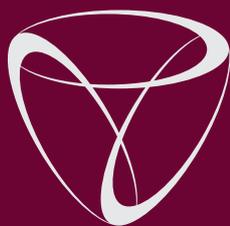


**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**



LPRC
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Сборник материалов круглого стола

Казахстан, г. Астана, 6 ноября 2009 г.



КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
И СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Центр в Астане

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ
И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ
ЦЕНТР В АСТАНЕ



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

УДК 347.9

ББК 67.410

п 24



Перспективы развития судебно-правовой реформы в Республике Казахстан; Сборник материалов круглого стола – Алматы, 2009 – 264с.

ISBN 978-601-7162-27-6



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Центр в Астане

Настоящая публикация подготовлена Центром исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в публикации, могут не совпадать с официальной позицией ОБСЕ.

УДК 347.9

ББК 67.410

ISBN 978-601-7162-27-6

© Центр исследования правовой политики, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Приветственное слово посла <i>Александра Кельчевского</i> , главы Центра ОБСЕ в Астане	6
Приветственное слово <i>Темирбулатова Серика Габдуллаевича</i> , депутата, члена Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан	10
Приветственное слово <i>Ткаченко Веры Валерьевны</i> , директора Центра исследования правовой политики	13

ДОКЛАДЫ УЧАСТНИКОВ

Концепция правовой политики – ядро правовой системы Республики Казахстан, <i>Бахтыбаев И.Ж.</i>	15
Концепция развития правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 гг., <i>Жаилганова А.Н.</i>	23
Расширение судебного контроля за предварительным следствием и дознанием в Республике Казахстан, <i>Головко Л.В.</i> ...	30
Проблемы совершенствования судебной власти в Республике Казахстан, <i>Сулейменова Г.Ж.</i>	46
Перспективы развития адвокатской деятельности в Республике Казахстан, <i>Тугел А.К.</i>	62
Перспективы совершенствования судебной системы и уголовно-процессуального законодательства в Республике Казахстан, <i>Канафин Д.К.</i>	69

Гражданское право, гражданский процесс и законодательство об арбитражах (третейских судах) в Республике Казахстан, Сулейменов М.К.	92
Проблемы и перспективы развития административного права в Республике Казахстан, Подопригора Р.А.	111
Развитие административной юстиции на современном этапе, Куйбида Р.А.	120
Перспективы реформирования органов, осуществляющих обеспечение безопасности и борьбу с преступностью в Республике Казахстан, Головки Л.В.	129
Перспективы развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан в свете разработки новой Концепции правовой политики Республики Казахстан на период 2010-2020гг., Рашитова Р.Б.	146
Совершенствование уголовно-исполнительной политики и перспективы создания национального превентивного механизма в Республике Казахстан, Мектепбаева С.К.	151
Уголовно-исполнительная политика Казахстана: новые векторы развития, Рахимбердин К.Х.	155
Частные тюрьмы: тупик карательной политики государства, Рахимбердин К.Х.	166
Международно-правовые основы административно-юрисдикционной деятельности, Нугманова Э.Р.	174
Основные направления реформы административного права в Республике Казахстан, Нурпеисова А.К.	186
Некоторые проблемы становления и развития единой системы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан, Алибаева Г.А.	194

ПРИЛОЖЕНИЕ

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года	211
Программа круглого стола «Перспективы развития судебно-правовой реформы в Республике Казахстан»	256
Список участников круглого стола «Перспективы развития судебно-правовой реформы в Республике Казахстан»	259

КОМПАКТ ДИСК

Перспективы развития судебно-правовой реформы в Республике Казахстан, *Центр исследования правовой политики*

Раздел 1. Гражданское право и процесс

Раздел 2. Судебная система

Раздел 3: Уголовный процесс

Раздел 4. Уголовно-исполнительное право

Раздел 5: Административно-деликтное право

Раздел 6: Административное право и административная юстиция

Раздел 7: Перспективы реформирования органов, осуществляющих обеспечение безопасности и борьбу с преступностью

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

*посол Александр КЕЛЬЧЕВСКИЙ,
глава Центра ОБСЕ в Астане*

Уважаемые участники и организаторы встречи!

Прежде всего позвольте поприветствовать вас от имени Центра ОБСЕ в Астане. Хотим выразить признательность Центру исследования правовой политики за организацию данной экспертной встречи, являющейся частью проекта «Усиление диалога по вопросам правовой политики в Казахстане», финансируемого Центром ОБСЕ в Астане.

Начиная с момента своего основания, Центр ОБСЕ поддерживал инициативы официальных органов Казахстана и гражданского общества по проведению правовых реформ в стране. И мы рады, что вот уже два года, представительство ОБСЕ в Казахстане поддерживает Центр исследования правовой политики в реализации проектов по реформированию законодательства и правовой системы Казахстана.

В рамках этого проекта Центром исследования правовой политики был подготовлен целый ряд аналитических материалов и экспертных заключений по вопросам правовой политики и реформирования уголовного, уголовно-исполнительного и административного, гражданского законодательства Казахстана. Проведён ряд экспертных встреч и круглых столов с привлечением зарубежных и национальных экспертов и разработан комплекс рекомендаций по совершенствованию правовой политики в целом.

Мы убеждены, что этот проект позволил внести значительный вклад в дальнейшее совершенствование законодательства Казахстана посредством осуществления независимого анализа и

оценки практики и путей реформирования правовой политики, оказал помощь казахстанским парламентариям, государственным служащим профильных министерств и ведомств, юристам, активистам гражданского сектора в их работе, усилил значение и понимание международных стандартов и общепризнанной мировой практики в различных сферах. Кроме того, мы надеемся, что данный проект упрочил диалог между заинтересованными государственными органами и гражданским сектором Казахстана. Также хотелось бы отметить интерес к данной тематике и проекту со стороны государственных органов. На протяжении всего проекта в него были вовлечены и депутаты обеих палат Парламента РК, представители разных департаментов и комитетов Министерства юстиции, Верховного суда, Администрации Президента, Конституционного совета. Центр ОБСЕ в Астане расценивает такое внимание как большой шаг вперед в процессе установления более тесного сотрудничества государственных органов и гражданского сектора, что является одним из обязательств ОБСЕ, отраженных во множестве документов организации, и - что особенно важно - в свете грядущего председательства Казахстана в ОБСЕ в 2010г.

Сегодняшнее мероприятие является завершающим по проекту Центра ОБСЕ, но далеко не последним для той работы, которую мы проводили два последних года.

Принятие Концепции правовой политики Республики Казахстан на 2010-2020 гг. ставит перед Казахстаном новые задачи и, в сущности, бросает вызов всем ветвям государственной власти, в особенности судебной системе, как ключевому институту по защите прав и свобод граждан. Кроме того, принят Национальный план действий в области прав человека, который также требует значительной совместной работы государственных органов и гражданского общества и затрагивает множество аспектов.

Предстоит теперь осуществить последовательную и непосредственную реализацию положений Концепции правовой политики. Для этого, как нам кажется, целесообразно усилить работу по следующим главным направлениям:

- По дальнейшему расширению форм судебного контроля и разграничению полномочий между судами и прокуратурой;
- По совершенствованию системы санкционирования ареста судами;
- По реализации права граждан на обжалование действий и решений судов, возмещение ущерба, причиненного гражданину незаконным судебным решением;
- По правовому регулированию отношений граждан с публичной администрацией, созданию эффективных механизмов защиты прав лиц, столкнувшихся с нарушениями их прав государственными органами, созданию административной юстиции;
- По выполнению нормы конституции о праве граждан на получение квалифицированной юридической помощи. Этот вопрос требует: 1) развития независимой адвокатуры и невмешательства исполнительных органов в адвокатскую деятельность, в том числе по делам о так называемых «государственных секретах», 2) привлечения адвокатов на ранних стадиях расследования и обеспечение свободного доступа адвокатов к своим подзащитным 3) создания стимулов для работы адвокатов в сельской местности;
- По усилению института Уполномоченного по правам человека посредством совершенствования правовой основы этого института, расширения его компетенции и полномочий. При этом крайне важно соблюдение всех международных стандартов, в первую очередь Парижских принципов 1993 г.

- По созданию системы probation и в целом по вопросам расширения применения альтернативных лишению свободы видов наказаний;
- По дальнейшему совершенствованию законодательства о свободе собраний, шествий, митингов, пикетов в целях приведения его с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ;
- По исполнению рекомендаций Комитета ООН против пыток, данных по рассмотрению периодического отчёта Казахстана в ноябре 2008 г, а также в свете рекомендаций Специального докладчика ООН по пыткам, посетившего Казахстан в этом году. По созданию в этой связи национального превентивного механизма, а также независимого органа расследования случаев пыток и жестокого обращения.
- Наконец, множество вопросов стоит в отношении гарантий прав и свобод и соблюдении международных стандартов в оперативно-розыскной деятельности и досудебных стадиях уголовного преследования. Надеемся, что официальные органы Казахстана продолжат сотрудничество по совершенствованию этой сферы с ОБСЕ, другими международными организациями, а также не оставят без внимания рекомендации правозащитных организаций по этому поводу.

В завершение, хотелось бы заверить, что представительство ОБСЕ в Казахстане готово поддержать государственные органы и представителей гражданского общества в реализации положений Концепции правовой политики в целях дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Благодарю за внимание!

ТЕМИРБУЛАТОВ Серик Габдуллаевич,
*депутат, член Комитета по законодательству и судебно-правовой
реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан*

Уважаемые участники Круглого стола!

Дамы и господа!

Позвольте поприветствовать вас от имени Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан. Наш комитет выступает как организатор настоящего круглого стола, и мне также хочется выразить всем участникам благодарность за участие в нашей совместной работе.

Не могу говорить за всех организаторов круглого стола, но лично считаю, что заявленная нами тема обсуждения по своей масштабности, если можно так выразиться, тянет не на один круглый стол или конференцию. Почему я так говорю? Прежде всего, наверное, потому, что у судебно-правовой реформы в нашей стране много направлений и каждое направление заслуживает отдельного и детального обсуждения.

Например, когда говорят о перспективах развития того или иного процесса, то не обходят стороной и вопрос о целях и конечных результатах этого процесса.

В нашем случае правильным было бы обсудить и цели судебно-правовой реформы и основные ее направления. По нашему представлению, судебно-правовая реформа является составной частью правовой политики государства. А как будет развиваться правовая политика страны в ближайшее десятилетие, определено в Концепции правовой политики страны на 2010-2020 гг., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа. 2009 года.

В вопросе о перспективах развития реформы мы можем затронуть любую отрасль современного права, поскольку повседневная деятельность судов и правоохранительных органов может коснуться как нарушения требований разных законов, не только уголовного и административного, так и споров между юридическими и физическими лицами по самым различным вопросам. Как вам известно, Концепция правовой политики во втором разделе дает характеристику основных направлений развития национального права. Перспективы развития отдельных отраслей права будут предметом выступления некоторых наших участников. Для законодателей важно, на мой взгляд, знать не только результаты теоретических изысканий, но и конкретные проблемы правоприменения, возникающие при реализации норм тех или иных законов. И если по результатам работы круглого стола будет издан сборник материалов, то они могут быть предметом тщательного изучения при работе над законопроектами в палатах Парламента.

Другой аспект или направление судебно-правовой реформы – это совершенствование системы и структуры судебных и правоохранительных органов. В этой группе вопросов можно обсудить интересные проблемы, о которых достаточно квалифицированно могут сообщить представители Верховного суда и республиканских правоохранительных органов. Заслуживает внимания достаточно спорный вопрос о введении в наше законодательство уголовной ответственности юридических лиц. Много споров может вызвать предложение о внедрении института сделки в судебное производство. Представители Генеральной прокуратуры могут внести на обсуждение вопрос о необходимости законодательного урегулирования механизма опротестования генеральным прокурором несоответствующих Конституции страны законов. Отдельные практические работники старшего и среднего поколения могут предложить для обсуждения

вопрос о возврате органам прокуратуры функции предварительного следствия и возрождения следственного аппарата органов прокуратуры. Как видно, нам предстоит обсудить очень широкий спектр вопросов правовой жизни казахстанского общества.

В завершение своего приветственного слова хочу пожелать всем участникам круглого стола плодотворных дискуссий и хорошей работы, а основных организаторов круглого стола – Центр исследования правовой политики и Центр ОБСЕ в Астане – поблагодарить за инициативу по проведению данного мероприятия.

Благодарю за внимание.

ТКАЧЕНКО Вера Валерьевна,
директор Центра исследования правовой политики

Уважаемые участники!

Позвольте поблагодарить вас за то, что вы нашли время прийти на наш круглый стол, который посвящен концептуальным подходам к правовому развитию Казахстана.

Как нам всем известно, в августе этого года была принята Концепция правовой политики на период 2010-2020 гг. На этой встрече, мы, во-первых, предлагаем детально обсудить этот концептуальный документ, который открывает новые перспективы для правового развития Казахстана. Во-вторых, Центр исследования правовой политики разработал свои предложения по основным вопросам развития правовой политики в Республике Казахстан. Отрадно, что ряд идей, которые были предложены нашими экспертами, также нашли свое место в государственной концепции. В то же время по ряду вопросов у нас есть предложения, которые не совсем совпадают с положениями концепции. Есть принципиальные отличия по концептуальным подходам к реформированию отдельных отраслей права. Об этом мы будем также говорить на сегодняшнем круглом столе.

Направления правовой политики на следующие десять лет определены. Однако многие из них должны быть более четко зафиксированы, особенно с учетом международных стандартов и лучшей практики. Требуется их углубление и прочтение во взаимосвязи с международными обязательствами Казахстана. Полагаю, что Концепция по правовой политике не только показывает ориентиры дальнейшей реформы, как она представляется сегодня, но является и живым документом, на основе которого экспертная

дискуссия в Республике Казахстан должна идти вперед, а не ограничиваться ее рамками.

В рамках реализации признанных Казахстаном международных стандартов в области демократии и соблюдения прав человека полагаем целесообразным большее внимание уделить обеспечению независимости судов, в том числе посредством расширения народного участия в процессе формирования судебной системы и отправления судебной власти. Кроме этого, считаем, что необходимо значительно усилить гарантии соблюдения прав человека в уголовном судопроизводстве, продолжить дальнейшую гуманизацию уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, продолжить развитие эффективной системы административной юстиции, основанной на современных подходах. Более того, требуется серьезная реформа Кодекса об административных правонарушениях.

Предложенные нашими экспертами идеи требуют совместного конструктивного обсуждения и представляют альтернативный взгляд на вопросы судебно-правовой реформы.

Мы надеемся, что в рамках сегодняшней дискуссии голос экспертного сообщества будет услышан и это, в конечном итоге, окажет позитивное влияние на совершенствование законодательства и правоприменительной практики Республики Казахстан.

В заключение позвольте выразить благодарность Центру ОБСЕ в Астане за поддержку этого проекта, а также нашим добрым партнерам-соорганизаторам этого мероприятия – Комитету по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан и Институту законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан.

Желаю всем участникам интересной дискуссии!

*БАХТЫБАЕВ Ильяс Жакипбекович, д.ю.н.,
член Конституционного Совета Республики Казахстан*

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ – ЯДРО ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Развитие государственности любой страны самым непосредственным образом связано с ее **правовой системой**. Функционирование правовой системы предопределяет состояние и структуру режима законности, который характеризуется уровнем развитости и адекватности основных элементов правовой системы и заключается, прежде всего, в состоянии соблюдения норм права всеми участниками правоприменения. Традиционно под правовой системой понимается социальное явление, содержание которого составляют основные компоненты национальной правовой культуры. Сюда относят право и законодательство, юридическую практику и господствующую в стране правовую доктрину (идеологию). Под правовой системой понимают также конкретно-историческую общность права (законодательства), совокупность органов власти, судов и правоохранительных структур, юридической практики и государственной правовой идеологии отдельной страны¹.

В структуру правовой системы необходимо включить в первую очередь Конституцию государства, производную от нее систему права и законодательства; отраслевое, вертикальное ее измерение; комплекс юридических, в том числе правоохранительных, ведомств и организаций; региональную и местную правовую инфраструктуру; надзорную и контрольную подсистему; систему профилактики

¹ Давид Рене, Спиноза К. Жоффре. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1998. С. 18; Правовые системы стран мира. /Отв. ред. проф. А.Я. Сухарев. М.: Норма, 2001.

правонарушений и социального контроля; систему правовой информации; систему юридического образования; «мозговые центры» формирования и воспроизводства правовой идеологии (НИИ, центры, фонды и т.д.)².

В этой связи некоторыми учеными вполне обоснованно подчеркивается, что общим и в то же время определяющим в различных вариациях понятия «система» является упорядоченность ее элементов в их взаимосвязи и взаимной обусловленности³. И очевидно, что именно оптимизация состояния взаимосвязи и взаимодействия элементов правовой системы, ее структурных звеньев в процессе выполнения задач, возложенных на систему в целом, является одним из основных путей обеспечения эффективности ее функционирования, формирования надлежащего режима законности.

2. Как отметил Конституционный совет Республики Казахстан в своем Послании от 23 июня 2008 года о состоянии конституционной законности в стране, в целом правовая система республики развивается и совершенствуется на основе Конституции и в соответствии с общепризнанными принципами и нормами

² Синюков В.Н. Российская правовая система (вопросы теории). Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 1995. С. 22.

³ В теории понятие «система» толкуется как: а) собрание или соединение объектов, объединенных регулярным взаимодействием или взаимозависимостью; б) «система может быть определена, как комплекс взаимодействующих элементов $f_1, f_2 \dots f_n$ »; в) «система – размещение, множество или собрание вещей, связанных или соотносящихся между собой таким образом, что вместе они образуют некоторое единство, целостность»; г) система – «интегрированная совокупность взаимодействующих элементов», предназначенная для кооперативного выполнения заранее определенной функции; д) «система – это множество объектов вместе с отношениями между объектами и между их атрибутами»; е) «системой можно назвать только такой комплекс избирательно вовлеченных компонентов, у которых взаимодействие и взаимоотношение приобретают характер взаимодействия компонентов на получение фокусированного полезного результата»; ж) «системой мы будем называть упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство». Цит. по книге: В.Н. Садовский. Основания общей теории систем. М.: «Наука», 1974. С. 93-98.

международного права⁴, то есть им особо подчеркнута **системообразующая роль Конституции** в формировании действующего права Казахстана, закрепленная в статье 4 Основного закона. Несомненно, Конституция выступает фундаментом всей правовой системы государства, ее главным нормативным источником. Она служит средством целенаправленного воздействия на общественные отношения, важнейшим условием обеспечения согласованности всех звеньев политической системы, правовой основой гарантии режима законности и правопорядка.

3. **«Действующее право»** в интерпретации Конституционного совета рассматривается как «система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах: [Конституции](#) и соответствующих ей законах Республики, указах Президента, постановлениях Парламента, его Палат и Правительства республики, иных нормативных правовых актах, международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан, нормативных постановлениях Конституционного совета и Верховного суда республики. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан»⁵.

Состояние законности детерминируется⁶ основными параметрами, характеризующими правовую систему в целом. При этом **детерминанты** определяются как элементы (составные части) национальной правовой системы, действие которых в сочетании и

⁴ Послание Конституционного совета Республики Казахстан от 23 июня 2008 года № 09-6/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан».

⁵ Постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 года № 6/2 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан» и от 6 марта 1997 года № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3) статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан» (с изменениями по состоянию на 08.11.2007 г.)

⁶ Это положение вытекает из основного содержания материалистического учения о детерминизме (*determinare*, лат. – определять) – о всеобщей объективной закономерности и причинной обусловленности явлений природы и общества.

взаимной связи предопределяет формирование, поддержание и развитие **режима законности** в стране.

4. При формировании соответствующего режима законности перед государством всегда стоит задача выбора модели развития своей правовой системы. **Ядром, важнейшей составляющей частью правовой идеологии является правовая концепция, понимаемая как система общепринятых представлений о целях, задачах, основных направлениях правовой политики государства.**

Согласно правовой науке, в частности общей теории права, принятию любого законодательного решения предшествует стадия, определяющая правовую мировоззренческую идеологию и правовую политику вопроса, подлежащего законодательному урегулированию. Необходимо отметить, что правовая идеология и правовая политика объективируются и определяются политическим руководством государства и закрепляются в различных по форме политико-правовых документах, которые затем реализуются путем принятия Парламентом или народом на референдуме законов, а также Правительством и иными уполномоченными государственными органами – необходимых подзаконных актов⁷. Это, во-первых.

Во-вторых, объективно движущей силой и источником формирования идей и решений о реформе государственной и общественной жизни на современном этапе в Казахстане является, как справедливо отмечал на одном из собраний, посвященном Основному закону страны, академик Г. Сапаргалиев⁸, - его народ.

5. По нашему мнению, процесс формирования новой правовой системы в суверенном Казахстане условно можно разделить на

⁷ Алексеев С.С.. Общая теория права. Учебник. Изд-во « Проспект». М. 2008. – 565 с. С. 147-148.

⁸ Сапаргалиев Г. Модернизация Конституции Республики Казахстан. Сб. материалов международного круглого стола 1 ноября 2007 года «Конституция – основа стабильности и процветания Казахстана», Астана: ТОО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2007 – 174 с. С. 9.

четыре этапа. На первом этапе с 1991 по 1995 годы были преодолены дезинтеграционные процессы, заложен фундамент казахстанской государственности, и он завершился принятием 30 августа 1995 года на всенародном референдуме Конституции. На втором этапе с 1995 по 2000 годы сформированы современные демократические институты и новая политическая культура. На третьем этапе с 2001 по 2006 годы был обеспечен социально-экономический прорыв. Четвертый этап ознаменован конституционной реформой 2007 года и принятием Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 21 мая.

Следует отметить, что во всех программных документах о реформах правовой системы страны, последовательно принятых Президентом Республики Н.А. Назарбаевым за годы независимости, особое внимание уделяется обеспечению конституционной законности, соблюдению конституционных прав и свобод человека и гражданина, баланса интересов отдельной личности, государства и всего общества, а также его устойчивого развития. Так, в Государственной программе правовой реформы в Республике Казахстан от 12 февраля 1994 года было указано, что одним из главных направлений совершенствования конституционного законодательства являются проблемы укрепления государственности, включающие вопросы повышения роли и ответственности исполнительной власти, укрепление управленческой вертикали и формирование сильного президентского правления. В Концепции правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года отмечена положительная роль правовых реформ, осуществленных на основе Конституции 1995 года, в создании нового конституционного права, в соответствии с которым прочно утвердилась президентская форма правления, наиболее приемлемая для нашего государства, разделении единой государственной власти на три ее ветви,

плодотворном функционировании двухпалатного Парламента, по укреплению и совершенствованию исполнительной власти. Хотя ее применение и рассчитывалось до 2010 года, на сегодня она успешно реализована.

6. Поэтому правильно отмечается в печати, что с принятием новой «Концепции – 2009» начался следующий период в правовом развитии Республики Казахстан. В этом документе определены основные приоритеты развития национальной правовой системы на предстоящие десять лет, а также главные ориентиры концептуальной деятельности государства в сфере правового регулирования на принципах верховенства Конституции, обеспечения как режима законности в стране и стабильности правовой системы, так и поступательного развития национального права в рамках действующей Конституции. Особое внимание уделяется конституционному праву как «фундаменту национальной правовой системы», поступательное развитие которого зиждется на принципах и нормах действующей Конституции Казахстана, в значительной мере обновленной в результате конституционной реформы 2007 года. **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 первого Президента страны.**

7. Каково же участие Конституционного совета в формировании основных положений обсуждаемой Концепции и развитии судебно-правовой реформы, конкретных отраслей права?

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.

На наш взгляд, 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 выполнения конституционных обязанностей всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и организациями. Конкретных примеров из практики Совета более чем достаточно, приведу два из них.

Нормативным постановлением Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» 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. Эта правовая позиция нашла отражение в Концепции.

Так, отмечено, что **контроль и надзор государственных органов**, являясь функциями государственного управления с одной стороны и способами обеспечения законности с другой, остаются актуальным вопросом административного права. 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.

Другой пример связан 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 (Нормативное постановление Конституционного совета от 27 февраля 2008 года № 2 «О проверке конституционности частей 1 и 4 статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан по обращению Капшагайского городского суда Алматинской области»).

Теперь предстоит целенаправленная работа государственных органов и институтов гражданского общества по конкретной реализации «Концепции – 2009» на пути дальнейшего строительства в Казахстане правового государства.

Благодарю за внимание!

ЖАИЛГАНОВА Анар Нуралықызы, к.ю.н.,
член Конституционного Совета Республики Казахстан

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА ПЕРИОД С 2010 ПО 2020 ГОД

Құрметті ханымдар мен мырзалар!

Құрметті әріптестер!

Бүгін біз Қазақстанымыз егемендік алғаннан бергі үшінші рет қабылданып отырған еліміздің Конституциялық іргесі үшін құқықтық жағынан ең маңызды құжат Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының сот жүйесіне байланысты міндеттерін талқылауға әрі оны жүзеге асыру жолдарын қарастыруға жиналып отырмыз.

Менің ойымша, бұл құжатты тек қана кезекті құқықтық құжат ретінде тануға болмайды. Бұл құжат мемлекетіміздің алдында тұрған барлық өзекті мәселелерге қарсы тұратын, оларды құқықтық тұрғыдан шешуге бағытталған мәні зор бағдарламалық құжат. Кейінгі жылдары дүние жүзінде орын алған экономикалық және қаржылық дағдарыстың әсері біздің экономикамызға үлкен әсерін тигізгені баршамызға мәлім. Ондай болса, қиыншылықтар біздің экономикалық құқықтық дамуымызда да кейбір олқылықтар орын алғанын бізге ашып көрсетіп отыр. Мұндай жағдайда, біз осы дағдарыстан сабақ ала отырып, дағдарыстан кейінгі уақытта бұл кемшіліктерге жол бермеуге міндеттіміз.

Әсіресе, бұл еліміздің банк жүйесіне, инвестициялар жайлы, банкроттық туралы ұлттық заңнамаларға тікелей байланысты.

Ең бастысы тұжырымдамада жоғарыда айтып өтілген мәселелердің барлығы қамтылған және осы мәселерді шешу жолдары

атап көрсетілген. Ендеше, Қазақстан Республикасының Конституциясында атап көрсетілгендей, Қазақстанымыздың құқықтық мемлекеттілігіне тағы бір үлкен қадам жасалғалы отыр. Сондықтан, біз бәріміз – мемлекеттік қызметшілер, судьялар, заңгерлер, ғалымдар, құқық қорғаушылар бір кісідей осы жұмысқа үлес қосуымыз міндет.

Уважаемые дамы и господа!

Уважаемые коллеги!

В правовом развитии Республики Казахстан наступил новый этап, этап, связанный с утверждением главой государства новой Концепции правовой политики, рассчитанной на период с 2010 по 2020 год. Данный документ нельзя рассматривать лишь как очередную концепцию, принятую только потому, что предыдущая «отработала» свой срок. Если говорить кратко, то это документ, содержащий системные предпосылки для того, чтобы наш Казахстан состоялся как правовое и одновременно социально справедливое государство.

Правовое государство – наша конституционная цель, к которой мы в последние годы, безусловно, очень серьезно продвинулись. Но сказать, что мы этой цели уже полностью достигли, увы, не можем. Именно поэтому, нам необходимо было определиться с концепцией развития правовой политики нашей республики. Ведь без четко очерченных и ясных принципов и направлений правового развития нам своей цели не достигнуть.

И данная концепция ясно показывает, что мы сможем прийти к своей цели, только используя **право**. **Право** как серьезный ресурс не только развития страны, но и как инструмент вхождения в общепринятые мировые стандарты правового поведения. Правовые механизмы защиты прав и свобод человека, конституционного строя и собственности должны быть понятны и адекватны для каждого.

Конкурентоспособная экономика не может быть создана без конституционных гарантий собственности и предсказуемости активной предпринимательской части населения с одной стороны и эффективного государственного правового регулирования рыночных процессов с другой.

Поэтому Концепция правовой политики должна рассматриваться как программный документ не только для стимулирования всестороннего развития, но и для поддержания определенного равновесия в обществе. Настоящая концепция является инструментом проведения необходимых преобразований, нахождения баланса конкурирующих интересов, обновления и поддержания экономики страны и развития гражданского общества.

Недооценка правовых ценностей, в первую очередь конституционных, может завести в тупик и существенно замедлить самые прогрессивные реформаторские начинания, вот почему мы должны иметь научно обоснованные представления о перспективах развития казахстанского государства и права.

Любая правовая система – это не только совокупность общеобязательных правил и инструментов их реализации. Она также нуждается в системных мерах, обеспечивающих, с одной стороны, режим законности в стране и стабильность, а с другой, последовательную модернизацию законодательства в контексте общей стратегии развития государства.

Как пишет Зорькин В.Д., «по сути, ведь большинство крупнейших исторических трансформаций правовых систем везде проходили под знаменем приближения права к социальной этической норме, к массовым представлениям о справедливом и должном. И до тех пор, пока не обеспечена достаточно плотная взаимная «подгонка», сближение между правовой системой и массовыми представлениями

о справедливом и должном, правовое общество и правовое государство остаются проблемой» («Тезисы о правовой реформе в России», «Законодательство и экономика». 2004. № 2).

Эти вопросы придется решать с помощью правовых инструментов, тем самым приближая «справедливое и должное». Стимулирование такого пути и призвана обеспечить принятая Концепция правовой политики.

Эта работа должна осуществляться силами не только государства, но и усилиями институтов гражданского общества и, прежде всего, юридической общественности.

Возвращаясь к вопросу о надлежащем уважении к правовым конституционным ценностям, еще раз хочу подчеркнуть, что ожидания общества именно от государственных органов, и, прежде всего, от судебных органов в этой части очень велики. В конечном итоге, наличие самого гражданского общества напрямую обусловлено отношением государственных органов, в том числе судов, к конституционным ценностям.

Глава государства не раз отмечал необходимость создания скорого, правового и доступного суда, тогда как данная задача до сих пор полностью не решена.

Да, внесены изменения и дополнения в Конституционный закон Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», принят Закон Республики Казахстан «О Высшем судебном совете Республики Казахстан», которые привели в соответствие с требованиями Конституции Республики Казахстан отдельные положения указанного конституционного закона о судебной системе и решение судьейских кадровых вопросов.

Действительно, передав апелляционный и кассационный порядок обжалования судебных постановлений в областные и

приравненные к ним суды (в Верховном суде оставив только надзорные функции), решается задача концентрирования в регионах (областных центрах) решения дела по существу и его обжалование (до вступления в силу судебного постановления) внутри области, тем самым сократив «походы в столицу за правдой» (в Верховный суд).

Безусловно, это продвижение вперед, но сделать нужно гораздо больше.

Теперь, когда дела в большинстве своем остаются в пределах области, необходимо обеспечить качество отправления правосудия именно в суде первой инстанции, т. е. в районных судах и апелляционных и кассационных инстанциях, т. е. в областных судах.

Что для этого нужно?

1. Нужен профессионализм судей. И эту работу необходимо начинать со студенческой скамьи.

Право постоянно обновляется, и выпускники юридических вузов страны должны быть готовы к участию в процессе этого обновления, должны уметь отыскивать «право завтрашнего дня». В наших же вузах еще зачастую обучают «праву вчерашнего дня», что делает проблему разрыва между стандартами обучения и требованиями практики еще более острой. В качестве примера можно привести неадекватное восприятие некоторых ученых-криминалистов положения Концепции о введении уголовной ответственности юридических лиц.

Ведь, как пишет Головкин Л. В., «проблему уголовной ответственности юридических лиц нельзя правильно решить, не преодолев на концептуальном уровне фундаментальное заблуждение постсоветской правовой доктрины, построенной вокруг теории субъективного вменения и личной вины, унаследованное от доктрины советской, - слишком узкое и формальное понимание уголовного права в целом и уголовной ответственности в частности». Этот

пример подчеркивает необходимость всестороннего изучения западного доктринального понимания уголовного права и уголовной ответственности, чтобы претендовать на правовое и экономическое сближение с западными странами.

Кроме того, действующий на сегодняшний день Институт правосудия в составе Академии государственного управления проводит определенную положительную работу для решения обозначенной задачи. Поэтому эту деятельность нужно продолжать и совершенствовать дальше.

Важно помнить, что непрофессионализм и нерасторопность судей в разрешении дел ведут к разговорам о проявлениях коррупции в судейских рядах.

2. Нужны адекватные меры по отношению к нерадивым судьям за некачественное отправление правосудия (судебное жюри, дисциплинарные советы).

3. Нужно, чтобы областные и приравненные к ним суды понимали, что передача полномочий пересмотра не вступивших в законную силу судебных постановлений в полном объеме этим судам, это, прежде всего, большая ответственность перед населением по защите их прав и законных интересов.

4. Нужно укреплять независимость судей, до этого независимость судей связывалась с материально-техническим обеспечением судов, независимостью от исполнительных органов власти (Министерства юстиции, акимы на местах и т. д.), социальными гарантиями, законодательно закрепленной неприкосновенностью и т.д.

Теперь судей нужно защищать от их же председателей судов, которые нередко злоупотребляют своими административными полномочиями относительно рядового судьи (это и формирование

судебных составов, и представление на пленарное заседание суда конкретного состава коллегии и т. д.).

5. Нужны меры по дальнейшему совершенствованию порядка отбора судейских кадров.

6. Необходимо добиться прозрачности судебной деятельности, для этого население должно быть хорошо информировано об их деятельности.

Все правила судебных процедур должны быть доступны и понятны для граждан.

7. Наконец, вопрос об исполнении судебных постановлений. Этот вопрос нужно продвигать дальше, необходимо повысить ответственность не только судебных исполнителей, но и, в первую очередь, самих должников, вплоть до объявления их банкротом (речь идет об юридических лицах и индивидуальных предпринимателях). Только тогда у граждан появится законопослушность и почитание закона.

8. И, конечно, отдельный вопрос, вопрос качества действующего законодательства, в особенности рыночного, и правильное его применение судами.

Уверена, что сегодняшнее обсуждение даст много интересных и жизнеспособных идей для реализации задач, поставленных перед судебной системой, Концепцией правовой политики Республики Казахстан.

ГОЛОВКО Леонид Витальевич, д.ю.н.,
профессор Московского государственного
университета им. М. Ломоносова

РАСШИРЕНИЕ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ СЛЕДСТВИЕМ И ДОЗНАНИЕМ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Учитывая, что судебный контроль деятельности органов предварительного следствия и дознания есть многогранное и многоаспектное понятие, существующее в самых разнообразных и дополняющих друг друга формах, здесь нас будет интересовать только так называемый «предварительный судебный контроль», под которым понимаются такие уголовно-процессуальные механизмы, когда решение об ограничении в необходимых случаях в ходе досудебной деятельности фундаментальных прав и свобод личности (право на свободу, право на неприкосновенность жилища, частной жизни и т. д.) принимается судьей или судом. Обращаем также внимание на то, что мы не видим с точки зрения данного анализа принципиальной разницы между собственно уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, поэтому все выводы, касающиеся ограничения фундаментальных прав и свобод в ходе дознания и предварительного следствия, в полной мере распространяются *mutatis mutandis*⁹ и на их ограничение в ходе оперативно-розыскных мероприятий.

При этом данный анализ не является попыткой представить нашу личную точку зрения на достоинства и недостатки

⁹ Понятно, что оперативно-розыскная деятельность не совместима с ограничениями физической свободы лица (содержание под стражей и т. д.), однако в остальных случаях нет никаких существенных различий между, например, прослушиванием телефонных переговоров в ходе оперативно-розыскной деятельности и в ходе предварительного расследования, поэтому развитие института судебного контроля должно здесь происходить «параллельно».

«предварительного судебного контроля» сами по себе или в сравнении с достоинствами и недостатками иных видов контроля и надзора над органами предварительного следствия и дознания (прежде всего, прокурорского надзора и ведомственного контроля). Полемическое обсуждение достоинств и недостатков предварительного судебного контроля видится нам *преждевременным* и, быть может, даже бессмысленным – оно имеет смысл только в том случае, если мы выясним, что наличие и отсутствие предварительного судебного контроля есть две равноценные возможности (два варианта) развития отдельно взятой современной уголовно-процессуальной системы, в данном случае – системы казахстанской, в одинаковой мере соответствующие фундаментальным конституционным и международно-правовым ценностям. В такой ситуации имеет смысл обсуждать, какой из вариантов является более предпочтительным с технической точки зрения, оценивать их достоинства и недостатки и т. д. Если же для нас станет ясно, что выбора нет, поскольку предварительный судебный контроль представляет собой не сравнительно-правовой вариант технического решения соответствующих уголовно-процессуальных проблем, а ценностный императив, достижение которого неизбежно в любой развитой правовой системе, то к чему тогда входить в полемику о его достоинствах и недостатках? В этом смысле, например, можно найти сколь угодно много недостатков в деятельности судов по рассмотрению уголовных дел по существу, однако никому на этом основании не приходит в голову отрицать принцип осуществления правосудия только судом или настаивать на передаче соответствующих функций в МВД или прокуратуру.

Таким образом, настоящий анализ посвящен вопросу о том, является ли предварительный судебный контроль в современных условиях лишь одним из возможных сравнительно-правовых

подходов, могущих существовать наряду с другими подходами, или он представляет собой абсолютный императив для любого современного государства, претендующего на звание правового. Данную проблему мы проанализируем как *de lege ferenda*, попытавшись выяснить теоретическую природу предварительного судебного контроля, так и *de lege lata* для казахстанской правовой системы, т. е. с точки зрения действующего казахстанского конституционного правопорядка, ключевыми элементами которого являются Конституция Республики Казахстан (в редакции Закона от 21 мая 2007 г.) и Международный пакт о гражданских и политических правах, ратифицированный Казахстаном, относящийся к его «действующему праву», имеющий приоритет над законами и применяемый непосредственно (ч. 1 и ч. 3 ст. 4 Конституции РК).

Теоретические основы предварительного судебного контроля

Вопрос о том, является или не является предварительный судебный контроль несудебной уголовно-процессуальной деятельности императивом для любой современной правовой системы, не может, разумеется, оцениваться ни с точки зрения персональных качеств отдельных судей, прокуроров или милиционеров, ни с точки зрения их профессионализма, ни с точки зрения эффективности борьбы с преступностью. Персональные качества или профессионализм судей или прокуроров есть фактор не правовой, а социологический: он должен учитываться для оптимизации состава судейского или прокурорского корпуса, но не должен служить критерием для построения уголовно-процессуальной системы, поскольку отдельно взятый прокурор может по своим качествам превосходить отдельно взятого судью (и наоборот), но это никак не влияет на распределение между ними функциональных обязанностей, поскольку правовое регулирование имеет дело с

абстрактным идеальным судьей и абстрактным идеальным прокурором, а не с конкретными людьми. Что касается эффективности борьбы с преступностью, то если исходить только из нее, то можно вовсе прийти к отрицанию всяких гарантий прав личности, поскольку они по определению затрудняют собирание доказательств и уголовное преследование того или иного лица.

Оценка теоретического значения предварительного судебного контроля на сегодняшний день имеет совершенно другие корни. Она связана с идеей разграничения *возложенных на государственные органы* уголовно-процессуальных функций, что, в свою очередь, является отражением на более частном уголовно-процессуальном уровне общей идеи разделения властей, закрепленной в ч. 4 ст. 3 Конституции РК. Если идея разделения властей есть, как известно, попытка предотвратить возможность сосредоточения в одних руках всей полноты государственной власти, уголовно-процессуальное регулирование также стремится к тому же самому, но на своем более локальном уровне. Вся уголовно-процессуальная государственная деятельность по своей юридической природе делится на деятельность полицейскую, прокурорскую и судебную. Полицейская и прокурорская деятельность являются в той или иной степени реализацией на уголовно-процессуальном уровне функций исполнительной власти, направленных на осуществление уголовного преследования лиц, преступивших уголовный закон. При этом, конечно, между полицейской и прокурорской деятельностью также есть принципиальные различия, в силу чего правовой статус прокурора значительно превышает правовой статус полицейского, однако эти различия выходят за рамки данного анализа. Поэтому мы далее будем говорить о «полицейско-прокурорской деятельности» как о едином целом, противопоставляя ее деятельности судебной. Последняя является отражением в уголовном процессе функций

судебной власти, с одной стороны, направленных на разрешение любых правовых споров, а с другой – на защиту индивидуальных прав и свобод, в том числе от действий государства в лице представителей его исполнительной власти. В такой ситуации **любое государство**, не отрицающее на конституционно-правовом уровне концепцию разделения властей и пытающееся с помощью правовых методов противодействовать чрезмерному сосредоточению властных полномочий в руках каких-либо органов или должностных лиц, не может не смотреть на уголовно-процессуальную деятельность иначе как через призму разделения властей в виде разделения уголовно-процессуальных функций.

Является ли Казахстан в этом смысле исключением? Разумеется, нет. Для этого достаточно взглянуть на уже процитированную нами ч. 4 ст. 3 Конституции РК. Существует ли в Казахстане какой-то особый теоретический взгляд на соотношение исполнительной и судебной властей или на природу власти судебной? Также нет – Казахстан в этом смысле придерживается вполне традиционной концепции. Так, согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РК, «судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций...». Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РК «судебная власть распространяется *на все дела и споры* (курсив наш – Л. Г.), возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики». Быть может, в Казахстане существует какое-то особое понимание прокуратуры, в результате чего казахстанский термин «прокуратура» не следует воспринимать буквально, т. е. в традиционном смысле, поскольку прокуратура считается здесь носителем судебной власти? На этот вопрос также следует дать отрицательный ответ, так как ч. 1 ст. 83 Конституции РК, определяя

функции прокуратуры, ничего не говорит о «разрешении» всех или хотя бы части «дел и споров, возникающих на основе Конституции» и т. д. Иными словами, полномочия судов и прокуратуры в Казахстане, как и во всех других странах, не совпадают, имея совершенно различную природу.

В такой ситуации в Казахстане, как и в любой другой стране, теоретическое построение уголовно-процессуальной деятельности должно учитывать концепцию разделения властей и вытекающие из нее особую природу и роль судебной власти, которую ни при каких условиях не может подменять власть исполнительная. Иными словами, между прокурорско-полицейской и судебной деятельностью в уголовном процессе имеется или в идеале должна иметься принципиальная разница, и подменять друг друга они не могут. В более конкретной плоскости это проявляется, *во-первых*, в том, что ни полиция, ни прокуратура не должны обладать по общему правилу полномочиями по применению мер уголовно-процессуального принуждения, поскольку их применение связано с ограничением прав личности и является исключительной прерогативой судебной власти. Единственным исключением служит право полиции произвести кратковременное полицейское задержание лица по подозрению в совершении преступления в условиях, не терпящих отлагательств, причем срок такого задержания может исчисляться лишь часами. Прокурор в этом случае также иногда вправе продлевать срок задержания, но опять-таки всего на несколько часов. Данное исключение объясняется лишь тем, что между пресечением представителями исполнительной власти нарушений закона в ходе осуществления ими функций по поддержанию общественного порядка и реальной возможностью доставить задержанное лицо в суд неизбежно существует фактический интервал времени, дающий право на кратковременное задержание. Именно по этой причине такое

задержание может исчисляться лишь часами, а не неделями и месяцами, поскольку, скажем, нескольких десятков часов вполне достаточно, чтобы в условиях любого государства, невзирая на его территорию, расстояния, климат и т. д., прибыть в ближайший суд, где судебная власть и решает вопрос о применении одной из мер процессуального принуждения на регулярной основе. По этой же причине кратковременное задержание считается по своей юридической природе мерой полицейской, тогда как длительное заключение под стражу – судебной. Во-вторых, исходя из функций судебной власти, ясно, что только она, обладая исключительной монополией на разрешение всех споров и дел, связанных с индивидуальными правами и свободами, вправе данные права ограничивать даже в тех случаях, когда такое ограничение затрагивает не физическую свободу лица, а иные его права и свободы – право на неприкосновенность жилища, частной жизни и т. д. Отсутствие такого права у полиции или прокуратуры означает отнюдь не недоверие к этим органам, а отражение на уголовно-процессуальном уровне концепции разделения властей и понимание особой роли судебной власти как хранительницы прав и свобод. Естественно, что отход от данных принципов может иметь место лишь в исключительных ситуациях (обыск в жилище в случаях, не допускающих промедления, или личный обыск при задержании и т. д.) при условии создания процессуальных механизмов, восстанавливающих *status quo* и подтверждающих судебный характер соответствующих процедур (незамедлительное представление в суд результатов безотлагательного обыска и т. д.).

Анализ теоретических основ предварительного судебного контроля показывает *de lege ferenda*, что его закрепление может рассматриваться в качестве лишь одного из возможных альтернативных вариантов выбора механизма контроля и надзора за

ограничением прав личности в досудебных стадиях уголовного процесса и обсуждаться на этом уровне только в том случае, если одновременно обсуждается целесообразность или нецелесообразность для того или иного государства разделения властей, разграничения полномочий исполнительной и судебной власти и т. д. Иными словами, если отдельно взятое государство считает возможным полное отрицание разделения властей в конституционно-правовом плане, то вполне логично отрицание этой теории и в плане уголовно-процессуальном. Но тогда под сомнение должен быть поставлен не только предварительный судебный контроль, но и, допустим, принцип осуществления правосудия только судом, поскольку для него также не остается никаких теоретических оснований. Вряд ли для современного цивилизованного общества такого рода полемика уместна и продуктивна.

Учитывая изложенное, ясно, что предварительный судебный контроль является *универсальным императивом* для всех государств с современной конституционной формой правления, опирающейся на автономию законодательной, исполнительной и судебной властей, что неизбежно приводит на уголовно-процессуальном уровне к разграничению, с одной стороны, прокурорско-полицейской, а с другой стороны, судебной деятельности. Ограничение индивидуальных прав и свобод не может не быть исключительной прерогативой судебной власти и входить в компетенцию прокурорско-полицейских органов по тем же причинам, по которым не может входить в их компетенцию рассмотрение уголовных или гражданских дел по существу. В такой ситуации полемика по поводу целесообразности или нецелесообразности предварительного судебного контроля не имеет ни малейшего смысла. Обсуждать можно лишь реальное соответствие судей и судов той или иной страны понятию «судебной власти», обязательным атрибутом которой, как известно, является подлинная

независимость, или необходимость создания специальных уголовно-процессуальных механизмов, исключающих участие судьи, осуществлявшего судебный контроль, в разрешении уголовного дела по существу и т. д.¹⁰ Однако данные проблемы выходят за рамки настоящего анализа. Здесь же нам остается выяснить, отражены ли приведенные концептуальные идеи в действующем казахстанском праве, имея в виду Конституцию РК и Международный пакт о гражданских и политических правах, ратифицированный Казахстаном, или для Казахстана речь идет лишь о перспективах развития его правовой системы *de lege ferenda*?

Международный пакт о гражданских и политических правах

Проблема оценки заложенных в Международном пакте о гражданских и политических правах правовых идей несколько осложняется тем, что этот фундаментальный международно-правовой акт разрабатывался и принимался в эпоху противостояния двух антагонистических идеологических систем, одна из которых (социалистические страны) отрицала многие современные правовые ценности, в том числе разделение властей, особый характер судебной власти, предварительный судебный контроль и т. д. Именно по этой причине Международный пакт, будучи документом компромиссного характера, содержит немало достаточно «аморфных» формулировок, избегающих указания на конкретные правовые механизмы и отсылающих к национальному «закону». В такой ситуации многие положения Международного пакта не могут толковаться упрощенно и буквально, требуя более глубокого осмысления заложенного в них правового смысла, с учетом, в частности, правовых позиций Комитета по правам человека ООН.

¹⁰ Такие механизмы прекрасно известны со сравнительно-правовой точки зрения.

Если перейти к более конкретному вопросу о том, в какой мере Международный пакт возлагает на ратифицировавшие его страны обязанность придерживаться системы «предварительного судебного контроля» в досудебных стадиях уголовного процесса, то здесь надо четко отделить друг от друга судебный контроль за мерами уголовно-процессуального принуждения, ограничивающими физическую свободу лица, имея, прежде всего, в виду заключение под стражу (ст. 9 Международного пакта), и судебный контроль за действиями, ограничивающими право на неприкосновенность жилища, тайны корреспонденции, частной жизни (ст. 17 Международного пакта).

Что касается содержания под стражей, то обязательность предварительного судебного контроля прямо вытекает из текста ч. 3 ст. 9 Международного пакта, где сказано, что «каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо *в срочном порядке* (курсив наш – Л. Г.) доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть...»¹¹. В данном случае имеется в виду описанная нами выше стандартная ситуация, когда полиция или прокуратура вправе применять лишь при наличии соответствующих оснований кратковременное задержание подозреваемого, тогда как длительное содержание под стражей допускается исключительно на основании судебного решения. Данная идея раскрывается также в ч. 4 ст. 9 Международного пакта, предусматривающей, что «каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог *безотлагательно* (курсив наш – Л. Г.) вынести постановление

¹¹ Здесь и далее мы цитируем текст Международного пакта о гражданских и политических правах на русском языке, размещенный на официальном сайте ООН по адресу: www.un.org.

относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно».

Ясно, что Международный пакт обязывает все ратифицировавшие его государства, в том числе Республику Казахстан, обеспечить такой механизм заключения под стражу в качестве меры пресечения, когда соответствующее решение принимается судом или иным представителем судебной власти. Ясно также, что казахстанские органы прокуратуры не могут рассматриваться в качестве «должностных лиц, имеющих по закону право осуществлять судебную власть», так как согласно ч. 1 ст. 83 Конституции РК к их компетенции не относятся функции судебной власти, названные в ст. 76 Конституции РК.

Что касается действий, ограничивающих право на неприкосновенность жилища, тайны корреспонденции и частной жизни, то по приведенным выше причинам в ст. 17 Международного пакта прямо не говорится о том, что данные действия могут осуществляться исключительно на основании судебного решения. Однако на обязательность здесь эффективного судебного контроля неоднократно указывал, в том числе в последние годы, Комитет по правам человека ООН¹². В такой ситуации эффективный судебный контроль давно уже рассматривается в качестве одного из обязательных условий соблюдения государствами ст. 17 Международного пакта.

При этом совершенно очевидно, что эффективным судебным контролем может быть в данном случае *только контроль предварительный*, поскольку ограничение прав, гарантированных ст.

¹² См. список вопросов, поставленных им перед Албанией 13 августа 2004 г. (81-я сессия КПЧ ООН), или замечания по докладу Гонконга, высказанные в ходе 86-й сессии КПЧ ООН (13-31 марта 2006 г.), и др.

17 Международного пакта, всегда происходит **тайно**, иначе оно вообще не имеет смысла. Следовательно, лицо, чьи права ограничены, об этом ничего не знает и не может, допустим, обратиться с жалобой в суд. Из этого вытекает, что закрепленное в казахстанском уголовно-процессуальном законодательстве право участников процесса обжаловать в суде действия следователя, дознавателя, прокурора не может считаться эффективным средством судебного контроля там, где идет речь о правах, гарантированных ст. 17 Международного пакта.

Таким образом, Международный пакт о гражданских и политических правах *прямо обязывает* Республику Казахстан придерживаться предварительного судебного контроля за применением мер пресечения, ограничивающих физическую свободу человека, когда только суд вправе применять решение о применении данных мер. В отношении других фундаментальных прав человека, ограничиваемых в ходе уголовного судопроизводства и не связанных с физическим лишением свободы, Международный пакт требует наличия эффективного судебного контроля, которым, как мы выяснили, также может являться только контроль предварительный.

Остается добавить, что подобное и, надо признать, общепризнанное ныне понимание ст. 9 и ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах вкупе с положениями ч. 3 ст. 4 Конституции РК, которые мы выше уже цитировали, уже сейчас заставляют усомниться в **конституционности** действующих казахстанских правовых норм, согласно которым соответствующие уголовно-процессуальные действия и оперативно-розыскные мероприятия санкционируются не судом, а прокуратурой.

Конституция Республики Казахстан

В действующей редакции Конституции РК, как и в Международном пакте о гражданских и политических правах, наиболее четко и недвусмысленно проблема предварительного судебного контроля решена применительно к аресту (содержанию под стражей), как самому существенному из возможных ограничений индивидуальных прав и свобод в ходе досудебного производства. Так, ч. 2 ст. 16 Конституции ныне гласит, что «арест и содержание под стражей допускается... лишь с санкции суда... Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более 72 часов». Действующая редакция данной конституционной нормы, исключив упоминание о возможности прокурорского санкционирования ареста, вполне соответствует изложенным выше теоретическим подходам, проводящим четкий водораздел между полицейским кратковременным задержанием и судебным арестом. Мы, конечно, отдаем себе отчет, что в соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона РК от 21 мая 2007 г. «предусмотренное Конституцией санкционирование ареста судом вводится в действие после принятия соответствующих законодательных актов». Однако по-прежнему считаем ч. 2 ст. 16 Конституции нормой *действующей*. Другое дело, что в данный момент она является *действующей не для правоприменителя, а для законодателя*, исключая всякую возможность полемики о целесообразности или нецелесообразности судебного санкционирования ареста. Такая полемика была возможна при обсуждении Закона от 21 мая 2007 г., но сейчас она утратила смысл. Отложенное введение в действие на правоприменительном уровне положений ч. 2 ст. 16 Конституции РК объясняется сугубо техническими причинами, а именно необходимостью какого-то промежутка времени для разработки и принятия соответствующих законодательных норм, регулирующих законодательный механизм

судебного санкционирования ареста. Никакой «принципиальной» нагрузки, оставляющей поле для полемики, ч. 4 ст. 2 Закона РК от 21 мая 2007 г. не имеет, и иметь не может. В противном случае это означало бы, что для казахстанского конституционного законодателя характерно т. н. «декларативное» конституционное регулирование, когда провозглашение какой-либо конституционной ценности не приобретает реального значения, поскольку не претворяется в жизнь или блокируется на техническом уровне. Мы далеки от мысли, что, внося изменения в ч. 2 ст. 16 Конституции, казахстанский конституционный законодатель исходил из такого развития событий.

Что касается иных конституционных прав личности, ограничиваемых в ходе уголовного судопроизводства (право на неприкосновенность жилища, тайну переписки, частной жизни и т. д.), то ст.ст. 18 и 25 Конституции РК по-прежнему не упоминают здесь о судебном санкционировании и ссылаются лишь на «порядок, установленный законом», взяв, видимо, на вооружение формулировки Международного пакта о гражданских и политических правах, объясняемые, как мы уже отмечали, внешнеполитическими перипетиями 60-х годов XX века. Единственным исключением является ч. 3 ст. 26 Конституции, упоминающая о невозможности лишения имущества «иначе как по решению суда», что непосредственно затрагивает такую меру уголовно-процессуального принуждения как наложение ареста на имущество.

Означает ли это, что ст.ст. 18 и 25 Конституции РК оставляют законодателю возможность не предусматривать «законом» судебное санкционирование уголовно-процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих гарантированные данными статьями конституционные права? На этот вопрос следует дать отрицательный ответ. *Во-первых*, такой ответ основан на нынешнем

толковании ст. 17 Международного пакта о гражданских и политических правах. С учетом того, что речь идет о «действующем» праве РК (ч. 1 ст. 4 Конституции), было бы странно, если бы ст.ст. 18 и 25 Конституции РК толковалась бы иначе, нежели толкуется ст. 17 ратифицированного Казахстаном Международного пакта в аспекте «эффективного судебного контроля» (см. выше). Такое противоречие нельзя было бы объяснить ни теоретически, ни практически. *Во-вторых*, такой ответ вытекает из сопоставления ст.ст. 18 и 25 Конституции РК со ст. 26 данной Конституции. Если исходить из того, что судебный контроль не обязателен при ограничении фундаментальных конституционных прав личности, гарантированных ст.ст.18 и 25 Конституции, но при этом он обязателен при ограничении или лишении имущественных прав, гарантированных ст. 26 Конституции, то мы неизбежно приходим к парадоксальному и даже *циничному* выводу о том, что собственность и имущество защищены в Казахстане более надежно, чем человек с его правами и свободами. Однако, как такой вывод сочетается с иерархией ценностей, провозглашенной в Казахстане как «социальном» государстве? По крайней мере, наиболее фундаментальная и даже программная конституционная норма, закрепленная в ч. 1 ст. 1 Конституции, гласит, что Республика Казахстан «утверждает себя... социальным государством», высшей ценностью которого являются «человек, его жизнь, права и свободы», а не, допустим, движимое и недвижимое имущество, дачи, виллы, дворцы и т. д., и т. п. В такой ситуации и с учетом ч. 1 ст. 1 Конституции РК, ст.ст. 18 и 25 данной Конституции просто-напросто не могут содержать меньшие гарантии (пусть и имплицитно), чем содержит ее ст. 26, где прямо указано на «решение суда». Иначе говоря, никакого «поля для маневра» законодателю они также не оставляют.

Вывод

1. Содержащиеся в Международном пакте о гражданских и политических правах положения с учетом их толкования Комитетом по правам человека ООН не оставляют сомнений, что Республика Казахстан, для которой речь идет о действующем праве, имеющем приоритет перед законами и применяемом непосредственно, обязана обеспечить на законодательном уровне механизм судебного санкционирования действий и решений, ограничивающих права, гарантированные ст.ст. 9 и 17 указанного Международного пакта.

2. Содержащиеся в ст.ст. 16, 18 и 25 Конституции РК положения сами по себе и в их сопоставлении с другими конституционными нормами также не оставляют сомнений в том, что права, гарантированные названными статьями Конституции, могут быть ограничены в ходе уголовного судопроизводства и оперативно-розыскной деятельности лишь на основании судебного решения.

СУЛЕЙМЕНОВА Гульнар Жахановна, к.ю.н., профессор
Генеральный директор юридической фирмы "Vindex"

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Начавшиеся в Казахстане в начале девяностых годов прошлого столетия политические, социальные и экономические преобразования, явившиеся следствием приобретения республикой в 1990 г. статуса суверенного государства¹³, обусловили и формирование в этой связи своей национальной правовой системы, в том числе и системы судоустройства и судопроизводства. За прошедшие с того времени годы в судебной сфере произошли коренные изменения, свидетельствующие о становлении в государстве самостоятельной ветви государственной власти – судебной.

Вместе с тем, несмотря на меры, принимаемые в отношении совершенствования организационных основ судебной власти и самого судопроизводства, которые привнесли в нее определенные позитивные изменения, еще рано говорить о том, что судебная реформа состоялась и все проблемы, связанные с формированием судебной власти во всех ее проявлениях, разрешены. Свидетельством этому является принятие Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 гг., составной частью которой являются положения, предусматривающие развитие судебно-правовой системы на основе преемственности и поэтапности (п. 3.2.)¹⁴.

Потому требуется еще значительное время для реализации конечной цели реформы – наличия в Казахстане реально сильной, авторитетной,

¹³ См.: Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. // ВВС Казахской ССР. 1990. № 44. Ст. 408.

¹⁴ Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 года» // Казахстанская правда. 2009. 27 августа.

независимой и профессиональной судебной власти, чтобы каждый судья и судейский корпус в целом стали носителями действительно правового (а не юридико-догматического) сознания, и, следовательно, носителями тех самых демократических ценностей, в числе которых наиважнейшая – верховенство права, признание прав, свобод и достоинства человека как высшей ценности¹⁵.

В этом аспекте особую значимость приобретают проблемы, связанные не только с реализацией судебной власти, но и ее организацией, т. е. той системы элементов, которые определяют ее ресурсы: материальные, финансовые, организационные, кадровые, а также проблемы отношений судебной системы как с внешней средой, так и внутри самой судебной системы.

Говоря о проблемах организации судебной власти, следует указать, что на продвижение судебной реформы влияет ряд негативных факторов, к числу которых следует отнести следующие.

1) Несовершенство и нестабильность законодательства, а также частота и противоречивость вносимых в него изменений и дополнений, и как следствие этого – рост правового нигилизма не только в обществе, но и что самое опасное – в среде самих правоприменителей, в т. ч. и судей, что отрицательно сказывается на качестве правосудия. Поэтому содержащееся в Указе Президента РК от 4 мая 2005 г. № 1568 «О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции Республики Казахстан» требование о необходимости приведения системы действующего законодательства в соответствие с нормами Основного закона остается актуальным и сегодня¹⁶. Низкое качество законов приводит не только к судебным и следственным ошибкам, но

¹⁵ Краснов М. У судебной власти есть только один защитник – общество // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 2.

¹⁶ Послание Конституционного совета РК от 29 мая 2007 г. № 01-4/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2007. 7 июня (№ 85 (25330)).

способствует злоупотреблению определенной частью недобросовестных судей, следователей, дознавателей и прокуроров, которые, используют пробелы, противоречия и другие недостатки закона в своих корыстных интересах.

На многие из дефектов законотворчества в своих ежегодных посланиях особо обращает внимание и Конституционный совет республики, отмечая, в частности, «что некоторые законы принимаются без должной концептуальной проработки, нередко противоречат друг другу, а необоснованно часто вносимые в них изменения порождают нестабильность действующего законодательства и правоприменительной практики»¹⁷. В этой связи следует указать, что возможности судов достаточно эффективно влиять на состояние действующего законодательства посредством применения права, предоставленного им ст. 78 Конституции РК, суды не используют в достаточной мере. Анализ посланий Конституционного совета за период с 2000 по 2007 гг. показал, что если в 2000 г. в Конституционный совет поступило от судов шесть обращений, в 2001 г. – семь, то за период с 2002 по 2007 гг. – в среднем всего лишь по два обращения за каждый год несмотря на то, что ежегодно орган конституционного контроля указывает в своих посланиях на значительное количество законов и иных нормативных правовых актов, которые ущемляют права и свободы граждан.

2) Требуя своего совершенствования сама структура судебной системы, поскольку совпадение территориального нахождения судов в границах административно-территориальных единиц создает условия

¹⁷ См., например: Информация Конституционного совета РК Президенту РК «О состоянии конституционной законности в республике (1 июля 1996 г.) // ЭПС «Законодательство РК»; Послание Конституционного совета РК Парламенту РК «О состоянии Конституционной законности в республике» (по итогам деятельности за 1997 г.) // Там же; Послание Конституционного совета РК от 29 мая 2007 г. № 01-4/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2007. 7 июня (№ 85 (25330) и др.

для оказания местными органами власти воздействия как на суды, так и на судей.

Также принципиальным является введение принципа, в соответствии с которым одно судебное звено должно выступать в качестве только одной инстанции.

Важно также указать на то, что Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» не регулирует в полном объеме вопросы организации судебной системы. В нем определены звенья судебной системы, их компетенция, правовой статус судей. Что касается регулирования вопросов внутренней организации судов, и, самое главное, непроцессуальных правоотношений как между самими звеньями и инстанциями, так и внутри каждого звена, то они остались вне правового регулирования. Тогда как необходимость в этом очевидна. Кроме того, нормативные акты, регламентирующие вопросы организации судебной системы не согласованы, порой находятся в противоречии друг с другом и с конституционными принципами организации судебной власти. В этой связи полагаю, что в этот закон необходимо внести изменения и дополнения, регламентирующие вопросы внутренней организации судебной системы, т. е. важно, чтобы этот закон носил комплексный характер.

Сохранение советской модели судебной системы влечет зависимость судьи не только от председателя суда, в котором он работает, но и от вышестоящего суда, а также придание вышестоящему суду роли контролера и оценки деятельности нижестоящих судов и судей, т. е. имеет место жесткий централизм.

3) Несмотря на необходимость и полезность принятых и принимаемых мер судами республики по улучшению условий работы судей, повышению качества отправления правосудия, полагаю, что разработкой и реализацией большинства из них, носящих организационный и материально-технический характер, должен

заниматься не Верховный суд РК и местные суды, а Комитет по судебному администрированию при Верховном суде РК, поскольку именно на этот Комитет возложены функции по организационному, материально-техническому и иному обеспечению деятельности местных судов (п. 1 Положения о Комитете по судебному администрированию при Верховном суде РК, утв. Указом Президента РК от 12 октября 2000 г. № 471). Рассмотрение же таких вопросов судами отвлекает судей от их основной конституционной обязанности – осуществления правосудия и входит в противоречие с п. 2 ст. 23 Конституционного закона РК «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан», устанавливающим: «На судью не могут быть возложены внесудебные функции и обязанности, не предусмотренные законом».

Поэтому необходимость разграничения вопросов отправления правосудия и организационного обеспечения судов, на что указывалось еще в 1994 г.¹⁸, а также исключения положений, согласно которым руководители судов вместо осуществления правосудия занимаются непроцессуальной деятельностью и подменяют уполномоченный орган по организационному, кадровому и материально-техническому обеспечению судов¹⁹, была и продолжает оставаться по настоящее время актуальной и требует своего четкого законодательного разграничения.

4) Одной из насущных проблем для судейского корпуса страны является вопрос о достойном материальном и социальном обеспечении судей и, в частности, повышение размера оплаты судьям при уходе в отставку и на пенсию. Досадно, что пути решения этого и других сопутствующих ему вопросов не нашли отражения в Концепции

¹⁸ См.: Реформа судебной системы // Государственная программа правовой реформы в Республике Казахстан (основные направления): утверждена постановлением Президента РК от 12 февраля 1994 г. № 1569 // САПП РК. 1994. № 9. Ст. 91.

¹⁹ Обращение генерального прокурора РК от 21 апреля 2003 г. № 12-1-2003 к Президенту РК Назарбаеву Н.А. //www.basezakon.kz/doc/lawyer/?uid=15F433D3-FB74-4FEC-BC7F-CA1781A95578& language=rus&doc_id=1040897.

правовой политики. На недостаточное материальное и финансовое обеспечение судов и судей неоднократно обращал внимание Конституционный совет РК. Например, в 2007 г. в Послании Конституционного совета республики отмечалось: «Не в полной мере реализуется в законодательстве и на практике конституционное требование (статья 80) о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем «должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия». Выделенные на 2007 год из государственного бюджета средства на приобретение служебного жилья для судей местных судов, составляли лишь 5% от потребности. Заслуживают внимания и рассмотрения и доводы о необходимости улучшения материального обеспечения судей местных судов»²⁰. В 2008 г. Конституционный совет вновь указывает, что «конституционное требование статьи 80 Основного закона о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем «должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия», реализуется на практике недостаточно полно, что нередко ставит судей в зависимое положение от органов местной исполнительной власти и способствует коррупционным проявлениям»²¹. Комиссия по правам человека при Президенте РК еще в 2004 г. указывала на серьезные факторы, «которые следует рассматривать как ослабление принципа независимости судей и социальной защищенности судей, выходящих в отставку или на пенсию»²².

²⁰ Послание Конституционного совета РК от 29 мая 2007 г. № 01-4/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2007. 7 июня (№ 85 (25330)).

²¹ Послание Конституционного совета РК от 23 июня 2008 г. № 09-6/1 «О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 2008. 28 июня (№ 143-144 (25590-25591)).

²² О соблюдении прав человека и гражданина в Республике Казахстан в 2004 г.: Доклад комиссии по правам человека при Президенте РК. Астана: Комиссия по правам человека при Президенте РК. 2005. С. 113-114.

Кроме того, имеющаяся на сегодняшний день дифференциация оплаты труда судей в зависимости от того, в суде какого звена они работают, противоречит установленному Конституционным законом РК «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан» положению о том, что судьи обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями (п. 1 ст. 23). Имеется в виду, что заработная плата судей Верховного суда республики существенно превышает оплату труда судей местных судов.

5) Особого внимания требует рассмотрение вопроса о соответствии Конституции РК и Конституционному закону РК «О судебной системе и статусе судей в Республике Казахстан» (далее – КЗоС) введенные распоряжением председателя Верховного суда РК в 2005 г. в областных судах новых структур – межпленарных заседаний областного и приравненного к нему суда и оперативных совещаний районного и приравненного к нему суда – консультативно-совещательных органов при председателях судов²³, поскольку легитимность их создания, функционирования и вопросы, отнесенные к их компетенции, вызывают сомнения.

Во-первых, создание этих органов не предусмотрено КЗоС. В структуре областных и приравненных к ним судов законом предусмотрено наряду с судебными коллегиями **только** пленарное заседание (п. 3 ст. 11 КЗоС), а возможность рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению этого органа (п. 1 ст. 16 КЗоС), каким-либо другим органом законодатель не оговаривает, как и не оговаривает возможность создания в районных и приравненных к ним судах оперативных совещаний (ст. 7 КЗоС) и каких-либо консультативно-совещательных органов при председателях судов (ст. ст. 9 и 14 КЗоС).

²³ См.: Распоряжение председателя Верховного суда РК от 7 сентября 2005 г. № 162 «Об утверждении «Положения об организации работы межпленарного заседания и оперативного совещания местных судов».

Во-вторых, по некоторым вопросам, отнесенным к компетенции этих структур, они подменяют деятельность Дисциплинарно-квалификационных коллегий и Комиссий по судейской этике. Например, согласно Положению об организации работы межпленарного заседания и оперативного совещания местных судов, к их компетенции отнесено рассмотрение следующих вопросов:

- обсуждение результатов проверки жалоб граждан и юридических лиц (п/п 6 п. 4.1, п/п 4 п. 4.2);
- соблюдение судейской и служебной этики (п/п 7 п. 4.1, п/п 4 п. 4.2);
- рассмотрение писем, частных постановлений (определений), информации, представлений в отношении председателей коллегий и судей областных судов, председателей и судей районных и приравненных к ним судов и работников судов (п/п 10 п. 4.1, п/п 5 п. 4.2).

В-третьих, установленный Положением об организации работы межпленарного заседания состав межпленарного заседания (в который входят: председатель областного суда; председатель областной дисциплинарно-квалификационной коллегии; председатели коллегий областного суда; председатель филиала Союза судей; председатель комиссии по судейской этике; администратор судов области), нарушает предусмотренный п. 1 ст. 23 КЗоС принцип единства статуса всех судей республики, поскольку судьи областных и приравненных к ним судов лишены права участвовать в рассмотрении межпленарным заседанием важнейших для них вопросов, что еще более усиливает тенденцию зависимости судов и судей от вышестоящих судов и председателей. И хотя, согласно п. 6.4 Положения об организации работы межпленарного заседания и оперативного совещания местных судов, решения этих консультативно-совещательных органов носят рекомендательный характер, тем не менее, исходя из характера отнесенных к их компетенции вопросов, в практической деятельности судов такие

решения воспринимаются как руководство к соответствующим действиям и решениям.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что состав межпленарного заседания и его компетенция, а также компетенция оперативного совещания, характеризуются такими свойствами, которые присущи для органов, организация и деятельность которых основана на принципе централизации, единоначалия и подчинения, что позволяет сделать вывод о том, что в судебной системе созданы управленческо-административные органы, что противоречит закреплённому в Конституции РК и международных стандартах назначению и содержанию судебной власти. Представляется, что регламентация, установленная Положением об организации работы межпленарного заседания и оперативного совещания местных судов, входит в противоречие с КЗоС, не соответствует конституционной идее и содержанию судебной власти и, по сути, создает реальную возможность для вышестоящих судов и председателей оказывать влияние на судей.

В этой связи представляется, что на законодательном уровне должен быть четко определен перечень отнесенных к судам нормотворческих функций и организационных вопросов, в том числе и касающихся отношений между судами различных судебных звеньев, инстанций и Комитетом по судебному администрированию при Верховном суде РК.

5) Несовершенство требований, предъявляемых к кандидатам на должность судьи, и процедуре формирования судейского корпуса влечет назначение (избрание) на эти должности некоторых лиц, профессиональные и личные качества которых не соответствуют занимаемой ими должности, а также требованиям судейской этики²⁴;

²⁴ Повышению профессионального уровня судей значительно способствовало бы введение в закон положения об обязательном прохождении судьями курсов повышения квалификации, по результатам которой они должны быть аттестованы. Результаты такой аттестации должны учитываться при решении вопроса о карьерном росте конкретного судьи. Должна быть также предусмотрена четкая система формирования системы карьерного роста.

б) Весьма важно разработать и внедрить объективные показатели оценки работы судьи, которые должны быть использованы при определении ее качества и результативности. На практике «низкий показатель» определяется, исходя из количества отмененных судебных решений, независимо от того, явилось ли оно следствием виновного нарушения (т. е. процессуального правонарушения) или невиновно (т. е. вследствие судебной ошибки). Хотя п. 3 ст. 39 КЗоС однозначно устанавливает: «Отмена или изменение судебного акта само по себе не влечет ответственности судьи, если при этом не были допущены грубые нарушения закона, о которых указано в судебном акте вышестоящей судебной инстанции». Давая разъяснение этому положению еще в 1998 г., Пленум Верховного суда РК указал, что «под грубым нарушением закона следует понимать очевидное и существенное нарушение закона, которое было совершено судьей преднамеренно или вследствие его недобросовестности, небрежности или незнания закона. Факт грубого нарушения закона должен быть установлен судом, отменившим или изменившим судебное решение по этому основанию, и отражен в постановлении этого суда. Отмена или изменение судебного решения, связанные с оценкой доказательств, не могут быть поставлены в вину судье»²⁵. Однако по сей день это требование игнорируется – независимо от наличия вины судьи, любая отмена судебного решения оценивается как «низкий показатель». Между тем, как справедливо указывает экс-председатель Верховного суда РК Т.К. Айтмухамбетов: «Арифметический показатель качества работы судьи, когда цифры отмены приговора независимо от ее основания и характера допущенных пробелов, складываются вместе, может отрицательно повлиять как на

²⁵ Нормативное постановление Верховного суда РК от 14 мая 1998 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о судебной власти в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. 1998. 11 июня; 2009. 13 февраля.

селекцию кадров судей, так и на судьбу и карьеру добросовестного судьи»²⁶.

Согласно п. 15 Положения о Судебном жюри²⁷, основанием для рассмотрения этим органом материалов об определении профессиональной пригодности судьи является решение пленарного заседания областного или Верховного суда о передаче в Судебное жюри материалов в отношении судьи, имеющего низкие показатели по отправлению правосудия (1) или два и более дисциплинарных взыскания за нарушение законности при рассмотрении судебных дел (2).

Такая регламентация вызывает ряд вопросов и, прежде всего, о том, какими критериями следует определять такие понятия, как «профессиональная непригодность судьи», «низкие показатели», «нарушение законности», поскольку ни КЗоС, ни Положение о Судебном жюри не дают их дефиниций. Между тем все эти понятия являются оценочными, что не исключает возможности злоупотребления и субъективного усмотрения при их применении.

Предусмотренные КЗоС и Положением о Судебном жюри основания дисциплинарной ответственности и основания для признания судьи профессионально непригодным, предоставляют лицам, инициирующим возбуждение соответствующего производства, возможность их широкого толкования. Тем самым законодатель отдает на их усмотрение признание того или иного факта, подпадающим под признаки дисциплинарного проступка, либо признания лица профессионально непригодным. Такая регламентация, носящая неопределенный и

²⁶ Айтмухамбетов Т.К. Компетентность судьи. Проблемы профессиональной подготовки судьи: практика и перспективы // Усиление роли местных судов: независимость судей, обеспечение доступности правосудия. Материалы международной научно-практической конференции (г. Астана, 25–26 марта 2004 г.). Астана, 2004. С. 57.

²⁷ См.: приложение 2 к Указу Президента РК от 27 февраля 2007 г. № 292 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан от 26 июня 2001 г. № 643 // ЭПС «Законодательство».

оценочный характер, и позволяющая лицам, инициирующим возбуждение производства, возможность широкого субъективного толкования указанных оснований, создает условия для допущения ошибок: позволяет при наличии аналогичных проступков в отношении одних судей применять меры дисциплинарного взыскания, в отношении других – нет.

В КЗоС отсутствует ограничение оснований привлечения к дисциплинарной ответственности судей от поводов привлечения их к такой ответственности, а также отсутствует: 1) четкий перечень лиц, наделенных правом инициировать начало дисциплинарного производства в отношении судьи; 2) исчерпывающий круг оснований привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Поэтому, учитывая важность этих вопросов, необходимо:

- внести соответствующие дополнения и изменения в КЗоС и исключить практику регламентация таких и подобных вопросов в подзаконных (производных) актах;

- в целях нейтрализации судейской корпоративности и действенности социального контроля, следует ввести в состав Республиканской дисциплинарно-квалификационной и областных дисциплинарно-квалификационных коллегий, а также Судебного жюри *public figures* – представителей общества из числа авторитетных общественных деятелей и ученых в области права.

7) Особую проблему представляют собой права вышестоящих судов по осуществлению судебного надзора, которые в сочетании с широкими полномочиями председателей этих судов в решении кадровых и организационных вопросов, являются довольно мощными средствами воздействия на судей, и, прежде всего, на их независимость. Полномочия председателей судов в своей совокупности определяют такие важнейшие вопросы правового статуса судей, как их карьерный рост, привлечение судьи к ответственности, лишение его полномочий,

получение квалификационных классов и др. Процедуры назначения председателей судов и судебных коллегий ведут к бюрократизации судебной системы, установлению между судьями и председателями судов отношений власти и подчинения.

Судья, именуемый в законе носителем судебной власти, которому Конституцией РК гарантирована независимость и постоянство его статуса, в подобной и других ситуациях, когда вопросы, связанные с этим статусом, зависят от волеизъявления председателя суда, оказывается в положении обычного чиновника, вынужденного соотносить свою деятельность с указаниями и распоряжениями своего начальника.

Регламентируя правовой статус председателей судов, наделяя их довольно широкими полномочиями, законодатель исходит, видимо, из презумпции их порядочности, объективности, высокого уровня профессионализма, правосознания и правовой культуры. Однако, как показывает практика, не все председатели обладают такими качествами, свидетельством чему являются факты привлечения не только судей, но и председателей к дисциплинарной ответственности, лишение их полномочий по негативным основаниям, и даже привлечение к уголовной ответственности²⁸.

В исследованиях указывается на формальность рекомендаций пленарных заседаний и влияние на их принятие мнения председателя, пренебрежение мнением судей. В частности, указывается, что на практике окончательное решение по всем наиболее важным вопросам «принимает обычно председатель суда единолично, либо предлагает «свое мнение», которое, как правило, и принимается. Коллегии создаются распоряжениями председателей судов без обсуждения на

²⁸ См. например, Указы Президента РК «О назначении на должности и освобождении от должностей председателей коллегий, председателей и судей местных судов Республики Казахстан» за 2007 г.: от 8 января № 239; от 11 мая № 327; от 26 марта № 301; от 28 октября № 430; от 19 декабря № 496; 30 декабря № 504.

пленарных заседаниях, не утверждаются численные составы надзорных коллегий, не проводится тайное голосование по выборам в их составы и т. д.»²⁹, «Судьи практически не голосуют против представленных кандидатур, хотя иногда знают их не с лучшей стороны»³⁰.

Как учеными, так и практическими работниками, в том числе и судьями, неоднократно поднимался вопрос об изменении процедуры назначения председателей судов на процедуру избрания их судьями из своего состава на альтернативной основе и на небольшой срок (например, на два-три года)³¹. Инициировался этот вопрос и на официальном уровне. Например, на заседании рабочей группы по совершенствованию систем правосудия и правоохранительных органов Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ предлагалось введение ротации для председателей районных судов через каждые два года (замена осуществляется автоматически по принципу максимального стажа пребывания в должности судьи)³².

9) За последние годы судебный корпус республики пополняют представители из правоохранительных органов – прокуратуры, органов внутренних дел и других спецслужб. Учитывая, что общим для всех этих органов является установленный соответствующими законами принцип единоначалия и подчинения, то у сотрудников этих органов, длительное время состоявших на службе в них, формируются качества, которые не согласуются с принципом независимости, т. е. у них сформированы

²⁹ Раззак Н. Правовой статус областного суда: автореф. дисс. канд. юрид. наук. Алматы, 2008. С. 13.

³⁰ Там же. С.17

³¹ См., например: Жалмуханбетов К. Настоящий суд – независимый суд // Казахстанская правда. 2000. 22 сентября.

³² Право на справедливое судопроизводство // Базовый доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан. Комиссия по правам человека при Президенте РК. Астана, 2007. С. 171; Абилкаиров М. Закон – немой судья, судья – говорящий закон // Правовая реформа в Казахстане. 2003. № 3. С. 49; Жалмуханбетов К. Настоящий суд – независимый суд // Казахстанская правда. 2000. 22 сентября и др.

установки на выполнение приказов, распоряжений и т. п., а также проявляется склонность к обвинительному уклону. Поэтому представляются вполне обоснованными предложения, высказанные в юридической литературе, о необходимости в законодательном порядке установить переходный период (не менее 5-ти лет) после увольнения с правоохранительной/военной службы в целях нейтрализации указанной профессиональной деформации посредством обязательного прохождения переквалификации³³ и обязательного наличия адвокатской практики³⁴.

10) Особую озабоченность вызывает латентная коррупция в судебной системе, подверженность судей коррупции³⁵. Замечание академика С. Зиманова, высказанное им еще в 2001 г. о том, что «корпоративные интересы, клановость, широкое распространение коррупции среди государственных служащих, которые в определенной мере трудно было избежать на переходном этапе от авторитарной системы к демократии, от плановой централизованной экономики к рыночной, оказывают на организацию и эффективность судебной власти в республике значительное отрицательное влияние, превышая нередко мыслимые пределы»³⁶, и по сей день остается актуальным.

П. 1 ст. 11 Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., ратифицированной Казахстаном 4 мая 2008 г., предусматривает, что «каждое государство-участник должно принимать меры по укреплению

³³ См.: Концепция комплексного исследования состояния и перспектив совершенствования судебной власти (при поддержке Фонда Форда). М.: Центр содействия правосудию при Региональном общественном фонде ИНДЕМ, 2006.

³⁴ Злотников С. О некоторых факторах, влияющих на коррупцию в судах // Правовая реформа в Казахстане. 2001. № 4-5. С. 55; Апарова Т.В. Суд и судебный процесс Великобритании: Англия, Уэллс, Шотландия. М.: Институт международного права и экономики. Издательство «Триада, лтд», 1996. С.26.

³⁵ См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов г-на Леонардо Деспуй. Миссия Казахстан // E/CN. 4. 2005. 60. Add. 2.

³⁶ Зиманов С. Независимость судьи – фундаментальный принцип правосудия // Суды и их роль в укреплении государственной независимости (материалы междунар. научн.-практич.конф., посвященной 10-летию независимости Республики Казахстан. Астана: Изд. центр Верховного суда РК, 2001. С. 14.

честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них»³⁷.

Между тем имели и имеют место факты, когда принцип независимости судей оборачивается своей противоположностью. Наиболее ярко это проявляется в случаях, когда в законе имеются противоречия, пробелы и т. п. изъяны, позволяющие толковать их неоднозначно. Такие случаи в сочетании с невысоким профессионализмом определенной части судей, низким уровнем их правосознания и правовой культуры являются благодатной почвой для совершения ими не только судебных ошибок, но и коррупционных правонарушений. Поэтому особую проблему представляли, как и представляют в настоящее время, вопросы, связанные не только с повышением профессионализма, но и с нравственным обликом судьи, его правосознанием.

Представляется также необходимым внести в КЗоС норму, аналогичную п. 3 Указа Президента РК от 22 апреля 2009 г. № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан», установив правовой механизм, обеспечивающий прозрачность имущественного положения судей и их близких родственников в период нахождения судьи на этой должности, а также на протяжении определенного периода после прекращения судейских полномочий (например, в течение 5–7 лет), предусмотрев их обязанность предоставлять информацию о происхождении имущества, стоимость которого превышает их официальный доход.

10) Требуется своего совершенствования также деятельность аппаратов судов и иных вспомогательных служб, обеспечивающих судебную деятельность.

³⁷ См.: Закон РК от 4 мая 2008 г. № 31–IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // ВП РК. 2008. № 6–7. Ст. 24.

*ТУГЕЛ Ануар Курманбаевич, к.ю.н.,
президент Союза адвокатов Казахстана*

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДВОКАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Уважаемые участники круглого стола!

Разрешите приветствовать вас от имени адвокатского сообщества Казахстана, и поблагодарить организаторов за приглашение на столь актуальное мероприятие.

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому квалифицированную юридическую помощь, и традиционно считается, что ядром оказания квалифицированной юридической помощи является адвокатура, об этом же говорится и в Концепции правовой политики на 2010-2020 годы.

Между тем, на наш взгляд, такое понимание права на квалифицированную юридическую помощь несколько сужает значимость адвокатуры.

В Законе «Об адвокатской деятельности» говорится, что адвокатура в Республике Казахстан призвана содействовать реализации гарантированного государством и закрепленного Конституцией Республики Казахстан права человека на судебную защиту своих прав, свобод и получение квалифицированной юридической помощи. Тем самым данный Закон **указывает только на одного субъекта права** на предоставление квалифицированной юридической помощи – **то есть адвокатуру**.

Поэтому фактически надо ставить **знак равенства** между правом на квалифицированную юридическую помощь и адвокатской деятельностью.

В государственных органах укоренилось понятие о том, что гарантия на получение квалифицированной юридической помощи - есть выдача адвокатской лицензии. Считается, что государство, выдавая лицензию на занятие адвокатской деятельностью, тем самым гарантирует гражданам право на получение квалифицированной юридической помощи.

В данном случае, по нашему мнению, происходит подмена понятий.

Мы считаем, что гарантируя право на получение квалифицированной юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи; во-вторых, установить определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии.

Вот в чем заключается подлинная гарантия государства, а выдача лицензии адвоката, это не гарантия, это своего рода своеобразная форма контроля за обеспечением такой гарантии.

Что же касается самого права на получение квалифицированной юридической помощи, то применительно к этому понятию, мы считаем, что государство должно не просто декларировать это право, но и создавать условия и правовые механизмы для его реализации.

Это нашло отражение в Концепции правовой политики Республики Казахстан на 2010-2020 годы, в которой поставлена задача установления эффективных правовых механизмов реализации процессуальных прав адвоката, как активного участника уголовного процесса – в этом я нахожу некоторые перспективы развития адвокатской деятельности.

Между тем пока разрабатывалась данная Концепция, некоторые вопросы повышения полномочий адвоката нашли отражение в законопроекте по вопросам квалифицированной юридической помощи, который в настоящее время уже находится на стадии принятия Парламентом Казахстана.

Так, к примеру, в него вошли такие нормы, как:

- усиление санкции за воспрепятствование адвокатской деятельности:

- адвокат **допускается к участию в уголовном деле в качестве защитника по предъявлении удостоверения адвоката и ордера**, удостоверяющего его полномочия на ведение конкретного дела.

- **повышена** роль адвоката-защитника в доказывании, что нашло отражение в ст. 125 УПК, так сведения как в устной, так и в письменной форме, а также предметы и документы **для приобщения их в качестве доказательств по уголовному делу** вправе представить подозреваемый, обвиняемый, защитник;

- вопрос отстранения от участия в производстве по уголовному делу теперь разрешается во время досудебного производства, его разрешает прокурор, а при производстве в суде – суд, рассматривающий дело.

- при обеспечении безопасности лиц, участвующих в судебном разбирательстве, адвокат не удаляется из зала.

Да, в целом данный законопроект вобрал в себя много положительного для адвокатов, но этих нововведений недостаточно для того, чтобы в полной мере повысить статус адвоката.

Поэтому мы говорим, для того чтобы механизм реализации прав и полномочий адвокатов действительно был эффективным, прежде всего, необходимо начать с устранения законодательных и иных

ограничений по допуску адвокатов в здания судов, государственных и правоохранительных органов.

Далее адвокаты, выполняющие функции защитников по уголовным делам, должны иметь равные с прокурорами процессуальные полномочия.

Как известно, одним из основных способов осуществления защиты является заявление различных ходатайств как на стадии предварительного следствия, так и в суде. Однако на практике большинство мотивированных ходатайств адвокатов либо не удовлетворяются, причем необоснованно, либо не исполняются и игнорируются.

В связи с чем мы считаем необходимым в законодательном порядке **ужесточить ответственность должностных лиц в части необоснованного отказа в удовлетворении ходатайств защитников.**

Пора прекратить практику попыток допросов адвокатов в качестве свидетелей с целью отстранения их от ведения дела; ужесточить ответственность за незаконные досмотры и обыски адвокатов и ограничение конфиденциальности свидания в СИЗО.

Не допускать ограничение участия адвокатов по делам, связанным с государственными секретами. Наличие у адвокатов «специальных допусков» не предусмотрено ни законодательством об адвокатской деятельности, ни УПК.

Считаем, что необходимо законодательное урегулирование данного вопроса в целях правильного и однозначного применения процессуального законодательства.

Да, Концепция есть, и в ней предусмотрены весьма положительные моменты, между тем реалии сегодняшнего дня

свидетельствуют о том, что адвокаты в настоящее время не обладают теми гарантиями, которые прописаны в законах. Их статус и полномочия не реализуются должным образом. Поэтому некоторые адвокаты, говоря простым языком, зачастую опасаются осуществлять свою деятельность, что также сказывается на качестве оказания квалифицированной юридической помощи.

Поэтому в целях повышения гарантий адвокатской деятельности, принципиальное значение имеет **введение особого порядка возбуждения и расследования уголовных дел в отношении адвокатов.**

Так, уголовное дело в отношении адвоката может быть возбуждено только прокурором области или приравненным к нему прокурором. Осуществление в отношении адвоката оперативно-розыскных мероприятий, равно как и производство обысков, выемок и пр. должно быть санкционировано судом. Должен быть введен запрет на привлечение адвоката к негласному сотрудничеству органами, ведущими оперативно-розыскную деятельность. Обо всем этом мы говорили не раз, и у нас имеются развернутые предложения по всем вопросам.

Говоря о гарантиях и полномочиях адвокатов, нельзя забывать о том, что разрешение этих проблем невозможно без совершенствования порядка организации адвокатской деятельности, это касается вопроса лицензирования адвокатской деятельности.

В самом начале я уже говорил о том, что выдача лицензии государством является своего рода контролем за адвокатской деятельностью. В целом мы согласны с таким положением, и убеждены, что если государство желает контролировать адвокатуру, то пусть это будет происходить именно в виде выдачи лицензии, но при этом, исходя из принципа независимости адвокатуры, мы считаем,

что допуск к адвокатской деятельности должна осуществлять сама адвокатура. Адвокатский экзамен должна принимать специально созданная комиссия, состоящая из наиболее известных и уважаемых адвокатов страны. **И на основании решения этой комиссии,** государство будет выдавать лицензии.

В последнее время, мы часто слышим, что допуск к адвокатской деятельности лимитируется коллегиями адвокатов, которые якобы не хотят впускать в адвокатуру юристов, чтобы не допустить конкуренции и т. д. Но я бы хотел обратить внимание на то, что сегодняшняя адвокатура с теми формами организации, которые мы сейчас имеем, не привлекательна для многих юристов. Потому что оказывать юридические услуги на широком бесконтрольном правовом поле для них гораздо выгоднее. Так, юристы, оказывая юридические услуги, не обременены сохранением адвокатской тайны, не ограничиваются в предпринимательской деятельности, могут оплачивать 3 % налога, вместо 10 %, как обязан адвокат. Поэтому перспективы для такого юриста работать в иностранной юридической фирме международного масштаба гораздо привлекательнее, чем вступить в коллегия адвокатов и оказывать бесплатную юридическую помощь. В этом, на мой взгляд, и кроется причина замедления роста количества адвокатского корпуса страны.

Возвращаясь к позиции государства об осуществлении контроля за качеством оказания квалифицированной юридической помощи, я бы сказал следующее: в стране процветает рынок юридических услуг, причем на этом поприще основную нишу заняли иностранные юридические фирмы, которым наше же государство выделяет баснословные бюджетные средства для получения консультационных услуг, а кто проверяет их качество? Вот где простор для государственного контроля.

А действующий порядок лицензирования практически нивелирует принцип независимости адвокатуры, то есть при таком подходе о каких-либо перспективах развития адвокатуры, как института гражданского общества, пока не приходится говорить.

И все же отстаивая этот принцип независимости адвокатуры, я остановлюсь на еще одном не менее важном моменте: при получении оплаты за свой труд адвокат не должен находиться в зависимости от своих процессуальных оппонентов, выносящих постановления об оплате оказанной помощи, и от судов.

Поэтому в целях совершенствования системы оказания правовой помощи за счет государственного бюджета, необходимо установить прямое финансирование такой помощи через единый уполномоченный орган в лице Министерства юстиции, отменив процедуру перечисления денег адвокатам за проделанную работу из органов уголовного преследования и судов.

Нужно ли говорить о том, что реализация наших предложений на практике возымела бы огромное значение для совершенствования этого правозащитного института в Казахстане, повышения престижа адвокатской профессии, реального обеспечения гарантированного Конституцией права на квалифицированную юридическую помощь.

Тематика круглого стола затрагивает практически все институты, имеющие какое-либо отношение к судебной-правовой сфере, а адвокатура, как известно, неразрывно связана с ней. Поэтому, когда мы говорим, о перспективах развития судебной-правовой реформы, мы не должны забывать и об адвокатуре. Потому что от того, насколько адвокат защищен и обладает не декларативными полномочиями и гарантиями осуществления своей деятельности, настолько качественным и будет отправление правосудие в нашей стране.

Спасибо за внимание.

*КАНАФИН Данияр Кайратович, к.ю.н., доцент,
адвокат, член Президиума Алматинской
городской коллегии адвокатов*

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Независимый, объективный и беспристрастный суд – неотъемлемый элемент правового демократического государства. Права человека, гражданские свободы, неприкосновенность частной жизни и собственности могут быть полноценно защищены только этим институтом. Отрадно, что Казахстан выбрал либеральную демократическую модель государственно правового устройства и отказался от многих атавизмов советского прошлого. Однако, не смотря на многие успехи в социально-экономических реформах, трансформации последних лет, к сожалению, не принесли должной независимости судам, не создали полноценной системы сдержек и противовесов. Наличие в Казахстане реального разделения властей вызывает обоснованные сомнения. Судьи получают свой статус из рук исполнительной власти, в своей деятельности ограничены корпоративными процедурами и большей частью осознают себя частью единого государственного аппарата, нежели подчиняющимися только закону вершителями правосудия. Очевидно, пришло время изменить порядок **организации судебной власти**. В рамках соблюдения международных стандартов в сфере независимости суда следует отказаться от идеи политического доминирования над судебной системой, ликвидировать явные и скрытые инструменты управления судьями со стороны исполнительной власти. Судьи вправе вершить правосудие без оглядки на вышестоящие инстанции, руководствуясь законом и совестью, а не телефонным звонком и

указанием сверху. Граждане Казахстана вправе рассчитывать на уважение и справедливость в зале суда.

1. Отбор и назначение судей. Для обеспечения независимости судей необходимо кардинально изменить порядок формирования судейского корпуса, гарантировав реальную самостоятельность судебной ветви власти. Следует отказаться от такого явного признака авторитаризма как отбор и назначение судей главой государства. Процедура приобретения статуса судьи должна быть открытой, справедливой и честной. Поскольку судьи выносят решения от имени народа, народ вправе участвовать в наделении их соответствующими полномочиями. Необходимо обеспечить разумный баланс между интересами общества, состоящими в потребности привлекать в качестве судей порядочных и гуманных граждан, личности, желающей честным трудом на профессиональном поприще реализовать себя, и государства, озабоченного созданием эффективного механизма разрешения правовых споров. Разумеется, нахождение этого баланса - очень сложная задача.

Для достижения этой цели необходимо предусмотреть такой процесс отбора и назначения судей, который, во-первых, исключал бы скрытую селекцию кандидатов по признаку их лояльности по отношению к исполнительной власти либо иным представителям политической элиты, во-вторых, не допускал коррупцию во всех ее проявлениях, в том числе симонию, nepотизм, протекционизм и пр., в-третьих, не ставил судей в зависимость от тех структур, благодаря которым они получили свой статус. Чтобы обеспечить этот перечень минимальных гарантий независимости судей нужно предусмотреть отбор судей по ясным и четким критериям из достаточного числа кандидатов специально уполномоченными коллегиальными органами, которые на началах справедливости представляли бы гражданское общество, государство и саму судебную систему. Эти органы должны

заменить Высший судебный совет, в настоящее время полностью формируемый исполнительной властью, и потому не отражающий в достаточной мере интересов гражданского общества и судейского корпуса.

Возможно создание таких органов (для простоты обозначения используем термин: «комиссии по отбору судей») на областном уровне, поскольку процесс отбора судей для местных судов следует осуществлять людьми, непосредственно проживающими в данном регионе и подконтрольными населению этой территории. Для полноценного представительства народных избранников, судей и членов профессионального сообщества, полагаем, что комиссия по отбору судей на областном уровне может быть создана при маслихате и состоять из депутатов местного представительного органа власти, судей, делегатов от адвокатуры, прокуратуры, ученых юристов. При этом число судей должно быть равным другим членам комиссии, а депутаты маслихата должны составлять не менее трети от ее общего состава. Преимущество судей и народных избранников обеспечит квалифицированный и одновременно объективный отбор кандидатов, позволит судьям активно участвовать в формировании собственных рядов, что также станет косвенной гарантией независимости судебной системы.

Комиссия рассматривает сведения о кандидатах, представленные в рамках заранее объявленного конкурса. Подача конкурсной документации соискателями должна быть подробно регламентирована. Перечень необходимых документов, требования к их составлению и время их подачи должны быть ясно и четко обнародованы в общедоступных средствах массовой информации в сроки, реально позволяющие подготовить необходимые документы. Очевидно, следует сохранить большинство квалификационных требований к юристам, претендующим на должность судьи:

достижение двадцатипятилетнего возраста, успешная сдача специального экзамена, отсутствие судимости, психическое здоровье и пр. При этом экзамен на должность судьи должен сдаваться специальному органу при Министерстве юстиции на основе открытых и объективных процедур, с возможностью ознакомления с их результатами и обжалования. Этот орган также должен быть коллегиальным и состоять из депутатов Парламента, судей, ученых юристов и иных представителей юридической общественности.

Таким образом, предлагается два этапа отбора кандидатов на должность судьи. На первом этапе происходит проверка уровня их квалификации и соответствия формальным стандартам, установленным в законе, а на втором осуществляется непосредственно избрание комиссией лучших из числа претендентов с учетом их гражданских качеств.

Отбор кандидатов на должность судьи должен представлять собой процесс изучения комиссией представленных претендентами документов и собеседование с ними. На основе этого комиссия определяет наиболее достойных и оглашает свое решение в присутствии представителей общественности и средств массовой информации в разумные сроки.

Участие Президента в формировании судебного корпуса предлагаем оформить в виде широко применяемой в некоторых штатах США «процедуры Миссури», когда глава исполнительной власти выбирает судей из числа лиц, предложенных народными институтами. С этой целью считаем возможным рассмотреть такой порядок назначения судей, при котором комиссии по отбору судей рекомендуют несколько кандидатур на одну вакантную должность судьи Президенту Республики Казахстан и последний утверждает одного из рекомендованных лиц своим решением. Все судьи местных

судов, таким образом, назначались бы Президентом на основе представлений коллегиальных органов, сформированных на демократической основе.

Считаем необходимым предусмотреть такой порядок формирования составов областных и приравненных к ним судов, при котором кандидатуры на должность судьи областного суда избирались бы на пленарных заседаниях районных судов и утверждались Парламентом Республики Казахстан. Это позволит обеспечить косвенное народное участие при формировании среднего звена судебной системы и избежать злоупотреблений в этом процессе.

Полагаем, что выборы судей Верховного суда Республики Казахстан должны происходить на альтернативной основе и относиться исключительно к компетенции Парламента Республики Казахстан. Кандидатуры на должность судей Верховного суда должны рекомендоваться пленарными заседаниями областных и приравненных к ним судов и рассматриваться Парламентом.

2. Организация и управление судебной системой.

Необходимо отказаться от существующей сейчас жесткой иерархии в судебной системе, скрытых механизмов давления на судей, негласных корпоративных правил согласования и принятия «нужных» решений. Председатели судов должны избираться пленарными заседаниями судов путем тайного голосования каждые три года, без участия исполнительной власти и выполнять только функции организационно-технического характера. Следует оптимизировать структуры, рассматривающие вопросы дисциплинарной ответственности судей, прямо запретив в законе наказание за решения, вынесенные судьей без явного нарушения закона и основанные на его внутреннем убеждении. Дисциплинарные органы судебной системы должны формироваться самим судейским сообществом путем открытых

выборов на пленарных заседаниях и принимать решения самостоятельно, без давления со стороны вышестоящих инстанций или исполнительной власти. Дисциплинарное производство в отношении судей должно соответствовать стандартам объективности, справедливости и открытости. Судьи, в отношении которых осуществляется такое производство, имеют право ознакомиться с его материалами, представлять доказательства в обоснование своей позиции, участвовать в заседаниях дисциплинарного органа и обжаловать его решения.

Следует отказаться от привилегий судей при их уголовном преследовании, установив для них одинаковое процессуальное положение с обычными гражданами. Это, с одной стороны, позволит правоохранительным органам без ненужных осложнений бороться с коррупцией в судейской среде, а с другой, станет способствовать большей принципиальности судей при оценке фактов нарушения прав человека. Декларации о доходах судей и членов их семей должны публиковаться в общедоступных средствах массовой информации.

Вместе с тем материальное обеспечение судей и уровень социальных гарантий должен соответствовать их высокому социальному статусу. В качестве возможных примеров таких гарантий предлагаем рассмотреть размер заработной платы, превышающий 3000 месячных расчетных показателей, полное медицинское страхование для всех членов семьи, условия для приобретения собственного жилья по льготным ипотечным кредитам и иные разумные стимулы для добросовестной службы обществу. Такие льготы не должны носить патерналистского характера. Их следует предоставлять каждому судье на равной основе.

Нужно создать судьям нормальные условия для работы, обеспечив необходимыми организационно-техническими ресурсами.

Следует продолжить развитие службы судебных приставов и судебных исполнителей. Данные субъекты должны превратиться в полноценных стражей интересов правосудия и окончательно решить проблему неисполнения судебных актов. Следует полностью исключить зависимость судов от местных и центральных органов исполнительной власти в вопросах материального обеспечения.

3. Специализация судов и учреждение мировой юстиции.

Мировая юстиция является одной из форм народного участия в отправлении правосудия. Предлагаем внедрить ее в судебную систему Республики Казахстан, с учетом национальных особенностей и позитивного иностранного опыта применения этого института. Считаем возможным организовать мировые суды как самостоятельные органы правосудия с четко определенной подсудностью, особым порядком отбора и назначения судей, независимостью от судов общей юрисдикции. Стоит рассмотреть вопрос о выборности судей населением каждой административно-территориальной единицы. В целях экономии бюджетных средств и оптимизации процедуры, возможно, совмещать выборы мировых судей с выборами местных органов власти, и установить аналогичный срок пребывания в должности. Выборы мировых судей должны быть прямыми из числа кандидатов, сдавших квалификационный экзамен и претендующих на указанную должность, в порядке, определяемом выборным законодательством.

Полагаем целесообразным к компетенции мировых судов отнести рассмотрение гражданских дел, где предмет иска не превышает пяти тысяч месячных расчетных показателей, а в уголовном процессе рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением прав и законных интересов граждан, вовлеченных в производство по уголовным делам: санкционирование мер уголовно-процессуального принуждения и действий, ограничивающих

конституционные права и свободы граждан, а также рассмотрение жалоб участников процесса на действия органов и должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование.

Пересмотр решений, вынесенных мировыми судами, по общему правилу предусмотреть в порядке апелляционного производства в областных и приравненных к ним судах.

Считаем целесообразным продолжить развитие специализации судов. В рамках реформы административного законодательства полагаем возможным дифференцировать суды на административные, разрешающие споры граждан с государственными органами, и суды по уголовным проступкам, к компетенции которых отнести рассмотрение в рамках уголовно-процессуальной формы деяний, в настоящее время относящихся к административным правонарушениям, и некоторым преступлениям небольшой и средней тяжести, подлежащим декриминализации. Считаем, что перечисленные правонарушения, должны быть объединены в отдельной главе Уголовного кодекса, например, "Уголовные проступки".

4. Развитие суда с участием присяжных заседателей. В области правосудия демократизм государства определяется возможностью участия народа в отправлении судебной власти. Есть несколько способов вовлечения граждан в этот процесс. Первый – выборность судей или, по крайней мере, участие представителей народа в формировании судебного корпуса. Второй способ – непосредственное осуществление правосудия самими гражданами в суде присяжных.

Основная идея суда присяжных состоит в том, что представители народа разрешают уголовные дела, руководствуясь при этом законом, здравым смыслом, жизненным опытом и

представлениями о морали, нравственности, чести и достоинстве. Существующая в Казахстане модель суда народных представителей должна быть трансформирована в классический суд присяжных, где народные судьи сами разрешают фактическую сторону дела, а профессионалы остаются в зале судебных заседаний и вместе со всеми ожидают вердикта присяжных. Это позволит полноценно использовать потенциал данной процедуры и будет способствовать гуманизации практики судопроизводства.

Развитие суда присяжных должно идти не только по пути смены модели, но состоять в совершенствовании процессуальных и организационных основ деятельности этого института. Следует расширить подсудность суда присяжных за счет всех дел о преступлениях особой тяжести, рассмотреть вопрос о введении суда присяжных по отдельным категориям гражданских дел (например, о возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных органов). Полагаем целесообразным для обеспечения большей репрезентативности коллегий присяжных увеличить их количество до двенадцати. Должна быть пересмотрена роль профессиональных судей. Очевидно, что в суде присяжных есть место только одному из них – председательствующему. Необходимо расширить полномочия участников процесса: сторонам следует дать возможность лично опрашивать кандидатов в присяжные заседатели, необходимо увеличить количество немотивированных отводов, чаще и открыто применять процедуру случайной выборки кандидатов. Стороны должны иметь возможность участвовать на всех этапах формирования предварительного состава коллегии присяжных с момента первичного отбора из списка кандидатов до окончательного формирования коллегии.

Необходимо продолжить разъяснительную работу среди населения о правовой природе и значении суда присяжных для демократического общества.

При формировании списков кандидатов в присяжные заседатели необходимо исключить любые возможности для манипуляций и злоупотреблений. Этот процесс должен быть открытым, простым и понятным для представителей гражданского общества. Для этих целей в законодательство нужно внести нормы, определяющие число кандидатов в присяжные в адекватном процентном соотношении от населения, проживающего в соответствующей административно-территориальной единице. Граждане должны иметь реальную возможность знакомиться со списками и проверять правильность их составления. Полномочия и ответственность государственных органов, к компетенции которых отнесены соответствующие функции, должны быть четко урегулированы в законе и исключать заинтересованность этих субъектов в формировании ангажированных и не репрезентативных списков кандидатов в присяжные заседатели.

Процедура формирования списков кандидатов в присяжные заседатели должна быть модернизирована. Необходимо предоставить равную возможность для лиц, соответствующих требованиям закона, быть включенными в списки кандидатов в присяжные вне зависимости от имущественного положения, места жительства, расы, пола, возраста и национальности. Регламентировать в нормативных актах унифицированную, простую и открытую процедуру случайного выбора кандидатов из списка избирателей, проживающих на территории данной административно-территориальной единицы, разработав с этой целью единую компьютерную программу для местных исполнительных органов, гарантирующую случайность отбора и возможность контроля за этим процессом со стороны гражданского общества.

Уголовный процесс

В уголовном процессе необходимо провести кардинальную реформу, с одной стороны обеспечив реальное соблюдение основных прав и свобод человека, а с другой – освободив судопроизводство от рудиментов репрессивного и громоздкого советского порядка правоприменения. Очевидно, что подлинная модернизация действующего в этой сфере законодательства возможна только при использовании нового концептуального подхода к структуре уголовно-процессуальной деятельности, содержанию стадий процесса и полномочий его участников. Попытки уместить современные реалии в процессуальные формы более чем полувековой давности обречены на неудачу.

Поскольку жизнь человека, его права и свободы являются высшей ценностью в Республике Казахстан, любая реконструкция уголовного судопроизводства должна идти по пути сохранения и развития гарантий прав личности. Поэтому, предлагаемая нами реформа досудебного производства, направлена на замену устаревших конструкций новыми - более эффективными, скорыми, открытыми и простыми.

1. Реформа досудебного производства по уголовным делам. Следует предусмотреть в законодательстве базовый комплекс гарантий прав и свобод человека, при этом унифицировав процедуру досудебного производства по уголовным делам, объединив в едином правовом режиме не только стадии возбуждения и расследования уголовного дела, но и оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность.

Необходимо признать, что действующий казахстанский порядок производства по уголовным делам, представляет собой всего лишь подвергнутое некачественному и неполному косметическому ремонту

репрессивное и негуманное по своей природе советское уголовное судопроизводство. Поэтому реформы должны носить принципиальный и кардинальный характер.

Основным средством обеспечения большей справедливости уголовного судопроизводства видится развитие судебного контроля на досудебном этапе уголовного процесса, и поддержка состязательности и равенства сторон путем введения процедур судебного разрешения принципиальных вопросов предварительного расследования.

Полагаем, что при наличии достаточного количества правовых и институциональных гарантий, досудебное производство должно состоять из:

- собирания доказательств органами предварительного расследования;
- предъявления прокурором обвинения в мировом суде с одновременным решением вопроса об избрании меры пресечения;
- ознакомления с материалами досудебного производства, приобщения к делу фактических данных, собранных стороной защиты, формирования дела и передачи его прокурору для направления в суд.

Необходимо отказаться от деления досудебного производства по уголовным делам на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Деление это в настоящее время носит искусственный характер и вызывает неприятие не только у ведомств, осуществляющих расследование, но и у представителей противоположной стороны. Очевидно, что наличие стадии возбуждения уголовного дела, как некоего барьера, который можно перейти только при наличии определенных (правда описанных в

законе весьма расплывчато) оснований, иногда защищает граждан от необоснованного применения мер уголовно-процессуального принуждения, и в этой части упразднение ее может способствовать неоправданному усилению репрессивных начал уголовного процесса. С другой стороны, лицо, в отношении которого проводится доследственная проверка, имеет размытый правовой статус и не обладает эффективными правовыми средствами своей защиты. Кроме того, эта проверка, может использоваться для реализации коррупционных схем и запугивания граждан, вовлекаемых в орбиту уголовного процесса. Таким образом, весьма слабый правообеспечительный потенциал этой стадии не оправдывает ее существование.

Дифференциация деятельности по получению информации, необходимой для раскрытия и расследования преступлений, на оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную в действительности является пережитком прошлого, когда формальные процедуры описывались в законодательстве, а иные более секретные и менее нравственные регулировались в ведомственных приказах. На волне перестроечных настроений в некоторых постсоветских государствах были приняты законы об оперативно-розыскной деятельности, которые поверхностно и не всегда понятно для гражданина легализовали эту деятельность, но, по сути, являются лишь ширмой, за которой прячется механизм, способный грубо и необоснованно вторгаться в частную жизнь граждан.

Поэтому предлагаем уточнить в уголовно-процессуальном кодексе весь список действий, необходимых правоохранительным органам для расследования преступлений, и четко урегулировать общий порядок их производства, гарантирующий неукоснительное соблюдение прав человека, неприменение этих действий без достаточных к тому оснований, а также восстановление прав граждан,

нарушенных в результате неоправданного и незаконного использования этих мер. Вполне возможно назвать все эти средства и способы доказывания единым термином - «следственные действия», под которыми понимать как гласные, так и негласные способы получения информации.

В частности, закон должен позволять производство действий, связанных с нарушением тайны переписки, неприкосновенности жилища, собственности и частной жизни (обыск, выемка, освидетельствование, психиатрическая, судебно-медицинская экспертиза живого лица, прослушивание переговоров, перехват сообщений и др.) только с разрешения мирового судьи, к исключительной компетенции которого отнести контроль за соблюдением прав граждан и законности на предварительном следствии, санкционирование ареста, рассмотрение жалоб участников процесса на неправомерные действия органов, ведущих уголовный процесс, и иные решения, о которых будет упомянуто ниже.

Полагаем возможным, началом уголовно-процессуальной деятельности считать момент поступления в уполномоченный правоохранительный орган информации о незаконной деятельности и допустить с этого момента производство всех следственных действий, разумеется, при условии соблюдения ранее указанных процессуальных гарантий. Собранные органами предварительного расследования фактические данные должны предъявляться прокурору для принятия решения о предъявлении обвинения, либо о прекращении дальнейшего расследования. Если сведения о совершенном преступлении не нашли своего подтверждения, орган уголовного преследования обязан предоставить все результаты расследования в суд, который должен официально удостоверить факт окончания расследования и уведомить об этом лиц, чьи права и законные интересы были затронуты указанным расследованием. Суд

обязан пригласить этих лиц и разъяснить им право на ознакомление с касающимися их материалами, а также право на подачу жалоб и требований о компенсации за незаконно нарушенные права и иной ущерб, причиненный этим расследованием. Гражданам должно быть предоставлено право получать информацию о законченных в отношении них расследованиях, с официальным разъяснением причин и результатов его проведения.

Предъявление обвинения должно происходить в суде с участием сторон и представлять собой разъяснение обвиняемому прокурором сущности обвинения. Мировой судья знакомит привлеченное к уголовной ответственности лицо с его правами и обязанностями, осуществляет контроль за надлежащим обеспечением этих прав, и с учетом мнений обвинения и защиты определяет меру пресечения из перечня, предусмотренного в законодательстве. Если в отношении обвиняемого до этого было применено задержание, судья должен дать оценку законности его применения. Список мер пресечения должен быть расширен за счет дополнительных способов правоограничения, например, таких как - не покидать жилище после определенного часа, не посещать конкретно определенные места, не встречаться с отдельными лицами, не совершать по разумному усмотрению суда иных действий, пройти курс лечения от алкоголизма и т. д.

Дальнейшее расследование осуществляется соответствующим органом самостоятельно и заканчивается направлением материалов дела прокурору для решения вопроса о передаче дела в суд. Сроки досудебного производства должны быть ограничены разумными рамками. По истечении указанных сроков дело должно прекращаться, либо направляться прокурору для предания обвиняемого суду.

По окончании расследования, сторона защиты должна иметь возможность ознакомиться с материалами дела и приобщить к нему собранные ею фактические данные. После этого материалы дела в подшитом и пронумерованном виде должны быть переданы прокурору для направления дела в суд.

2. Развитие состязательности судопроизводства. Для полноценного и эффективного реформирования уголовного судопроизводства необходимо обеспечить реальное равенство сторон на досудебных стадиях процесса. С этой целью необходимо усилить правовой статус адвокатов. Необходимо запретить уголовное, гражданско-правовое и административное преследование адвокатов за действия, осуществляемые в соответствии с законом, профессиональными обязанностями и этическими нормами. Запретить вторжение в сферу адвокатской тайны посредством методов, используемых в правоохранительной деятельности, гарантировав неприкосновенность переписки, документации, телефонных переговоров, служебных помещений и жилища адвокатов. Необходимо прямо предусмотреть в законе запрет на привлечение адвокатов для сотрудничества на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими правоохранительную деятельность, а также отказаться от практики ограничения допуска адвокатов к делам, имеющим гриф секретности. В последнем случае вполне достаточно обязывать адвокатов хранить полученную ими при производстве по делу информацию в тайне, согласно порядку, определенному в законодательстве.

Нужно решить вопрос о проведении альтернативных судебных экспертиз по инициативе стороны защиты, создав для этого необходимые организационные и процессуальные условия. Расширить полномочия защиты, предоставив адвокатам право собирать фактические данные по делу, в том числе с привлечением

частных детективных служб. Необходимо более четко определить правовые основы частной детективной и охранной деятельности. Считаем целесообразным сохранить правовое положение непрофессиональных защитников в уголовном процессе.

Защита по уголовным делам должна остаться в компетенции коллегий адвокатов. Огосударствление адвокатуры считаем неприемлемым. Необходимо усовершенствовать систему оказания правовой помощи, оплачиваемой за счет государственного бюджета, предусмотрев достаточное и справедливое финансирование труда защитников, а также надлежащий контроль за качеством, выполняемой ими работы и соблюдением правил профессиональной этики. Предлагаем создать при коллегиях адвокатов органы по контролю за качеством правовой помощи, оказываемой за счет государственного бюджета, в состав которых включить представителей гражданского общества. Для усовершенствования системы финансирования такой правовой помощи необходимо предусмотреть создание единого бюджетного администратора в лице Министерства юстиции, а также создание специализированных юридических консультаций, адвокаты которых будут работать только по делам этой категории и получать фиксированную заработную плату в размере сопоставимом с заработной платой государственных обвинителей, а также иметь соответствующие социальные гарантии.

Необходимо продолжить совершенствование института судебной экспертизы, обеспечив состоятельность в процессе доступа к научным исследованиям. При этом гарантии объективности и научной достоверности результатов таких исследований должны быть закреплены в законодательстве, регулирующем организацию экспертной деятельности. Эксперты должны состоять в независимом профессиональном сообществе, формируемом на основе четких требований к квалификации и добросовестности его членов.

3. Развитие восстановительного правосудия и ювенальная юстиция. Необходимо должным образом регламентировать в законодательстве порядок прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон. Считаем необходимым предусмотреть в процессуальной форме обязательное прекращение дела за примирением сторон при наличии соглашения об этом между потерпевшим и обвиняемым на любой стадии уголовного процесса до вынесения приговора по делу. Кроме этого, закрепить в законе возможность использования различного рода медиативных процедур с участием представителей профессиональных медиаторов.

Процессуальное закрепление факта прекращения дела за примирением сторон следует отнести к компетенции мирового судьи, осуществляющего контроль за соблюдением прав граждан и законности на предварительном следствии, если примирение произошло на досудебных стадиях процесса, либо судьи, рассматривающего дело по существу, если такое согласие возникло в судебных стадиях.

Сохранившийся с советских времен репрессивный дух отечественного уголовного процесса до сих пор неоправданно суров по отношению к несовершеннолетним, оказавшимся в орбите уголовно-правовых отношений. В этой связи представляется необходимым не только дальнейшее развитие ювенальных судов, которые в обязательном порядке должны быть укомплектованы юристами, прошедшими специальную подготовку и обладающими знаниями о возрастной специфике несовершеннолетних. Следует обратить внимание на развитие альтернатив уголовному преследованию и наказанию в виде лишения свободы. Необходимо дальнейшее совершенствование службы социальных работников.

4. Институт сделки о признании вины. Для того чтобы разгрузить правоохранительную и судебные системы следует рассмотреть вопрос о введении института сделки о признании вины, гарантировав при этом соблюдение прав человека, принципов справедливого уголовного процесса и создание системы мировой юстиции.

Очевидно, следует внести необходимые дополнения и изменения в уголовное законодательство, определяющие предмет и последствия заключения такой сделки. По нашему мнению, сделка должна строиться на добровольном признании обвиняемым своей вины, сделанном после ясного и четкого разъяснения его прав, а также сущности и объема предъявленного обвинения, в присутствии адвоката и после разъяснения мировым судьей правовых последствий заключения сделки. Сделка должна происходить в судебном заседании с обязательным участием самого обвиняемого, его защиты, прокурора, потерпевшего, гражданского истца и ответчика. Стороны должны иметь возможность выдвигать приемлемые с точки зрения закона условия, в том числе о конкретном размере наказания. Несогласие кого-либо из перечисленных выше участников процесса с заключением сделки должно повлечь за собой продолжение производства по делу и рассмотрение его по существу в общем порядке. Констатировать факт заключения сделки о признании вины должен мировой судья, осуществляющий контроль за соблюдением прав граждан и законности на предварительном следствии, разумеется, если все необходимые процедуры были соблюдены. Одновременно с вопросом о заключении сделки должен быть разрешен заявленный по делу гражданский иск. Отсутствие возможности для урегулирования этого вопроса является основанием для отказа в заключении сделки о признании вины. Необходимо четко

описать в законе порядок и последствия отказа от сделки о признании вины, после ее заключения.

Следует отметить, что судебная сделка позволит отказаться от дискуссии о необходимости введения упрощенных форм уголовного процесса, поскольку предлагаемый институт снимет нагрузку с правоохранительной и судебной систем, при этом, с одной стороны, создаст реальные условия для процессуальной экономии, а с другой, сделает незыблемым основной комплекс гарантий прав человека в уголовном процессе.

5. Отказ от инквизиционных атавизмов репрессивного уголовного процесса. Предлагаем отказаться от деления оснований прекращения уголовного дела на реабилитирующие и нереабилитирующие, отнеся все основания к реабилитирующим. Кроме этого, считаем необходимым отказаться от института возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования из главного судебного разбирательства и последующих стадий уголовного процесса.

Само понятие нереабилитирующих оснований произрастает из средневекового института «оставления в подозрении», что в современном мире, где вопрос о виновности или невиновности решается в суде и только судом может быть определен размер и вид наказания, просто неуместно. Поражение в правах, возникающее в связи с существованием нереабилитирующих оснований, ведет к стигматизации лиц, побывавших в орбите уголовного процесса, ограничивает их потенциальные гражданские возможности, ведет к криминализации общества и способствует коррупции среди правоохранительных органов. В этой связи считаем необходимым внести соответствующие изменения не только в уголовно-процессуальное, но и иное законодательство.

Возвращение уголовных дел для дополнительного расследования из главного судебного разбирательства есть атавизм советского уголовного процесса, который до сих пор используется органами уголовного преследования при завуалированном содействии судебной системы для восполнения пробелов в доказательственной базе. Дополнительное расследование, как правило, является «вторым шансом» для выигрыша дела стороной обвинения, но не защиты, поскольку в режиме следствия эта сторона весьма ограничена в своих возможностях и скорее является объектом правоприменения, чем его полноценным субъектом. Поэтому полагаем необходимым в целях полноценной, а не декларативной реализации принципов презумпции невиновности и равенства сторон в уголовном процессе, полностью отказаться от этого устаревшего и скомпрометировавшего себя института. При этом вполне возможно оставить эту процессуальную возможность для стадии предания обвиняемого суду прокурором, а также в результате предварительного слушания дела.

6. Реформа суда присяжных в уголовном процессе. Важнейшим направлением правовой реформы в Республике Казахстан является дальнейшее усиление независимости судебной системы, объективности и беспристрастности рассмотрения уголовных дел. Для достижения этих целей полагаем целесообразным продолжить совершенствование института народного представительства при отправлении правосудия и, в частности, суда с участием присяжных заседателей в уголовном судопроизводстве. Суд присяжных в Казахстане показал свою жизнеспособность и потенциал, продемонстрировал, что страхи и опасения, имевшие место перед его внедрением, оказались надуманными и неверными.

Для повышения эффективности суда присяжных полагаем необходимым перейти к англо-американской модели такого суда, предоставив разрешение вопроса факта непосредственно самим

представителям народа в совещательной комнате без участия профессиональных судей.

Очевидно, что подсудность суда присяжных должна быть расширена, поскольку древнее право на суд равных можно обеспечить только возможностью народного участия при разрешении значительного количества уголовных дел. Каждому гражданину должно быть предоставлено право требовать рассмотрения его дела судом присяжных, как на этапе следствия, так и в период предварительного судебного слушания. Это право должно разъясняться при предъявлении обвинения, при окончании расследования и перед началом главного судебного разбирательства. Права сторон при формировании коллегии присяжных должны быть уточнены и расширены. Так, в частности, стороны должны иметь возможность непосредственно задавать вопросы кандидатам в присяжные заседатели, количество немотивированных отводов должно быть увеличено. Кроме этого, следует предусмотреть применение открытой и понятной для сторон процедуры случайной выборки из общего списка кандидатов в присяжные заседатели, подлежащих включению в предварительный состав коллегии. Присяжные должны присутствовать при оценке допустимости доказательств, если этот вопрос возник в связи с жалобами подсудимых на пытки и иное жестокое обращение.

7. Совершенствование судебных стадий уголовного процесса. Необходимо вернуться к классической системе стадий уголовного процесса и предусмотреть использование по мере необходимости всех форм пересмотра судебных решений в том виде, в котором они исторически сложились в большинстве развитых государств, а именно понимать под апелляционным производством повторное рассмотрение дела в полном объеме, в кассационном порядке пересматривать решения судов только в объеме поданных

жалоб (протестов), т.е. по вопросам права, а к надзорному производству отнести ревизию ранее принятых по делу судебных решений только на предмет соблюдения требований законодательства, без пересмотра вопросов факта, также в объеме поданных жалоб и протестов только в сторону улучшения положения осужденного.

Разумеется, перечисленные стадии должны применяться далеко не по всем категориям уголовных дел и не во всех случаях. Апелляционное и кассационное производства следует сделать возможными по всем категориям уголовных дел. В законе следует предусмотреть ограничения на пересмотр решений, вынесенных судом с участием присяжных заседателей. Оправдательные приговоры суда присяжных не должны быть пересмотрены. Очевидно, что вердикт присяжных не может быть отменен в порядке кассации или надзора. Такого рода дела должны обжаловаться (опротестовываться) в кассационном порядке, и в случае отмены приговора с последующим обязательным пересмотром новым составом суда присяжных и лишь по ограниченному перечню оснований.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АРБИТРАЖАХ (ТРЕТЕЙСКИХ СУДАХ) В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

I. Совершенствование гражданского законодательства

Действующее в Республике Казахстан гражданское законодательство, отражающее переход казахстанской экономики от централизованной – к обществу, развивающемуся по пути построения рыночной экономики, гражданского общества и правового государства, в своем эволюционном развитии прошло три основных этапа: начальный этап становления (1989-1993 гг.), этап резкого ускорения экономической и правовой реформы (1994-2000 гг.) и этап экономической и правовой стабилизации (начавшийся с 2001 г.).

Современное гражданское законодательство, созданное за семнадцать лет со дня независимости Республики Казахстан практически с нуля, в целом представляет собой сложную внутренне непротиворечивую систему взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга правовых норм. По многим вопросам гражданское законодательство Казахстана является наиболее прогрессивным по сравнению с законодательством других стран СНГ, с которыми республика практически одновременно начала проведение экономических и правовых реформ.

Ныне действующий Гражданский кодекс РК готовился на основе Модельного ГК для стран СНГ, одобренного Межпарламентской ассамблеей этих стран, и Гражданского кодекса Нидерландов в течение ряда лет и был принят в два этапа: 27 декабря 1994 г. была принята Общая часть, а 1 июля 1999 г. – Особенная часть.

Гражданский кодекс, являясь крупнейшим кодификационным актом Республики Казахстан, впитал в себя новейшие идеи современного гражданского права, заложил основные принципы регулирования товарно-денежных отношений: равенство форм собственности и её неприкосновенность, свобода договора, равенство субъектов гражданского оборота. На его основе был сформирован основной пакет законов, создавших условия для развития рыночной экономики. Кодекс фактически возродил в Казахстане частное право.

Практический опыт применения Гражданского кодекса свидетельствует, что подавляющее большинство его норм содействует развитию экономики и иных гражданских отношений в направлении создания на правовой основе современного цивилизованного социально и этнически объединенного общества. В настоящее время нет необходимости менять основную концепцию ГК, поскольку в Казахстане продолжает развиваться рыночная экономика. В то же время следует учитывать этап, на котором находится развитие рыночной экономики в Казахстане.

В то же время следует продолжить совершенствование институтов и норм ГК, не забывая о необходимости максимального сохранения стабильности гражданского законодательства, как важного условия развития экономики. Применение ГК выявляет его некоторые пробелы, несогласованные и даже противоречивые предписания. Некоторое ухудшение норм проявилось вследствие внесения в ГК некоторых непродуманных изменений сугубо ведомственного характера. К сожалению, на современном этапе развития гражданского законодательства наметилась негативная тенденция ведомственного законотворчества в области регулирования отдельных видов предпринимательской деятельности.

Общая тенденция развития гражданского законодательства заключается в усилении публичных начал в регулировании экономических отношений, в усилении вмешательства государства в частнопредпринимательскую деятельность, во внедрении корпоративного управления экономикой. Определение пределов такого вмешательства напрямую зависит от политики государства в определенный период. Однако как будет реализовываться такая политика – в законном порядке или волюнтаристически произвольно, целиком зависит от той правовой базы, которая имеется в данном обществе. Если в государстве существует разветвленная структурно организованная система гражданского законодательства, произвольное и волюнтаристическое изменение политики государства крайне затруднено. Поэтому именно от силы и действенности гражданского права зависит установление пределов вмешательства государства в частную предпринимательскую деятельность.

На современном этапе можно определить два основных направления совершенствования гражданского законодательства:

1) совершенствование Гражданского кодекса РК;

2) совершенствование законодательных актов, вытекающих из ГК и регулирующих отдельные виды экономических отношений.

1. Совершенствование Гражданского кодекса Республики Казахстан

а) Теоретические положения: расширение диспозитивных норм, соотношение ГК с отраслевыми законодательными актами, разграничение отказа от права и неосуществления права.

В первую очередь необходимо провести ревизию всех статей, сократив число императивных норм. Так, следует пересмотреть весь состав императивных норм ГК, преобразовав те предписания, которые

не связаны с государственными (публичными) интересами, в нормы диспозитивные путем включения в тексты соответствующих норм слов «если иное не предусмотрено соглашением сторон».

Требуют дальнейшей доработки положения ГК об основных началах (принципах) гражданского права, имеющих большое практическое значение в законодательной деятельности и правоприменении, в том числе судебной практике рассмотрения гражданско-правовых споров.

Целесообразно с учетом судебной практики детализировать в ГК формы злоупотребления правом, отнеся к их числу недобросовестное поведение, причиняющее неблагоприятные последствия иным лицам, а также закрепления положений о том, что никто не может извлекать выгоды из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Необходимо провести оптимизацию соотношения между гражданским правом и другими отраслями права с учетом соотношения публично-правовых и частноправовых интересов, при этом определив, что отношения, затрагивающие вопросы национальной безопасности, относятся к сфере публично-правовых отношений и не могут регулироваться договорно-правовыми методами. Важно определить место и роль государства в гражданско-правовых отношениях, разграничить частные и публичные функции и отказаться от государственного иммунитета в частноправовых отношениях.

б) Субъекты гражданского права: необходимо введение института банкротства гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, уточнение понятия банкротства и процедур банкротства, исключение возможности создания некоммерческой организации в организационно-правовой форме АО, ликвидация

института государственных предприятий и права хозяйственного ведения и оперативного управления.

Целесообразно ввести в гражданское законодательство Республики Казахстан институт банкротства физических лиц. Практика признания субъектами банкротства не только индивидуальных предпринимателей, но и физических лиц распространена в мире (США, Германия и др.) и позволяет физическому лицу получить освобождение от долгов после завершения процедур банкротства, а кредиторам – получить удовлетворение своих требований в соответствии с очередностью и пропорционально сумме требований.

Серьезному пересмотру следует подвергнуть нормы, касающиеся правового статуса акционерных обществ. Необходимо продуманно урегулировать вопросы переходного этапа. В связи с этим необходимо идентифицировать нормы, которые по своему содержанию нецелесообразны для ГК, и должны содержаться в законе об акционерных обществах. При этом ряд вопросов правового статуса АО должен быть действительно регламентирован на уровне ГК (взаимоотношения акционеров и общества, фидуциарная ответственность должностных лиц АО, отношения между самими акционерами и др.).

Следует концептуально решить вопрос о возможности использования организационно-правовой формы акционерного общества для создания некоммерческих организаций, ибо подавляющее большинство норм законодательства об акционерных обществах рассчитано именно на коммерческие организации и в них не проводится никакой дифференциации между коммерческими и некоммерческими акционерными обществами.

Требуют обсуждения вопросы целесообразности существования на современном этапе институтов государственных предприятий и права хозяйственного ведения и оперативного управления. Представляется необходимой поэтапная ликвидация институтов государственных предприятий и права хозяйственного ведения и оперативного управления как необходимая мера повышения эффективности использования государственного имущества.

Представляется своевременным включение понятия аффилированных связей (сделок между аффилированными лицами) в Гражданский кодекс. Важно дать общее понятие таких сделок, подчеркнуть, что они не запрещаются законом, но в установленных случаях подлежат предварительной проверке. Установление факта аффилированности должно быть введено в закон в качестве основания признания сделки недействительной по требованию лица, правомерные интересы которого нарушаются такой сделкой. Кроме того, из действующего законодательства необходимо исключить понятия «взаимозависимые» и «взаимосвязанные», используемые в гражданском законодательстве наряду с понятием «аффилированные».

в) Объекты гражданских прав: необходимо уточнение понятия недвижимого имущества как вещи, введение понятия кондоминиума как самостоятельного объекта недвижимости, уточнение процедуры регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с недвижимым имуществом, исключение из определения предприятия как имущественного комплекса указания на то, что оно признается недвижимостью, уточнение понятия интеллектуальной собственности и нераскрытой информации как объектов гражданских прав.

Необходимо концептуально переработать положения ГК о ценных бумагах. Отказ от бумажной формы акций и иных видов

ценных бумаг и переход к электронной системе учета акционеров и владельцев иных видов ценных бумаг требуют разработки и обоснования режима оборота «бездокументарных» ценных бумаг, ибо режим ценных бумаг, предполагающих бумажную форму эмиссии ценных бумаг, не отвечает сущности оборота бездокументарных ценных бумаг, представляющих собой электронную систему учета.

Необходимо пересмотреть возможности рынка ценных бумаг и вернуть в правовое поле «чеки» и «векселя». Исключению векселя из категории ценных бумаг способствовало отсутствие тщательного и обоснованного экономического анализа того, какие выгоды может принести вексельное обращение для экономики Казахстана, а также непонимание или неправильное понимание правовой природы ценной бумаги. Необходимо признать, что определение ценной бумаги, закрепленное в п. 1 ст. 129 ГК, по своей сути соответствует теории гражданского права и мировой практике правового регулирования делового оборота.

г) Сделки. Требуется концептуальный пересмотр норм Гражданского кодекса о признании сделки недействительной, решение конфликтных вопросов о соотношении механизма признания сделок недействительными и механизма истребования имущества у добросовестного или недобросовестного приобретателя, последствий заключения сделки или ряда сделок на основании первоначальной сделки, признанной впоследствии недействительной.

ГК не предусматривает норм о ничтожных сделках, исходя из концепции признания всех сделок оспоримыми. Но при этом необходимо более четко урегулировать вопросы несовершенных (незаключенных) договоров (содержащих нарушение законодательно установленных требований к участникам и сторонам договора, порядку заключения, регистрации, содержанию и т. д., которое не

позволяет признать договор заключенным), их соотношение с недействительными сделками. Следует проработать вопрос о целесообразности закрепления в общих положениях о недействительности сделок возможности предъявления требований о применении последствий недействительных сделок к случаям несовершенных (незаключенных) договоров, которые могут заявляться любым заинтересованным лицом.

При этом ГК следует дополнить правилом о возложении на недобросовестную сторону недействительной сделки ответственности в виде возмещения другой стороне сделки в полном объеме убытков, связанных с недействительностью сделки. При этом ответственность должна возлагаться как в случаях, когда сторона знала об основании недействительности, так и в случаях, когда она о них не знала и не должна была знать, однако основание недействительности вызвано обстоятельствами, за которые данная сторона отвечает или несет риск их наступления. Исключения из этого правила, касающиеся возможности ограничить размер ответственности недобросовестной стороны лишь реальным ущербом, могут быть установлены только ГК или законом. При этом не должно допускаться полное освобождение недобросовестной стороны недействительной сделки от ответственности в виде возмещения убытков.

Кроме того, необходимо уточнить в Гражданском кодексе состав вещных прав, режим использования их отдельных видов, а также концептуально решить вопрос о возможности возникновения вещных прав из договора.

д) Обязательственное право: способы обеспечения обязательства необходимо дополнить нормами о банковской гарантии, ввести залог банковского вклада.

В параграф 4 главы 18 ГК «Гарантия и поручительство» по инициативе Национального банка РК были внесены изменения: понятие «гарантия» было названо «поручительством» и наоборот, что противоречит логике всей системы способов обеспечения исполнения обязательств. Решить возникшую в результате проблему можно, объединив нормы о поручительстве и гарантии в один раздел о поручительстве.

Банковская гарантия как вид банковской возмездной услуги широко применяется в международной банковской практике во многих странах, признающих унифицированные правила МТП о банковских гарантиях по первому требованию и о договорных банковских гарантиях. Данный вид обеспечения предлагался в Модельном кодексе и в первоначальных проектах ГК. Введение правового регулирования банковской гарантии даст возможность расширения банковских услуг, а также позволит ввести в имущественный оборот новый вид обеспечения, характеризующийся высокой надежностью, абстрактностью и независимостью от обеспеченного обязательства, что в свою очередь будет способствовать развитию имущественного оборота Казахстана, внедрению общепринятых способов обеспечения.

Необходимо с учетом современного развития законодательства о договорах концептуально доработать нормы Гражданского кодекса об одностороннем расторжении договоров, соотношении одностороннего отказа от договора с расторжением договора, с изменением или расторжением договора.

е) Изменения в Особенную часть ГК. Необходимость совершенствования ГК как основного фундаментального законодательного акта в сфере частного права требует внесения некоторых изменений и в его Особенную часть, прежде всего потому,

что в действующей Особенной части ГК проявились за годы ее действия некоторые существенные положения, явно ослабляющие согласованность отдельных звеньев общего механизма правового регулирования частноправовых отношений. Прежде всего, несогласованности появились в финансовой сфере. Некоторые институты, охватывающие частные отношения при осуществлении банковской деятельности, остались незатронутыми нормами ГК и вообще нормами казахстанского гражданского законодательства. Сюда, в частности, относятся расчеты между участниками гражданского оборота (в этой связи следует отметить, что специальный Закон о платежах и переводах денег от 29 июня 1998 г. регулирует не столько расчеты как таковые, сколько внутрибанковскую организацию таких расчетов). Целесообразно с учетом практики пересмотреть нормы, относящиеся к договорам банковского обслуживания и режиму банковских счетов.

Требует дальнейшей доработки правовое регулирование банковских договоров. Следует отметить, что количество противоречий в Гражданском кодексе резко возросло после принятия в 1999 году Особенной части, прежде всего потому, что несколько статей главы 36, главы 37 («Финансирование под уступку денежного требования») и 38 («Банковское обслуживание») готовились в основном специалистами Национального банка, которым удалось преодолеть возражения специалистов гражданского права по этим главам. Так, например, статья 715 явно смешивает договор займа с депозитным договором; параграф 4 главы 38 называется «Банковский вклад», но ни разу не применяет термин «депозит», о котором упоминает лишь статья 715 ГК, путая его с займом. Пункт 2 статьи 758 предусматривает право граждан указывать, кому может быть выдан вклад в случае смерти вкладчика, но в такой форме, которая полностью противоречит правилам наследственного права.

В связи с этим целесообразно с учетом практики пересмотреть нормы, относящиеся к договорам банковского обслуживания и режиму банковских счетов. В ходе дальнейшего совершенствования гражданского законодательства в ГК необходимо восстановить главы о банковских расчетах.

Следует решить вопрос о правовом регулировании договоров о безвозмездном оказании услуг и предусмотреть в Гражданском кодексе специальные нормы о таких договорах.

Необходимо обсудить целесообразность разработки и дополнения ГК нормами об агентском соглашении как широко применяемого в имущественном обороте договорного института.

В совершенствовании нуждается также правовое регулирование отношений, возникающих при причинении вреда физическим и юридическим лицам действиями (бездействиями) судов, правоохранительных органов и иных государственных органов и организаций, а также их должностных лиц, в тех случаях, когда возмещение причиненных убытков осуществляется за счет средств государства, в том числе при незаконном привлечении к уголовной ответственности за нарушение прав в сфере государственной регистрации прав на недвижимость.

В частности, одним из возможных способов решения задачи обеспечения имущественных прав участников гражданского оборота, которым причинен вред действиями регистрирующих органов, необходимо признать создание гарантийных фондов за счет отчислений из сумм, поступивших за государственную регистрацию. Опыт создания гарантийных фондов имеет большое распространение в мировой практике, соответствует введению титульной регистрации

прав на недвижимость в Республике Казахстан, отвечает интересам участников гражданского оборота и способствует его стабилизации.

В связи с введением частной собственности на земельные участки и иную недвижимость, увеличением ее оборота возросли риски участников гражданского оборота, обусловленные недобросовестностью отдельных лиц. В настоящее время гражданское законодательство в большей мере обеспечивает вещно-правовую защиту прав собственника, утратившего права на недвижимость в результате неправомерных действий третьих лиц. Права добросовестных приобретателей в большей мере обеспечиваются обязательственно-правовыми мерами. Однако такие меры неэффективны в тех случаях, когда нельзя взыскать убытки с виновного лица, в результате чего уменьшается стабильность гражданского оборота и увеличиваются риски его участников. В связи с изложенным необходимо признать, что в гражданском законодательстве должны быть предусмотрены нормы, в соответствии с которыми обеспечивался бы баланс интересов собственника имущества, утратившего права на недвижимость в результате неправомерных действий третьих лиц, и добросовестного приобретателя. С этой целью необходима разработка Концепции защиты прав добросовестного приобретателя недвижимости и внесение соответствующих изменений и дополнений в гражданское законодательство.

2. Совершенствование законодательных актов, вытекающих из гражданского кодекса

В связи с изменениями, которые необходимо внести в Гражданский кодекс, внесение соответствующих изменений и дополнений потребуются в законы о хозяйственных товариществах, о государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации

филиалов и представительств, о жилищных отношениях, о товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью, о платежах и переводах денег, об особом статусе Алматы, о сельской потребительской кооперации, о некоммерческих организациях, об акционерных обществах, о банкротстве, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об инвестициях, о финансовом лизинге, о франчайзинге, о долевом участии в жилищном строительстве и другие законодательные акты.

Кроме того, необходимо концептуально решить вопрос об унификации законодательства о хозяйственных товариществах.

Необходимо придать самое серьезное значение дальнейшему приведению нормативных правовых актов, определяющих право интеллектуальной собственности, в полное соответствие с международными конвенциями в этой области.

В настоящее время действует уже третий по счету законодательный акт о банкротстве – Закон Республики Казахстан от 21 января 1997 г. № 67-І «О банкротстве», в который неоднократно вносились изменения. Вместе с тем правовое регулирование процедур банкротства нуждается в дальнейшем совершенствовании. Существуют некоторые противоречия в понятийном аппарате, недостаточно урегулированы особенности банкротства индивидуальных предпринимателей.

II. Развитие гражданского процессуального законодательства³⁸

Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан явился кодексом, одним из первых на постсоветском пространстве

³⁸ Авторы подраздела по развитию гражданского процессуального законодательства – к. ю. н. Акимбекова С.А., Тлегенова Ф.А.

унифицировавшим гражданское судопроизводство. Концепция развития гражданского процессуального законодательства предусматривает дальнейшее совершенствование механизма защиты прав и охраняемых законом интересов. Опираясь на вышеизложенное, следует выработать развернутую систему гражданских процессуальных норм, позволяющих полноценно осуществлять функцию защиты законных интересов и прав граждан, организаций, исходя при этом из принципа равенства всех перед законом, права на справедливое и гласное судебное разбирательство компетентным и независимым судом, учрежденным в соответствии с законом.

В целях дальнейшего совершенствования гражданского процессуального законодательства необходимо исключить особое исковое производство из системы гражданского судопроизводства, однако следует разработать правовые институты «исков: групповые, косвенные, неопределенного круга лиц», которые существуют за рубежом (например, в Германии) для защиты прав потребителей. Возможно создание специального органа для разрешения подобных дел.

Требуется разработка системного подхода в определении соотношения принципов диспозитивности и законности, состязательности и объективной истины, законности и процессуальной экономии.

В целях обеспечения конституционных прав граждан необходимо проработать вопрос о введении в Казахстане наряду с государственным исполнением решений суда института частного исполнения. При этом необходимо определить их организационную основу, порядок взаимодействия с государственным аппаратом, категорию дел, подлежащих исполнению в частном производстве и

порядок финансирования деятельности частных судебных исполнителей. Особое внимание следует уделить порядку исполнения судебных решений по гражданским делам, и этот вопрос связан не столько с введением института частного исполнения, сколько с процедурами обеспечения судебных решений.

III. Развитие законодательства об арбитражах (третейских судах)

Альтернативные процедуры разрешения споров (АПРС) получают все большее распространение в международной практике. Ранее выделялись три основных вида АПРС: 1) переговоры (negotiation) – урегулирование спора непосредственно сторонами без участия иных лиц; 2) посредничество (mediation) – урегулирование спора с помощью независимого нейтрального посредника, который способствует достижению сторонами соглашения; 3) арбитраж (arbitration) – разрешение спора с помощью независимого нейтрального лица – арбитра, который выносит обязательное для сторон решение.

Следует отметить, что наибольшее развитие из АПРС во всем мире получил арбитраж (arbitration). Эта форма защиты гражданских прав наряду с судом получила закрепление в Гражданском кодексе Республики Казахстан (п. 1 ст. 9).

В истории развития законодательства об арбитраже (третейских судах) в Казахстане можно выделить три этапа:

1) этап становления арбитражей (1993-1999 гг.). В то время действовало Типовое положение о третейском суде, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 4 мая 1993 г. № 356. В те годы третейское разбирательство медленно, но неуклонно развивалось, проблемы если и возникали, то не самые

острые. Одной из таких проблем были взаимоотношения с Генеральной прокуратурой, которая пыталась опротестовать решения третейских судов по существу;

2) этап развала и уничтожения арбитражных судов (1999-2004 гг.), поскольку принятый 1 июля 1999 г. новый Гражданский процессуальный кодекс РК не содержал в себе нормы, предусматривающей принудительное исполнение государственными судами решений третейских судов. Между тем принудительное исполнение решений третейского суда государственными судами является краеугольным камнем эффективности третейского разбирательства.

После принятия ГПК судебная практика пошла вразнос. Чтобы исправить ситуацию, Верховный суд принял Нормативное постановление № 14 от 19 октября 2001 г., которым обязал суды выносить определения о принудительном исполнении решений третейских судов. Однако против этого постановления выступили Генеральная прокуратура и Министерство юстиции при открытой поддержке Правительства Республики Казахстан. В результате Верховный суд вынужден был приостановить действие своего нормативного постановления;

3) этап после принятия арбитражных законов (2005 г. по настоящее время). 28 декабря 2004 г. были приняты Закон «О третейских судах», Закон «О международном коммерческом арбитраже» и Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности третейских судов и арбитражей», сыгравшие большую роль в возрождении арбитражных судов в Казахстане.

Процедуры рассмотрения споров одинаковы и в третейском суде, и в международном коммерческом арбитраже. Поэтому при работе над проектами была предпринята попытка сделать один Закон, но по разным причинам она не удалась. Необходимо иметь в виду, что понятия «третейский суд» и «арбитражный суд» – это одно и то же. Разграничение компетенции между третейским судом и международным коммерческим арбитражем проводится не между конкретными арбитражными органами, а по признаку резидента: споры между резидентами рассматриваются третейским судом, споры между сторонами, хотя бы одной из которых является нерезидент, рассматриваются международным коммерческим арбитражем. Поэтому любой арбитражный (третейский) суд рассматривает любые споры, то есть выступает или как третейский суд, или как международный арбитраж. Если стороны – резиденты РК, он применяет Закон о третейском суде, если хотя бы одна из сторон нерезидент, применяется Закон о международном коммерческом арбитраже.

Как показывает опыт стран СНГ, в отличие от международной практики, законодатель в этих странах пошел по пути принятия двух законов. В перспективе в Казахстане вполне возможно и целесообразно принятие единого закона.

В настоящее время дальнейшее совершенствование законодательства Республики Казахстан об арбитражах (третейских судах) должно вестись по трем основным направлениям:

- 1) снятие необоснованных ограничений в компетенции третейских судов, а именно исключение из Закона о третейских судах норм о запрете на рассмотрение в третейском суде споров, по которым затрагиваются интересы государства, государственных предприятий, естественных и доминирующих монополистов. Согласно

Законам РК «О третейских судах» и «О международном коммерческом арбитраже» третейский суд (арбитраж) рассматривает только споры, возникающие из гражданско-правовых договоров. При этом ограничение компетенции третейского суда в отличие от арбитража состоит в том, что третейским судам в соответствии с п. 4 ст. 7 Закона о третейских судах не подведомственны споры, по которым затрагиваются интересы государства, государственных предприятий, несовершеннолетних лиц, лиц, признанных в порядке, установленном законом, недееспособными, лиц, не являющихся участниками третейского соглашения, споры из договоров о предоставлении услуг, выполнении работ, производстве товаров субъектами естественных монополий, субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке товаров и услуг, а также по делам о банкротстве, за исключением случаев, предусмотренных законами РК.

Здесь можно говорить о необоснованных ограничениях деятельности третейских судов, их дискриминации по сравнению с международным коммерческим арбитражем. Так, например, национальные компании необоснованно лишены возможности рассмотрения споров с казахстанскими компаниями в арбитраже, поскольку такие споры должны рассматриваться в порядке третейского разбирательства, а значит, существует большой риск, что государственные суды отменят такие решения третейского суда, ссылаясь на то, что в споре с нацкомпанией были затронуты государственные интересы. При этом любой нерезидент сможет включить в такой же контракт с нацкомпанией оговорку и отдать свой спор по контракту на рассмотрение независимому арбитражу. На практике наличие подобных ограничений очень серьезно тормозит развитие третейских судов;

2) исключение из перечня оснований для обжалования решений третейских судов такого основания, как противоречие принципу законности. Необходимо исключить из подпункта 5) п. 2 ст. 44 Закона о третейских судах упоминание о принципе законности. Возможность отмены решения третейского суда по основанию нарушения принципа законности противоречит сущности третейского разбирательства. Ведь принцип законности – это соблюдение всех нормативных правовых актов (подпункт 2) ст. 4 Закона о третейских судах). На практике это означает, что государственный суд может отменить решение третейского суда в случае малейшего на взгляд государственного суда нарушения любого приказа министерства или любого решения районного акима. Не говоря о наличии большой коррупционной составляющей, это противоречит основному принципу третейского разбирательства: что оно не может быть пересмотрено по существу. На этом принципе построено третейское разбирательство во всем мире и это запрещено во всех международных документах.

Недаром подобного основания отмены решения нет в Законе о международном коммерческом арбитраже, основанном на Типовом законе о международном торговом арбитраже ЮНСИТРАЛ. В конце концов, это просто унижительно, когда в Законе, написанном для иностранцев, нет таких ограничений, которые установлены для граждан Республики Казахстан.

3) исключение из действующих Законов о третейских судах и о международном коммерческом арбитраже ограничений полномочий третейских судов (арбитражей) рассмотрением лишь договорных споров (т. е. споров, возникающих из гражданско-правовых договоров).

*ПОДОПРИГОРА Роман Анатольевич, д.ю.н.,
профессор Каспийского общественного университета,*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Еще совсем недавно административное право как отрасль права не привлекала внимания ни юристов, ни политиков, ни широкой общественности, ни организаций-грантодателей, во всяком случае, в Казахстане. Все усилия и внимание были обращены на другие отрасли права: гражданское и уголовное право, уголовно-процессуальное и трудовое право и т. д.

К административному праву относятся как к отрасли, которая вроде бы и нужна, но не в такой степени, чтобы уделять ей много внимания и посвящать ей мероприятия.

Однако события, которые происходили и происходят в политико-правовой деятельности, заставляют вспомнить о важности административного права. К таким событиям относятся:

- проводимая в стране административная реформа, в которой тон задают не юристы, а экономисты и финансисты. Спустя некоторое время после принятия решения об административной реформе, обнаружилось, что и в нормотворческой, и в правоприменительной деятельности нет четкого понимания, что считать компетенцией, государственной функцией, а что – государственной услугой, чем контроль отличается от надзора и т. д.

Понадобилось специальное разъяснение Конституционного совета³⁹ по вопросам организации государственного управления. Хотя

³⁹ См: Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта

правильнее было бы сначала определиться с такими категориями, а потом принимать решения об административной реформе.

- функционирование государственной службы. Несмотря на все предпринимаемые меры, государственная служба остается неэффективной и затратной.
- коррупция, которая пронизывает государственный аппарат, и в борьбе с которой огромное значение имеют административно-правовые инструменты.
- репрессивный характер законодательства об административных правонарушениях. Если раньше никто не заглядывал в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) по причине смехотворных штрафов и других взысканий, то сегодня КоАП стал очень востребованным актом: санкции выражаются в сотнях тысяч тенге и других неблагоприятных последствиях (запрет деятельности организаций);
- рост публичных споров между гражданами и их ассоциациями с одной стороны и государственной администрацией с другой.
- проникновение новых технологий в государственное управление и необходимость их надлежащей правовой регламентации.

Некоторые из этих событий уже оказали влияние на те дискуссии, которые ведутся сегодня и внутри Казахстана и за его пределами, о чем свидетельствует наш форум. Другие еще ждут своего внимания.

К вызовам времени административисты Казахстана оказались не готовы. В сфере науки административного права ничего достойного

3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления» // Казахстанская правда, 2008, 30 октября.

внимания не происходит. По-прежнему административно-правовая тематика не является привлекательной для ученых, студентов, магистрантов.

Дефицит существует и на поле издательской деятельности. Литература по административному праву редко попадает на глаза на книжных полках.

Хочется надеяться, что пробуждение административного права даст толчок его развитию, решению проблем, которые лежат в административно-правовой плоскости.

К числу основных современных проблем и тенденций развития административного права относятся:

1. Возвращение к правильному пониманию административного права

Еще совсем недавно понятие административного права ассоциировалось исключительно с вопросами административных правонарушений и ответственности за них. Сегодня, когда говорят об административном праве, имеют в виду и административную юстицию, и административные процедуры, и многие другие вопросы.

2. Переосмысление роли административного права

До сих пор его значение видится в обслуживании интересов государства. Особенно ярко это проявляется при исследовании статуса граждан и негосударственных организаций. До сих пор в законодательстве присутствуют архаичные положения об обязательности государственной регистрации некоторых субъектов права (общественные и религиозные объединения). До сих пор в отношении граждан существуют различные административно-правовые режимы, часть из которых не вызвана особой необходимостью.

При этом административное право очень пассивно, когда речь идет об ограничениях и рамках деятельности государственного аппарата.

Поэтому очень актуальной становится постановка вопроса о необходимости, достаточности, обоснованности введения таких административно-правовых инструментов как регистрация, лицензирование, аккредитация, аттестация, отказ от чрезмерного санкционирования государственными органами различных видов деятельности.

Справедливости ради надо сказать, что есть определенные подвижки в бизнесе – среде, в которой создаются различного рода гарантии предпринимательской деятельности, устраняются административные барьеры. Но когда речь идет о гражданском обществе, социально-культурной сфере государство не сдает свои позиции, поскольку здесь затрагиваются политические интересы.

3. Организация и деятельность государственного аппарата

С одной стороны, в системе органов государственной администрации все достаточно четко структурировано. С другой стороны, обнаруживается целый ряд проблем, представляющих интерес для административно-правовой науки.

Одной из таких проблем является количество органов государственной администрации, число которых только на республиканском уровне достигает 100.

Другая проблема видится в отсутствии четких критериев отнесения того или иного государственного органа к числу министерств или иных бюрократических структур. Поэтому орган с легкостью переходит из одного состояния в другое, что обуславливает неразбериху, постоянную перетряску аппарата, периодическое

переподчинение одних структур другим. Роль административного права видится в разработке критериев для определения органов в системе построения государственной администрации.

Следующая проблема связана с перекосом в выполнении функций в сторону контрольно-надзорных функций. На практике таким функциям как планирование, прогнозирование, мотивация практически не уделяется соответствующего внимания. И наоборот, контрольно-надзорные функции приобретают первостепенное значение. Безусловно, контроль и надзор - один из важнейших функций государственного управления, но общество просто задыхается от обилия контрольно-надзорных структур, которые нередко дублируют друг друга. К примеру, надзор за финансовой дисциплиной и уплатой налогов осуществляют около семи органов. Понятно, что финансовая дисциплина очень важный вопрос, но такое число контролеров вызывает удивление.

Наконец, еще одна проблема связана с т. н. вспомогательными государственными органами. Речь идет о таких структурах, как Администрация Президента, канцелярия премьер-министра, аппараты акимов. Проблема в данном случае выражается в том, что несмотря на свою вспомогательность, они начинают перетягивать на себя многие управленческие функции.

4. Государственная служба

В принципе, в Казахстане создано неплохое и достаточно прогрессивное законодательство. Но, тем не менее, остаются вопросы профессионализма, создания стимулов для привлечения достойных кандидатов на государственную службу, продвижения по служебной лестнице.

В теоретическом плане в связи с принятием Трудового кодекса стала очевидной проблема отнесения государственной службы к

институту трудового права с его договорной направленностью или к административному праву с его императивностью. В последнее время в этом комплексном институте все больше доминируют категории и подходы трудового права, что, по нашему мнению, неверно, учитывая публично-правовой характер государственной службы.

В практическом плане до сих пор актуальными являются вопросы ответственности государственных служащих, которые неразрывно связаны с обсуждаемыми сегодня вопросами административной юстиции. Незаработанность механизмов привлечения к ответственности чревато не только безнаказанностью чиновников, но и созданием атмосферы неверия в способность законного решения вопросов в административном порядке.

Острейшей проблемой является коррупция. Причем чем больше сил стягивается на борьбу с коррупцией, тем больше ее проявления. Проблему надо решать не только с помощью многочисленных круглых столов и семинаров, усиления ответственности, но и с помощью внедрения новых технологий в государственное управление, сокращения потенциально коррупциогенной разрешительно-регистрационной деятельности.

5. Административные процедуры

В последнее время все больше и больше внимания уделяется позитивным административным процедурам, долгое время находившимся в забвении.

К сожалению, правовое обеспечение отстает от этого внимания. У нас есть достаточно локальный (25 статей) Закон об административных процедурах от 27 ноября 2000 г., и огромное количество актов, где содержатся многочисленные процедуры.

Одна из современных задач административного права состоит в создании правовых основ для универсализации многочисленных процедур, гарантий граждан и организаций при их осуществлении, что должно найти отражение в более серьезном законе. При этом мы осознаем всю утопичность идеи создания акта, который бы охватывал все административные процедуры.

Другая проблема, которая требует пристального внимания - это технологизация государственного управления, внедрение новых форм осуществления управленческих действий, обслуживания населения. Речь идет о таких явлениях, как электронное правительство, центры обслуживания населения, электронный документооборот. Эти технологии все больше входят в повседневную жизнь. Но консервативное по природе законодательство не успевает за этими изменениями, поэтому возрастает роль подзаконных актов, которые оперативно регулируют новые процессы. Требуются серьезные изменения в законодательных актах об обращениях граждан, доступе к информации, использовании электронных ресурсов, равно как внимание к т. н. неправовым формам управления.

6. Административная юстиция

Вопрос, который также приобретает все большую остроту в последнее время. Количество споров с участием государственных органов выросло в разы. Сегодня среди участников спора можно увидеть гражданина и правительство, юридическое лицо и министерство.

До настоящего времени споры граждан, юридических лиц с государственной администрацией разрешаются судами по правилам Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, во многом сохранившим подходы еще советского гражданско-процессуального законодательства.

Причем, если спорят гражданин и орган, то дело будет рассматривать обычный суд; если спорят юридическое лицо и государственный орган, то дело будет рассматривать специализированный межрайонный экономический суд, только по тому основанию, что спорят два юридических лица. Возникают трудно объяснимые ситуации, когда дело о запрете политической партии или отказе в государственной регистрации юридического лица рассматривается экономическим судом.

Многие понимают, что реформы назрели. В связи с чем, разрабатывается Административно-процессуальный кодекс, предлагается переориентация деятельности административных судов на рассмотрение публично-правовых споров, а не дел об административных правонарушениях.

Вместе с тем несколько настораживает подход законодателя. Подготовленный в Казахстане проект Административно-процессуального кодекса, по сути, представляет собой компиляцию соответствующих разделов других актов: ГПК и КоАП.

Такой подход вряд ли принципиально решит проблему создания административной юстиции. Уже сейчас, к примеру, непонятно, кто будет рассматривать споры – общие суды или административные суды. Не успев создать институционально систему административной юстиции, уже ведется речь о необходимости финансовых, налоговых судов, т. е. судов административных по своей сути. При такой спешке трудно ожидать положительных результатов.

7. Административная ответственность и производство по делам об административных правонарушениях

О проблемах КоАП не говорит только ленивый. В свое время его проспали все - и предприниматели, и правозащитники, и даже государственные служащие.

К основным проблемам действующего КоАП относятся:

- Репрессивность. Некоторые взыскания по своим размерам превосходят уголовные меры наказания.
- Внутренняя и внешняя противоречивость. Положения КоАП входят в противоречие с актами другого законодательства, а статьи особенной части не соответствуют статьям общей части.
- Отсутствие индивидуализации наказания.
- Вмешательство в сферу частноправовых отношений.
- Нерешенность многих процессуальных вопросов.

К сожалению, предлагаемый новый КоАП воспроизводит ошибки, в том числе серьезные методологические ошибки, действующего Кодекса и, по сути, представляет собой не новый документ, а почищенный действующий КоАП.

Перечень проблем административного права и административного законодательства можно продолжать. И отрадно, что к этим проблемам привлекается все большее внимания. Но хотелось бы, чтобы решение этих проблем было не декоративным, а фундаментальным. А для этого необходимо привлечение серьезного научного потенциала, грамотное использование зарубежного опыта, широкое обсуждение фундаментальных актов, чему посвящен наш форум, результаты которого непременно скажутся и на совершенствовании законодательства и, что более важно, на состоянии правоприменительной практики.

КУЙБИДА Роман Алексеевич, к.ю.н.,
преподаватель кафедры правосудия Киевского
национального университета им. Тараса Шевченко
заместитель председателя правления
Центра политико-правовых реформ (Украина)

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Административная юстиция в Европе

Любые отношения частного лица с властью несут в себе потенциальную опасность возникновения конфликтов. Это объясняется тем, что частное лицо в таких отношениях почти всегда выступает либо просителем, либо подконтрольным субъектом. Господствующее положение власти над частным лицом усложняет защиту интересов последнего в случае, если отношения стали конфликтными и лицо считает, что власть нарушила его права. Вот почему очень важными в современном мире являются специальные механизмы судебного разрешения споров частных лиц с властью.

В мире сложились два основных варианта организации судебного разрешения административных споров. Один из них воплощен в большинстве стран континентальной Европы и предусматривает наличие специальных правил административного судопроизводства, а также существование в рамках судебной власти отдельных структур для разрешения административных споров:

1) специализированной ветви административных судов (например, Австрия, Бельгия, Болгария, Греция, Германия, Италия, Польша, Португалия, Турция, Финляндия, Франция, Швеция);

2) специализированных административных палат, коллегий в структуре общих судов (например, Венгрия, Словакия);

3) специализированных палат в структуре общих судов и отдельных административных судов (например, Испания, Нидерланды, Словения, Чехия, Швейцария).

В государствах англосаксонской (прецедентной) системы права полномочия по рассмотрению исков против администрации принадлежат общим судам и рассматриваются такие дела по общим правилам судопроизводства (Австралия, Великобритания, Индия, Ирландия, Канада, США и др.). Эти государства исходят из того, что администрация подчиняется тем же правилам, что и частные лица, поэтому споры между ними разрешаются общими судами в обычном порядке. Но даже этот подход не исключает наличия квазисудебных или судебных органов, специализированных по отдельным категориям административных дел (например, Федеральный суд претензий США, который рассматривает иски к правительству США).

Безусловным преимуществом первой модели является профессионализм и опытность административных судей, исходя из их четкой специализации. Особенность этой модели состоит также в существовании особой процедуры рассмотрения судами административных дел.

Преимуществом второй модели является то, что она позволяет избежать трудностей, которые иногда возникают в странах, придерживающихся предыдущей модели, при избрании лицом компетентного суда в связи с множественностью различных судов. Несмотря на это, подавляющее большинство стран Европы отдали предпочтение первой модели. Как правило, в них применяются правила административного судопроизводства и действуют отдельные административные суды.

Классическими примерами модели, которая предполагает существование специализированных административных судов,

являются Франция и ФРГ. Зарождение административной юстиции в этих странах имеет разные исторические предпосылки. Во Франции административные суды возникли из административных органов. Их систему возглавляет Государственный совет, который одновременно исполняет множество административных функций. Подготовка судей административных судов, как правило, осуществляется вместе с подготовкой чиновников. Последователями Франции в этом плане являются Греция, Италия, Люксембург, Нидерланды, Турция. В Германии административные суды являются самостоятельной ветвью судебной власти, которые организационно менее связаны с публичной администрацией. Германская модель имела и имеет большое влияние на соседние государства, а также на страны постсоветского пространства.

В зависимости от количества населения в стране существуют трех-, двух- и даже однозвеньевые системы административных судов (чем больше страна – тем больше звеньев).

Международное сотрудничество по вопросам административной юстиции

Органы административной юстиции, а также судьи административных судов разных стран тесно взаимодействуют в рамках международных организаций.

Так, в 1983 г. была создана Международная ассоциация высших органов административной юрисдикции (<http://www.iasaj.org>). Сегодня она включает около 100 органов административной юстиции и международных организаций со всех пяти континентов. Цели Международной ассоциации заключаются в содействии обмену идеями и опытом между органами, имеющими право выносить в последней инстанции решения по спорам, возникающим в связи с действиями органов публичной администрации; поощрении

сотрудничества по вопросам права, которое применяется этими судами, а также которое регулирует их организацию и функционирование. Раз в три года Ассоциация проводит съезды, на которых обговариваются наиболее актуальные вопросы. Очередной X съезд должен состояться в следующем году в Сиднее (тема – Правовой пересмотр решений правительства административными судами и трибуналами).

В Европе действуют региональные организации, например, – Ассоциация европейских административных судей (<http://www.aeaj.org>) и Ассоциация государственных советов и высших органов административной юрисдикции государств-членов ЕС (<http://www.juradmin.eu>).

Наиболее актуальными для многих стран являются такие вопросы, как: доступность административной юрисдикции (в частности это связано с большой нагрузкой по административным делам); правовые и практические последствия решений административных судов, их исполнение (исполнение судебных решений по административным делам требует особых механизмов); применение мер предварительной защиты до разрешения административного дела в суде; применение норм международного права (в частности по делам беженцев и миграции); особенности статуса судей административных судов; отграничение административной юрисдикции от других видов судебной юрисдикции; медиация в административных делах; процедуры оперативного рассмотрения административных дел; использование электронных технологий (e-justice) при рассмотрении административных дел.

Много внимания вопросам административной юстиции уделяет Комитет министров Совета Европы. В частности, его рекомендации играют важную роль при разработке национального законодательства

государств-членов Совета Европы. Вот перечень ключевых документов Комитета министров:

- Резолюция (71) 31 о защите лица относительно актов административных органов власти;
- Рекомендация № R (80) 2 о реализации административными органами власти дискреционных полномочий;
- Рекомендация № R (84) 15 о публично-правовой ответственности за причиненный вред;
- Рекомендация № R (89) 8 о временной судебной защите в административных делах;
- Рекомендация Rec (2001) 9 об альтернативах судебному разрешению споров между административными органами власти и частными лицами;
- Рекомендация Rec (2003) 16 об исполнении административных и судебных решений в сфере административного права;
- Рекомендация Rec (2004) 20 о судебном пересмотре административных актов.

Развитие административной юстиции на постсоветском пространстве

Развитие административной юстиции в независимых государствах, возникших на территории бывшего Советского Союза, связано с переходом от тоталитарных методов управления к демократическим.

Административное судопроизводство раньше всех появилось в странах Балтии. В *Литве* создана двухуровневая система административных судов (окружные административные суды, Верховный административный суд). В *Латвии* действуют

административные районные суды на низшем уровне, далее административные региональные суды, но высшей инстанцией для них является Верховный суд. В *Эстонии* административные суды действуют как суды первой инстанции, а апелляционной и кассационной инстанциями для них являются специализированные судебные коллегии общих судов – региональных судов и Государственного суда.

Десятилетие административного судопроизводства в этом году отпраздновала *Грузия* – в 1999 г. был принят Административно-процессуальный кодекс. Административные дела рассматриваются общими судами. Также в Верховном суде Грузии имеется палата по административным делам.

В 2000 г. Закон «Об административном суде» принят в *Молдове*. По существу это административно-процессуальный закон. Административные дела рассматривают специализированные коллегии общих судов, которые в процессуальном смысле являются административными судами.

На *Украине* решение о создании административных судов было принято Законом «О судеустройстве Украины» 2002 г. В 2005 г. на Украине принят и введен в действие Кодекс административного судопроизводства. На протяжении 2002-2009 гг. была сформирована система административных судов – Высший административный суд, апелляционные административные суды, окружные административные суды. Кроме того, с целью лучшего обеспечения доступности административной юстиции рассмотрение определенных категорий административных дел в первой инстанции отнесено к полномочиям местных общих судов (действуют на уровне городов и районов), которые территориально являются наиболее приближенными к населению. В Верховном суде Украины действует

Судебная палата по административным делам, уполномоченная пересматривать судебные решения по административным делам в исключительных случаях. Основными причинами образования административных судов и введения административного судопроизводства на Украине можно назвать: отсутствие на то время эффективной процедуры судебного разрешения административных дел, которая бы учитывала специфику публично-правовых отношений; недостаточный авторитет общих судов, их зависимость от местных властей; небольшое количество судей-специалистов в области административной юрисдикции; рост числа административных споров в общем количестве судебных дел.

Административно-процессуальный кодекс в 2008 г. вступил в силу в *Армении*. Там создан и функционирует Административный суд *Армении*.

В *Азербайджане* в этом году принят Административно-процессуальный кодекс. Ожидается, что с 1 января следующего года он должен вступить в силу. В *Азербайджане* административные суды будут созданы на основе экономических судов и соединены с ними организационно и функционально.

В *России* также актуален вопрос о создании административных судов. В Верховном суде наработаны проекты закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также Кодекса административного судопроизводства. Первый из них даже был принят в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации. Но пока политической воли недостаточно для формирования отдельной системы административной юстиции.

Как показывает опыт некоторых постсоветских стран принятие необходимых законодательных актов и учреждение специальных институций для рассмотрения публично-правовых споров является

лишь первым, не самым сложным, шагом к созданию механизмов административной юстиции. Ведь эффективность этих механизмов зависит, прежде всего, от готовности органов публичной администрации почувствовать свою подконтрольность судам. Достичь этого – самое трудное задание.

Административная юстиция в Казахстане

Публично-правовые споры частных лиц с органами власти в Казахстане разрешаются в соответствии со специальными предписаниями Гражданского процессуального кодекса общими судами. В то же время здесь созданы специализированные административные суды, но они рассматривают только дела об административных правонарушениях и не являются органами административной юстиции.

С утверждением в 2009 г. Президентом Республики Казахстан Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года ситуация в сфере защиты прав частных лиц в отношениях с органами власти может измениться. Во-первых, в Концепции констатирована важность развития *«административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства»*. Имеется в виду вопрос, нужно ли включать в Административно-процессуальный кодекс положения о производстве в делах об административных проступках (соответствующий проект объединяет административное судопроизводство по административным делам и производство по делам об административных проступках). Если рассматривать этот кодекс как инструмент административной юстиции, а не наказания, то в нем целесообразно урегулировать лишь административное

судопроизводство. Тем более что оно должно отвечать задачам и принципам, отличным от тех, что нужны в производстве по делам об административных проступках.

В этой связи целеполагающими являются положения Концепции о том, что *«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».

Понимание административных судов как институтов административной юстиции, а не административной репрессии привело к закреплению в Концепции положений о том, что *«на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры»* с исключением дел об административных правонарушениях из юрисдикции этих судов.

ГОЛОВКО Леонид Витальевич, д.ю.н.,
профессор Московского государственного
университета им.М.Ломоносова

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И БОРЬБУ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Прежде всего, при осуществлении реформ необходимо четко отделить на концептуальном и нормативно-правовом уровне «борьбу с преступностью» и обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан, имея в виду разведывательную и контрразведывательную деятельность.

Разведывательная и контрразведывательная деятельность в той части, в которой она не пересекается с «борьбой с преступностью», осуществляется в *трех формах*, каждая из которых подчинена собственной логике правового регулирования или не требует его вовсе.

Во-первых, она может осуществляться путем «внешней разведки» на территории иностранных государств. То или иное государство, в том числе Республика Казахстан, может, разумеется, полностью отказаться от такого вида деятельности. Однако отказ от внешней разведки или намерение ее осуществлять есть решение сугубо *политическое*, не имеющее отношения к *правовой* сфере как таковой. Если казахстанскими властями будет признана необходимость осуществлять (продолжить осуществление) внешнюю разведку, то на правовом уровне такое решение должно оформляться исключительно *институционально* – путем создания специального органа (подразделения), осуществляющего внешнеразведывательные операции, и определения его политической подчиненности, которая может быть парламентской, президентской или правительственной с

учетом действующей в Казахстане конституционно-правовой системы⁴⁰. Никакие иные вопросы процессуального или квазипроцессуального порядка правовому регулированию в ходе осуществления внешней разведки не подлежат и не могут рассматриваться в качестве разновидности «оперативно-розыскной» или тем более «уголовно-процессуальной деятельности», поскольку Республика Казахстан не вправе регулировать вопросы ограничения прав личности (вторжение в сферу частной жизни и т. д.), неизбежные при тайном сборе информации за пределами своей национальной территории. Такое регулирование немедленно вступит в противоречие с законодательством соответствующего иностранного государства, где внешнеразведывательная деятельность будет рассматриваться как преступная, и международно-правовыми актами. Именно по этой причине сама по себе внешнеразведывательная деятельность всегда и везде (во всех странах) остается за пределами «правового поля». Любые попытки ее юридизировать наивны и бессмысленны. Единственное исключение, которое имеет место в развитых правовых порядках, связано с наличием эффективного парламентского контроля за органами (органом), осуществляющими внешнеразведывательную деятельность. В то же время здесь опять-таки необходимо подчеркнуть, что такой контроль, будучи контролем не столько юридическим, сколько политическим, пересекается с правовой сферой исключительно в рамках конституционного права, а не права, допустим, уголовно-процессуального, судебного и т. п.

Во-вторых, разведывательная и контрразведывательная деятельность осуществляется путем аналитической обработки так называемой «открытой» информации, поступающей из вполне

⁴⁰ Указом президента Республики Казахстан от 17 февраля 2009 года № 739 образована Служба внешней разведки Республики Казахстан "Сырбар" как государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный президенту Республики Казахстан, на который возложены функции уполномоченного органа в сфере внешней разведки.

легальных источников, включая средства массовой информации. Деятельность такого рода «аналитических служб» вовсе не требует никакого правового регулирования, поскольку внимательное изучение национальной и иностранной периодики, чтение разнообразных сайтов и блогов и т. д., и т. п. само по себе ничьих прав не ограничивает независимо от тех целей, ради достижения которых проводится.

В-третьих, сбор разведывательной и контрразведывательной информации происходит на основе создания разного рода *персональных банков данных*. Поскольку в отличие от упомянутых выше «открытых», то есть добровольно обнародованных источников, собирание информации происходит здесь помимо воли частных лиц, то такое собирание уже должно рассматриваться в качестве вторжения в сферу частной жизни. Именно поэтому оно может происходить исключительно на основании закона. Однако таким законом не должен являться ни уголовно-процессуальный закон, ни закон об оперативно-розыскной деятельности, так как банки данных касаются *a priori* добропорядочных граждан. Принятие отдельного специального закона необходимо для создания прозрачного правового регулирования, в силу которого любой человек будет понимать, что при совершении определенных легальных действий персональные сведения о нем заносятся в соответствующие банки данных. Например, может быть принят закон, согласно которому персональные данные (их конкретный перечень также должен быть установлен тем же законом) любого лица, пересекающего государственную границу Республики Казахстан, заносятся в специальный банк данных. Такой же подход допустим и в других случаях: при получении водительских прав, выдаче разрешения на ношение оружия и т. д. Здесь важно только правильно определить круг ситуаций, при которых информация заносится в банк данных,

точный перечень соответствующих сведений или личных данных (включая в некоторых случаях антропометрические данные, отпечатки пальцев и т. д.), орган, на который возложена соответствующая обязанность ведения банка данных. Важно также учитывать, что сбор сведений происходит в такой ситуации *автоматически* (на основании закона), а не *избирательно*. При этом наличие такого закона, который условно можно назвать «Законом о сборе персональных данных», делает для граждан ситуацию абсолютно прозрачной и не рассматривается в качестве неправомерного вторжения в сферу их частной жизни. В то же время, будучи собранной на вполне законных основаниях, соответствующая информация становится *открытой* для уполномоченных государственных органов⁴¹ и может использоваться как в разведывательных (контрразведывательных) целях, так и в целях борьбы с преступностью.

Таким образом, на правовом уровне юридикация «внешнеразведывательной» деятельности требует минимального законодательного вмешательства: создания соответствующей службы и решения вопроса о ее подчинении, а также принятия при наличии к тому необходимости специального закона о порядке сбора персональных данных. В остальных случаях разведывательная или контрразведывательная деятельность либо происходит за рамками правового регулирования, либо, если она связана с информационным проникновением в сферу частной жизни граждан на собственной национальной территории, поглощается «борьбой с преступностью», поскольку расследование шпионажа или государственной измены, включая покушение на них или приготовление к ним (неоконченные формы преступной деятельности), ничем процессуально не отличается от расследования краж, грабежей и убийств.

⁴¹ При этом такого рода сведения не должны, разумеется, являться публично доступными, то есть открытыми для неограниченного круга лиц.

Представляется, что основной задачей по реформированию органов, осуществляющих борьбу с преступностью, является преодоление концептуальной деформации, оставшейся в наследство от советских времен. Не изжив некоторых концептуальных противоречий «советского наследия», казахстанская система уголовной юстиции вряд ли сможет рассчитывать на вхождение в круг т. н. «развитых право порядков», что, несомненно, является одной из глобальных целей национальной правовой политики. В противном случае любые реформы будут либо иметь сугубо «косметический» характер, либо вовсе усугублять имеющее место в настоящее время недостатки, способные привести к полномасштабному кризису. Здесь надо четко решить: собирается ли казахстанский законодатель в ближайшее десятилетие подвергнуть систему уголовной юстиции подлинной модернизации или его устроит оставление ее еще на много лет в затянувшемся «переходном состоянии»? Ясно также, что без отказа от некоторых концептуальных постулатов советской уголовно-правовой и уголовно-процессуальной доктрины, невольно унаследованных доктриной постсоветской, гипотетическая модернизация нереальна и недостижима. Иначе говоря, необходимо прежде всего **реформировать** то, что оказалось исторически **деформированным** по независящим от современного казахстанского законодателя причинам.

При проведении любых реформ следует, прежде всего, учитывать, что деятельность по борьбе с преступностью есть деятельность по своей природе **полицейская** независимо от того, каким конкретно ведомством она осуществляется. При этом **до** совершения преступления (правонарушения) полиция, на которую возложена функция поддержания общественного порядка (патрулирование улиц и т. д.), действует исключительно как полиция **административная**, подчиняясь правилам и нормам

административного права. Проблемы административной полиции выходят за рамки настоящего анализа. Отметим лишь, что административная полиция, действуя в отсутствие каких-либо данных о совершении преступления, имеет дело исключительно с гражданами, презюмируемыми добропорядочными, в силу чего принципиально лишена права применять в их отношении какое-либо принуждение, исключая в некоторых случаях контроль документов. Столкнувшись с гипотетическим преступлением (правонарушением) и усмотрев основания для привлечения определенного лица (лиц) к уголовной ответственности, полиция автоматически превращается в полицию *уголовную*, функционирующую исключительно **после** совершения преступления (правонарушения), включая преступления неоконченные и преступления с т. н. «формальными составами» (организация банды и т. п.).

Крайне важно понять, что «реформирование органов, осуществляющих борьбу с преступностью», может привести к преодолению советского наследия и подлинной модернизации, только если будет рассматриваться как реформирование **уголовной полиции**. При этом реформаторам необходимо сначала *концептуально унифицировать* уголовно-полицейскую деятельность на институциональном, процессуальном и материально-правовом уровнях для того, чтобы затем иметь возможность на тех же уровнях *технически дифференцировать* эту деятельность.

I. Концептуальная унификация уголовно-полицейской деятельности

1) Необходимость концептуальной унификации уголовно-полицейской деятельности на институциональном уровне

Система уголовной юстиции должна строиться вокруг разграничения функций трех институциональных элементов: полиции,

прокуратуры и суда. Разграничение их функций отражает на уголовно-процессуальном уровне более глобальную идею разделения властей.

Полиция может столкнуться с фактом преступной деятельности в трех случаях: а) обнаружив его непосредственно в ходе деятельности по поддержанию общественного порядка (при выполнении функций административной полиции); б) получив жалобу потерпевшего или сообщение о преступлении иных лиц; в) действуя на основании указания прокурора. В любой из названных ситуаций она вправе лишь собирать о преступлении доказательства и задерживать подозреваемого на несколько часов (десятков часов) на месте преступления. При этом уголовно-полицейская деятельность несовместима по своей природе с юридической оценкой (квалификацией) преступного деяния и применением иных мер процессуального принуждения. Иначе говоря, представитель полиции не может принимать никаких процессуальных решений, связанных с официальной уголовно-правовой квалификацией преступного деяния. Его задачей является лишь собрать доказательства в такой форме, которая в дальнейшем будет признана допустимой судом. В такой ситуации начало уголовно-полицейской деятельности определяется лишь фактом регистрации сообщения о преступлении и не требует никаких «решений о возбуждении уголовного дела», корни которых восходят к советским нормативно-правовым актам 30-х годов XX века и попыткам ввести подобным способом в определенное русло неуправляемую волну сталинских репрессий. Несовместимость уголовно-полицейской деятельности с официальной юридической оценкой деяния (в виде возбуждения уголовного дела, привлечения в качестве обвиняемого и т. д.) и применением каких-либо мер уголовно-процессуального принуждения, кроме кратковременного полицейского задержания, а также необходимость собирать

доказательства в форме, устраивающей в дальнейшем суд, есть достаточные и естественные гарантии от полицейского произвола.

В такой ситуации прокуратура должна выступать в виде «фильтра», отделяющего полицию от суда. Именно прокурор, получая от полиции доказательства, дает деянию юридическую оценку и решает вопрос о возбуждении перед судом уголовного преследования или прекращении дела. Не вдаваясь в детали, прокурорская деятельность отличается от полицейской тем, что квинтэссенцией первой является «юридизация уголовного преследования» (квалификация преступного деяния, принятие решения о дальнейшем движении уголовного дела и т. д.), тогда как вторая сводится к сбору сугубо доказательственной информации.

Задачей суда является в такой ситуации не только разрешение уголовного дела на основании выдвинутого прокурором обвинения, но и принятие в порядке судебного контроля решений о применении мер процессуального принуждения и совершении действий, сопряженных с ограничением прав личности, в ходе досудебного производства, то есть при проведении уголовно-полицейской деятельности (арест как мера пресечения, наложение ареста на имущество, обыск в жилище, прослушивание телефонных переговоров и т.д.).

Советская правовая система, не признававшая разделение властей, полностью смешала на концептуальном уровне полицейскую и судебную деятельность, наделив полицию прокурорскими и судебными по своей сути функциями. Полиция стала юридически оценивать деяние, принимать решение о движении уголовного дела, применять меры процессуального принуждения и т.д. Наделив полицию несвойственными ей функциями, советское право подменило на теоретическом уровне институциональное разграничение полиции, прокуратуры и суда *псевдопроцессуальной* дифференциацией разного

рода «следователей» и «дознателей», «начальников следственного отдела» и «органов дознания», «оперативно-розыскных служб» и «органов расследования». На этом основании, к слову, возникли многочисленные неустранимые противоречия между «процессуальной самостоятельностью следователя» и ведомственным иерархическим контролем, между правом разрешать уголовно-правовой спор по существу (например, прекращая уголовное дело за отсутствием состава преступления) и сугубо полицейским (милицейским) статусом лица, его разрешающего, и т. д., и т. п. Любые попытки подобной псевдопроцессуальной дифференциации приводят к теоретическому и практическому тупику. Как бы не назывался тот или иной представитель полиции (следователь, дознаватель и т. д.), он вправе осуществлять исключительно уголовно-полицейскую деятельность со всеми теми генетическими ограничениями, которые отмечены выше.

Целью институциональных реформ должно являться избавление от советской по происхождению псевдопроцессуальной дифференциации представителей полицейских ведомств, что приводит к гипертрофированной роли полицейского в чине «следователя» или «дознателя» и наделению его прокурорскими или судебными функциями. На институциональном уровне концептуально нет и не должно быть ни «органов следствия», ни «органов дознания» - есть лишь органы уголовной полиции. В этом смысле идея создания единого «следственного комитета» должна оцениваться исключительно через призму наличия технической необходимости создания нового полицейского ведомства или отсутствия таковой. Ничем другим, кроме как «полицейским ведомством», следственный комитет быть не может, что и доказали казахстанские реформы середины 1990-х годов.

2) Необходимость концептуальной унификации уголовно-полицейской деятельности на процессуальном уровне

Отмеченные институциональные проблемы советского происхождения не могут не сказываться на сугубо процессуальном уровне, приводя к очередным системным изъянам, от которых необходимо избавляться.

С одной стороны, отвергнув четкое разграничение функций полиции, прокуратуры и суда, советское право подменило отделение друг от друга полицейской и судебной деятельности совершенно искусственным разделением между деятельностью «процессуальной» и деятельностью «непроцессуальной». Иначе говоря, граница была проведена не там, где ей надлежит быть. В результате постсоветская попытка легализовать т. н. «непроцессуальную деятельность» привела к появлению особого феномена – оперативно-розыскной деятельности. Последняя стала «омывать» якобы рафинированную процессуальную деятельность, имеющую место только после пресловутого «возбуждения уголовного дела».

С другой стороны, в рамках «процессуальной деятельности» возникло не менее искусственное концептуальное разграничение между предварительным следствием и дознанием, которым чаще всего занимаются одни и те же полицейские органы и которые едины по целям и процессуальным средствам. При этом все попытки теоретически обосновать подобный «параллелизм» потерпели неудачу, что совершенно закономерно.

Любые реформы должны исходить из **процессуального единства** уголовно-полицейской деятельности, как бы она не называлась. В развитых правовых системах уголовно-полицейская деятельность «процессуализируется» через понятие **полицейского дознания**, охватывающего «предварительное следствие»,

«дознание» и «ОРД». Полицейское дознание может включать набор самых разнообразных действий по собиранию доказательств совершенного преступления, включая те действия, которые предусмотрены казахстанским Законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Рамки дознания ограничены не искусственными формальными «процессуальными решениями», а сущностным пониманием того, что речь идет о деятельности *полицейской*, основанной на институциональном генетическом отделении друг от друга функций полиции, прокуратуры и суда со всеми вытекающими отсюда последствиями (см. выше). При этом даже если казахстанское дознание будет называться «предварительным следствием» (что возможно и является лишь выбором наиболее удобной терминологии), то такое «предварительное следствие» также останется деятельностью не более чем полицейской. Что касается «оперативно-розыскной деятельности», то нет и не может быть никаких оснований для ее регулирования на уровне автономного закона и рассмотрения в качестве деятельности «непроцессуальной». Соответствующие положения казахстанского оперативно-розыскного законодательства должны быть в такой ситуации инкорпорированы в УПК РК.

3) Необходимость концептуальной унификации уголовно-полицейской деятельности на материально-правовом уровне

На материально-правовом уровне казахстанская правовая система унаследовала присущий еще советскому праву дуализм двух форм нарушений закона, являющихся основанием для применения публично-правовой государственной репрессии: *уголовных преступлений* и т. н. «*административных правонарушений*». Сам по себе подобный дуализм не является сугубо советским явлением – он известен и во многих других странах (Германия, Италия и т. д.).

Однако специфика советского подхода, отличающая его от названных стран и унаследованная Казахстаном, заключается в отсутствии следующего шага: сведения уголовных преступлений и административных правонарушений в единое концептуальное целое, то есть в некое *уголовное право в широком смысле*, где действуют идентичные принципы и подходы. На этом, в частности, давно настаивает Европейский суд по правам человека, разработавший теоретическую конструкцию «уголовно-правовой сферы» (англ. *penal matter*, фр. *matière pénale*).

Казахстанская правовая система не должна более развивать теорию «административных правонарушений» как института административного права, якобы не имеющего отношения к уголовному праву. В противном случае деформация казахстанской правовой системы будет только усиливаться. В полицейской сфере данная деформация проявляется в неоправданном дублировании полномочий полиции – возникновении «уголовно-процессуального задержания» и «административного задержания», «уголовно-процессуального обыска» и «административного досмотра» и т. д. На самом деле может быть только одно «задержание» и один «обыск» как реакция на противоправное поведение, требующее жесткого или не слишком жесткого государственного наказания (от штрафа до пожизненного лишения свободы). Как мы уже отмечали, разграничение функций административной и уголовной полиции происходит по другому критерию: в зависимости от того, действует ли она до совершения преступления в целях предупреждения нарушений закона (превентивно) или после их совершения в целях привлечения виновных к ответственности (репрессивно). В такой ситуации, какие бы прилагательные мы не добавляли к слову «правонарушение» (административное, налоговое, дисциплинарное и т. д.), полицейская реакция на них есть реакция репрессивная, то есть уголовная.

На концептуальном уровне необходимо в кратчайшие сроки унифицировать все деяния, требующие государственной репрессии, сведя их в единое «уголовное право в широком смысле». Результатом такой материально-правовой унификации неизбежно должно стать реформирование уголовно-репрессивной полицейской деятельности. Любая реакция полиции на любое нарушение закона, подпадающее под уголовное право в широком смысле, включающее административные правонарушения, может осуществляться только в форме *полицейского дознания* и сводиться к собиранию доказательств. Единственной мерой принуждения, которую полиция вправе применять без судебного решения, должно остаться исключительно кратковременное задержание на месте преступления (правонарушения), регулируемое уголовно-процессуальным законом.

II. Техническая дифференциация уголовно-полицейской деятельности

1) Возможность технической дифференциации уголовно-полицейской деятельности на институциональном уровне

Единое понимание полиции, необходимое для ее функционального отделения от прокуратуры и суда, **не означает**, что с точки зрения государственного аппарата полицейские функции должно выполнять только какое-то одно ведомство. Этого фактически нет ни в одной стране мира, хотя, как правило, центральная роль здесь принадлежит МВД. Вряд ли казахстанской правовой системе имеет смысл от данного постулата отказываться. Но с предметной точки зрения оптимизация деятельности исполнительной власти вполне допускает наделение полицейскими функциями при расследовании отдельных преступлений (государственных, таможенных, налоговых и т. д.) и других ведомств. Решение об этом есть решение не столько юридическое, сколько сугубо

управленческое. Именно управленческая целесообразность и административная эффективность создают возможность для технической дифференциации уголовно-полицейской деятельности на институциональном уровне.

Но с правовой точки зрения важно другое: какое бы ведомство не было наделено функциями по расследованию преступлений, оно в любом случае остается лишь элементом общего понятия «полиции». Его полномочия в такой ситуации остаются полномочиями *полицейскими* и не могут выходить за очерченные выше пределы уголовно-полицейской деятельности. Как уже отмечалось, здесь ничего не изменится даже в том случае, если управленческая целесообразность приведет к созданию единого следственного комитета (он все равно останется не более чем полицейским ведомством).

Борьба за «следственные аппараты», отражающая институциональную деформацию советского происхождения, должна уйти в прошлое и быть заменена спокойным обсуждением другого вопроса: **какие ведомства следует наделить уголовно-полицейскими функциями?**

2) *Возможность технической дифференциации уголовно-полицейской деятельности на процессуальном уровне*

Единое процессуальное понимание уголовно-полицейской деятельности также не означает невозможности ее дифференциации в сугубо техническом аспекте. Более того, такая дифференциация фактически неизбежна. Может она отражаться и на терминологическом уровне.

Ясно, что процессуальный режим полицейского расследования (дознания) должен зависеть от тяжести гипотетического *наказания* за то или иное нарушение закона.

По самым «мелким» уголовным делам, охватывающим, прежде всего, нынешние «административные правонарушения» уголовно-полицейская деятельность может ограничиваться протоколированием нарушения закона, фиксацией свидетелей (если они есть) и вызовом (доставлением) лица в суд⁴².

В принципе, современные развитые правовые порядки часто предусматривают (имея в виду, главным образом, нарушения ПДД) и право сотрудника полиции предложить правонарушителю непосредственно исполнить наказание «на месте», но только при трех условиях: 1) если речь идет о наказании в виде штрафа (без лишения водительских прав и т. д.); 2) если размер штрафа заранее для этого установлен законом и не подлежит индивидуализации сотрудником полиции; 3) если штраф уплачивается правонарушителем добровольно (в случае отказа обязательной является судебная процедура)⁴³.

По более серьезным делам (которые, как правило, охватывают деяния, запрещенные под страхом наказания Уголовным кодексом РК

⁴² Вопрос о терминологии мы здесь оставляем открытым, хотя сам по себе он важен, прежде всего, с символической и психологической точек зрения. В частности, для обозначения названных категорий деяний, запрещенных под страхом уголовного наказания (в широком смысле) можно подумать о введении понятия «уголовный проступок» или, если будет признана целесообразность избежать здесь эпитета «уголовный» (опять-таки из психологических соображений), - «подсудный проступок».

⁴³ Здесь опять-таки возникает проблема терминологии для обозначения категории малозначительных уголовно-наказуемых деяний, по которым судебная процедура в целях упрощения и ускорения производства является не обязательной, а факультативной (она имеет место лишь в том случае, если на этом настаивает лицо, привлекаемое к ответственности). Такого рода деяния можно было бы назвать «административными деликтами». Подчеркнем, что это единственный случай, когда к уголовно-наказуемому деянию оправдано и логично приложение эпитета «административный», поскольку наказание при названных выше условиях здесь вправе применять не суд, а полиция как представитель исполнительной власти (публичной администрации). Обратим также внимание, что в Казахстане большинство потенциальных «административных деликтов» содержится в Кодексе об административных правонарушениях, причем, что необъяснимо, применение наказания за многие из них относится к исключительной прерогативе суда. Во-первых, это никоим образом не соответствует мировым тенденциям. Во-вторых, почему правонарушение, за которое наказание может применить **исключительно суд** считается правонарушением **административным**?

и частично КоАП РК⁴⁴) полицейское расследование также может быть дифференцировано по срокам, набору возможных действий по собиранию доказательств, режиму кратковременного задержания и т. д. Иными словами, концептуальная унификация уголовно-процессуальной деятельности, необходимая для установления **пределов** прав полиции в рамках уголовного процесса, не исключает всевозможных вариантов технической дифференциации (создания более сложных и более простых процессуальных режимов) **внутри этих пределов**.

3) *Возможность технической дифференциации уголовно-полицейской деятельности на материально-правовом уровне*

Создание концептуально единого «уголовного (репрессивного) права в широком смысле» опять-таки оставляет возможность для технической дифференциации различных категорий преступлений и (или) правонарушений. Обозначение каждой из этих категорий есть вопрос сугубо терминологический, о чем мы уже упоминали.

Критерием материально-правовой дифференциации, без которой, к слову, затруднительно и почти невозможно провести дифференциацию процессуальную, должна служить *тяжесть уголовной репрессии* или, иначе говоря, *вид и размер потенциального наказания*.

Отдельную группу должны составить правонарушения, наказуемые *исключительно штрафом*⁴⁵. При этом вовсе не

⁴⁴ Например, мелкое хищение (ст. 136 КоАП РК), побои (ст. 79-1 КоАП РК), причинение средней тяжести вреда здоровью по неосторожности (ст. 79-3 КоАП-РК), и т.д.

⁴⁵ Выше мы обозначили их в качестве «административных деликтов» (одно из возможных наименований). От них следует отделить те уголовно-наказуемые деяния, за которые штраф может быть предусмотрен в качестве не исключительной, но лишь *одной из возможных* мер наказания (выше мы условно назвали их «уголовными проступками» или «подсудными проступками»). Очень важно, что наказание за административный деликт не подлежит индивидуализации, в силу чего может быть с согласия привлекаемого к ответственности лица возложено полицией, тогда как наказание, пусть и в виде того же

обязательно включать положения о них в Уголовный кодекс РК. Они могут быть кодифицированы на уровне отдельного(ных) законодательного(ых) акта(ов), за основу которого(ых) может быть взят нынешний КоАП РК. Но в такой ситуации Уголовный кодекс не должен рассматриваться в качестве единственного источника уголовного права. Принципиально важно понимать, что уголовно-полицейская деятельность осуществляется независимо от того, идет ли речь о нарушении УК или о нарушении любой другой нормы, установленной под страхом государственной репрессии (пусть даже в виде штрафа и т. д.).

Что касается технической материально–правовой дифференциации остальных нарушений уголовного закона (нынешних «преступлений» в узком смысле), то этот вопрос принципиально решен в действующем казахстанском уголовном законодательстве в рамках института «категорий преступлений». Возможная оптимизация его решения не относится к предмету настоящего анализа.

В целом, реформа органов, осуществляющих «борьбу с преступностью», будет эффективна только в том случае, если она будет проводиться на основе **унифицированного** понимания «нарушения закона, заслуживающего применение государственной репрессии» (материально-правовой уровень), «полицейского дознания (расследования)» (процессуальный уровень) и «полиции» (институциональный уровень). Только выработав данное унифицированное понимание, имеет смысл затем приступить к сугубо технической дифференции уголовно-полицейской деятельности на всех трех названных и абсолютно взаимосвязанных уровнях. Без этого подлинная модернизация казахстанской правовой системы невозможна.

штрафа, за уголовный (подсудный) проступок индивидуализации подлежит (как с точки зрения его размера, так и вида), в силу чего может быть возложено исключительно судом.

РАШИТОВА Рыскуль Баяндинова,
*начальник Управления правового обеспечения и международного
сотрудничества Комитета уголовно-исполнительной системы
Министерства юстиции Республики Казахстан*

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В СВЕТЕ РАЗРАБОТКИ
НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Уважаемые участники конференции!

Хочу поблагодарить организаторов конференции за приглашение поучаствовать в её работе.

Моё выступление будет охватывать законодательное развитие такой части уголовного судопроизводства, как исполнение уголовных наказаний.

С принятием нового уголовно-исполнительного законодательства и фактически создания системы исполнения наказаний Казахстана прошло одиннадцать лет.

За это время осуществлена гуманизация уголовной политики, сформирована правовая база деятельности системы, приняты девять законов, четыре указа главы государства, 55 постановлений Правительства, 84 ведомственных акта, реализован ряд правительственных программных документов, направленных в основном на укрепление материально-технической базы уголовно-исполнительной системы.

В рамках регулирования правового аспекта обеспечения соблюдения прав лиц, содержащихся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах, проведена работа по расширению участия гражданского общества в деятельности пенитенциарной системы. Так, законодательно закреплён институт общественного

контроля, позволяющий проведение регулярного общественного мониторинга учреждений уголовно-исполнительной системы со стороны общественных организаций, в состав которых входят представители неправительственного сектора.

Деятельность уголовно-исполнительной системы в тесном взаимодействии с обществом повысила уровень соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в изоляции от общества.

Нами совместно проводятся семинары, конференции, круглые столы по вопросам соблюдения прав человека и гражданина, принимается участие в праворазъяснительной работе с осужденными, общественные наблюдательные комиссии участвуют в работе комиссий исправительных учреждений по вопросам условно-досрочного освобождения и изменения вида исправительного учреждения осужденным. Результаты совместной работы освещаются в средствах массовой информации и печатных изданиях.

При законодательном развитии уголовно-исполнительной системы созданы правовые условия подготовки кадров нашей специализации.

Законодательно закреплены правовые основы введения покамерного содержания осужденных, и в настоящее время такие учреждения действуют в Восточно-Казахстанской и Жамбылской областях.

С 1 января 2004 года введено в действие наказание в виде пожизненного лишения свободы. Фактически с этого времени нами исполняется этот вид уголовного наказания. И в настоящее время по истечении пятилетнего периода исполнения этого вида наказания мы намереваемся рассмотреть вопрос о его совершенствовании.

Несмотря на то, что Республика Казахстан предпринимает активные меры по совершенствованию уголовно-исполнительной деятельности, у нас ещё имеется немало нерешенных задач.

В целях законодательного разрешения имеющихся проблем в деятельности уголовно-исполнительной системы и дальнейшего совершенствования уголовно-исполнительного законодательства Комитетом УИС разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам дальнейшего совершенствования системы исполнения уголовных наказаний и уголовно-исполнительной системы», который находится в Парламенте.

Одной из новелл законопроекта является обеспечение законодательной возможности содержания в пределах одного исправительного учреждения **с покамерным содержанием** осужденных, которым приговором суда назначено отбывание наказания в различных видах режимов (общего, строгого, особого) в условиях строгой изоляции друг от друга с соблюдением необходимых режимных, воспитательных, поощрительных и иных мер и условий.

В перспективе нам предстоит совершенствовать деятельность нашей системы по следующим основным проблемным вопросам, разрешение которых нами планируется в рамках разрабатываемой Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

В уголовно-исполнительной системе сложилась сложная ситуация по исполнению наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества.

Необходимо укрепление штатной численности уголовно-исполнительных инспекций, а в дальнейшем создать на их базе службу пробации.

Применение служб пробации в организации исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, и постпенитенциарного контроля над осужденными давно и успешно используется в странах Америки, Западной Европы и Японии. Вследствие широкого развития этих служб доля наказаний, не связанных с лишением свободы, в общей структуре наказаний занимает значительную часть - от 70 процентов в Швеции и Англии до 90 процентов в Японии, тогда как в Казахстане этот показатель составляет 52 процента.

Низкая занятость осужденных (39,1 процент от трудоспособных осужденных) оплачиваемым трудом негативно влияет на достижение поставленных перед уголовно-исполнительной системой задач по оказанию помощи в социальной адаптации и ресоциализации осужденного в гражданское общество после отбытия им уголовного наказания.

В целях качественной организации труда осужденных и создания условий по увеличению рабочих мест для всех трудоспособных осужденных, необходимо провести обновление производственных мощностей предприятий УИС, с учетом реалий рыночной экономики. При этом основной целью занятости осужденных трудом будет адаптация их к труду на свободе, а также формирование у них потребности соблюдать нормы, правила и традиции человеческого общежития.

Острой для общества является проблема трудоустройства лиц, освободившихся из мест лишения свободы, результатом решения которой будет снижение социальной напряженности и рецидива.

Решение данной проблемы выходит за пределы исключительной компетенции Министерства юстиции и Комитета уголовно-исполнительной системы, и, по нашему мнению, требует

поддержки государства и общества путем интеграции усилий всех компетентных государственных и местных исполнительных органов, бизнес-структур, а также институтов гражданского общества.

В связи с чем, существует необходимость разработки соответствующего законодательного акта, в котором будет выработан и урегулирован комплекс системных общегосударственных мер, направленных на обеспечение целенаправленной государственной политики по установлению эффективной системы трудоустройства и ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы как полноправных членов нашего общества, в том числе путем создания условий, призванных стимулировать работодателей к приему на работу указанной категории граждан.

Эти и другие вопросы, направленные на совершенствование деятельности уголовно-исполнительной системы, мы намерены поэтапно решать в предстоящие несколько лет.

Спасибо за внимание!

МЕКТЕПБАЕВА Сауле, к.ю.н.,
*директор представительства Международной тюремной реформы
в Центральной Азии (PRI)*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРЕВЕНТИВНОГО МЕХАНИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года – документ стратегический, принять его как руководство к непосредственным действиям достаточно сложно, ведь концепция в отличие от многочисленных планов, касающихся определенных групп прав человека, не содержит прямого изложения и распределения задач. Вместе с тем концепция дает весьма определенные ответы в отношении будущего уголовно-исполнительной системы и того, что можно будет ожидать от государственных органов в силу наличия экономического базиса для проведения таких реформ.

Наиболее важной с точки зрения констатации политической воли является названная в концепции реформа по переходу к камерному порядку содержания лиц, отбывающих наказания, связанные с лишением свободы. Для большинства правозащитных организаций, уже в течение длительного периода настаивающих на переходе к камерному порядку содержания осужденных, такая реформа видится системным решением большинства проблем пенитенциарной системы. Действительно, реформа изменит не только обеспечение безопасности личности, но и саму философию уголовно-исполнительной системы, когда отрядное содержание, доставшееся в наследство от советской уголовно-исполнительной системы, уступит место покамерному. Для такого серьезного шага, кардинально меняющего систему, конечно, необходима не только экономическая

платформа, но и пошаговая работа с персоналом, от которого зависит то, почувствуют ли осужденные себя обладателями прав человека или будут воспринимать покамерное содержание в качестве очередной меры наказания за нарушение режима. При проведении такой реформы важно не только иметь здания нового формата, но и сотрудников нового формата, которые воспринимали бы осужденного как носителя человеческого достоинства и поэтому заслуживающего пребывания на индивидуализированной территории, обособленно от других осужденных.

Основной идеей уголовно-исполнительной реформы, предусмотренной концепцией, является гуманизация. Однако одновременно с гуманизацией наказаний за преступления небольшой и средней тяжести концепция предполагает усиление ответственности за ряд тяжких и особо тяжких преступлений. Вместе с тем процесс гуманизации и сопровождающей ее реабилитации осужденных не может и не должен быть односторонним. Ведь система не может быть частично гуманной или частично жестокой. Практически каждый осужденный проходит один и тот же путь исполнения наказаний, и здесь не должно и не может быть более или менее гуманных правил в отношении осужденных. Их отличие заключается лишь в сроках отбытия наказания. В то время как сам процесс перевоспитания осужденного должен быть одинаковым для каждого. Именно поэтому гуманизация должна охватывать все группы осужденных, предполагая возможность исправления для каждого, в том числе и для осужденного к пожизненному лишению свободы. Сегодня в Казахстане по подсчетам независимых экспертов, более 60% осужденных отбывают наказание, связанное с лишением свободы на период более 5 лет, в то время как в Европе средний срок тюремного заключения составляет 6 месяцев. Думаю, это сопоставление данных наглядно

демонстрирует необходимость комплексного подхода к процессу гуманизации во всей уголовно-исполнительной системе.

Следующей принципиально важной составляющей реформы уголовно-исполнительной системы является предусмотренное концепцией развитие альтернативных лишению свободы мер наказания. Концепция предусматривает для реализации этой реформы институциональное развитие специализированного органа, ответственного за исполнение таких мер. На сегодня действительно альтернативные меры наказания остаются малоиспользуемыми: лишение свободы используется в 51,8% случаев, однако существенно изменить практику сегодня может не столько орган, исполняющий альтернативные виды наказания, сколько кропотливая работа по изменению судебной практики. В этой связи необходимо работать не только с органом, ответственным за исполнение наказаний, но и внедрять новые подходы в процесс отправления правосудия.

Особого внимания в вопросе развития альтернативных мер наказания заслуживает условно-досрочное освобождение от отбывания наказания. Изменение условий УДО, произошедшее в 2007 году, существенно усложнило процедуру УДО. В результате, как констатируют общественные наблюдательные комиссии, осуществляющие мониторинг ситуации в регионах, количество освобождаемых по УДО снизилось на порядок и способствовало превышению лимита наполнения в ряде колоний республики. Сегодня следует не только работать над упрощением процедуры УДО, но и рассмотреть вопрос совершенствования самого условно-досрочного освобождения, превратив его в один из компонентов комплексной программы социализации и реабилитации осужденного. До тех пор, пока условно-досрочно освобожденный будет находиться под полицейским, а не гражданским контролем, без возможности иных

альтернативных наказаний за нарушение условий УДО кроме как возвращения в пенитенциарное учреждение, без конкретных реабилитационных программ – УДО будет оставаться мерой малоэффективной и скорее контролирующей, чем способствующей возвращению осужденного в общество.

Концепция предусматривает развитие механизмов общественного контроля. Здесь, думаю, следует уделить особое внимание созданию или назначению национального превентивного механизма (НПМ). Как известно, срок создания НПМ в Казахстане истек в октябре т. г., однако никаких официальных заявлений о том, каким будет НПМ, пока не последовало. Проект, осуществляемый Международной тюремной реформой (PRI) при финансовой поддержке Посольства Великобритании, по поддержке создания НПМ позволяет нам сделать несколько выводов в этой связи. Общественные организации и учреждение Уполномоченного по правам человека, при котором создана рабочая группа по вопросам пыток, поддерживают модель НПМ «Омбудсмен плюс». В стране уже действуют 15 общественных наблюдательных комиссий, которые могли бы эффективно действовать в составе НПМ. Многие из них в рамках пилотных проектов осуществляют мониторинг мест ограничения свободы, которые согласно Факультативному протоколу к Конвенции против пыток должны подпадать под компетенцию НПМ, но ранее оставались закрытыми для общественных организаций. Вместе с тем еще рано констатировать готовность всех действующих организаций к работе в составе НПМ: впереди еще предстоит более детальные обсуждения модели НПМ, механизмов сотрудничества общественных наблюдательных комиссий и омбудсмена.

***РАХИМБЕРДИН Куат Хажумуханович**, к.ю.н.,
декан юридического факультета Восточно-Казахстанского
государственного университета им. С. Аманжолова*

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА: НОВЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

Будущее уголовно-исполнительной системы во многом зависит от степени зрелости гражданского общества, сохранения либеральных тенденций уголовной политики, совершенствования деятельности различных звеньев государственного управления и развития концептуальных подходов к определению стратегии борьбы с преступностью и обеспечению безопасности общества. В связи с этим можно выделить следующие векторы национальной уголовно-исполнительной политики.

1) Конвергенция. Российский профессор В.А. Уткин еще в 90-х годах минувшего века писал о возможности конвергенции тюремной и колониальной системы исполнения наказания в виде лишения свободы, как о вероятной модели ее развития. Полагаем, что конвергенция может иметь более широкое смысловое значение, и не исчерпывается только взаимопроникновением элементов этих двух систем. Представляется, что путь конвергенции это путь сближения и взаимодействия советской колониальной и «западной» модели исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера, в том числе и не связанных с изоляцией от общества. В перспективе это будет означать появление у отечественных уголовно-исполнительных инспекций (УИИ) признаков и особенностей характеризующих европейскую службу пробации. Одновременно с этим инспектор УИИ будет приобретать статус социального работника, психолога, менеджера организующего процесс управления исполнения

альтернативных мер. Наряду с этим в сугубо колониальной национальной уголовно-исполнительной системе по мере уменьшения количества заключенных могут объективно проявляться тюремные начала. В конечном итоге конвергенция приведет к изменению ментальности, мышления сотрудников уголовно-исполнительной системы. Обусловит трансформацию их сознания в плане перехода от психологии силового ведомства к установке психологии управления процессом ресоциализации осужденного.

2) Демилитаризация. Неизбежным сопутствующим звеном и даже следствием конвергенции УИС является ее демилитаризация. Следует отметить, что идеология демилитаризации была связана еще с начальным этапом реформирования национальной уголовно-исполнительной системы. У данного процесса имеются свои плоды: поэтапный переход УИС в 2002 году в гражданское ведомство – в Министерство юстиции РК (в 2004 году произошла передача СИЗО); создание психологической службы в учреждениях исполняющих наказания в виде лишения свободы; сотрудничество УИС с международными и национальными организациями правозащитной направленности. Однако демилитаризация далеко не завершена. Ее полное осуществление произойдет тогда, когда в ментальности сотрудника пенитенциарных учреждений будут преодолены установки «синдрома борьбы с противником», отражающие психологию войны с преступностью силовыми методами. Кроме того, внедрение тюремных начал в отечественную пенитенциарную практику, создание и развитие службы пробации и ее аналогов полностью позволит преодолеть милитаристские и военизированные традиции в профессиональной подготовке сотрудников УИС во взаимоотношениях с осужденными. Отпадет необходимость организации отрядной системы отбывания лишения свободы, которая копирует структуру армейских подразделений. Из уголовно-

исполнительного законодательства должны исчезнуть положения, предусматривающие обязанность инспекторов УИИ осуществлять первоначальные розыскные мероприятия относительно осужденных, уклоняющихся от контроля. Сохранение этих функций за УИИ противоречит международным стандартам в сфере применения альтернатив лишению свободы, и отдает дань милитаристским началам УИС советской эпохи.

3) Камерная система. Процессы конвергенции и демилитаризации УИС должны привести к постепенному отходу от казарменных условий содержания заключенных и замене их условиям содержания камерного типа. Полагаем, что такая трансформация позволит обеспечить более безопасное проживание заключенных, минимизирует тюремное насилие, а также приведет к сокращению фактов нарушения прав и свобод человека. Мы отдаем отчет в огромной сложности данного процесса. Нужно учитывать, что полному воплощению тюремных начал в национальной пенитенциарной практике будут препятствовать следующие объективные обстоятельства:

а) Сравнительно высокая затратность тюремной модели. Колонийская модель выглядит гораздо дешевле в экономическом аспекте. Так, например, в Швейцарской конфедерации содержание одного заключенного обходится налогоплательщикам в более 600 швейцарских франков в день, а в США – исчисляется сотнями долларов.

б) Существующая субкультура большинства заключенных, в которой переплетаются сочетания традиции советского коллективизма и национального менталитета, отличающегося от индивидуалистического менталитета западных обществ. Психологическая установка «всем миром» облегчает заключенным

выживаемость. Они чувствуют свою сплоченность, взаимопомощь и взаимовыручку и, возможно, болезненно воспримут переход от казарменно-общежитских к камерно-комнатным условиям содержания. Кроме того, недовольством осужденных, способных увидеть в подобных изменениях угрозу разобщения, могут воспользоваться неформальные лидеры заключенных, так называемые криминальные авторитеты. Криминальные авторитеты в условиях тюремной системы теряют то влияние, которое обычно имеется в системе колонийской.

в) Необходимо отметить и специфику отечественного уголовно-исполнительного законодательства, в котором тюремные условия, так же как и в российском УИК, связаны с условиями отбывания наказания в виде лишения свободы наиболее опасной в криминогенном отношении части заключенных. Так, например, в тюрьмах содержатся лица, осужденные к пожизненному лишению свободы, виновные в особо опасном рецидиве преступлений, кроме того, в помещения камерного типа (ПКТ) водворяют осужденных - злостных нарушителей порядка и условий отбывания наказания. Таким образом, что в странах западного типа считается нормой «тюремное, покамерное содержание заключенных», а у нас, по сути, выступает своего рода патологией и именно так воспринимается сотрудниками пенитенциарных учреждений и самими заключенными. Такие стереотипы трудно менять. Необходимо изменение самого характера тюремного заключения как наиболее суровой меры наказания и состыковка его со стандартами отбытия наказания в соответствии с международными стандартами.

Вышеперечисленные факторы в своей совокупности будут серьезно сдерживать укрепление современных тюремных начал в национальной пенитенциарной доктрине и практике. Действительно невозможно сразу же отбросить все черты колонийской системы, тем более конвергенция этого не предполагает, а говорит о выравнивании

и сближении колониальной и тюремной модели. В тоже время есть существенный потенциал для реализации перехода к современной тюремной практике, которая бы сочетала положительные элементы других развитых систем, а также сохраняла бы позитивные стороны колониальной системы.

Снизить влияние факторов, которые тормозят процесс конвергенции можно и нужно, кроме других средств, только через существенное уменьшение тюремного населения. В тюрьмах должны содержаться лишь те заключенные, что действительно представляют серьезные риски, а остальным следует пребывать в колониях, которые должны эволюционировать в открытые тюрьмы в их современном понимании. Ведь исторически колонии были изначально рассчитаны на большие группы заключенных (классический пример – сталинский ГУЛАГ), а если их численность невелика, то отрядная система попросту не нужна. Она должна заменяться проживанием в помещениях, устроенных по типу кампуса. Такой постепенный переход будет не только менее затратным, но позволит экономить на расходах, характерных для развитых пенитенциарных систем.

В этом ключе, еще раз подчеркнем, требуются не только законодательные изменения по созданию эффективной системы альтернатив лишению свободы и улучшению условий содержания, но и практическая разъяснительная работа по преодолению установок негативного отношения к покамерному содержанию среди самих заключенных и сотрудников УИС. Они должны перестать воспринимать тюремную камеру как место дисциплинарного наказания (карцер) или размещения особо опасных преступников, но – как средство безопасного проживания в пенитенциарном учреждении, позволяющего осужденному сохранить свое человеческое достоинство. Другими словами безопасность осужденных должна быть обеспечена не через полную изоляцию, сколько через создание

условий для их проживания в безопасных условиях, где им предоставлена возможность находиться отдельно от других осужденных.

Сотрудники пенитенциарных учреждений должны понимать, что такие новые тюремные условия должны соответствовать в полной мере международным стандартам, даже идти на несколько шагов вперед,

4) Альтернативы тюремному заключению. Кроме вышеназванных приоритетов представляется важным следующие направление – дальнейшее сокращение численности тюремного населения, совершенствование системы альтернативных мер. Мы уже говорили выше о том, что тактически такая реформа позволит приблизить пенитенциарную систему Казахстана к мировым стандартам. Однако, альтернативы лишения свободы не должны восприниматься как временные меры. Это должен быть осознанный и постоянный стратегический выбор уголовной политики государства.

Для расширения использования альтернатив лишению свободы необходимы существенные законодательные изменения.

В национальном уголовном законодательстве до сих пор не отражены в полной мере рекомендации Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила»), которые касаются применении лишения свободы к несовершеннолетним в исключительных случаях. В настоящее время ни одно из четырех воспитательных колоний в стране не пустует (на 1 июня 2009 года в воспитательных колониях республики отбывали наказание 509 несовершеннолетних), а между тем имплементация упомянутой международной нормы в УК РК позволила бы в значительной мере

уменьшить показатель направления несовершеннолетних в пенитенциарные учреждения.

Заслуживает определенной корректировки подход законодателя к срокам лишения свободы, очевидно, что за преступления, не являющиеся тяжкими и особо тяжкими, срок лишения свободы должен быть кратким, незначительным, а с учетом рекомендаций психологов не более трех лет.

Требуется совершенствования механизма институционального и правового механизма альтернативных санкций, которые можно решить только через создание службы пробации.

5) Общественный контроль. Важнейшим условием дальнейшего цивилизованного развития уголовно-исполнительной системы является общественный контроль.

Следует разработать и внедрить систему общественной аккредитации исправительных учреждений, базирующихся на международных и национальных стандартах менеджмента качества. Результаты подобной аккредитации должны влиять на финансирование учреждений, заработную плату их сотрудников, служебное продвижение персонала и даже разрешение вопроса дальнейшей деятельности конкретного исправительного учреждения, получившего низкий рейтинговый бал по оценке качества работы с осужденными, уровня соблюдения прав и свобод человека. Для этого следует отказаться от сугубо ведомственного (государственного) контроля за деятельностью исправительных учреждений. Такую аккредитацию можно было осуществлять через независимые негосударственные аккредитационные центры, которые, например, успешно функционируют в США (Американская ассоциация исправительных учреждений).

Кроме того, в поле зрения общественного контроля должны находиться не только пенитенциарные учреждения, но и службы, исполняющие альтернативные виды наказаний. Данный вид контроля нельзя свести к деятельности существующих общественных наблюдательных комиссий (ОНК), круг субъектов гражданского контроля должен быть гораздо шире за счет представителей правозащитных организаций, академических кругов, религиозных объединений и благотворительных фондов. Список субъектов общественного контроля должен быть открытым. Такой контроль будет являться важной предпосылкой превенции жестокого обращения и пыток. Особенно это актуально в связи с международными обязательствами Казахстана создать национальный превентивный механизм против пыток (НПМ) в конце 2009 года.

б) Ресоциализация осужденных. Наряду с этим ключевым звеном развития УИС выступает ресоциализация осужденных. Ресоциализацию следует рассматривать в двух взаимосвязанных факторах. К внутренним относятся позитивные изменения ценностных ориентаций в поведении, в установках осужденного, то что отечественные законодатели называют исправлением. К внешним следует отнести трудовую адаптацию осужденного и возможность получения им важнейших социальных благ: образования, медицинской помощи, социальных гарантий и компенсаций.

Для общества и отдельного осужденного, находящегося в местах лишения свободы, в плане его ресоциализации исключительно важно получение образования в обычном гражданском учебном заведении, получение медицинской помощи в учреждениях гражданского здравоохранения. Осужденный должен не только получить образование, но и перестать смотреть на мир глазами арестанта. Это можно сделать лишь в гражданском учебном заведении.

Недопустимо исключительно ведомственное тюремное здравоохранение и образование, поскольку это ставит в зависимость от пенитенциарной администрации врачей и педагогов, работающих с осужденными, что создает различные предпосылки для злоупотреблений и нарушений прав и свобод человека. В этом плане Казахстану еще предстоит сделать ряд решительных шагов. Иначе мы никогда не сможем создать гражданскую тюремную службу в Казахстане.

Требуют пересмотра стандарты питания осужденных, которые ранее, по существу, предполагали только базовое питание. От качества питания осужденных во многом зависит их физическое здоровье, психологическое самочувствие и отношение к персоналу УИС, а значить и готовность к ресоциализации.

Полагаем, что требования к продовольственному обеспечению заключенных должны учитывать не только показатели калорийности пищи, но и эстетические аспекты, условия приготовления и вкусовые качества. В связи с этим интересен опыт европейских и североамериканских государств, где сотрудники исправительных учреждений употребляют ту же пищу, что и заключенные, приготовленную в одних и тех же условиях. Несомненно, это способствует большему доверию между заключенными и персоналом тюремной системы. Представляется, что в аспекте ресоциализации также значимы такие «мелочи», как одежда и обувь осужденного, их внешний вид. По-видимому, необходимо отказаться от требований ношения одежды уставленного образца, стандартной прически, поскольку подобные меры возводят барьер между заключенными и гражданским населением. Колонийская система не «рухнула», когда женщинам-осужденным разрешили пользоваться косметикой. Если осужденным будет позволено иметь одежду и обувь, учитывающие их индивидуальные и личностные особенности, по нашему мнению,

никаких негативных последствий не следует ожидать. Наоборот, это открывает хорошие возможности для разворачивания социальной реабилитации в пенитенциарных учреждениях.

7) Сотрудники УИС. Несомненно, заслуживает пристального внимания такой фактор, как образовательная и профессиональная подготовка сотрудников УИС. Полагаем, что она выступает неизбежным спутником цивилизованного гуманного развития системы, и ее приближение к ориентирам демократического общества и правового государства. Полагаем, что в образовательной и профессиональной подготовке нужно четко обозначить гражданские немилитаристские начала. Необходимо постепенно уйти от задач по обучению сотрудника-военнослужащего, специалиста по оперативной работе, владеющего правилами рукопашного боя и строевой подготовки, умеющего пользоваться огнестрельным оружием.

Сотруднику современного пенитенциарного учреждения, а особенно такого, в котором будут преобладать черты современного тюремного типа, более важно обладать знаниями, умениями и навыками в области организации социальной работы, предупреждения асоциального, криминального, виктимного поведения заключенного, в сфере пенитенциарной психологии, педагогики, менеджмента тюремного дела и функционирования служб, исполняющих альтернативные наказания. Так как образование процесс тройственный, включающий в себя обучение, воспитание и развитие личности, следует акцентировать внимание на программах подготовки сотрудников УИС, в формировании у них ценностных ориентаций в духе уважения прав и свобод человека. Нужно развивать в сотрудниках стремление внедрять и использовать инновационные методы и технологии социальной работы с осужденными.

В своей деятельности сотрудники уголовно-исполнительной системы Казахстана должны опираться на научные разработки и новейшие исследования, изучать мировой опыт. В связи с этим следует развивать аналитические и исследовательские службы УИС.

Большое внимание необходимо уделить повышению социального и правового статуса сотрудника уголовно-исполнительной системы, которое выражается в том, чтобы в обществе сложилось понимание того, что они выполняют важную, ответственную и сложную функцию современного государства. Сотрудник уголовно-исполнительной системы должен иметь достойный социальный пакет, позволяющий ему максимально эффективно выполнять свои профессиональные функции и восстанавливать свои духовные и физические силы. Это позволит минимизировать уровень коррупции в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы нашей страны. Данные меры позволят избежать профессиональной деформации и разрушения личности сотрудника уголовно-исполнительной системы, поднять престиж этой профессии.

В своей деятельности сотрудники уголовно-исполнительной системы должны руководствоваться Европейскими пенитенциарными правилами, одобренными Советом Европы в 2006 году.

Последовательно реализуя данные направления, мы постепенно придем к эффективной, гуманной и безопасной уголовно-исполнительной системе будущего.

***РАХИМБЕРДИН Куат Хажумуханович, к.ю.н.,
декан юридического факультета Восточно-Казахстанского
государственного университета им. С. Аманжолова***

ЧАСТНЫЕ ТЮРЬМЫ: ТУПИК КАРАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В современной уголовной политике большинства государств мира, несмотря на выраженные тенденции гуманизации и либерализации, наказание в виде лишения свободы остается одним из основных уголовно-правовых средств воздействия на преступность. Данное наказание в условиях западной пенитенциарной модели исполняется в процессе тюремного заключения, а во многих государствах постсоветского пространства преимущественно в колониальных исправительных учреждениях различных режимов. Обозначившаяся в последние годы направленность на конвергенцию тюремной и колониальной системы лишения свободы не отменяет того факта, что пенитенциарное учреждение (как бы оно не называлось, колонией или тюрьмой) представляет собой специализированную структуру, обеспечивающую изоляцию человека, совершившего преступление, от общества.

Тюремное заключение (лишение свободы) наиболее ярко и последовательно отражает карательный дух наказания. Именно в тюрьме достигается максимальный уровень правоограничений осужденного, и существует высокий риск нарушений его прав и свобод, не обеспечения его личной безопасности. Поэтому международные стандарты ООН и рекомендации Совета Европы уделяют столь пристальное внимание тюремному заключению и вопросам защиты прав и свобод человека в пенитенциарном учреждении.

В историческом прошлом, как и в настоящее время, наказание является предметом монополии государства, иными словами, государство решает свои стратегические задачи, используя необходимый арсенал принудительных средств. Покарание преступников - это исключительное право государства. Особенно наглядно это проявляется в применении таких наказаний, которые способствуют огромной зависимости человека от аппарата власти и принуждения (тюрьмы, исправительные учреждения).

Конечно, в сфере исполнения наказаний значительную роль играет гражданское общество, что весьма характерно для современной пробации, наказания в виде общественных работ, а в процессе реализации некарательных альтернативных мер (восстановительного правосудия) институты гражданского общества выполняют ключевую функцию, да и в тюрьмах многих современных государств можно встретить участие негосударственных субъектов в решении вопросов ресоциализации осужденных. Означает ли данное обстоятельство возможность прерывания парадигмы государственной монополии на управление пенитенциарными учреждениями и на исполнение наказания в виде лишения свободы через, например, создание частных тюрем? Сторонники приватизации тюрем считают, что частные исправительные учреждения позволят государству существенно высвободить свои ресурсы и сократить расходы на содержание осужденных. Представляется, что возникшая в последнее время активная дискуссия вокруг данного вопроса совершенно необоснованна, а энтузиазм сторонников частных тюрем ничем эмпирически не доказан. Другими словами, уповать на эффективность частной тюрьмы не приходится. По данному поводу позволим высказать следующие аргументы:

1. Современное социальное демократическое государство допускает приватизацию во множестве сфер общественных

отношений и хозяйственной жизни. Никого не удивишь существованием частной медицины, негосударственного образования, негосударственной системы социальной защиты населения. В целом экономическая система немыслима вне частной собственности, однако, в упомянутом социальном государстве есть такие доминанты развития, которые представляют повышенную значимость для всего общества. Это доминанты правопорядка и безопасности. Состояние тюремной системы, несомненно, влияет на состояние безопасности общества, а сама пенитенциарная система выступает важным средством правопорядка, в силу только этого обстоятельства она уже не может быть подконтрольна отдельным частным лицам, а должна быть своего рода «продолжением» государства, его составным элементом. Естественно, это не исключает, а даже, скорее всего, предполагает контроль за такой системой со стороны гражданского общества.

Несомненно, вопросы обеспечения безопасности общества и правопорядка, это элемент стратегии всего государства, выражение его правовой политики, и уже поэтому пенитенциарные учреждения должны находиться под контролем государства. Следует отметить, что в мировой практике имеется опыт приватизации пенитенциарных учреждений (Великобритания в период кабинета Маргарет Тэтчер). Однако этот эксперимент завершился неудачей, а правительство отказалось от идеи массовой приватизации пенитенциарных учреждений. На наш взгляд, частная тюрьма на концептуальном уровне ничем не отличается от частной армии, частной полиции, а отсюда недалеко до частного правосудия, что подрывает по существу основы государственного устройства.

2. Во-вторых, приватизация тюрем полностью ломает сложную систему государственного управления пенитенциарной системой, которая складывалась в течение длительного времени.

Каким целям будет служить такая тюрьма? Кто и как будет обеспечивать процесс исполнения наказания, безопасность и решение задач исправления осужденных? Представляется, что реальных конкурентов государству в решении этих задач все-таки не существует. Кроме того, частное пенитенциарное учреждение будет неизбежно объектом собственности отдельных лиц или каких-то социальных групп. В этом случае оно должно существовать как коммерческое или некоммерческое учреждение. Если тюрьма будет некоммерческой организацией, то где оно найдет средства на содержание заключенных, на оплату труда сотрудников, кто будет ее обеспечивать? Сами осужденные или государство? Финансирование тюремных расходов за счет самих осужденных маловероятно, а со стороны государства создавать еще одного посредника в виде некоммерческой организации вряд ли целесообразно. Опыт ряда стран, в основном африканского континента, где осужденным питание и средства на другие расходы обеспечивают родственники, откровенно говоря, плачевен. Тюрьмы в таких странах напоминают средневековые зинданы.

3. В-третьих, если же частные тюрьмы будут открыты в форме коммерческой организации, то мы придем к полному отрицанию международных стандартов ООН, и отечественного уголовно-исполнительного законодательства. Ведь главное для коммерческой организации - это получение прибыли и ее распределение между учредителями. Следовательно, учредители, собственники частной тюрьмы будут все делать для извлечения дохода, и о решении исправительных задач придется забыть. Нужно учитывать, что согласно международным стандартам ООН исполнение тюремного заключения и реализация коммерческих проектов - это несовместимые вещи. Легко представить тюрьму, ставшую частным предприятием. Ее менеджмент озабочен извлечением прибыли и

поиском новых путей увеличения доходов. Заключение, находящиеся в зависимом положении, превращаются в своего рода средство и объект эксплуатации через принуждение к труду, а на тюремный персонал будут возложены задачи не социальной работы, а контроля над ними как за дешевой рабочей силой. Необходимо отметить, что известный норвежский криминолог Нильс Кристи критически оценивая негативные проявления пенитенциарной системы США, высказывался об опасности ГУЛАГа западного образца, подразумевая такую деятельность тюремных учреждений, которая направлена на извлечение прибыли из дешевого труда заключенных. Автор этих слов был очевидцем, на чем зарабатывает «тюремная экономика» США: оплата труда заключенных составляет от 10 до 35 центов в час, при минимальной оплате труда 4,25 долл. США в час на свободе. Да и сама философия частных тюрем США наглядно показывает, что корпорации зарабатывают на строительстве новых тюрем, поставках вооружения и обмундирования для охраны, организации питания и медицинского обслуживания заключенных и др. В результате в США появилась тюремная индустрия с многомилиардными доходами и сильным политическим лобби, которое заинтересовано только в увеличении тюремного населения, нежели его сокращения. В США существует около 158 частных исправительных учреждений, в которых в 2002 году содержалось около 6,5% заключенных, к 2005 году эта цифра увеличилась в среднем до 7% (при этом 14% осужденных содержатся в частных учреждениях, относящихся к юрисдикции штатов, а 6 % - в учреждениях, относящихся к федеральной юрисдикции)⁴⁶. Таким образом, 93% заключенных в самой рыночной стране мира США содержатся все-таки в государственных тюрьмах. Это

⁴⁶ Harrison P., Beck A. Prisoners in 2005. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 2006. P. 1-13.

свидетельствует о том, что неолиберальная идеология социального дарвинизма и абсолютизации частной собственности на сферу тюремного дела не перенесена даже в США. Вряд ли ее следует переносить на данную сферу в любой другой стране мира, в том числе и в Казахстане.

Полагаем, что в частной тюрьме будет исключительно высокая возможность эксплуатации бесправного состояния заключенных, их низведения до уровня винтиков в механизме извлечения доходов, высокая вероятность насилия и массового нарушения прав и свобод человека. Других организационно-правовых форм частные структуры не имеют. Помимо этого нельзя не учитывать и фактор социальной справедливости, в частной тюрьме улучшенные условия будут принадлежать платежеспособным заключенным, им будут обеспечены максимально комфортные условия содержания. Для всех остальных заключенных при отсутствии необходимых средств невозможно будет обеспечить элементарные условия содержания даже на физиологическом уровне (питание, медицинская помощь, социальная поддержка, безопасность и др.). Все это будет создавать постоянную угрозу конфликта, провоцировать социальную напряженность и вместо исправившихся граждан общество получит выходящих из тюрьмы ожесточенных, озлобленных и потерявших остатки уважения к социальным нормам людей. Таким образом, наше общество может заплатить за частные тюрьмы непомерно высокую цену, совершенно себя не оправдывающую. Кроме того, даже если финансовые средства государства будут направляться на обеспечение таких частных тюрем, что маловероятно, то государство не сможет проконтролировать их расходы. Не надо и забывать о такой реальности нашего общества – коррупции, в том числе и в сфере исполнения наказаний. Возможно, если эта сфера станет даже частично частной, то коррупция приобретет только новые формы и

схемы. В связи с этим имеется вероятность «закачивания» бюджетных средств в различные коммерческие проекты, которые неизбежно появятся в условиях деятельности приватизированных тюрем, и к которым реальный процесс исполнения наказаний будет иметь весьма призрачное отношение. Подводя итог изложенному, отметим, что частные тюрьмы, несмотря на оригинальность подобной идеи, даже внешние ее инновационные черты являются шагом назад в реформировании уголовно-исполнительной системы нашей страны, они не позволят решить имеющиеся проблемы, а только создадут новые. Тюремное дело не та сфера, где государство может отказаться от своей координирующей и организационно-ресурсной роли, своего рода «естественного монополиста».

Подтверждением наших выводов является решение израильского Высшего суда справедливости, принятое в ноябре 2009 года, согласно которому создание частных тюрем признано незаконным, сочтя это нарушением прав заключенных. Закон государства Израиль от 2004 года, разрешающий институт частных тюрем, был отменен после трехлетнего разбирательства, инициаторами которого выступили правозащитники страны. Верховная судебная инстанция страны опираясь на опыт США, Франции и Великобритании, где введена практика приватизации подобных учреждений, признала неприемлемым для Израиля. В постановлении суда говорится, что передача полномочий от государства к частным предпринимателям, чьи цели сводятся к получению прибыли, наносит ущерб базовым правам заключенных. Судьи сочли унижительным для достоинства и чести человека, наделение частных лиц правом проводить обыск заключенных, пусть даже в разумных пределах применять к ним силу или отправлять в карцер. Государство Израиль

планировало по 50 долларов в день перечислять оператору частной тюрьмы за содержание каждого заключенного⁴⁷.

Экономические расчеты управления тюрем Израиля показали, что затраты на содержание одного заключенного в частной тюрьме обойдутся государству на 20% дороже, чем в государственной.

Кроме того, назначение и исполнение наказаний являются актом публичного характера, их нельзя перемещать в частную сферу, где общественный контроль вовсе не будет возможен, так как для него возникнут барьеры в виде коммерческой и служебной тайны. На наш взгляд, гораздо лучше и эффективнее налаживать сотрудничество пенитенциарных учреждений с различными субъектами гражданского общества, в том числе коммерческими и некоммерческими структурами, в целях улучшения условий содержания заключенных, содействия их успешной ресоциализации и адаптации, устанавливать партнерские отношения со всеми, кто готов оказать помощь в реформировании уголовно-исполнительной системы. Это продуктивнее, чем пытаться реализовать опасную утопию эффективности частных исправительных учреждений по сравнению с государственными. На самом деле это приведет уголовно-исполнительную политику в тупик, и оставит без воплощения все надежды на успех ее дальнейшей гуманизации.

Подводя итог изложенному следует отметить, что во всем мире тюрьмы какими бы высокотехнологичными они не были, являются местами человеческих страданий, и частным тюрьмам не должно быть место в современном обществе и именно потому, что нельзя приватизировать страдания людей

⁴⁷ <http://www.find2m.ru/novosti-nedvizhimosti/izrailskiy-sud-zapretil-privatizirovat-tyurmyi.html>.

НУГМАНОВА Эльмира Абдыковна, к.ю.н.,
директор Института законодательства
Министерства юстиции Республики Казахстан

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Административно-юрисдикционная деятельность является одним из проявлений управленческой деятельности государства, правовая основа которой призвана наиболее целесообразно, разумно и эффективно оформить отношения «государство-общество» в сфере реализации властных полномочий органов исполнительной власти.

В юридической доктрине существуют две основные позиции относительно понятия и сущности административно-юрисдикционной деятельности. Так, некоторые ученые обозначают термином «административно-юрисдикционная деятельность» закрепленную в нормах административного и административно-процессуального права компетенцию судей, а также органов (должностных лиц) Республики Казахстан по осуществлению государственно-властной, управленческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности для разрешения административно-правовых конфликтов деликтного содержания. При этом признается, что осуществление административной юрисдикции как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Другая группа ученых проводит четкое разграничение судебной и административной юрисдикционной деятельности: суды и органы исполнительной власти не составляют единую систему органов административной юрисдикции, поскольку являются различными юрисдикционными органами.

Административно-юрисдикционную деятельность можно определить как процессуальную деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению административных конфликтов (административных правонарушений, административно-правовых споров) в установленных законодательством порядке. Особую роль в обеспечении законности указанной деятельности занимают и нормы международного права.

Место международного права в правовой системе недостаточно четко определено. С одной стороны, пункт 1 статьи 4 Конституции закрепляет, что действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного совета и Верховного суда Республики Казахстан.

С другой стороны, пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан гласит: «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

Однако не совсем понятно, как следует поступать с нормами национального законодательства при их несоответствии общепризнанным принципам и нормам международного права, а не только международным договорам, прошедшим процедуру ратификации; а также какую роль играют рекомендательные акты в формировании казахстанского законодательства. Существует вопрос о необходимости использования правил международных договоров, конвенций, которые Казахстан не ратифицировал, однако является при этом членом тех международных организаций, сообществ

государств, в рамках которых разработан и принят данный международный правовой акт.

Международно-правовые основы регулирования административно-юрисдикционной деятельности в Республике Казахстан устанавливаются в ряде актов, имеющих разную юридическую силу некоторые из них ратифицированы и в формально-юридическом смысле обязательны к исполнению в соответствии с принципом *pacta sunt servanda*; другие обладают рекомендательным характером. В разных странах указанные проблемы решаются по-разному. Так, в законодательстве Республики Беларусь в случае несоответствия норм международных договоров Конституции, предусматривается возможность отмены международных договоров позже принятым законом. В Монголии предусмотрено полномочие Конституционного суда по отмене ратифицированного, подписанного международного договора постановлением Конституционного суда. Можно согласиться с используемой в Германии метафорой, согласно которой административное право - это «конкретизированное конституционное право».

Для разрешения данных вопросов правоприменителю Республики Казахстан необходимо обратиться к нормативному постановлению Верховного суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан».

В преамбуле указанного нормативного постановления, Конституции Республики Казахстан особо отмечается, что *соответствующие Конституции* международные договоры и иные обязательства республики являются составной частью действующего права в Республике Казахстан. Таким образом, из смысла нормативного постановления вытекает, что международные договоры

и иные обязательства республики являются составной частью действующего права в Республике Казахстан при условии их соответствия нормам Конституции. Однако в действующем национальном законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие отменить или приостановить действие международных договоров, не соответствующих нормам Конституции.

Между тем в законодательстве Республики Казахстан имеются случаи последующего приведения норм Конституции в соответствие с ранее подписанными, ратифицированными международными документами.

Так, примерами могут служить последующие корректировки в Конституцию в мае 2007 года в части санкционирования ареста судом. Как известно, Пакт о гражданских и политических правах ратифицирован в 2004 году.

В пункте 1 нормативного постановления указывается, что в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией Республики Казахстан и признанными республикой нормами международного права.

Согласно подпункту 8) статьи 1 Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года под международным договором Республики Казахстан следует понимать международное соглашение, заключенное Республикой Казахстан с иностранным государством (иностранными государствами), либо с международной организацией (международными организациями) в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких, связанных между собой документах, а также независимо от его

конкретного наименования (например, договор, конвенция, пакт, соглашение и т. п.).

Международные договоры, заключаемые от имени Республики Казахстан, являются межгосударственными договорами, от имени Правительства Республики Казахстан - межправительственными договорами, от имени центральных исполнительных органов, а также государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, - межведомственными договорами.

Пункт 3 нормативного постановления пытается исключить коллизии и определить приоритет в ходе правоприменения. Так, международные договоры, заключенные Республикой Казахстан в соответствии с Конституцией Республики в установленном порядке и ратифицированные Парламентом Республики Казахстан, имеют приоритет перед ее законами (пункт 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан).

Положения международных договоров, не требующие издания законов для применения, действуют в Республике Казахстан непосредственно.

В иных случаях, наряду с международным договором, следует применять и соответствующий закон, принятый для реализации положений ратифицированного международного договора.

Ряд не подлежащих ратификации международных договоров Республики Казахстан, заключенных до принятия Конституции 1995 года, являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством республики, если такой приоритет прямо предусмотрен законами республики для соответствующих сфер правоотношений.

Решая вопрос о возможности применения и действия норм международных договоров Республики Казахстан во времени, в пункте 4 нормативного постановления указывается, что международный договор Республики Казахстан вступает в силу в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные их участниками. При отсутствии договоренности международный договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвующих в переговорах государств на обязательность для них договора (статья 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года).

Международный договор подлежит применению, если Республика Казахстан выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством подписания договора, обмена документами, ратификации договора, его принятия, утверждения, присоединения к договору либо любым другим способом, о котором условились договаривающиеся стороны.

Согласно статье 28 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, международные договоры не имеют обратной силы, если это прямо не предусмотрено в договоре. При этом должны быть соблюдены требования подпункта 5) статьи 77 Конституции Республики Казахстан.

В соответствии с пунктом 2 Постановления Конституционного совета Республики Казахстан «Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан» от 18 мая 2006 года, акты Республики Казахстан о ратификации международных договоров и акты Республики Казахстан о присоединении к международным договорам равнозначны по своей юридической силе и правовым последствиям. В этой связи международные договоры, обязательность которых для Казахстана установлена нормативными

правовыми актами о присоединении к международным договорам, принятыми Парламентом Республики, приравниваются к ратифицированным Республикой Казахстан международным договорам.

В соответствии с пунктом 4 статьи 4 Конституции Республики Казахстан и исходя из смысла статьи 24 Закона Республики Казахстан «О международных договорах Республики Казахстан» применяются официально опубликованные и вступившие в силу международные договоры Республики Казахстан.

Официально неопубликованные международные договоры, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, применению не подлежат.

Согласно пункту 6 нормативного постановления, ратифицированные международные договоры, имеющие непосредственное действие и не требующие издания законов для их применения, используются в качестве норм материального (за исключением сфер уголовно-правовых и административно-правовых отношений) или процессуального права при разрешении дел, в частности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, если международными договорами Республики Казахстан установлены иные правила судопроизводства, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

В соответствии с частью первой статьи 1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях административное законодательство состоит исключительно из соответствующих кодексов Республики Казахстан. Иные законы, предусматривающие уголовную или административную ответственность, подлежат применению только после их включения в указанные кодексы.

При осуществлении правосудия суды должны иметь в виду, что неправильное применение судом норм международных договоров Республики Казахстан может являться основанием к отмене или изменению судебного акта. Неправильное применение нормы международного договора может заключаться в том, что суды не применили нормы международных договоров, подлежащих применению, либо применили нормы международных договоров, которые применению не подлежат, или когда суды допустили неправильное толкование норм международных договоров.

Толкование норм международных договоров Республики Казахстан, включая преамбулу, приложения, а также любые соглашения и документы, относящиеся к международному договору, должно осуществляться судом с соблюдением правил, предусмотренных статьями 31-33 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, исходя из предмета и цели договора.

В необходимых случаях суды должны руководствоваться нормами Международного пакта о гражданских и политических правах, ратифицированного Парламентом 28 ноября 2005 года, для обеспечения выполнения обязательств Республики Казахстан как участника указанного международного пакта.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах все лица равны перед судами, и каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела судом, созданным на основании закона, никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

В силу части 1 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Из этого следует, что каждый задержанный по подозрению в совершении преступления имеет право предстать перед судом для оценки законности задержания и решения вопроса о мере пресечения. Поэтому при санкционировании ареста в соответствии с требованиями статьи 14 УПК необходимо давать оценку обоснованности и законности задержания лица по подозрению в совершении преступления.

При этом согласно части 3 статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах каждое лицо, подвергнутое аресту или задержанию, имеет право на судебное разбирательство дела в течение разумного срока или на освобождение его до суда.

Разумный срок завершения судебного разбирательства предполагает не только соблюдение пределов установленного законодательством сроков судопроизводства, но и возможность его завершения в более краткий срок, исходя из конкретных обстоятельств рассматриваемого дела.

Принимая решение о санкционировании ареста обвиняемого (подозреваемого) в качестве меры пресечения, о продлении срока ареста, разрешая жалобы обвиняемого на незаконные действия должностных лиц, осуществляющих досудебное производство, суды должны учитывать необходимость соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей, предусмотренных статьями 7, 9 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

При разрешении ходатайства об освобождении из-под ареста или жалобы на продление срока ареста необходимо принимать во

внимание положения статьи 7 Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенцию против пыток и других жестоких бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (принята Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН 39/46 от 10 декабря 1984 года), к которой Республика Казахстан присоединилась 29 июня 1998 года.

В соответствии с частью 1 статьи 10 Международного пакта о гражданских и политических правах условия содержания обвиняемых под стражей должны отвечать международным требованиям уважения достоинства, присущего человеческой личности.

В соответствии с пунктом 16 нормативного постановления, в случае возникновения вопросов, требующих разъяснения технико-юридического характера при применении и толковании норм международного договора Республики Казахстан, следует использовать акты и решения международных организаций, членом которых является Республика Казахстан, а также обращаться в Министерство иностранных дел Республики Казахстан, Министерство юстиции Республики Казахстан, Генеральную прокуратуру Республики Казахстан (например, для уяснения вопросов, связанных с продолжительностью действия международного договора, перечнем государств, участвующих в договоре, наличием либо отсутствием в международном договоре оговорки стран-участниц, судебной практикой применения международного договора в зарубежных странах и других).

Большое значение в международном праве имеют международные нормативные акты, направленные на установление основ сотрудничества органов власти отдельных государств при осуществлении ими административно-юрисдикционной деятельности в тех случаях, когда борьба с определенным видом административных

правонарушений не является достаточно эффективной только на национальном уровне и требует международных средств реагирования. Так, Международная конвенция о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений от 9 июня 1977 г. определяет основы взаимодействия таможенных органов договорившихся стран в сфере борьбы с таможенными правонарушениями и злоупотреблениями наркотическими средствами и психотропными веществами путем предоставления взаимного административного содействия.

В рамках Совета Европы в сфере административной юрисдикции действуют Европейская конвенция о получении за рубежом информации и свидетельств по административным вопросам от 15 марта 1978 г. (Казахстан не участвует), которая призвана улучшить и упростить систему получения информации и свидетельств по административным вопросам, и совместная Конвенция Совета Европы и ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам от 25 января 1988 г. (Казахстан не участвует), которая устанавливает основы оказания административной помощи по налоговым делам, что выражается в обмене информацией, включая проведение одновременных налоговых проверок и участие в налоговых проверках за границей; помощи по взиманию налогов, включая принятие мер обеспечения; предоставлению необходимых документов.

В рамках Содружества Независимых Государств давно ведется работа по установлению стандартов административно-юрисдикционной деятельности и укреплению сотрудничества в борьбе с правонарушениями в административной сфере. В качестве примера можно привести Соглашение между государствами - участниками СНГ о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения

налогового законодательства и борьбы с нарушениями в этой сфере от 4 июня 1999 г., которое закрепляет основы сотрудничества и взаимной помощи компетентных органов по вопросам борьбы с налоговыми правонарушениями.

На основании вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, административно-юрисдикционная деятельность представляет собой процессуальную деятельность уполномоченных государственных органов (должностных лиц), осуществляемую с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров.

Во-вторых, международно-правовые основы административно-юрисдикционной деятельности в Республике Казахстан устанавливаются в ряде актов, имеющих разную юридическую силу: часть из них обязательна для исполнения, другие акты носят рекомендательный характер.

В-третьих, роль международного права в установлении правовых основ государственной управленческой деятельности постоянно возрастает, в некоторых случаях нормы международного права обладают приоритетом над национальными нормами и подлежат непосредственному применению.

Анализ имеющихся проблем правоприменительной практики свидетельствует о необходимости введения механизма постоянного, системного мониторинга международных договоров, проведения обязательной комплексной научной экспертизы всех проектов международных договоров до их официального подписания и ратификации.

НУРПЕИСОВА Асемгуль Кадыржановна, к.ю.н.,
*начальник отдела по разработке НПА в сфере
административного, конституционного законодательства РК
Института законодательства МЮ РК*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Здравствуйтесь, уважаемые участники круглого стола!

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.

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.

Институтом законодательства РК совместно с Министерством юстиции РК в соответствии с Планом законопроектных работ на 2009 год разработаны проекты Административного процессуального кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, а также проект сопутствующего к ним закона.

В целом следует отметить, что проекты КоАП и АПК направлены на решение актуальных проблем совершенствования

административного законодательства, неоднократно отмечаемых Администрацией Президента, Правительством, законодательной и судебной ветвями власти, а также научной и правоприменителями.

Позвольте осветить основные положения этих законопроектов.

Новой редакцией Кодекса об административных правонарушениях предлагается:

Для исключения норм, создающих условия для совершенствования коррупционных правонарушений, предусмотрены несколько путей решения, таких как:

- устранение норм отсылочного характера (*к примеру, нарушение правил оборота этилового спирта или алкогольной продукции*);

- указание конкретных составов правонарушений (*например, ст. 203 - нарушение законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности юридическим лицом, совершенное в виде сокрытия данных, подлежащих отражению в бухгалтерском учете, а равно уничтожения бухгалтерской документации*);

- снижение значительных разрывов между минимальным и максимальным размерами штрафов (*если действующая санкция за нарушения по неполной и несвоевременной уплате неналоговых платежей в бюджет составляла от 300 до 1000 МРП, то в проекте этот штраф равен от 200 до 300 МРП*);

- установление фиксированных размеров штрафов;

- исключение ответственности за частноправовые или гражданские деликты.

Чрезмерная репрессивность КоАП проявляется и в наличии ответственности за частноправовые или гражданские деликты. В связи с чем, полагаем необходимым их исключение из КоАП. К

примеру, на наш взгляд, к таким отношениям могут быть отнесены статьи 275 «Нарушение правил проведения операций по недропользованию» (в части нарушения условий контрактов на недропользование), 134-1 «Нарушение сроков возврата государственных натуральных грантов» КоАП и ряд других.

- закрепление оснований приостановления действия и лишения лицензии за правонарушения в КоАП, а порядка и оснований приостановления и лишения действия лицензии за юридические факты, которые не являются административными правонарушениями, в Законе «О лицензировании».

Согласно действующему законодательству приостановление действия, лишение лицензии осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством об административных правонарушениях (ст. 49 Закона «О лицензировании»). Между тем практика показала, что имеются объективные условия, не содержащие признаки правонарушения, но наступление которых должно повлечь приостановление действия либо лишение лицензии. К примеру, лицензия адвоката приостанавливается на период поступления адвоката на госслужбу или нахождения его на срочной воинской службе. Также основанием для лишения лицензии нотариуса может являться изменение нотариусом гражданства или выезд за пределы республики на постоянное место жительства.

В этой связи предлагается основания приостановления действия и лишения лицензии за правонарушения закрепить в КоАП, а порядок и основания приостановления и лишения действия лицензии за юридические факты, которые не являются административными правонарушениями - в Законе «О лицензировании».

По Административно-процессуальному кодексу:

Административное процессуальное законодательство Республики Казахстан регулирует общественные отношения, возникающие при производстве по делам об административных правонарушениях, а также общественные отношения, возникающие при отправлении судами правосудия при рассмотрении и разрешении административных споров.

Проект АПК включает в себя процессуально-процедурные нормы, изъятые из КоАП, и нормы, касающиеся особого искового производства, перенесенные из Гражданского процессуального кодекса.

В АПК получили разрешение проблемы, которые неоднократно отмечались правоприменителями, а также научной общественностью:

- расширен круг субъектов обжалования вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях;
- предусмотрена норма о ведении протокола судебного заседания во время судебного производства по делу об административном правонарушении и административным спорам;
- расширены категории административных правонарушений, подведомственные судам, и, соответственно, уменьшено количество уполномоченных госорганов, имеющих право налагать административные взыскания (около ста статей передаются в подведомственность суда).

Пересмотр подведомственности дел об административных правонарушениях направлен в целях максимально возможного сужения либо исключения альтернативной подведомственности.

Также в связи с необходимостью повышения правовых гарантий реализации прав и свобод граждан и их объединений Межведомственной комиссией по вопросам совершенствования административного законодательства, учеными-юристами неоднократно отмечалась необходимость расширения судебной юрисдикции в отношении дел об административных правонарушениях.

В настоящее время из более 550 статей КоАП, устанавливающих административную ответственность, около двухсот статей находятся в исключительной подведомственности суда, более семидесяти – частично.

Проектом АПК предлагается передать в компетенцию суда дополнительные статьи, соответственно уменьшив количество уполномоченных государственных органов, имеющих право налагать административные взыскания, при этом сохранив компетенцию государственных органов по более 200 статьям.

При этом на данном этапе в подведомственности уполномоченных органов сохранены только те статьи, которые требуют незамедлительного реагирования для охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья населения, обеспечения оперативного предотвращения нарушений, а также те, которые относятся к малозначительным. Это ряд составов, подведомственных органам внутренних дел, обороны, здравоохранения, охраны окружающей среды, чрезвычайных ситуаций и другим ведомствам, которые на практике наиболее часто применяют КоАП.

Полагаем, что расширение компетенции судов по рассмотрению дел будет служить усилению прав граждан на судебную защиту, а также исключит ведомственный подход, уменьшит проявление

коррупционных деяний в процессе привлечения частных лиц к административной ответственности.

Кроме того, следует отметить, что в целях разгрузки судебного корпуса и расширения пределов судебной защиты, в настоящий момент создан специализированный экономический, административный и ювенальный суд. Дальнейшая специализация судов предполагает создание налоговых судов. В перспективе не исключается специализации судов по семейному судопроизводству, трудовым конфликтам и другим вопросам.

Главой государства еще в 2002 году подписан Указ «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» (Указ Президента РК 9 февраля 2002 года № 803).

Созданные специализированные межрайонные экономические и административные суды позволяют существенно снизить чрезмерную нагрузку на районные суды, а также улучшают качество отправления правосудия. К подведомственности специализированных межрайонных административных судов относятся только дела об административных правонарушениях, возбуждаемые в связи с совершением лицами (физическими, юридическими) административных правонарушений, за которые предусмотрена административная ответственность.

Согласно проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РК по вопросам совершенствования судебной системы», предполагается создание в РК оптимальной трехзвенной судебной системы, которая приведет к уменьшению нагрузки по рассмотрению дел на районные и приравненные к ним суды.

- в целях повышения ответственности лица, возбуждившего административное производство, исключена возможность возвращения протокола.

Составление протокола неправомочным лицом, неправильное составление протокола и оформление других материалов дела являются основаниями прекращения производства по делу об административном правонарушении, за исключением случаев допущения ошибок при заполнении протокола и других материалов дела, если их устранение не направлено на установление наличия или отсутствия события административного правонарушения, виновности физического лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иных обстоятельств, препятствующих своевременному, всестороннему, полному и объективному выяснению обстоятельств дела.

- минимизирована альтернативная подведомственность. Например, статья 261 КоАП (*Нарушение требований к обращению с отходами производства и потребления, сбросу сточных вод*) в действующем Кодексе отнесена к компетенции министерств энергетики, охраны окружающей среды, здравоохранения. В проекте КоАП данную статью предлагается отнести только к компетенции Министерства охраны окружающей среды.

К тому же данные меры соответствуют целям проводимой административной реформы в госорганах, которые ранее неоднократно указывались главой государства.

- в качестве самостоятельного участника производства включен уполномоченный орган, составивший протокол об административных правонарушениях, который вправе участвовать в исследовании доказательств, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела и т. д.

Что касается сопутствующего проекта.

В рамках данного законопроекта предусмотрены:

- поправки в ряд законов, связанные с совершенствованием законодательства о лицензировании, о которых я говорила выше («О лицензировании», «О связи», «О нотариате», Таможенный кодекс и др.);

- поправки, необходимость которых возникла в связи с разработкой нового АПК (Гражданский процессуальный кодекс, Земельный, Лесной кодексы, законы «О транспорте», «О торговом мореплавании» и др.).

В заключение хотела бы выразить благодарность Центру исследования правовой политики за поддержку идей по развитию административного и административно-процессуального законодательства в Казахстане, а также за экспертные оценки Центра соответствующих проектов кодексов. Такая помощь действительно необходима при подготовке законопроектов.

Спасибо за внимание!

АЛИБАЕВА Г.А.

*доцент кафедры конституционного и международного права
Университета им. Д.А. Кунаева*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

После проведения в 2007 году конституционной реформы в Казахстане идет активное строительство единой системы местного государственного управления и самоуправления. В юридической литературе обсуждаются формы взаимодействия местного самоуправления и управления. Представляется, что они связаны неразрывными связями. Абсолютно прав известный казахстанский исследователь – конституционалист В.А. Малиновский, утверждающий, что противопоставлять местное государственное управление и самоуправление в корне неверно. Представлять государство таким антагонистом местного самоуправления. Точно так же, как и в самоуправлении видеть панацею от всех бед жизни местных сообществ. Обе ветви работают на одни и те же территории, обе преследуют единую цель сделать жизнь людей лучше, стремятся превратить Казахстан в демократическое, светское, правовое и социальное государство. При этом на разных уровнях в центре и на местах. Давно ушла в небытие политическая подоплека конфликта, хотя в отдельных странах возникают противоречия на почве разноуровневого экономического развития, национальных, языковых или конфессиональных разногласий. Многие общие для казахстанцев нужды удовлетворяются через осуществление республиканских бюджетных программ. Многие нарушения конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина на местах устраняются благодаря деятельности государственных органов

центрального подчинения. Таким образом, вместо противостояния актуальным становится налаживание конструктивного и эффективного взаимодействия между государственным управлением и самоуправлением, профилактика или снятие возникающих противоречий, нестыковок или непониманий. Подчеркну, что в силу особенностей именно Казахстана определить баланс интересов и стабилизационных противовесов гораздо сложнее, чем во многих странах устойчивой демократии⁴⁸.

Представляется необходимым обозначить основные направления развития взаимосвязи и взаимодействия местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан и проблемы, существующие в этой сфере.

В соответствии с конституционной реформой 2007 года маслихаты теперь являются органами самоуправления. Поэтому уточнение компетенции их функций и полномочий, а также в целом функций местного самоуправления имеет большое теоретическое и практическое значение.

Функции местного самоуправления вписываются в лаконичную конституционную формулу «о самостоятельном решении населением вопросов местного значения». Однако местными вопросами, к примеру, о благоустройстве, озеленении, вывозе коммунальных отходов, устройстве тротуаров; далеко не исчерпывается предназначение муниципальной власти. Главное здесь – отношения властвования, приближенность местного сообщества в лице населения к власти, способность людей быстро и качественно удовлетворять свои потребности, организовывать свою жизнь таким образом, чтобы самим выстраивать древо своих целей, самим

⁴⁸ Малиновский В.А. Местное управление, самоуправление в Республике Казахстан и опыт зарубежных стран // Материалы научно-практической конференции «О совершенствовании системы регионального и местного самоуправления в Республике Казахстан». Астана., 2007. С. 6-7.

определять пути и средства их достижения, для чего формировать свои управленческие структуры. Все функции должны быть непременно декларированы в законе, поскольку в своей совокупности они как раз и формируют политическое, экономическое, культурологическое, психологическое насыщение муниципальной власти, местного самоуправления. Именно в функциях заложены конкретные запросы местного сообщества и его полномочия, которые затем реализуются им непосредственно либо через представительные формы. Отсюда проистекают и обязанности государства содействовать формированию и функционированию местного самоуправления, и требования к государственным органам наладить конструктивное взаимодействие с органами местного самоуправления. Именно здесь коренятся запреты государственным органам вмешиваться в деятельность местной общины⁴⁹.

Особенно важно, как подчеркивают отечественные исследователи, отметить при развитии системы самоуправления различную степень самоуправленческих начал на разных «этажах».

На уровне села или поселка - максимальная степень самоуправления и, соответственно, минимальная степень госуправления. На уровне области - максимальная госуправления и минимальная самоуправления. Главным критерием здесь выступает значимость конкретной административно-территориальной единицы для страны в качестве опоры государства или опоры самоуправления. При таком подходе приоритетной задачей становится определенная в рамках Конституции переконпоновка властных полномочий и ответственности между областными, районными, городскими и сельскими маслихатами.

⁴⁹ Там же. С. 6.

Есть еще один серьезный аргумент учреждения маслихатов в качестве главных органов самоуправления, в том числе и на самом низовом уровне. Это позволит объединить усилия ученых, политиков и практиков на актуализации представительного начала властеотношений на местах в целом и самих маслихатов вне зависимости от той или иной административно-территориальной единицы. Поскольку суть у всех у них одна - муниципальное управление.

Главное определить соотношение «государственного» и «муниципального» начал в статусе, функциях и компетенции конкретного уровня маслихата. С этих же позиций целесообразно внести некоторые уточнения в Закон РК «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», скорректировав понятие и предназначение отдельных административно-территориальных единиц.

Опять же местное самоуправление в Казахстане внедряется в условиях работающей системы государственных органов: акимов, прокуроров, органов юстиции, только лишь набирающего устойчивость административного судопроизводства, а также административной реформы и элементов корпоративного управления (социальные предпринимательские корпорации).

Включение в государственный механизм на территориях с компактно проживающим населением «максимально самоуправленческих» маслихатов и «двойного представительства» акимов (или акиматов) не будет означать принципиальных различий в разновидностях местного социального управления (то есть того, что произошло в России). Оно явится логическим продолжением проводимой в Казахстане «мягкой» политики децентрализации власти через постепенную выборность акимов и усиление представительного

начала в координатах маслихат - аким (акимат). Право граждан на местное самоуправление при этом может быть обеспечено через предоставление права закреплять в Уставе конкретного сообщества именно детали формирования, совместной деятельности при пересечении полномочий и контрольных процедур маслихата и акима (акимата). Во многих странах при сохранении традиционных, принятых населением за многие десятилетия названий органов, применяются различные модели компоновки их полномочий в отношении друг друга. В Казахстане в порядке эксперимента уже апробирована практика решения самим сообществом вопроса о прямых либо косвенных выборах акимов аульных (сельских округов), аулов (сел) и поселков, а также косвенных выборов акимов отдельных районов. Причем избрание акимов повлекло изменение отдельных сторон их статуса, что и было закреплено в соответствующих указах Президента РК⁵⁰.

Еще одним направлением взаимосвязи местного управления и самоуправления всех остальных форм осуществления является совместная деятельность маслихатов, акимов, акиматов и населения по развитию других элементов системы самоуправления. Эти элементы в Казахстане развиты крайне слабо, большинство из них не имеют даже конституционно-правовых основ. В первую очередь это касается такого важного института как местный референдум.

Конституция РК возможность местного референдума не предусматривает, а Конституция РФ ставит его на первое место среди всех остальных форм осуществления местного самоуправления.

Впервые термин «местный референдум», как элемент системы местного самоуправления, получил законодательное закрепление в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и

⁵⁰ Там же. С. 8-9

местного хозяйства в СССР» в статье 2. Термин «референдум» переводится с латинского языка – «то, что должно быть сообщено».

Референдум – прямое волеизъявление граждан, осуществляемое путем голосования по различным важнейшим вопросам общественной жизни. Референдумы по масштабу бывают всенародные и местные.

В законодательстве РФ используются различные определения понятия «местный референдум». Ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» определяет местные референдумы «как голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований». Следовательно, рамки местного референдума определяются локальностью территории, решением только вопросов местного значения и участием в них граждан, проживающих на данной территории.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 2) местный референдум определен как голосование граждан по вопросам местного значения. Законы о местном референдуме, принятые в субъектах РФ закрепляют различные понятия местного референдума. Например, Закон Читинской области «О местном референдуме в Читинской области» от 29.02.96 закрепляет, что местный референдум – это голосование жителей, проживающих в границах территории муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения.

В Законе Иркутской области «О местных референдумах в Иркутской области» от 17.12.96. под местным референдумом понимается народное голосование, проводимое по наиболее важным вопросам местного значения. Эта формулировка носит спорный характер:

- во-первых, не ясно, что такое «народное голосование»,

- во-вторых, не указан масштаб, территория, в пределах которого должен проводиться местный референдум⁵¹.

Понятие местного референдума обладает отличительными признаками:

1) непосредственное осуществление гражданами муниципальных образований власти, источником которой в соответствии с Конституцией является народ всей страны. Власть реализуется в данном случае путем прямого волеизъявления посредством голосования;

2) в референдуме принимают участие только те граждане, которые проживают на территории данного муниципального образования;

3) локальность территории, где проводится местный референдум;

4) сфера влияния референдума ограничена вопросами местного значения.

Следовательно, местный референдум – это осуществляемое в пределах муниципального образования, посредством голосования, прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, направленное на решение вопросов местного значения, отнесенных к компетенции местного

⁵¹ Постовой Н.В. Муниципальное право. М.: Новый юрист, 1998. С. 149-151.

самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией, законом и уставами муниципальных образований⁵².

В проекте Закона «О местном референдуме в Республике Казахстан» (Министерство юстиции) дается следующее определение: местный референдум – это принятие решения населением административно-территориальной единицы посредством голосования по наиболее важным вопросам местного значения.

В соответствии с законодательством РФ местные референдумы делятся на обязательные и консультативные. Под обязательными следует понимать местный референдум, результатом которого является решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений. Закон Ивановской области «О местном референдуме в Ивановской области» в статье 3 закрепляет, что результаты, полученные при проведении консультативного референдума, не носят обязательного характера и учитываются органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии соответствующих нормативно-правовых актов.

Конституция РФ предусматривает такую форму осуществления местного самоуправления, как учет мнения населения. В соответствии со ст. 131 Конституции «изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Этот учет мнений и есть консультативный референдум.

Принципы проведения местного референдума:

1. Право граждан на участие в местном референдуме является непреложным правилом его проведения. В местном референдуме имеют право участвовать граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом,

⁵² Там же. С. 152

независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии и т. д.

Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными, или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;

2. Непосредственное участие граждан в референдуме;
3. Добровольность участия граждан в местном референдуме;
4. Свободное волеизъявление;
5. Тайное голосование;
6. Гласность;
7. Законность⁵³.

В соответствии с проектом Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» (Министерство юстиции) предметом референдума может быть любой вопрос, относящийся к местному самоуправлению и не находящийся в ведении государственных органов.

Решение о проведении местного референдума принимается Кенесом (представительным органом местного самоуправления) по инициативе не менее 1/3 населения местного сообщества, по собственной инициативе или по представлению Торе (лицо, осуществляющее организацию исполнения принятых Кенесом решений).

Расходы, связанные с подготовкой и проведением местного референдума, производятся за счет средств местного сообщества. Запрещается финансирование подготовки и проведения местного

⁵³ Там же. С. 152-162; а также см.: Казанчев Ю.Д., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Новый юрист, 1998. С. 78-81.

референдума иностранными государствами, международными и иностранными организациями, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Решение о проведении местного референдума принимается Кенесом не позднее 30 календарных дней со дня внесения предложения об этом. В решении о проведении устанавливается:

- а) дата проведения референдума;
- б) формулировка выносимого вопроса;
- в) иные вопросы, связанные с проведением референдума.

Решение о проведении местного референдума, проекты решений по вынесенным на рассмотрение местного референдума вопросам подлежат опубликованию в СМИ⁵⁴.

Представляется необходимым принять либо специальный акт о местном референдуме, либо добавить специальную главу в Закон «О республиканском референдуме» от 02.11.95 г., где закрепить, что решение о проведении местного референдума будет принимать соответствующий маслихат.

Следующим элементом системы самоуправления, который мог бы развиваться при помощи органов местного государственного управления и самоуправления, является правотворческая инициатива граждан. К сожалению, в РК данный институт не имеет ни конституционно-правовых основ, ни какой-либо практики использования, хотя имеет большой демократический потенциал.

Правотворческая инициатива граждан означает, что граждане муниципального образования имеют право разработать правовой нормативный акт по вопросам местного значения и внести его на рассмотрение в органы местного самоуправления. Проекты

⁵⁴ www.minjust.kz

нормативных актов, внесенные населением, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании представительного органа или должностного лица местного самоуправления с участием представителей населения. Эта норма закреплена в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». В отдельных законах о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации и в уставах муниципальных образований прописана процедура осуществления правотворческой инициативы граждан. Она не является унифицированной. На практике сложилось два способа.

Первый способ: граждане, проживающие в пределах муниципального образования, вправе подготовить проект нормативного акта органа местного самоуправления или проекты изменений и дополнений в действующие нормативные акты и внести их на обсуждение схода или собрания граждан данного муниципального образования. При этом на сходе должны присутствовать граждане, проживающие в границах муниципального образования и достигшие 18 лет. Сход или собрание обсуждает проект нормативно-правового акта, составляет протокол, в который включается вопрос об обсуждении проекта нормативного акта для внесения его в представительные органы местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления, а также решение, принятое относительно проекта нормативного акта. Протокол подписывается председателем или секретарем собрания или схода и передается соответствующему органу местного самоуправления или его должностному лицу через официальную регистрацию в органах местного самоуправления.

К протоколу прилагается проект нормативного акта, пояснительная записка к нему, содержащая обоснование

необходимости принятия такого документа, сведения о количестве граждан, принимавших участие в сходе или собрании.

Орган местного самоуправления обязан зарегистрировать документы и выдать инициаторам справку об их сдаче. В сроки, установленные уставом муниципального образования, представительный орган обязан включить данный вопрос в повестку дня и обсудить его. Уставы муниципального образования предусматривают различные сроки рассмотрения этих вопросов. Они, как правило, не превышают одного месяца. На заседании участвуют представители инициативных групп граждан. На сессии представительного органа местного самоуправления при обсуждении этого вопроса слово для обоснования проекта предоставляется одному из членов инициативной группы, которого уполномочил сход или собрание граждан.

Второй способ: правотворческая инициатива выражается в форме сбора подписей граждан в поддержку предложений о принятии нормативно-правового акта органом местного самоуправления или должностным лицом, или внесении дополнений и изменений в действующий нормативно-правовой акт, а также об отмене того или иного нормативного акта. При этом процедура сбора подписей должна соответствовать нормам избирательного законодательства о сборе подписей при проведении местного референдума или выборов в органы местного самоуправления. Требования к подписным листам те же, что и при выборах, референдумах.

Законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований называют различное количество подписей, которое необходимо собрать в пределах муниципального образования. Например, Закон Омской области «О местном самоуправлении в Омской области» устанавливает предел не более 15%. Закон Владимирской области

установил предел не менее 5%. В Уставе муниципального образования г. Скопина Рязанской области называется инициативная группа в количестве не менее 100.

Наиболее широкие возможности по реализации правотворческой инициативы предусмотрены Законом Костромской области «О местном самоуправлении в Костромской области». В соответствии с ним правом готовить и выносить на рассмотрение выборного органа местного самоуправления проекты решений, иных правовых актов имеют местные отделения общественных объединений, организаций, собрания, сходы граждан населенных пунктов, а также граждане, собравшие подписи в порядке, установленном уставом муниципального образования.

В целом в РФ ситуация с развитием института правотворческой инициативы граждан желает быть лучшей. В большинстве субъектов РФ ни законы, ни уставы муниципальных образований не предусматривают этот институт.

В качестве таких проектов могут быть уставы муниципальных образований, программы по благоустройству территории, не требующей больших материальных затрат из местного бюджета, по охране окружающей природной среды, по противопожарной безопасности, по охране общественного порядка и др.⁵⁵

Еще одним элементом развитой системы самоуправления является территориальное общественное самоуправление, также не имеющее в РК конституционно-правовых основ для своего развития. А этот институт, на наш взгляд, является самой низовой ячейкой управления и самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части

⁵⁵ Постовой Н.В. Муниципальное право. М.: Новый юрист, 1998. С. 200-205.

территории муниципального образования (на территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц и др. территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления соответствующих инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Отличительными признаками территориально-общественного самоуправления являются:

1. территориальный принцип организации и деятельности;
2. общественная форма;
3. самоуправленческая природа⁵⁶.

Территориальный принцип организации и деятельности территориально общественного самоуправления означает, что основой его образования являются территории микрорайонов, кварталов, улиц, дворов, жилых комплексов, многоквартирного дома с прилегающим участком и т. д. То есть территориально общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования. Поэтому управление на такой территории не может быть полностью самостоятельным, изолированным от местного самоуправления, осуществляемого на территории муниципального образования.

Общественный характер территориального общества самоуправления выражается:

1. в том, что основной организационной формой осуществления территориального общественного самоуправления

⁵⁶ См: Прохоров В.Т., Кашо В. С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право, 1992. № 7. С. 49-53.

является непосредственное волеизъявление граждан по месту жительства;

2. в том, что работа в органах территориального общественного самоуправления, как правило, осуществляется на общественных началах, без заработной платы;

3. в том, что территориальное общественное самоуправление призвано решать, прежде всего, общественные вопросы обеспечения жизнедеятельности граждан.

Самоуправленческая природа территориального общественного самоуправления проявляется:

1. в том, что органы территориального общественного самоуправления максимально приближены к создавшим их гражданам;

2. в том, что органы территориального общественного самоуправления призваны самостоятельно и под свою ответственность осуществлять, прежде всего, инициативы граждан по месту жительства;

3. в том, что органы территориального общественного самоуправления несут ответственность только за осуществление инициатив граждан по месту жительства;

4. в том, что для осуществления инициативы граждан органы территориального общественного самоуправления вправе иметь в собственности объекты муниципальной собственности, финансовые ресурсы и самостоятельно распоряжаться ими, являясь юридическими лицами⁵⁷.

Представляется крайне важным для становления и развития системы местного самоуправления в РК принятие специальных

⁵⁷ Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. – М.: Новый юрист, 1998. С. 128-129.

нормативных актов, регламентирующих институты правотворческой инициативы граждан и территориального общественного самоуправления.

Для совершенствования и развития системы местного государственного управления и самоуправления в РК отечественные авторы предлагают различные пути. На наш взгляд, следует согласиться с профессором Кобабаевым О.К., который предлагает следующее:

- прежде всего необходима ратификация Парламентом Европейской хартии местного самоуправления, на основе которой целесообразно подготовить Государственную концепцию «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», которая должна быть вынесена на всенародное обсуждение;

- необходимо одновременно готовить целый пакет изменений и дополнений в действующее законодательство (Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс и др.);

- орган местного самоуправления должен на конкурсной основе нанимать по контракту наемного менеджера (специалиста), на плечи которого лягут управление и менеджмент в системе местного самоуправления;

- для более широкого привлечения общественности к обсуждению вопросов местного самоуправления, необходимо проведение Мажилисом Парламента парламентских слушаний на тему: «Вопросы становления и формирования местного самоуправления в Республике Казахстан»;

- представляется важным продумать вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления, включая и вопросы довузовского и послевузовского обучения основам местного самоуправления;

- представляется важным, по примеру многих европейских стран (Венгрии, Чехии, Словакии, Эстонии и др.), закрепить следующие важные формы прямого волеизъявления граждан на местах: местный референдум, местную общественную инициативу (для вынесения населением вопросов местного значения на рассмотрение органа местного самоуправления в пределах его компетенции) и местные общественные слушания⁵⁸.

В результате рассмотрения и изучения становления и развития единой системы местного государственного управления и самоуправления можно сделать вывод об их взаимодействии, взаимозависимости, взаимопроникновении как элементов единого целого. В РК взаимосвязь местного государственного управления и самоуправления выражается:

1. в совершенствовании деятельности маслихатов, в уточнении их компетенции, в совершенствовании порядка формирования маслихатов;

2. в тесном взаимодействии маслихатов и акиматов в реализации положений Конституции и законов, в реализации государственных программ, программ развития территории, в реализации принятых решений и других актов местного самоуправления;

3. в тесном взаимодействии маслихатов, акиматов, акимов и населения в становлении и развитии других элементов системы местного самоуправления: местного референдума, опроса местного населения, собраний и сходов граждан, правотворческой инициативы граждан, территориального общественного самоуправления, отзыва депутата и выборного должностного лица местного самоуправления и других институтов.

⁵⁸ Копабаев О.К. Конституционно-правовые вопросы формирования местного самоуправления в Республике Казахстан // С. 10.

ПРИЛОЖЕНИЕ

УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

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

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

Астана, Акорда, 24 августа 2009 года

№ 858

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

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.

Вместе с тем фундаментальные изменения, происходящие в мировой экономике и политике, процессы глобализации, а также внутренняя динамика развития страны не позволяют останавливаться на достигнутом. В целях обеспечения соответствия национального права новым вызовам времени необходимо дальнейшее совершенствование нормотворческой и правоприменительной деятельности государства.

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 судебно-правовой 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.

В целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо 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.

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, не правительственные 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, закреплённых 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 так же 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, незапрещенным 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.

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.

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 не государственными 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».

В тоже 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 гражданами 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.

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 способам и 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 надделению 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 не подчиненных 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-деликатное 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, то есть о соотношении судебного и вне судебного порядка рассмотрения административных дел. При этом остается актуальным тезис о возможности расширения полномочий суда по наложению административных взысканий, а также развития принципа состязательности в административном судопроизводстве.

Для административно-деликатного права являются злободневными вопросы более четкого определения круга правоотношений, охраняемых административно-деликатным 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 и 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.

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.

2.4. Гражданское право Казахстана прошло несколько этапов своего развития. Нынешний Гражданский кодекс, являясь крупнейшим кодификационным актом республики, впитал в себя идеи современного гражданского права. Кодекс заложил основные принципы регулирования товарно-денежных отношений: равенство форм собственности и ее неприкосновенность, свобода договора, равенство субъектов гражданского оборота. На основе Гражданского кодекса был сформирован основной пакет законов, создавших условия для развития рыночной экономики.

На современном этапе развития гражданского права на первое место выдвигаются проблемы соотношения публично-правовых и частно-правовых методов регулирования общественных отношений, и

как производное от этого пределы государственного вмешательства в частнопредпринимательскую деятельность.

Необходимо оптимизировать соотношение между гражданским правом и другим и отраслями права с учетом публично-правовых и частно-правовых интересов, определив при этом, что отношения, затрагивающие вопросы национальной безопасности, относятся к сфере публично-правовых отношений и не могут регулироваться договорно-правовыми методами.

Следует продолжить работу по расширению применения принципа диспозитивности, означающего возможность для участвующих в деле лиц по своему усмотрению распоряжаться своими материальными процессуальными правами. При этом применение принципа диспозитивности не должно распространяться на гражданско-правовые отношения, затрагивающие публичные интересы.

Требует рассмотрения вопрос о нормативном определении понятий «отказ от права» и «отказ от осуществления права» и последствий каждого из вида отказа. Это важно для решения вопросов гражданской правосубъектности.

Одной из актуальных проблем является правовое значение согласованных действий участников коммерческих отношений, затрагивающих публичные интересы либо интересы третьих лиц, непосредственно в таких действиях не участвующих.

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 полноту определения составных видов убытков, причиненных нарушением гражданских прав. В этой связи актуальным является установление порядка определения реального ущерба.

Требует совершенствования институт признания сделок недействительными.

Следует концептуально определиться в отношении применимости двусторонней реституции при недействительности сделки, если приобретатель вещи по сделке является добросовестным, и у которого в предусмотренных законом случаях эта вещь не может быть истребована.

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

Методами гражданского права следует обеспечивать баланс интересов собственника имущества, утратившего права на недвижимость в результате неправомерных действий третьих лиц, и добросовестного приобретателя.

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

Так же 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.

Требуют дальнейшей проработки вопросы участия государства в гражданско-правовых отношениях и отказа от иммунитета в сфере частно-правовых отношений при сохранении иммунитета государства в области осуществления им публичных функций, что соответствует международным требованиям.

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.

Так же нуждается в совершенствовании правовое регулирование процедур банкротства, особенно банкротства индивидуальных предпринимателей.

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.

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.

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.

В этих целях меры по совершенствованию гражданского процессуального законодательства могли бы быть ориентированы на:

1) определение путей и способов обеспечения доступности правосудия, позволяющего гражданам более полно осуществить реализацию своего права на судебную защиту;

2) нормативно-правовое закрепление принципов справедливости, беспристрастности, расширение действия принципов состязательности, а также восстановление принципа непрерывности судебного разбирательства по гражданским делам;

3) 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;

4) 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;

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

6) 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;

7) исключение излишней формализованности судопроизводства по гражданским делам, в том числе относительно видов, структуры и содержания судебного решения;

8) 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 обязательности обсуждения возможности использования мер, примирительных процедур при подготовке дела к судебному разбирательству, а также развитие внесудебных форм защиты гражданских прав.

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 двух векторности 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 так же при рецидиве преступлений.

Важнейшим на правлением развития уголовного права является определение возможностей по этапного 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, 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 преступлений, в том числе за экологические, экономические и коррупционные преступления.

Таким образом, уголовная политика государства должна быть направлена на:

- дальнейшую декриминализацию правонарушений, не представляющих большой общественной опасности, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением

административной ответственности за их совершение, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений путем смягчения наказаний (депенализация);

- усиление уголовной ответственности за преступления, посягающие на несовершеннолетних, их права и законные интересы, за преступления, совершенные в составе организованной преступной группы или преступного сообщества, при рецидиве преступлений;

- 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.

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 так же 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.

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:

- упрощении и повышении эффективности уголовного процесса, в том числе упрощении порядка досудебного производства;
- законодательной регламентации до следственной проверки, с определением ее пределов;
- 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;
- возможности расширения категорий уголовных дел, по которым уголовное преследование и обвинение в суде может осуществляться в частном, а также частно-публичном порядке;
- постепенном расширении категорий уголовных дел, рассматриваемых судом с участием присяжных заседателей;
- дальнейшем совершенствовании механизмов предоставления квалифицированной юридической помощи по уголовным делам не

только обвиняемым и подозреваемым, но и потерпевшим, свидетелям.

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 тоже 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, 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.

Ядром правоохранительной системы страны являются органы прокуратуры.

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.

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

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 отмыывания 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.

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

Развитие судебно-правовой системы будет осуществляться на основе преемственности и по этапности 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. При этом ювенальные суды должны стать центральным звеном создаваемой в стране системы ювенальной юстиции.

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.

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, 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 о взыскании в доход государства, а так же 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.

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 так же 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 много сторонних 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 прав осознания 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.



КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
И СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Центр в Астане

ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ
И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ
ЦЕНТР В АСТАНЕ



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

г. Астана, 06 ноября 2009 г.

гостиница «Думан», конференц-зал «Общий Холл»

09:00-09:30 Регистрация участников

09:30-10:00 Приветственные выступления

- Модератор:** **Бахтыбаев Ильяс Жакипбекович**, член
Конституционного Совета Республики Казахстан
- Темирбулатов Серик Габдуллаевич**, депутат, член
*Комитета по законодательству и судебной-правовой
реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан*
- Посол Александр Кельчевский**, глава Центра ОБСЕ в
Астане
- Ткаченко Вера Валерьевна**, директор Центра
исследования правовой политики
- Нугманова Эльмира Абдыковна**, директор
*Института законодательства Министерства
Юстиции Республики Казахстан*
- 10:00-10:20 Концепция развития правовой политики Республики
Казахстан на период 2010-2020 гг. – **Жаилганова Анар
Нуралыкызы**, член Конституционного Совета
Республики Казахстан
- 10:20-10:30 Дискуссия
- 10:30-10:45 Расширение судебного контроля за предварительным
следствием и дознанием – **Головко Леонид
Витальевич**, профессор Московского
*государственного университета, кафедра уголовного
процесса, правосудия и прокурорского надзора
(Российская Федерация), д.ю.н.*

- 10:45-10:55 Дискуссия
- 10:55-11:10 Совершенствование организации судебной власти в Республике Казахстан – **Сулейменова Гульнар Жахановна**, профессор, к.ю.н.
- 11:10-11:20 Дискуссия
- 11:20-11:35 Перспективы совершенствования института адвокатуры в Республике Казахстан – **Тугел Ануар Курманбаевич**, президент Союза адвокатов Казахстана, к.ю.н.
- 11:35-11:45 Дискуссия
- 11:45-12:05 *Перерыв на кофе*
- Модератор:** **Бычкова Светлана Федоровна**, секретарь Комитета по законодательству и судебной реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан
- 12:05-12:20 Перспективы совершенствования судебной системы и уголовно-процессуального законодательства в Республике Казахстан – **Канафин Данияр Кайратович**, адвокат, член Президиума Алматинской городской коллегии адвокатов, к.ю.н., доцент
- 12:20-13:00 Дискуссия
- 13:00-14:00 *Обед*
- Модератор:** **Нурумов Дмитрий Игоревич**, координатор по вопросам верховенства права в Центральной Азии, БДИПЧ ОБСЕ
- 14:00-14:15 Перспективы совершенствования гражданского законодательства в Республике Казахстан – **Осипов Ерлан Бекетович**, старший научный сотрудник НИИ частного права КазГЮУ, к.ю.н.
- 14:15-14:25 Дискуссия

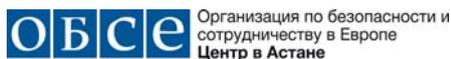
- 14:25-14:40 Современные подходы развития административной юстиции – **Куйбида Роман Алексеевич**, заместитель председателя правления Центра политико-правовых реформ (Украина), к.ю.н.
- 14:40-14:50 Дискуссия
- 14:50-15:05 Доклад по проектам КоАП и АПК – **Нурпеисова Нургуль**, начальник отдела по разработке НПА в сфере административного, конституционного законодательства Института законодательства РК Министерства юстиции Республики Казахстан.
- 15:05-15:20 Дискуссия
- 15:20-15:40 *Перерыв на кофе*
- Модератор:** **Вера Ткаченко**, директор Центра исследования правовой политики
- 15:40-15:55 Актуальные направления реформирования правоохранительных органов – **Головко Леонид Витальевич**, профессор Московского государственного университета, кафедра уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора (Российская Федерация), д.ю.н.
- 15:55-16:05 Дискуссия
- 16:05-16:20 Перспективы дальнейшего развития уголовно-исполнительной системы Республики Казахстан – **Рашитова Рыскуль Баяндинова**, Начальник Управления правового обеспечения и международного сотрудничества Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Республики Казахстан
- 16:20-16:30 Дискуссия
- 16:30-16:45 Совершенствование уголовно-исполнительной политики и перспективы создания национальных превентивных механизмов в Республике Казахстан – **Мектепбаева Сауле Кайыргельдыевна**, директор Представительства «Международная тюремная реформа» в Центральной Азии, к.ю.н.
- 16:45-16:55 Дискуссия
- 16:55-17:00 Закрытие круглого стола



КОМИТЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
И СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЕ
МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ
И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ
ЦЕНТР В АСТАНЕ



ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

КРУГЛЫЙ СТОЛ «ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

06 ноября 2009 г., г. Астана

Гостиница «Думан», конференц-зал «Общий Холл»

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
1.	НАВРУЗБАЕВ Ескендер Зулпкарлович	Эксперт отдела внутренней политики Администрации президента Республики Казахстан Сотрудник секретариата комиссии по правам человека при президенте РК
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
2.	БАХТЫБАЕВ Ильяс Жакипбекович	Член Конституционного Совета Республики Казахстан, д.ю.н.
3.	ЖАИЛГАНОВА Анар Нуралыкызы	Член Конституционного Совета Республики Казахстан, к.ю.н.
4.	ТЕМЕРБЕКОВ Алибек Акылбекович	Руководитель аппарата Конституционного Совета Республики Казахстан
МАЖИЛИС ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
5.	БЫЧКОВА Светлана Федоровна	Депутат, секретарь Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК, д.ю.н.
6.	ТЕМИРБУЛАТОВ Серик Габдуллаевич	Депутат, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК

7.	ХОЧИЕВА Людмила Хисаевна	Депутат, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК
8.	МЫРЗАХМЕТОВ Шалатай	Депутат, член Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента РК
ВЕРХОВНЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
9.	БОРИСОВ Владимир Михайлович	Судья надзорной коллегии Верховного суда Республики Казахстан
ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
10	САРСЕНБАЕВ Талгат Есеналиевич	Старший помощник Генерального Прокурора по особым поручениям, Заместитель председателя Общественного совета при Генеральном Прокуроре РК по вопросам обеспечения законности, д.ю.н., профессор
11	АЯГАНОВА Арман Каиргельдиновна	Начальник отдела департамента по надзору за законностью судебных актов и представительство интересов государства в суде Генеральной Прокуратуры РК
МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
12	БЕЙСЕНОВА Асель Смаиловна	Эксперт Управления уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства и законодательства в области обороны Департамента законодательства Министерства юстиции РК
МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
13	АБИЛЬДИНОВ Темирбулат Саярович	Заместитель председателя следственного комитета МВД РК

КОМИТЕТ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
14	ЕСКАЛИЕВ Кайырбулот Мератович	Заместитель Председатель Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РК
15	РАШИТОВА Рыскуль Баяндинова	Начальник Управления правового обеспечения и международного сотрудничества Комитета уголовно- исполнительной системы Министерства юстиции РК
АГЕНТСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО БОРЬБЕ С ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ (ФИНАНСОВОЙ ПОЛИЦИИ)		
16	БАЗАРБАЕВА Айгуль Амангельдиевна	Начальник Управления правового обеспечения Департамента правового обеспечения и международного сотрудничества Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции)
УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
17	КАЛЮЖНЫЙ Вячаслав Афанасьевич	Руководитель Национального центра по правам человека РК
АДВОКАТУРА		
18	ТУГЕЛ Ануар Курманбаевич	Президент Союза адвокатов Казахстана, к.ю.н.
19	КАНАФИН Данияр Кайратович	Адвокат, член Президиума Алматинской городской коллегии адвокатов, доцент, к.ю.н.
ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН		
20	НУГМАНОВА Эльмира Абдыковна	Директор Института законодательства Министерства юстиции Республики Казахстан, к.ю.н.
21	НУРПЕИСОВА Асемгуль Кадыржановна	Начальник отдела по разработке НПА в сфере административного, конституционного законодательства Института законодательства РК Министерства юстиции Республики Казахстан

УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ		
22	КОГАМОВ Марат Чекишевич	Ректор Казахского гуманитарно-юридического университета д.ю.н., профессор
23	ОСИПОВ Ерлан Бекетович	Старший научный сотрудник НИИ частного права КазГЮУ, к.ю.н.
24	ГОЛОВКО Леонид Витальевич	Профессор Московского государственного университета, кафедра уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора (Российская Федерация), д.ю.н., член Консультативного Совета Центра исследования правовой политики
ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
25	ТКАЧЕНКО Вера Валерьевна	Директор Центра исследования правовой политики
26	КУЙБИДА Роман Алексеевич	Заместитель председателя правления Центра политико-правовых реформ (Украина), к.ю.н.
ЮРИДИЧЕСКИЕ ФИРМЫ		
27	СУЛЕЙМЕНОВА Гульнар Жахановна	Генеральный директор юридической фирмы «Vindex», профессор, к.ю.н.
ЦЕНТР ОБСЕ В АСТАНЕ		
28	КЕЛЬЧЕВСКИЙ Александр Никитич	Посол, Глава Центра ОБСЕ в Астане
29	БУХМАЗЕР Стефан	Советник по правам человека Центра ОБСЕ в Астане
30	КОЗЫРЕВ Олег	Координатор по правовым вопросам и проектам Центра ОБСЕ в Астане
БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОБСЕ		
31	НУРУМОВ Дмитрий Игоревич	Координатор БДИПЧ ОБСЕ по вопросам верховенства права в Центральной Азии, к.ю.н.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
32	СПЕНСЕР Сара	Политический советник, Делегация Европейской Комиссии в Астане
33	МЕКТЕПБАЕВА Сауле	Директор Представительства Международной тюремной реформы в Центральной Азии (PRI), к.ю.н.
34	АЛЕКСАНДРОВА Анна	Председатель Правления Фонда Сорос – Казахстан
35	АЙДАРКУЛОВА Аида	Директор программы «Правовая реформа» Фонда Сорос-Казахстан
ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ МИССИИ		
36	РАДИВИЛОВА Анна	Второй секретарь Посольства Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан
37	ЖАНТИКИНА Алия	Специалист по вопросам политики Посольства Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан
38	КЮЛЛЕ Мауритц тер	Заместитель Посла, Посольство Королевства Нидерландов в Республике Казахстан
39	ШМИТТ Питер	Атташе Посольства Германии в Республике Казахстан
40	САНДЫБАЕВА Алия	Руководитель отдела переводов Посольства Германии в Республике Казахстан
41	ПЯТРАУС Анатанас	Посольство Литвы

**Перспективы развития судебно-правовой реформы
в Республике Казахстан**

Сборник материалов круглого стола
«Перспективы развития судебно-правовой реформы в Республике Казахстан»

Редактор-составитель
В. Ткаченко

Верстка и корректура
А. Пак
Т. Нагорная

Сдано в набор 28.12.2009. Подписано в печать 11.02.2010
Формат 60x90 1/16. бумага офсетная
Гарнитура Arial. Усл. печ. л. 10,5 тираж 100

Отпечатано в типографии по адресу: Республика Казахстан,
050000, г. Алматы, ул. Толе би 65, ТОО «КОПИТЕК»