

О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года

Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

Подлежит опубликованию в Собрании
актов Президента и Правительства Республики
Казахстан и республиканской печати

В соответствии с пунктом 1 статьи 40 Конституции Республики Казахстан, в целях дальнейшего определения основных направлений правовой политики государства
ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года (далее - Концепция).

2. Установить, что настоящая Концепция является основой для разработки соответствующих программ в области правовой политики государства, перспективных и ежегодных планов законопроектных работ Правительства Республики Казахстан, проектов нормативных правовых актов Республики.

3. Центральным и местным государственным органам Республики Казахстан при разработке и реализации своих стратегических планов руководствоваться положениями Концепции.

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

5. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент

Республики Казахстан

Н. Назарбаев

Утверждена
Указом Президента
Республики Казахстан
от 24 августа 2009 года № 858

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года

1. Введение

Сноска. Раздел 1 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

Концепцией правовой политики Республики Казахстан, принятой в 2002 году, были определены основные направления развития правовой системы страны на период до 2010 года. За прошедшие годы принят ряд важнейших законодательных актов, способствующих поступательному развитию государственных и общественных институтов, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие Казахстана.

Главными итогами реализации Концепции стало существенное обновление основных отраслей национального законодательства (конституционного, административного, гражданского, банковского, налогового, финансового, таможенного, экологического, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства).

Разработаны и приняты новые кодифицированные акты: в 2003 году - Лесной, Земельный, Таможенный, Водный кодексы; в 2007 году - Трудовой, Экологический кодексы; в 2008 году - Бюджетный, Налоговый кодексы.

Государством приняты меры, позволившие вывести нормотворческий процесс на новый качественный уровень, среди которых: перспективное планирование законопроектной деятельности; введение научной (правовой, антикоррупционной, криминологической и других) экспертизы проектов нормативных правовых актов; полное финансовое обеспечение принимаемых законов.

Первое десятилетие 21-го века ознаменовалось в Казахстане новым этапом конституционного строительства. 21 мая 2007 года принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан", которым провозглашены принципиально важные для страны новеллы. При этом в основном сохранились параметры казахстанской модели государственного устройства, выдержавшей проверку временем.

В рамках данной модели в ходе конституционной реформы была осуществлена модернизация системы властных отношений, повысившая роль и влияние Палат Парламента, которые отныне несут еще большую ответственность за состояние дел в государстве.

Благодаря курсу на всестороннее развитие институтов гражданского общества, гармонизацию отношений государства и общества, сняты конституционные запреты и ограничения на более активное взаимодействие государственных и общественных институтов, модернизирована система местного самоуправления, сегодня полностью отвечающая внутренним условиям и потребностям нашей страны.

На конституционном уровне придан импульс новому этапу судебной реформы, направленному на укрепление независимости судов при отправлении правосудия. Сфера применения смертной казни сокращена и ограничена исключительно террористическими преступлениями, сопряженными с гибелью людей, и особо тяжкими преступлениями, совершенными в военное время, что в условиях

Казахстана означает фактическую отмену смертной казни. Введено судебное санкционирование ареста, исключен конституционный запрет на возможность ведения прокуратурой и судом следствия.

Проведенная реформа таким образом направлена на дальнейшую демократизацию институтов государства и общества. Все эти системные решения, получившие конституционное признание, должны найти дальнейшее воплощение в текущем законодательстве Республики Казахстан.

Вместе с тем фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и политике, процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны не позволяют довольствоваться достигнутым. В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени, повышения его конкурентоспособности необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства, окончательно освободившись от правовых догматов, не отвечающих перспективам 21-го века.

Определение же для Казахстана амбициозной цели – вхождение к 2050 году в число 30 самых развитых государств мира предъявляет высокие требования к национальной правовой системе, которая должна эффективно обеспечивать проводимый курс страны на повышение качества жизни человека, общества и укрепление государственности.

Поэтому казахстанская правовая система должна быть способна на равных конкурировать в вопросах удобства применения и надежности защиты прав с законодательством развитых стран мира. В условиях всеобщей глобализации и роста мировой конкуренции многие страны столкнулись с необходимостью модернизации правовых систем и максимального приближения их к нуждам и потребностям людей и интересам инвесторов. Известно, что конкурентоспособная правовая система привлекает под свою юрисдикцию больше бизнеса и инвестиций, способствует реализации смелых и передовых идей, плодами которых затем пользуются во всем мире, принося дивиденды стране, в которой реализованы эти идеи.

Поэтому на современном этапе успешная реализация приоритетных национальных проектов, решение актуальных общественно-значимых задач напрямую обусловлены проведением сбалансированной правовой политики, где требуется максимальный прагматизм, который учитывал бы не только собственный опыт и практику, но, при необходимости, заимствовал отвечающие нашим национальным интересам институты из других, пусть традиционно не свойственных для нас правовых систем, доказавших на деле свою эффективность. Подобные заимствования при происходящих в мире процессах конвергенции разных правовых систем могут быть полезными для модернизации национального права.

Ранее был проделан огромный путь в деле модернизации казахстанского права. Для дальнейшего повышения конкурентоспособности отечественной правовой системы следует продолжить работу по систематизации действующего законодательства,

дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты.

Особое внимание следует уделить прогнозно-аналитическому обеспечению правотворческой деятельности, которая будет основываться на постоянном мониторинге тенденций развития отраслей права и правовых систем, анализе практики применения нормативных правовых актов.

Это позволит создать современную по содержанию и методам регулирования систему, наглядно отражающую все этапы нормотворческой и правоприменительной деятельности по каждому акту, - его разработку, принятие, применение, внесение изменений и дополнений, признание утратившим силу либо разработку нового акта.

Посредством таких процедур и механизмов оптимизируется и становится системной нормотворческая деятельность государственных органов. При этом широкое применение социологических методов при правовом мониторинге позволит максимально учесть общественное мнение в ходе осуществления правовой политики.

Будут вводиться международные стандарты оценки нормативных правовых актов, что позволит более полно учитывать интересы граждан, общества и государства, обеспечивать эффективность, экономичность и рациональность норм права.

Важно нормативное закрепление всех видов научных экспертиз проектов актов путем определения их критериев, задач, а также стадий их проведения. Именно такой подход к экспертизе позволит в ходе правотворческого процесса обеспечить полноценный учет финансово-экономических, социально-политических последствий принятия нормативных правовых актов.

Имеется необходимость во введении научной экспертизы и на проекты международных договоров Республики Казахстан.

Таким образом, развитие системы научной экспертизы поможет решать задачу подготовки проектов нормативных правовых актов, отвечающих современному состоянию и перспективам развития общества и государства.

В настоящее время на уровне закона определено 17 отраслей законодательства, правовое регулирование которых должно осуществляться кодексами.

Вместе с тем, кодификация - это не единственный инструмент систематизации законодательства. Следует использовать и другие инструменты, например, консолидацию, представляющую собой объединение норм права, регулирующих в одном законодательном акте определенные отношения.

В этой связи перспективным является внедрение и законодательное закрепление понятия "консолидированный" или "комплексный" закон, предметом регулирования которых будут правоотношения, носящие комплексный характер.

Что касается кодификации, то эту высшую форму систематизации права следует использовать взвешенно и достаточно ограниченно, и главным образом, к сложившимся отраслям права, в тех сферах однородных общественных отношений, где без кодификации невозможно добиться эффективного правового регулирования.

Принятию любого кодекса должна предшествовать большая нормотворческая и правоприменительная практика, ее тщательный мониторинг, анализ и оценка, поставленные на системную основу. Отрасль права должна "созреть" до уровня кодификации.

Заложенные в Конституции основы экономической свободы и сформированное на базе Основного закона правовое пространство дали мощный импульс развитию творческой инициативы людей и стали фактором модернизации во всех сферах общественной жизни.

Экономический рост и развитие предпринимательства привели к формированию в стране соответствующего законодательства, которое стало правовым фундаментом системных экономических реформ, динамично развивающимся, но неоднородным по своей природе.

Вместе с тем в настоящее время возникла необходимость устранения множественности и громоздкости в законодательном регулировании предпринимательской деятельности, а также в максимальном облегчении и доступности применения для бизнеса законов в экономической сфере.

Указанное диктует необходимость наличия центрального акта – кодекса, вокруг которого строилась бы система, регламентирующая предпринимательство.

В любом обществе имеется сложная система социально значимых интересов. Реализация таких интересов осуществляется в том числе через механизмы официального и неофициального лоббирования в законотворческом процессе. В связи с этим такому явлению, как лоббирование, необходимо придать легальные рамки и соответственно регламентировать отношения, связанные с пропагандой разработки, обсуждения и принятия Парламентом проектов законов.

Необходимо широко и на постоянной основе привлекать к нормотворческой деятельности представителей общественности, неправительственные организации и объединения, представляющие интересы частного предпринимательства.

Следует постоянно совершенствовать и повышать уровень юридической техники, которая определяет качество нормативных правовых актов и в целом уровень культуры работы с документами в государственном аппарате.

Перспективы совершенствования механизмов правового регулирования во многом связаны с широким внедрением информационных технологий в правотворческий и правоприменительный процесс.

В этой связи, в целях формирования базовых компонентов инфраструктуры " электронного правительства", формирования и эффективного ведения банка данных нормативных правовых актов оптимальным является функционирование Эталонного банка нормативных правовых актов в электронном формате. Одновременно необходимо введение в законодательство положений, предусматривающих электронный вид нормативного правового акта, что станет серьезным шагом в информатизации национального права.

Необходимы дальнейшие меры по совершенствованию действующей практики нормотворчества.

Содержание и качество законов, адекватные проводимым в стране преобразованиям, будут обеспечиваться путем эффективного функционирования институтов государственной власти, обеспечения конструктивного и динамичного взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

Таким образом, нужна единая правовая политика, основанная на современных тенденциях развития общества, накопленном опыте и научно обоснованных, фундаментальных представлениях о ближайших и отдаленных перспективах казахстанского государства и общества.

2. Основные направления развития национального права

Необходима дальнейшая реализация правовых идей и принципов Конституции Республики Казахстан, которые должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах государства.

Усилия государственных и общественных институтов должны быть сконцентрированы на претворении в жизнь созидательного потенциала Основного закона страны, который содержится во всех конституционных установлениях.

В процессе совершенствования законодательства и ходе правоприменительной деятельности необходимо неуклонно следовать принципам верховенства Конституции и соответствия норм актов нижестоящего уровня актам вышестоящего уровня.

Нужны системные меры, обеспечивающие как режим законности в стране и стабильность правовой системы, так и поступательное развитие национального права в рамках действующей Конституции. Комплексный подход к правовой политике позволит модернизировать всю нормативно-правовую базу в контексте общей стратегии развития государства, в том числе по выстраиванию качественно новой

модели государственного управления на принципах результативности, прозрачности и подотчетности, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства.

2.1. Фундаментом национальной правовой системы является **конституционное право**. Его поступательное развитие зиждется на принципах и нормах действующей Конституции Казахстана, которая в значительной мере обновлена в результате конституционной реформы 2007 года.

Идеи и принципы, заложенные в Основном законе страны, на долгосрочную перспективу определяют основные направления и механизмы развития национальной правовой системы, в том числе конституционного права. То есть важнейшей задачей является полнокровная реализация принципов и норм Конституции, в первую очередь, в деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц, обеспечение при этом как прямого действия Конституции, так и реализацию ее потенциала через текущее законодательство и правоприменение.

Соблюдение и реализация основополагающих принципов деятельности республики, закрепленных в Конституции нашего государства (это: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами), позволит обеспечивать устойчивое социально-экономическое и политико-правовое развитие страны.

Основы конституционного строя Республики Казахстан, суверенитет и унитарность государства будут укрепляться через совершенствование конституционного законодательства и практики его применения.

Перспективы развития конституционного права связаны с совершенствованием действующих конституционных законов, определяющих устройство государства, единство государственной власти, механизмов функционирования ее ветвей и их взаимодействия между собой под стратегическим руководством, контролем и арбитражем со стороны всенародно избранного Президента Республики Казахстан.

Одним из важных механизмов обеспечения режима конституционной законности, точной интерпретации принципов и норм Конституции, формирования ориентиров развития национального права и правоприменительной практики является повышение эффективности деятельности Конституционного Совета и исчерпывающая практическая реализация его нормативных постановлений в правовой политике государства.

В процессе дальнейшего утверждения в стране принципов правового государства важно, с одной стороны, добиваться максимально возможной гарантированности осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина, а с другой, безусловного и исчерпывающего выполнения конституционных обязанностей всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и организациями.

Для обеспечения прав и свобод человека и гражданина важным является создание условий, гарантирующих равенство прав и свобод независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или иных любых обстоятельств, как этого требует наша Конституция.

В данном контексте будет возрастать роль правовых механизмов в сохранении и укреплении межнационального согласия, обеспечении единства многонационального народа Казахстана.

Казахстан является светским государством, в котором царят межконфессиональный мир и согласие, уважаются и соблюдаются права как верующих, так и граждан, придерживающихся атеистических взглядов. Государство не вмешивается в сферу религиозной деятельности, но должно обеспечивать взаимодействие с конфессиями и защищать право граждан на свободу вероисповедания, для чего должна быть выстроена эффективная государственная политика в этой сфере.

Необходимо дальнейшее совершенствование, соблюдение и единообразное применение законодательства о свободе вероисповедания в части регулирования миссионерской деятельности, распространения религиозной продукции, регистрации религиозных объединений.

В современных условиях все возрастающую роль будет также играть фактор гендерного равенства в государственной и общественной жизни, обеспечения равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин.

Последовательное и устойчивое развитие Казахстана как динамичного, современного государства с высокими стандартами качества жизни возможно только на основе активизации человеческого потенциала, роста предприимчивости граждан, укрепления институтов гражданского общества.

В этой связи необходимы правовые инструменты, дающие дополнительный импульс развитию институтов гражданского общества и возможности реализации гражданских инициатив.

Следует совершенствовать статус неправительственных организаций, механизмы правового регулирования должны учитывать особенности деятельности неправительственных организаций, а также обеспечения государственной поддержки общественных объединений.

Необходимо также совершенствование нормативно-правового регулирования вопросов информации. В целом, данная деятельность и механизмы ее правового регулирования должны быть направлены на гарантирование свободы слова, свободное получение и распространение информации любым, не запрещенным законом способом, с учетом соблюдения конституционных прав на неприкосновенность частной жизни,

личной и семейной тайны, тайны переписки, телефонных переговоров и иных сообщений, а также соблюдения требований законодательства о государственных секретах.

Развитие гражданской инициативы тесно связано с вопросами местного самоуправления. Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта проводить не только разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение.

Результатами развития местного самоуправления должны стать повышение роли и активности населения в решении вопросов местного значения.

При этом, в целях построения эффективной системы государственного управления и самоуправления данную работу необходимо проводить одновременно с дальнейшим разграничением сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти.

Такая работа должна сопровождаться корректировкой статуса местных представительных и исполнительных органов с точки зрения рационального распределения государственного и самоуправленческого начал. С этих позиций в законодательстве об административно-территориальном устройстве необходимо дать четкое определение роли и предназначения каждой административно-территориальной единицы, что послужит основой для соответствующего определения роли и предназначения каждого органа государственной власти и местного самоуправления. Это позволит также более четко отразить в законодательстве особенности статуса различных административно-территориальных единиц, в том числе моногородов, и деятельности государственных институтов по обеспечению надлежащего уровня жизни населения.

Сноска. Подраздел 2.1 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.2. Развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. А это - уже **сфера регулирования такой отрасли права, как административное**, важнейшая задача которого - обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти. В этой связи в сфере государственного управления административное право должно быть направлено на:

обеспечение рационального и четкого распределения компетенции между государственными органами;

предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе контрольно-надзорных функций;

регламентацию условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной ветви власти;

обеспечение и организацию взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями.

Вместе с тем, в современных условиях, когда возрастает роль государственного регулирования экономики, следует вести речь о расширении возможностей административного права и распространении его регулятивного потенциала на новые общественные отношения.

При дальнейшем развитии административного права следует, по возможности, отходить от сложившихся традиционных подходов в отношениях между государством, гражданами и негосударственными организациями, основанных на односторонне-властных принципах. От принципов "власти и подчинения" в полном объеме отказаться невозможно, однако следует расширять сферу применения партнерско-содействующих, функционально-клиентских, сугубо охранительных принципов.

В этой связи необходимо продолжить работу по упрощению регистрационных, разрешительно-лицензионных процедур, созданию барьеров для незаконного вмешательства государственных органов в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций.

Следует совершенствовать механизмы обращения граждан в государственные органы и к должностным лицам государства как формы их участия в государственном управлении и способа защиты своих прав и свобод, в том числе расширить спектр услуг, предоставляемых государством посредством "электронного правительства".

Дальнейшая модернизация базовых компонентов инфраструктуры "электронного правительства" может осуществляться посредством внедрения элементов системы "e-justice", успешно функционирующей в западноевропейских странах. Это позволит постепенно перейти на безбумажный документооборот при обращении граждан и юридических лиц в государственные органы и суды.

В то же время необходимо урегулировать отношения, связанные с обращениями граждан в негосударственные организации по вопросу защиты своих прав и законных интересов, включая соблюдение сроков рассмотрения, установление ответственности организаций и их должностных лиц за рассмотрение обращений потребителей их услуг

Таким образом, в современных условиях административное право охватывает не только сферу государственно-властных отношений. В орбите административного права находятся и отношения государственных учреждений с гражданами и организациями при предоставлении публичных, то есть государственных услуг. При этом правовая

природа государственных услуг отлична от обычных государственных функций, как это было отмечено в соответствующем решении Конституционного Совета.

Фактически возникает новый институт административного права, регулирующий отношения в сфере оказания государственных услуг гражданам и организациям. Для обеспечения функционирования этого института нужна соответствующая правовая база.

Адекватного административно-правового регулирования потребует полноценное внедрение стандартов оказания государственных услуг. Необходимо расширение реестра государственных услуг, внедрение эффективного внешнего контроля за их исполнением с использованием новейших технологий. Оказание же некоторых видов государственных услуг по принципу "одного окна" требует формирования соответствующей правовой базы, регулирующей деятельность ЦОНов.

Развитие административного права надо рассматривать не только через традиционные вертикальные отношения власти и подчинения, но и через призму социальных интересов, причем зачастую разнонаправленных.

С помощью административного права реализуются гарантированные государством права граждан и организаций, поскольку обеспечение и защита этих прав является публичным интересом государства.

При этом субъекты административного права (органы и должностные лица государства, органы местного самоуправления) являются носителями публичного интереса, задача которых защита и реализация прав и законных интересов граждан и организаций.

Иными словами, защита и реализация прав и законных интересов граждан и организаций, возведенные в ранг публичного интереса, и есть современное содержание правозащитной функции административного права.

В современных условиях, обусловленных многократным усложнением общественной жизни, часто возникают смешанные отношения, в связи с чем необходимо решение вопросов пределов действия административного права, его соотношения с другими отраслями права и прежде всего административного права с гражданским правом при возникновении смешанных (административно-гражданских) правоотношений.

Контроль и надзор государственных органов, являясь функциями государственного управления, с одной стороны, и способами обеспечения законности, с другой, остаются актуальным вопросом административного права.

Соответствующим постановлением Конституционного Совета был разрешен вопрос о соотношении контрольных и надзорных полномочий государственных органов. При этом было подтверждено, что в нашей стране нет конституционных ограничений по

наделению государственных органов, в пределах их компетенции, контрольными и надзорными полномочиями. То есть надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы.

Таким образом, наряду с прокурорским надзором правомочен административный надзор, осуществляемый уполномоченными должностными лицами исполнительной власти в отношении неподчиненных субъектов - граждан и организаций в целях обеспечения соблюдения законности в сферах деятельности, регулируемых административным законодательством, с использованием в предусмотренных законом случаях мер административного принуждения.

То есть задача административного надзора, при строгом соблюдении прав и законных интересов граждан и организаций, обеспечивать соблюдение административного правового режима.

Перспективные направления совершенствования государственного контроля и надзора связаны с:

- оптимизацией системы контрольно-надзорных органов;

- упорядочением и сокращением объема контрольно-надзорных полномочий не только в отношении предпринимателей, но и других субъектов права;

- повышением уровня правового регулирования административно-надзорной деятельности.

Предметом регулирования административного права являются также **отношения в сфере государственной службы**. В качестве приоритетных направлений ее развития предполагается:

- более четкое разграничение политической и административной государственной службы;

- формирование новых и модернизация действующих институтов управления человеческими ресурсами на государственной службе;

- внедрение новых методик отбора на государственную службу на основе профессиональных и личностных характеристик;

- внедрение новых принципов оплаты труда и мотивации;

- внедрение современных систем оценки деятельности государственных служащих, ориентированных на конечный результат.

Важной составной частью административного права является **административно-деликтное право**, перспективы развития которого связаны с обновлением законодательства об административных правонарушениях, в основе которого должно лежать признание конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов.

Законодательство об административных правонарушениях должно быть максимально направлено на восстановление нарушенных прав, предупреждение

правовых конфликтов в обществе административно-правовыми мерами. При этом при формировании административно-правовых санкций должен неукоснительно соблюдаться принцип их соразмерности степени общественной опасности и характеру правонарушения.

Следует выработать четкую концепцию разграничения полномочий между судом и внесудебными инстанциями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. При этом обновленное законодательство об административных правонарушениях должно быть простым и эффективным в применении и направлено на преимущественно внесудебную защиту от посягательств на права и законные интересы.

Для административно-деликтного права являются злободневными вопросы более четкого определения круга правоотношений, охраняемых административно-деликтным законодательством и соответственно более четкого разграничения между административно-правовыми и уголовно-правовыми санкциями.

Другим важным направлением является развитие **административно-процессуального права**, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства. В этом контексте сохраняют актуальность вопросы законодательной регламентации порядка разрешения конкретных дел об административных правонарушениях.

Также в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

Таким образом, административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством.

Сноска. Подраздел 2.2 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.3. Дальнейшего совершенствования требует **налоговое законодательство**.

Развитое, ясное налоговое законодательство - одно из важнейших условий, способствующих формированию благоприятного инвестиционного климата, привлечению отечественных и иностранных инвестиций. В этой связи налоговое законодательство должно быть напрямую связано с индустриально-инновационной стратегией страны: оно должно помочь развитию несырьевых секторов и внедрить в стране новые технологии.

Общемировой тенденцией является снижение налогового бремени. При совершенствовании налогового законодательства целесообразно использовать

передовой зарубежный опыт, который базируется на следующих общепризнанных принципах построения системы налогообложения:

- налоги должны быть по возможности минимальны;
- минимальны должны быть и затраты на их взимание;
- налоги не должны препятствовать конкуренции;

налоги должны соответствовать структурной политике государства в экономической сфере;

- налоги должны быть нацелены на справедливое распределение доходов;
- налоговая система должна исключать двойное налогообложение.

Следует проработать вопрос о возможности внедрения института консолидированного налогообложения, когда один или несколько налогов уплачивается "материнской" компанией от имени группы взаимосвязанных предприятий и такая группа взаимосвязанных предприятий рассматривается как единый налогоплательщик по этому налогу.

Необходимо продолжить работу по упрощению налоговой отчетности, реформированию отдельных видов налогов, обеспечению налогового стимулирования отдельных категорий налогоплательщиков.

Таможенное законодательство должно развиваться в направлении упрощения и гармонизации таможенных процедур в целях устранения расхождений в таможенных правилах и процедурах, которые могут препятствовать развитию международной торговли и обмена, а также стимулировать международное сотрудничество.

Необходимо постоянно совершенствовать и повышать эффективность таможенных правил и процедур с целью снижения излишних административных барьеров; обеспечивать предсказуемость, последовательность и открытость при применении таможенных правил и процедур; заинтересованным сторонам должна представляться вся необходимая информация; необходимо применение современных методов таможенного администрирования, таких как контроль на основе управления рисками и методов аудита; максимальное использование информационных технологий; внедрение международных таможенных стандартов.

Одной из важных задач национального права является обеспечение модернизации системы государственного **финансового контроля**, поскольку именно контрольная деятельность государства в сфере финансов является одним из действенных инструментов, обеспечивающих эффективность процесса управления государственными активами и прежде всего финансовыми ресурсами. При этом необходимо укреплять правовые, в том числе процессуальные основы функционирования деятельности государственных органов финансового контроля.

Эффективная государственная **политика в сфере естественных монополий и регулируемых рынков** во многом зависит от состояния нормативно-правовой базы, которая должна быть направлена на стимулирование финансово-хозяйственной

деятельности регулируемых субъектов естественных монополий, создание условий для увеличения капитальных (инвестиционных) вложений в активы таких субъектов, мотивировать их к повышению производительности и снижению затрат, повышению качества оказываемых услуг.

Необходимо также совершенствование правовой базы, определяющей основы государственного регулирования и контроля за деятельностью, отнесенной к государственной монополии, а также основы государственной защиты и поддержки добросовестной конкуренции.

2.3.1. Стратегическое значение для государственного развития и обеспечения роста национальной экономики имеет богатство природных ресурсов нашей страны. В этой связи законодательство о недропользовании и привлечении инвестиций в эту сферу должно быть не только привлекательным для отечественных и иностранных инвесторов, но и максимально учитывать глобальные требования бережного и рационального отношения к имеющимся ресурсам.

Хотя Казахстан богат минерально-сырьевыми ресурсами, данное преимущество должно использоваться для обеспечения как более широких возможностей современного развития, так и для удовлетворения нужд будущих поколений.

Инвестиции в развитие так называемой "зеленой экономики" должны стать привлекательными, а стимулы для этого необходимо предусмотреть в действующем праве, формируя тем самым правовую культуру, основанную на ресурсосберегающих ценностях.

Таким образом, законодательство в этой области должно отражать требования к: высокотехнологичным подходам в освоении месторождений;

соблюдению высоких экологических стандартов при реализации инвестиционных проектов;

широкому вовлечению национальных кадров во всех областях и на всех стадиях реализации инвестиционных проектов;

добыче полезных ископаемых иностранными инвесторами, как правило, при условии трансфера технологий и создания новейших производств на территории Казахстана;

прозрачности процесса выдачи разрешений на недропользование.

Сноска. Концепция дополнена подразделом 2.3.1 в соответствии с Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.4. Гражданское право Казахстана прошло несколько этапов своего развития. Нынешний Гражданский кодекс, являясь крупнейшим кодифицированным актом Республики, заложил основные принципы регулирования товарно-денежных отношений: равенство форм собственности и ее неприкосновенность, свобода договора, равенство субъектов гражданского оборота.

На современном этапе развития частного права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частноправовых методов регулирования общественных отношений, и как производное от этого пределы государственного вмешательства в частнопредпринимательскую деятельность.

Необходимо оптимизировать соотношение между гражданским правом и другими отраслями права с учетом публично-правовых и частно-правовых интересов. При этом учесть, что публично-правовые отношения не могут регулироваться договорно-правовыми методами. Особенно это касается сферы обеспечения национальной и общественной безопасности.

Следует продолжить работу по расширению диспозитивности частного права, означающего возможность для участвующих в деле лиц по своему усмотрению распоряжаться своими материальными и процессуальными правами в той мере, в какой это не запрещено законами. При этом применение принципа диспозитивности не должно распространяться на гражданско-правовые отношения, затрагивающие публичные интересы.

Важно определиться с общим понятием аффилированных сделок, подчеркнув при этом, что они не запрещаются, но в установленных законом случаях подлежат предварительной проверке. Установление факта аффилированности должно стать основанием для возможности признания сделки недействительной по требованию лица, правомерные интересы которого нарушаются такой сделкой.

Требуют рассмотрения вопросы статуса акционерных обществ с учетом их правовой природы и комплексности решаемых вопросов, в том числе в контексте так называемых "публичных корпораций". Следует концептуально решать вопрос о возможности использования организационно-правовой формы акционерного общества в качестве некоммерческой организации.

Необходимо также рассмотреть вопрос фиксации в Гражданском кодексе всего спектра ценных бумаг, участвующих в гражданском обороте.

Практика применения гражданско-правовых норм показывает недостаточную урегулированность определения убытков, причиненных нарушением гражданских прав. В этой связи актуальным является установление порядка определения реального ущерба и упущенной выгоды.

Требует совершенствования институт признания сделок недействительными.

Следует выработать законодательные стимулы добровольного страхования сделок с участием граждан, последующее признание незаконными которых содержит риск изъятия предмета сделки у одной из сторон.

Таким образом, необходимо уточнение понятия сделок, их состава и последствий неисполнения сделок.

Практика показывает необходимость законодательного расширения видов вещных прав, при этом включив в них понятие сервитута.

Также необходимо рассмотреть вопрос о расширении оснований возникновения вещных прав. При этом требует уточнения не только состав вещных прав, но и режим использования их отдельных видов.

В целях стимулирования предпринимательской активности необходимо рассмотреть целесообразность введения агентов в число субъектов гражданского права и регламентации вопросов агентского соглашения как широко применяемого в имущественном обороте договорного института.

Следует принимать меры по совершенствованию общих и специальных норм Гражданского кодекса об обязательствах.

Необходимо уделять серьезное внимание приведению нормативных правовых актов, определяющих право интеллектуальной собственности, в соответствие с международными стандартами в этой области, но при учете национальных интересов.

В области авторского права важнейшей задачей является повышение уровня защиты конкретных авторских прав. В частности требует глубокого изучения состояние охраны авторских прав произведений, помещенных в сети Интернет.

Требует совершенствования правовая охрана технических решений – изобретений полезных моделей и промышленных образцов. Необходимо законодательно отказаться от охранных документов на изобретение (инновационный патент), выдаваемых без проверки технического решения по критерию мировой новизны.

Для привлечения передовых технологий и высокотехнологических инвестиций необходимо дальнейшее усиление защиты прав иностранных патентовладельцев и инвесторов, а также широкое информирование деловой общественности о современном характере казахстанской патентной системы.

Проблемной стороной законодательства об охране интеллектуальной собственности является отсутствие законов об охране нераскрытой информации и секретов производства (ноу-хау), а также секретных изобретений и фирменных наименований. Этот пробел следует восполнить.

Своего решения требует и вопрос о принадлежности объектов интеллектуальной собственности, созданных за счет средств государственного бюджета. В настоящее время данные объекты принадлежат разработчикам, в числе которых имеются и частные лица. Необходимо законодательно решить вопрос о государственном органе-владельце прав интеллектуальной собственности.

Нуждается в совершенствовании и правовое регулирование процедур банкротства, особенно банкротства индивидуальных предпринимателей.

Сноска. Подраздел 2.4 в редакции Указа Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.4.1. Вопросы развития предпринимательского законодательства.

Гражданский кодекс, ныне служащий стержнем для всего частного, в том числе предпринимательского законодательства, не в состоянии отразить все многообразие

базовых правоотношений в современной экономике, и тем более, регламентировать публично-правовые отношения в сфере предпринимательства.

Одним из следствий этого является резкий рост в последние годы числа специализированных законов, регулирующих предпринимательскую деятельность.

Так, некоторые сферы экономики, подпадая под действие Гражданского кодекса, регулируются главным образом специальными актами, причем не всегда законами, а нередко подзаконными актами.

Кроме того, действующее право не учитывает всего разнообразия юридических лиц . В частности, решение задачи эффективности и компактности государственного управления в экономической сфере побуждает к регламентации правового статуса субъектов, наделенных публичными функциями. Такие юридические лица существуют в казахстанской правовой реальности.

В этой связи независимо от решения вопроса о делении на юридические лица публичного и частного права, целесообразно принятие соответствующих мер, направленных на уточнение правового статуса юридических лиц с участием государства, решение вопросов управления и контроля за юридическими лицами с участием государства в уставном капитале.

Предпринимательское законодательство созрело для обновления. Нужен новый качественный законодательный акт, регулирующий эту сферу.

Предпринимательский кодекс должен стать гарантом обеспечения баланса публичных и частных интересов при осуществлении предпринимательской деятельности путем установления на нормативном уровне общеобязательных правил поведения (предписаний).

Необходимо уточнение и унификация понятийного аппарата, содержащегося в законодательстве, регулирующем предпринимательство, с закреплением в Предпринимательском кодексе единой терминологии для данной сферы общественных отношений.

По сути, этот кодекс должен стать главным юридическим препятствием для роста административных барьеров в сфере бизнеса, отражая при этом все самое лучшее, что имеется в отечественной и зарубежной практике регулирования предпринимательства.

В контексте улучшения предпринимательской среды необходимо создать такие условия, при которых правовая культура бизнеса и деловая этика развивались бы самими предпринимателями.

Таким образом, в настоящее время стоит прагматическая задача определения единых базовых начал организации, государственного регулирования и функционирования предпринимательства в Республике Казахстан.

Сноска. Концепция дополнена подразделом 2.4.1 в соответствии с Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.5. Финансовое законодательство должно обеспечивать благоприятную среду для развития и функционирования отечественного финансового рынка, защиту прав потребителей финансовых услуг и содействовать созданию равноправных условий для деятельности финансовых организаций, поддержанию добросовестной конкуренции на финансовом рынке.

При этом, учитывая тенденции развития как мировой, так и отечественной экономики, приоритеты финансового законодательства должны быть связаны с совершенствованием надзорного процесса, базирующегося на мониторинге финансовой устойчивости банков, оценке потенциальных рисков, формировании гибкого регуляторного режима, оперативном реагировании на проблемные вопросы в деятельности банков, а также максимальном приближении системы надзора за финансовыми организациями к мировым стандартам.

Правовое регулирование рынка ценных бумаг будет направлено на дальнейшее развитие и повышение конкурентоспособности национального рынка ценных бумаг, создание благоприятных условий для его участников, расширение базы эмитентов и линейки финансовых инструментов, развитие инвесторской базы и обеспечение защиты интересов инвесторов.

В целях содействия развитию схем коллективного инвестирования, при одновременном обеспечении защиты прав и законных интересов держателей паев и акций инвестиционных фондов, следует совершенствовать законодательство, регулирующее деятельность инвестиционных фондов.

Другим важным аспектом развития рынка ценных бумаг и обеспечения защиты прав и законных интересов инвесторов является создание стабильно и прозрачно функционирующего организованного рынка ценных бумаг.

Законодательство призвано обеспечивать благоприятные условия для функционирования и развития отечественного финансового рынка, защиту прав потребителей финансовых услуг и содействовать добросовестной конкуренции на финансовом рынке.

В стране сформировалась и функционирует современная система обязательного и добровольного страхования, сложился полноценный **рынок страховых услуг**. Между тем глобальный контекст развития данного рынка требует адекватного правового реагирования на национальном уровне с учетом сложившихся в мировой практике систем страхования и отечественной правоприменительной практики. В рамках решения правовых вопросов системы страхования в условиях активного развития электронной коммерции существует потребность в развитии интернет-страхования и его нормативно-правовой регламентации.

Важным инструментом рыночной экономики является **оценочная деятельность**, правовое регулирование которой также требует постоянного внимания и

совершенствования. В этой связи необходим комплекс организационно-правовых мер, направленных на:

установление государственных стандартов оценки;

приведение оценочной деятельности в соответствие с международными требованиями;

совершенствование государственной системы регулирования и саморегулирования оценочной деятельности.

2.6. В Конституции Казахстана закреплены основополагающие социальные права и принципы построения социального государства. В этой связи одной из основных задач права является дальнейшее формирование действенных механизмов **обеспечения социальных прав и реализации современной социальной политики.**

Социально-правовая политика государства, носящая комплексный, многоотраслевой характер, направлена на решение целого спектра социально значимых проблем. К ним, в частности, относятся вопросы правового регулирования образования и здравоохранения, обеспечения занятости и социальной защиты населения, охраны окружающей среды и недопущения чрезвычайных ситуаций.

В условиях рыночной экономики, наличия рынка труда и проблем занятости населения актуальным является вопрос трудовых правоотношений. В этой связи необходимо постоянное совершенствование трудового законодательства на основе системного анализа практики его применения и учета международного опыта в данной сфере.

При этом требуют проработки вопросы дальнейшей дифференциации трудового и социального законодательства в зависимости от характера трудовой деятельности и условий труда работников, а также вопросы расширения сферы применения и инструментов социального партнерства. Необходимо правовое регулирование вопросов участия лиц с ограниченными возможностями в трудовой деятельности, осуществляемой коллективами национальных компаний, национальных институтов развития и других юридических лиц, акционером которых является государство. При этом, следует предусмотреть специальные требования безопасности и условия труда для таких лиц с учетом состояния их здоровья.

Особое внимание государства, его органов и должностных лиц должно быть направлено на создание действенных организационно-правовых регуляторов социальных настроений граждан.

Каждый государственный служащий должен понимать, что на своем рабочем месте он представляет государственную власть, в силу чего максимально внимательно и заинтересованно относиться к каждому мнению граждан, предупреждать либо снимать возникающие конфликты, где бы и по какому поводу они не возникали.

Законодательство в социальной сфере должно быть мобильным с учетом динамики приоритетов социальной политики государства, расширения перечня и оснований

предоставляемых государством социальных благ, создания новых форм участия граждан в определении источников средств, направляемых на социальное обеспечение. Уровень социальной защиты и социального обеспечения будет систематически корректироваться в зависимости от роста финансовых возможностей государства, что предполагает непрерывный нормотворческий процесс в данной сфере.

Одним из перспективных направлений развития социального законодательства являются: использование имеющихся и создание новых безопасных финансовых инструментов, используемых при размещении пенсионных активов; совершенствование системы социальной защиты отдельных категорий граждан, в том числе лиц, для которых социальные выплаты являются единственным источником средств существования.

Для нашей страны, в ряде регионов которой наблюдается сложная экологическая ситуация, весьма актуальным является развитие и дальнейшее совершенствование **природоохранного законодательства**, в том числе в контексте его гармонизации с международными обязательствами и стандартами.

В целях повышения эффективности природоохранной деятельности следует четко разграничивать механизмы правового регулирования пользования природными ресурсами и их охраны.

Природоохранное законодательство должно стимулировать рациональное природопользование и соблюдение экологических нормативов, развитие экологических чистых производств и экологически безопасное поведение граждан.

Требуют совершенствования и консолидации многочисленные нормативные акты, регулирующие отношения в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, пожарной и промышленной безопасности, что позволит повысить качество и уровень правового регулирования в этих сферах общественных отношений.

Сноска. Подраздел 2.6 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.7. Гражданско-процессуальное право призвано обеспечивать доступность правосудия, максимальную реализацию прав участников гражданского судопроизводства, своевременную защиту и восстановление нарушенных прав и свобод личности, интересов общества и государства.

Нормы действующего гражданского процессуального законодательства, преследуя эти цели, должны в полной мере учитывать происходящие изменения, обусловленные быстрым развитием экономики и необходимостью разрешения правовых споров, повышением юридической грамотности граждан.

Современные реалии требуют введения новой системы защиты прав потребителей, усиления защиты прав собственности и договорных обязательств, которые также

предусматривают коррекцию отдельных элементов судопроизводства и введение ускоренного искового производства.

Введение же ускоренного искового производства невозможно без обновления действующей системы судопроизводства.

Новый Гражданско-процессуальный кодекс должен обеспечивать гибкость гражданского судопроизводства, установив дифференцированные сроки рассмотрения гражданских дел с возможным сокращением числа судебных инстанций по некоторым делам.

Меры по совершенствованию гражданского процессуального законодательства могли бы быть ориентированы на:

1) максимальную деbüroкратизацию порядка рассмотрения гражданских дел, в том числе в отношении предпринимателей;

2) определение подсудности дел специализированным судам на основе перехода от исключительно субъектного принципа определения подсудности к субъектно-предметному принципу, то есть с учетом категорий субъектов, вовлеченных в орбиту судопроизводства, и в зависимости от характера правоотношения;

3) дальнейшее расширение сферы упрощенного порядка гражданского судопроизводства, в том числе путем расширения сферы применения приказного производства, а также упрощения судопроизводства по делам, подсудным специализированным судам;

4) оптимизацию стадии подготовки дела к судебному разбирательству в целях обеспечения быстрого рассмотрения и разрешения гражданских дел;

5) расширение возможностей реализации судом апелляционной инстанции полномочий по принятию нового решения по делу (пересмотру дела по существу) в целях ускорения окончательного разрешения дела и обеспечение реализации права на обжалование судебных актов;

6) закрепление разнообразных путей и способов достижения компромисса между сторонами частно-правовых конфликтов (медиация, посредничество и другие) как в судебном, так и во внесудебном порядке, в том числе обязанности обсуждения возможности использования мер, примирительных процедур при подготовке дела к судебному разбирательству, а также развитие внесудебных форм защиты гражданских прав;

7) регламентацию порядка ведения электронного судопроизводства и использования информационных технологий в деятельности судов. Речь идет об оптимизации информационного обмена между судами и иными государственными органами без необходимости истребования информации от сторон по делу, о возможности дистанционного проведения ряда процессуальных действий посредством видеосвязи, теле- и видеоконференций;

8) обеспечение максимальной дисциплины участников судопроизводства, предусмотрев возможность ограничения их процессуальных прав и материальных интересов при воспрепятствовании быстрому и качественному рассмотрению дела, сокрытии доказательств, уклонении от участия в суде.

Также возможно рассмотрение вопроса привлечения к уголовной ответственности в рамках гражданского судопроизводства по очевидным преступлениям за проявление неуважения к суду.

Сноска. Подраздел 2.7 в редакции Указа Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.8. Важнейшим звеном правовой политики государства **является уголовная политика**, совершенствование которой осуществляется путем комплексной, взаимосвязанной коррекции уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, а также правоприменения.

Оценивая современное состояние **уголовного права**, можно констатировать, что в целом обеспечено его поступательное развитие. Действующий Уголовный кодекс - достаточно эффективный инструмент борьбы с преступностью и уголовно-правовой защиты прав и свобод человека, интересов государства и общества.

Дальнейшее развитие уголовного права, как и прежде, должно осуществляться с учетом двухвекторности уголовной политики. Гуманизация должна касаться главным образом лиц, впервые совершивших преступления небольшой и средней тяжести, а также социально уязвимых групп населения - беременных и одиноких женщин, имеющих на иждивении несовершеннолетних детей, несовершеннолетних, людей преклонного возраста. Вместе с тем, необходимо и впредь проводить жесткую уголовную политику в отношении лиц, виновных в совершении тяжких и особо тяжких преступлений, скрывающихся от уголовного преследования, а также при рецидиве преступлений.

Важнейшим направлением развития уголовного права является определение возможностей поэтапного сокращения сферы применения уголовной репрессии путем расширения условий освобождения от уголовного наказания, прежде всего по отношению к лицам, не представляющим большой общественной опасности (несовершеннолетним, лицам, совершившим неосторожные преступления, к иным лицам - при наличии смягчающих обстоятельств).

Важным так же является приведение уголовного закона в соответствие с международными договорами, ратифицированными Казахстаном. Речь, в частности, идет не только о декриминализации, но и об обратном процессе криминализации определенных видов правонарушений, а также о введении уголовной ответственности юридических лиц за некоторые категории уголовных деяний, в том числе за экологические, экономические и коррупционные правонарушения.

Необходимы новые подходы в определении критериев классификации и категоризации уголовных правонарушений. Как это сделано в ряде стран мира,

Уголовный кодекс мог бы базироваться на иной классификации уголовно наказуемых деяний: преступления соответствующих категорий и уголовные проступки. Осуждение за уголовный проступок не должно влечь судимости.

Таким образом, уголовная политика государства должна быть направлена на:
введение в уголовный закон категории "уголовный проступок";

дальнейшую декриминализацию не представляющих большой общественной опасности правонарушений в экономической сфере, с переводом их в разряд административных правонарушений, а также переоценку степени тяжести отдельных уголовных правонарушений путем перевода преступлений в категорию уголовных проступков или смягчения наказаний (депенализация);

усиление уголовной ответственности за преступления, посягающие на несовершеннолетних, их права и законные интересы, за террористические, экстремистские и коррупционные преступления, за преступления, совершенные в составе организованной преступной группы или преступного сообщества;

расширение сферы применения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе исключение из отдельных санкций наказаний в виде лишения свободы либо снижение максимальных сроков лишения свободы;

определение штрафа как одного из эффективных видов уголовных наказаний и возможности расширения его применения;

установление соразмерности наказаний в санкциях статей Уголовного кодекса, отнесенных к одной категории тяжести, и соответствия их принципу справедливости наказания;

внедрение альтернативных уголовному наказанию мер государственного принуждения;

продолжение курса на постепенное сужение сферы применения смертной казни;

совершенствование институтов освобождения от уголовной ответственности, отбывания наказания, условно-досрочного освобождения от отбывания наказания.

Дальнейшее совершенствование уголовного права связано с повышением качества законов - закон, ограничивающий конституционные права и свободы, должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона.

Сноска. Подраздел 2.8 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.9. Эффективная уголовная политика государства невозможна без оптимальной модели **уголовного судопроизводства**. Поэтому, говоря о перспективах развития уголовно-процессуального права, необходимо подчеркнуть, что действующий

Уголовно-процессуальный кодекс Республики в основном привел систему уголовной юстиции в соответствие с характеристиками современного демократического, правового государства. Главная цель законодателя заключалась в формировании уголовно-процессуального закона, основанного на признании конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина непосредственно действующими, определяющими смысл, содержание и применение законов и обеспечиваемыми правосудием.

Поэтому приоритетом развития уголовно-процессуального права остается дальнейшая последовательная реализация основополагающих принципов уголовного судопроизводства, направленных на защиту прав и свобод человека.

Для этого требуется разработка оптимальных правовых механизмов, предусматривающих эффективное применение уголовно-процессуального законодательства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности, в целях быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения и привлечения к уголовной ответственности лиц, их совершивших, справедливого судебного разбирательства и надлежащего применения уголовного закона.

Установленный законом порядок производства по уголовным делам должен неукоснительно обеспечивать защиту от необоснованного обвинения и осуждения, от незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, в случае незаконного обвинения или осуждения невиновного - незамедлительную и полную его реабилитацию, а также способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению преступлений, формированию уважительного отношения к праву.

Важной задачей является неукоснительное соблюдение законности, прав и свобод граждан при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. В этом плане необходимо усиливать систему гарантий прав и свобод граждан, обеспечивать неприкосновенность частной жизни, ответственность за незаконное использование средств и методов оперативно-розыскной деятельности.

В этом контексте необходимо выработать научно-обоснованные правовые подходы к определению понятия неприкосновенности частной жизни.

Следует принимать меры по дальнейшему развитию принципа состязательности сторон обвинения и защиты в уголовном процессе.

Таким образом, основные направления совершенствования уголовно-процессуального права заключаются в следующем:

законодательной регламентации порядка уголовного судопроизводства в отношении уголовных проступков с использованием элементов протокольной формы;

упрощении и повышении эффективности уголовного процесса, в том числе упрощении порядка досудебного производства;

законодательному исключению доследственной проверки;

создании условий для расширения применения мер пресечения, альтернативных аресту, в том числе залога;

постепенном введении новых институтов восстановительного правосудия, основанных на примирении сторон и возмещении причиненного вреда;

законодательное развитие института процессуального соглашения;

дальнейшем совершенствовании механизмов предоставления квалифицированной юридической помощи по уголовным делам не только обвиняемым и подозреваемым, но и потерпевшим, свидетелям.

Сноска. Подраздел 2.9 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

2.10. В **уголовно-исполнительной сфере** необходимо принятие следующего комплекса мер.

В целях минимизации вовлечения граждан в сферу уголовной юстиции, экономии мер уголовной репрессии необходимо создать условия для более широкого применения уголовно-правовых мер, не связанных с изоляцией от общества. При этом в законодательстве и судебной практике следует выработать подходы, при которых выбор вида и меры уголовно-правового воздействия основывался бы прежде всего на учете данных о наиболее вероятной ее эффективности в отношении конкретной личности.

В то же время для более активного применения судами мер, альтернативных лишению свободы, необходимо добиваться повышения эффективности их исполнения, для чего требуется институциональное развитие специализированного органа, ответственного за исполнение таких мер.

Учитывая, что лишение свободы все еще остается основным видом уголовного наказания, необходимо принимать меры, повышающие воспитательный компонент лишения свободы, в котором пока преобладает компонент кары. В частности, необходимо дальнейшее развитие содержания, форм и методов исправительно-воспитательного воздействия на осужденных на основе принципа индивидуализации исполнения наказания.

Актуальным является решение проблем занятости осужденных к лишению свободы путем привлечения их к общественно-полезному труду и/или обучению, социальным программам ресоциализации, в том числе антинаркотического, антиалкогольного содержания либо иными формами социально-активной деятельности.

Наряду с сохранением и обеспечением высоких требований к дисциплине и порядку в учреждениях уголовно-исполнительной системы, необходимо усилить меры по психолого-педагогическому обеспечению процесса исполнения, (отбывания) уголовных наказаний, по повышению статуса и обеспечению социально-правовой защиты персонала уголовно-исполнительной системы.

Наряду с этим для мест лишения свободы важным является обеспечение безопасности личности, соблюдение прав и законных интересов лиц, отбывающих данный вид наказания. В числе наиболее перспективных направлений в этой сфере необходим постепенный переход к камерному порядку содержания, при котором осужденный, имея в дневное время возможность передвижения и межличностного общения в пределах учреждения, в ночное время был бы изолирован в отдельном помещении.

Сохранению баланса между интересами общества и государства по наказанию виновных и соблюдению их прав и законных интересов в период отбывания наказания способствуют установленные механизмы общественного контроля, развитию которых необходимо уделить внимание.

Также важным является повышение качества медицинского обслуживания лиц, находящихся в местах лишения свободы, особенно системы профилактики заболеваний лиц, отбывающих уголовное наказание.

Необходимы системные меры, направленные на обеспечение целенаправленной государственной политики в сфере ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, как полноправных членов общества.

В целом систему исполнения уголовных наказаний следует и дальше приближать к общепризнанным международным стандартам.

3. Основные направления развития правоохранительной и судебной систем и правозащитных институтов

3.1. За годы независимости Казахстана сложилась и в целом эффективно функционирует **правоохранительная система**, отвечающая потребностям демократического и правового государства.

В то же время правоохранительная деятельность государства требует своего дальнейшего развития и совершенствования. В этой связи главными приоритетами в данной деятельности должны быть: борьба с преступностью, обеспечение законности и общественной безопасности, защита прав и свобод граждан, обеспечение неотвратимости реакции государства на любые правонарушения, неукоснительное следование принципу "нулевой терпимости (толерантности)" к правонарушениям, быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших, профилактика правонарушений, взаимодействие с гражданами в борьбе с преступностью.

Для решения этих задач необходимо не только укреплять органы правопорядка, совершенствовать формы и методы их работы, но и обеспечивать стабильность

кадровой политики, повышать требования к квалификации и дисциплине сотрудников правоохранительных органов.

В рамках очередного этапа модернизации национальной правовой системы имеется потребность в реформировании уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и административно-деликтного законодательства путем разработки и принятия новых редакций соответствующих кодексов, которые будут служить интересам защиты конституционных прав и свобод граждан и выведут нашу правоохранительную систему на уровень, позволяющий адекватно реагировать на современные вызовы.

Принципиально новый облик уголовного судопроизводства требует готовности к этому правоохранительной и судебной систем, в целом государственного аппарата.

На протяжении последних двух десятилетий, несмотря на принимавшиеся меры, изменения в правоохранительном блоке в основном сводились к модернизационным мерам в рамках советской парадигмы.

С введением же в действие нового уголовного и прежде всего уголовно-процессуального закона произойдут системные, кардинальные изменения в правоохранительной системе.

Адаптации к новым условиям и умению эффективно работать в законодательном поле, где главенствующими являются права человека, потребует в первую очередь совершенствования деятельности прокуратуры, которая является ядром правоохранительной системы страны.

Необходимо повышать эффективность надзорной деятельности прокуратуры как основной ее функции.

В дальнейшем совершенствовании нуждаются процессуальные основы деятельности органов прокуратуры. В рамках этой работы необходимо повысить роль и ответственность прокурора в досудебном производстве, в том числе путем расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, представляющих серьезную общественную опасность и сложность, как составной части функции уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой.

Следует и далее повышать эффективность координирующей функции органов прокуратуры по отношению к правоохранительной деятельности, в том числе посредством соответствующей правовой регламентации этой функции.

Главными задачами **органов внутренних дел** являются охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, борьба с преступлениями против личности, собственности и другими общеуголовными преступлениями. От эффективности деятельности органов внутренних дел зависят безопасность и спокойствие граждан, состояние преступности и уровень криминогенной обстановки в

стране, в связи с чем процесс совершенствования органов внутренних дел должен быть сосредоточен на обеспечении быстрого и адекватного их реагирования на преступные проявления и профилактике правонарушений.

Органы финансовой полиции, выполняя возложенные на них задачи по борьбе с экономической и коррупционной преступностью, в полной мере оправдали свое предназначение.

Вместе с тем, в условиях рыночной экономики органам финансовой полиции необходимо постоянно совершенствовать формы и методы работы, чтобы иметь возможность эффективно противостоять экономической и коррупционной преступности, постоянно мимикрирующей в современных условиях. Финансовой полиции необходимо на системной основе противостоять экономическим и коррупционным правонарушениям, выявлять и устранять причины и условия, способствующие возникновению коррупции. Одной из основных задач органов финансовой полиции является также обеспечение безопасности бизнеса, исключение необоснованного вмешательства в его деятельность.

Необходимо оптимизировать структуру и функции правоохранительных органов в целях установления более эффективных организационно-управленческих механизмов и эффективного распределения соответствующих функций, в связи с чем актуальное значение по-прежнему имеют вопросы освобождения правоохранительных органов от несвойственных функций. При этом при проведении административной реформы в правоохранительных органах необходимо учитывать особенности и специфику их деятельности, чтобы предпринимаемые меры не повлекли снижения их правоохранительного потенциала, ослабления возможностей в противодействии преступности.

Для сотрудников правоохранительных органов необходимы единые правовые стандарты и нормы прохождения службы, в том числе специальные квалификационные требования по аналогии с квалификационными требованиями к категориям административных государственных должностей, необходим конкурсный порядок приема на службу в правоохранительные органы.

Одновременно следует поэтапно проводить линию на определенную демилитаризацию правоохранительных органов с сохранением воинских и специальных званий за военнослужащими и сотрудниками правоохранительных органов, непосредственно выполняющими основные задачи и функции, поставленные перед этими органами.

В целях обеспечения эффективной деятельности правоохранительных органов необходимо определить четкие критерии оценки их деятельности, при этом не только по количественным показателям, но и по качественным параметрам оценки. Главным показателем деятельности правоохранительных органов должен стать уровень доверия к ним граждан.

Следует постоянно работать над повышением эффективности и улучшением организации деятельности следственного аппарата, в том числе принимать меры, направленные на повышение процессуального статуса следователя.

Правоохранительные органы нуждаются в новых технологиях управления. Отдельными мерами в этом направлении могут быть утверждение обязательных стандартов предоставления государственных услуг, внедрение системы "Е-правительство" и сервисных технологий (видеоконференцсвязь, электронные цифровые подписи, локальные сети и иные средства электронной/цифровой связи) в их деятельность, в частности, при их процессуальном взаимодействии, связанном с санкционированием мер государственного принуждения и следственных действий, проведением допросов и другие.

Нуждается в совершенствовании и порядок наделения полномочиями и аттестации участковых инспекторов полиции, при котором полнее учитывалось бы мнение населения.

Следует также продолжить работу по своевременному введению и правильному применению правовых норм, направленных на обеспечение национальной безопасности, в том числе на предупреждение и пресечение распространения терроризма, этнического и религиозного экстремизма, незаконной миграции, наркомании и наркобизнеса, торговли людьми, компьютерной преступности, незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, международных преступлений коррупционного характера, а также относящихся к сфере отмывания денег.

Важная задача права - это определение основ национальной системы защиты информации, основных угроз в этой сфере, механизмов реализации единой государственной политики в сфере информационной безопасности.

Сноска. Подраздел 3.1 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

3.2. Судебная система Казахстана в целом отвечает потребностям обеспечения эффективной судебной защиты прав и свобод граждан, охраняемых законом интересов организаций и государства.

Развитие судебно-правовой системы будет осуществляться на основе преемственности и поэтапности и предполагается по следующим направлениям.

Основным вектором ее развития является специализация судов и судей, в том числе развитие ювенальных судов, создание специализированных судов по рассмотрению уголовных дел, в перспективе возможно образование налоговых и других специализированных судов.

В будущем также на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые

споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции.

В результате совершенствования судебной системы должно быть исключено дублирование функций различными судебными инстанциями.

Согласно Основному закону судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (пункт 1 статьи 77). Судебный акт должен максимально исчерпывать конфликт, а не порождать новые конфликты между сторонами, втянутыми в судебную тяжбу.

Перспективы развития судебной системы также связаны с возможностью поэтапного расширения пределов судебного контроля в досудебном производстве.

Будет развиваться система третейских и арбитражных судов.

Общество заинтересовано в полном, объективном и беспристрастном освещении деятельности судебной власти. В этих целях необходимо повышать уровень открытости и прозрачности судебной системы, в частности, путем предоставления более широкого доступа населения к информации о деятельности судов.

Внедрение современных средств фиксации судебной информации будет способствовать реализации принципа состязательности в судопроизводстве. Планомерная информатизация судебной системы позволит обеспечить оперативную информационно-правовую поддержку процессу отправления правосудия, упрощение порядка и сокращение сроков рассмотрения дел, повышение эффективности исполнения решения суда.

Необходимы меры по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судебных кадров, актуальными являются вопросы ужесточения квалификационных требований к кандидатам в судьи, поскольку профессионализм и высокие моральные качества судей являются основой формирования качественного судебного корпуса. Необходимы также строгий контроль со стороны самого судебного сообщества за соблюдением судьями требований кодекса судейской этики, адекватное и незамедлительное реагирование на все допускаемые нарушения.

Для упрочения гарантий независимости судей важнейшим вопросом остается полноценная реализация требований Конституции о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем "должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия", что предполагает поэтапное повышение уровня социальной защищенности судей и материально-технического обеспечения судов с учетом финансовых возможностей государства.

В то же время за вмешательство в отправление правосудия, проявление неуважения к суду виновные лица должны нести установленную законом ответственность.

Завершающей стадией судопроизводства является исполнение судебных актов, поэтому необходимо принимать меры, обеспечивающие их неукоснительное исполнение. В этой связи внедрение института частных судебных исполнителей,

наряду с государственным судебным исполнением, важная мера повышения эффективности судопроизводства. В рамках смешанной модели исполнения судебных решений только государственные судебные исполнители должны обладать правом принудительного исполнения документов по взысканиям с государства.

Необходимо добиваться неукоснительного исполнения судебных актов, в том числе путем усиления ответственности за уклонение от исполнения решения суда, дальнейшего расширения применения ограничительных мер в отношении должников, усиления процессуального судебного контроля за исполнительным производством.

Сноска. Подраздел 3.2 с изменениями, внесенным Указом Президента РК от 16.01.2014 № 731.

3.3. Строительство в Казахстане правового государства требует дальнейшего совершенствования специализированных институтов, связанных с **защитой прав и свобод граждан.**

Важным механизмом в системе защиты прав и свобод человека и гражданина стал институт Уполномоченного по правам человека. Создание этого государственного правозащитного института явилось серьезным шагом углубления демократии в Казахстане. Опыт показывает, что следует рассмотреть вопрос повышения эффективности деятельности этого института.

Ведущую роль в системе правозащитных институтов играет адвокатура, являющаяся ядром системы оказания гражданам юридической помощи.

Реализация гражданами конституционного права на получение квалифицированной юридической помощи является условием и гарантией доступа к правосудию. Механизмы реализации этого права нуждаются в совершенствовании.

Внедрение суда присяжных, передача судам санкционирования ареста положительно сказались на роли адвокатуры. Однако, процессуальные права адвоката как активного участника уголовного процесса требуют эффективных правовых механизмов реализации.

Совершенствования требует и сама система предоставления юридической помощи. Прежде всего необходимо улучшать систему оказания правовой помощи лицам с низким уровнем доходов.

Следует последовательно решать проблему неравномерности обеспечения адвокатскими услугами в городской и сельской местности.

Требует также коррекции система администрирования оплаты труда адвокатов, предоставляющих бесплатную юридическую помощь. Эту систему необходимо сделать консолидированной и прозрачной, что позволит более эффективно использовать бюджетные средства.

Необходимо также с учетом опыта стран, где введен институт обязательного страхования ответственности адвокатов, рассмотреть возможность введения такого страхования в нашей стране.

Одной из важных задач является совершенствование системы нотариальной деятельности. Необходимо нормативно-правовое определение роли нотариата как части правовой инфраструктуры, обеспечивающей дополнительную стабильность и юридическую безопасность отношений в гражданском обороте, качественную защиту прав и законных интересов граждан и организаций. Национальная модель нотариата должна обеспечивать доступность нотариальной помощи на всей территории страны.

4. Правовое обеспечение внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности

Правовая политика государства в условиях глобализации имеет все возрастающий международно-правовой аспект. В этой связи одним из важных направлений данной политики является правовое обеспечение **внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности**.

Такая деятельность, нацеленная на защиту долгосрочных национальных интересов во внешнеполитической сфере, обеспечение взаимовыгодного сотрудничества на международной арене в двусторонних и многосторонних форматах, требует адекватного международно-правового регулирования.

Следует продолжить работу по приведению национального законодательства в соответствие с принятыми международными обязательствами и международными стандартами. При этом в данной работе необходимо прежде всего руководствоваться внутренними потребностями и приоритетами в развитии страны.

Для реализации целей внешней политики государства требуется сбалансированный и взвешенный подход к заключению международных договоров и участию в международных организациях, предшествовать которым должна серьезная работа по прогнозированию социально-экономических, политико-правовых и иных последствий.

Международно-правовые институты и организации должны активно использоваться для обеспечения национальных интересов Казахстана на международной арене, в том числе для построения безопасной, стабильной Центральной Азии, повышения привлекательности региона.

5. Правовое образование, правовая пропаганда

Составной частью правовой политики является правовое регулирование научной и образовательной деятельности, которое является важным условием обеспечения индустриально-инновационного развития страны, повышения ее интеллектуального потенциала.

В свою очередь составной частью научно-образовательной деятельности является **правовое образование, правовая пропаганда**, то есть вопросы правовой культуры. В этой связи следует продолжать работу по повышению правосознания граждан, в том

числе юридической грамотности среди государственных служащих. Необходимо расширять объемы и повышать качество правовой пропаганды среди населения через средства массовой информации, включая Интернет-ресурсы, активизировать научные исследования по актуальным проблемам законодательства и правоприменения, особенно в тех отраслях права, которые наиболее востребованы в повседневной жизни граждан.

Одним из вопросов, тесно связанных с мероприятиями организационно-правового характера, являются вопросы юридического образования. Обществу и государству нужны юридические кадры новой формации, патриотично настроенные и ориентированные на защиту прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Именно такой подход должен лежать в основе системы юридического образования.

Целесообразно пойти по пути консолидации возможностей государства по решению проблем подготовки разнопрофильных юридических кадров в современных условиях. Такой подход позволит избежать распыления государственных ресурсов и повысить качество подготовки юридических кадров.

6. Заключение

Реализация положений Концепции правовой политики позволит воплотить в жизнь основные идеи и принципы Конституции Республики в контексте нового этапа строительства в Казахстане правового государства.

Эффективность реализации Концепции и соответственно стабильность национального права, действенность правового регулирования зависят от конструктивного взаимодействия всех ветвей государственной власти, качества принимаемых органами власти решений и ответственности должностных лиц.

Комплексное развитие казахстанского законодательства и его эффективное применение в соответствии с установленными настоящей Концепцией основными направлениями правовой политики государства будут способствовать дальнейшему укреплению режима законности, соблюдению конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечению устойчивого социально-экономического развития страны, укреплению казахстанской государственности.