядке, установленных законом; каждый имеет право на тайну личных вкладов и сбережений, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение этого права допускается только в случаях и в порядке, установленных законом;

независимость судей, означающая, что судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и законам;

осуществление правосудия только судом, означающее, что отправление правосудия - это исключительная прерогатива суда; признание лица виновным в совершении преступления возможно только на основании обвинительного приговора суда, вынесенного в строгом соответствии с законом;

осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, заключающееся в таком построении судебного разбирательства, при котором функция обвинения отделена от функции защиты и функции решения дела, а также других принципов, установленных Конституцией Республики Казахстан, признанными международными правовыми нормами и уголовно-процессуальным законодательством Республики.

Необходимо рассмотреть возможность осуществления уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей.

Требуется создание всех необходимых условий для реализации гарантий личной свободы граждан, предусмотренных статьей 16 Конституции Республики К а з а х с т а н .

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 представляется целесообразным расширение сферы применения дознания, а также упрощение процедур дознания и предварительного следствия. Необходимо более детально регламентировать 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 и средней тяжести, продолжить работу по декриминализации отдельных составов преступлений путем их перевода в категорию административных правонарушений; для повышения эффективности и оперативности уголовного процесса расширить перечень дел, по которым производство предварительного следствия необязательно и достаточно проведения дознания, 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:

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

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

Расширение прав и законных интересов потерпевших, в том числе государства, на практике должно стать одним из основных приоритетов уголовного процесса. С этой целью предусмотреть нормы, обеспечивающие создание реального механизма доступа адвокатов и граждан к соответствующим стадиям правосудия.

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, продолжить осуществляемую политику гуманизации уголовно-исполнительной системы.

В целях профилактики рецидивной преступности необходимы создание системы условий и разработка нормативных правовых актов, направленных на социальную адаптацию лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, функционирование соответствующих центров по социальной адаптации.

Следует и дальше укреплять правоохранительные органы, прежде всего акцентируя внимание на вопросе стабильности кадровой политики и повышении требований к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов.

При этом необходимо определить главным приоритетом в деятельности правоохранительных органов защиту прав и свобод граждан, а также уделить

большое внимание профилактике правонарушений, которая не может быть успешной без активного участия населения. Особое внимание при этом следует 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.

Необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности наделения органов внутренних дел правом на производство отдельных видов судебных экспертиз.

Для обеспечения национальной безопасности и суверенитета страны необходимо совершенствовать комплекс государственных мер, направленных на предупреждение политической нетерпимости, формирования у граждан установок толерантного сознания и поведения, культа законопослушания, а также 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.

Требует своего дальнейшего совершенствования нормативно-правовая база в сфере военного дела. Назрела потребность обеспечения единого, комплексно-правового подхода к построению оборонительной системы государства в целом. Существует потребность в более детальной проработке вопросов применения Вооруженных Сил, точного определения правового статуса органов военного управления, воинских частей, восполнения законодательных пробелов в сфере выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

Прокуратуре, сочетающей широкий спектр надзорных функций с уголовным преследованием, требуется максимально использовать свой потенциал и предоставленные законом полномочия для утверждения и дальнейшего развития идей правового государства, незыблемости Конституции. Прокурорский надзор особенно в вопросах защиты прав и свобод человека и гражданина должен носить системный характер. При осуществлении надзора за предварительным следствием и дознанием 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 должностных лиц.

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.

Назрела необходимость активного участия прокуратуры в международных связях 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.

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 (г о р о д с к о г о) с у д а .

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 отправлением п р а в о с у д и я .

Судьи районных судов находятся в непосредственном контакте с населением. Моральный и профессиональный облик судьи играет здесь особую роль и предполагает постоянный общественный контроль за соблюдением ими этических н о р м .

Важнейшим направлением развития судебной власти остается дальнейшее укрепление независимости судей. В настоящее время вопросы независимости судей от исполнительной власти, гарантии несменяемости судей, иммунитета на законодательном уровне в основном решены. Главной становится задача утверждения их реальной независимости, в первую очередь путем создания необходимых социальных гарантий.

Важной проблемой остается разработка эффективных мер защиты судей, свидетелей и потерпевших от угроз со стороны преступных сообществ.

В целях дальнейшего совершенствования судебной системы представляется важным рассмотрение вопроса развития института экономических,

административных, а в перспективе ювенальных (по делам несовершеннолетних) и других специализированных судов.

Наряду с этим необходимо предусмотреть альтернативные методы разрешения гражданско-правовых споров, законодательно урегулировав, в частности, деятельность третейских судов, приблизив их к международным стандартам.

Организация деятельности судов и исполнительного производства.

Необходимо уделять внимание вопросам постоянного совершенствования материально-технического обеспечения деятельности судов в целях оперативного и качественного отправления правосудия. При этом следует реально разграничить в судах процесс правосудия от вопросов администрирования и освободить руководителей судов от решения задач по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности судов всех уровней и выполнения ими иных несвойственных судьям функций.

Важным звеном правовой политики и механизма ее реализации являются подготовка и обучение кадров судейского корпуса, меры по повышению образовательного и профессионального мастерства судей.

Нуждается в кардинальном реформировании и совершенствовании система и организация работы исполнительного производства. Важным аспектом в этом направлении является создание структурных подразделений Комитета по судебному администрированию на уровне районного звена, на которые следует возложить обязанность по исполнению судебных решений, определений и постановлений по гражданским делам, приговоров и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, а также исполнение в предусмотренных законом случаях решений и постановлений иных органов, разрешению обращений граждан и юридических лиц по вопросам исполнительного производства.

Назрела необходимость в совершенствовании законодательства об исполнительном производстве и статусе судебных приставов-исполнителей. Целесообразно совместить и организационно обозначить в единой системе деятельность судебных исполнителей и приставов, определив их задачи, функции и полномочия.

Следует законодательно расширить применение процессуального судебного контроля за исполнением судебных решений.

4. Международно-правовые аспекты государственного развития

Международная договорная правовая политика Казахстана на ближайшее десятилетие должна быть нацелена на вовлечение Казахстана в интеграционные

процессы, оптимизацию сотрудничества с международными организациями с учетом целесообразности и экономической выгоды для Республики Казахстан. В этих целях необходим более взвешенный подход к заключению международных договоров: отдавать приоритет тем из них, участие в которых влечет за собой конкретные политические и экономические выгоды для населения 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 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 человечества и др.

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 Центральноазиатского экономического 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 иных совместных документов государств-участников СНГ, по вопросам противодействия 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 мерам, направленным на соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан.

Одним из приоритетных направлений международно-правового развития является разработка и заключение двусторонних международных договоров о правовой помощи по уголовным, гражданским и административным делам, выдаче преступников, обмену оперативно-розыскной, научно-технической и статистической информацией, об 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.

Необходимо разрешить проблему урегулирования и использования трансграничных водотоков. Решение ее требует активных действий по разработке правовых 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 правовой политики Казахстана должны быть: сближение материально-правовых и коллизионных норм в области купли-продажи товаров, авторского права, транспорта, кредитно-расчетных отношений; совершенствование правового обеспечения интеграционных процессов.

5. Заключение

Основным источником проводимой правовой политики в Республике Казахстан является Конституция Республики, в связи с чем необходимо максимально использовать ее потенциал, а движущей силой правовой политики будет являться организующая 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 совершенствование законодательства.

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

Степень, эффективность реализации Концепции зависят от того, в какой мере содержание правовой политики, правовых норм будут осознаны как членами общества, так и государственными органами и их должностными лицами, 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