

М Ә Қ Г І Л І К Е Л

КМ

E PLURIBUS UNUM

ISSN 2307-521X



9 772307 521168

04

ҚҰҚЫҚ және МЕМЛЕКЕТ
ПРАВО и ГОСУДАРСТВО
LAW and STATE
№ 4 (73), 2016



ТЕМА НОМЕРА:

МОДЕРНИЗАЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

«Предстоящая реформа опирается на логику нашего развития и логику современного развития в целом.

Основная суть – Президент отдает ряд своих полномочий Парламенту и Правительству.

Сильная президентская вертикаль нужна была нам в ходе преодоления огромных трудностей становления государства.

Она себя в то время оправдала. Все наши достижения были реализованы именно при этой системе.

Эта реформа нацелена на повышение эффективности системы управления.

Мы построили новое государство, новую экономику, новое общество.

Правильность выстроенной нами траектории развития подтверждена самой историей. Отмечая 25-летие нашей независимости, мы говорили о наших достижениях, в том числе и о работе властных структур, президентской системе.

Однако мир сегодня меняется на глазах.

Скорость и сложность общественных процессов нарастает и в Казахстане.

Уже сегодня мы должны думать о том, как реагировать на глобальные и региональные вызовы, которые неизбежно поставит грядущая история перед нами.

Суть предлагаемой реформы состоит в серьезном перераспределении властных полномочий, демократизации политической системы в целом.

Для Президента в новых условиях приоритетами станут стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти.

Глава государства сконцентрируется также на внешней политике, национальной безопасности и обороноспособности страны.

При этом роль Правительства и Парламента значительно усилится.

Данная работа будет проводиться по двум ключевым направлениям.

Во-первых, следует передать значительную часть установленных законом полномочий Президента по регулированию социально-экономических процессов Правительству и другим исполнительным органам.

За данную сферу в полном объеме должны отвечать Правительство, министерства и акиматы.

Делегирование полномочий можно обеспечить за счет изменения соответствующих законов. Около 40 полномочий, которые можно передать или в Правительство, или в Парламент.

Эти поправки Правительство в приоритетном порядке внесет в Парламент для принятия до конца текущей сессии.

Во-вторых, более сложная задача – сбалансировать отношения между ветвями власти на конституционном уровне.

Важно усилить роль Парламента в формировании Правительства, повысить ответственность кабинета министров перед депутатским корпусом.

Победившая на парламентских выборах партия будет решающим образом влиять на формирование Правительства.

Исходя из этого, будет закономерным, если Правительство станет слагать полномочия перед вновь избранным Мажилисом, а не Президентом, как это было раньше.

Следует упростить порядок выражения недоверия членам Правительства со стороны Палат Парламента.

Это усилит контроль законодательной ветви власти за исполнительной.

Целесообразно передать Правительству утверждение государственных программ, за которые оно будет нести всю полноту ответственности.

Правительству можно передать право самому образовывать и упразднять центральные исполнительные органы, не входящие в его состав.



Президент может отказаться от права отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-Министра.

Все это повысит ответственность исполнительных госорганов и их руководителей, наделит необходимыми полномочиями.

Утратили актуальность нормы о возможности принятия президентских указов, имеющих силу закона.

Предлагается усилить роль Парламента в отношении местной исполнительной власти. Кроме того, требуется проработать вопрос о совершенствовании деятельности Конституционного Совета, судебной системы и прокуратуры.

В то же время, нам необходимы безусловные гарантии неизменности нашего конституционного строя».

«Предлагаемая программа позволит решить три задачи.

Во-первых, создать запас устойчивости политической системы на многие годы вперед.

Во-вторых, повышение роли Правительства и Парламента даст более эффективный механизм ответа на современные вызовы.

Да, это более сложная система управления, но и общество стало более сложным.

Я сознательно иду на делегирование значительной части полномочий, которыми обладает президент.

И делаю это с одной единственной целью – построить более эффективную, устойчивую, современную систему управления страной.

В-третьих, в мире нет универсальной модели государственного устройства. Все находятся в поисках.

Мы никогда не занимались копированием чужих моделей государственного устройства, находя свои, подчас уникальные решения, хотя есть вопросы, в которых мы следуем в рамках международного опыта.

Предлагаемая нами реформа опирается, прежде всего, на собственный опыт и потребности самого Казахстана.

Программа реформ – это наш ответ на вопрос, в каком направлении пойдет Казахстан.

Ответ ясный и последовательный – в сторону демократического развития».

Из Обращения Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. 25 января 2017 г. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – http://www.akorda.kz/public/index.php/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti (01.02.2017 г.).

Содержание

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

- 6 Асанов Ж. К. **О НОВОЙ МОДЕЛИ ПРИЕМА НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**
- 13 Шакиров А.О. **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**
- 19 Қоғамов М.Ш. **ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫМ ВОПРОСАМ**
- 26 Абдрахманова С. Ж., Канатов А. К. **К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА И РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ**
- 32 Дуйсенов Э. Э. **К ВОПРОСУ О ЕДИНСТВЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**
- 36 Нечкин А.В. **ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВИТЕЛЬСТВ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ

- 43 Ливеровский А.А. **РАЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ**
- 48 Жанузакова Л.Т. **ОСПАРИВАНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН**

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

- 54 Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. **ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫХ СТАНДАРТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ**

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- 60 Сарсембаев М.А. **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ СОЗДАНИЯ УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В ЕАЭС И ЕС**
- 66 Попова С.М. **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА**
- 72 Mukhamedzhanova D., Raisova G. **LEGITIMACY AND EFFECTIVENESS OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC): CRITICAL ANALYSIS**
- 77 Абылайұлы А., Иржанов А.С., Ахметов К.К. **О НЕКОТОРЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА США «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОСУДИЯ ЖЕРТВАМ ТЕРРОРИЗМА И ДРУГИХ ЦЕЛЕЙ»**

ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

- 83 Заборовский В.В. **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ НЕГАТИВНЫХ УСЛОВИЙ ПРИОБРЕТЕНИЯ СТАТУСА АДВОКАТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ И ДРУГИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН**

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

- 88 Естемиров М.А. **ДЕДЛОКТЫҢ ЖЕКЕЛЕГЕН СУРАҚТАРЫНЫҢ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢНАМАСЫМЕН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕЛУІ**

ТРУДОВОЕ ПРАВО

- 93 Филипова И.А. **РАССМОТРЕНИЕ ТРУДОВЫХ СПОРОВ В РОССИИ, КАЗАХСТАНЕ, ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ**

УГОЛОВНОЕ ПРАВО

- 97 Биебаева А.Ә. **ЗАНДА КӨЗДЕЛГЕН ЖАЗАДАН ҒӨРІ НЕҒҰРЛЫМ ЖЕҢІЛ ЖАЗА ТАҒАЙЫНДАУДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ: ДӘСТҮР ЖӘНЕ ЖАҢА ҰСТАНЫМДАР**

УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

- 102 Ким К.В. **РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО НОВОМУ УПК РК**

ПРАВО, ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ

- 108 Тесленко А.Н. **РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ РЕБЕНКА КАК АЛЬТЕРНАЦИЯ ДЕТСТВА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ**

ИЗ ИСТОРИИ ПРАВОВОЙ НАУКИ И ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

- 115 Тлепина Ш.В. **ВИДНЫЙ УЧЕНЫЙ-ЮРИСТ, ОРГАНИЗАТОР ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС:

У. С. Жекебаев, з.ғ.д. (төраға);
Н. М. Абдилов, з.ғ.д., ҚР Парламенті Мәжілісінің депутаты;
С. А. Авакьян, з.ғ.д. (ММУ, Мәскеу қ., Ресей);
А. Н. Ахпанов, з.ғ.д.;
Б. Ж. Әбдірайым, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі, ҚР Парламенті Мәжілісінің депутаты;
Б. А. Бекназаров, з.ғ.к., ҚР Парламенті Сенаты Төрағасының Орынбасары;
В. С. Бельх, з.ғ.д. (ОМЗУ, Екатеринбург қ., Ресей);
И. Ш. Борчашвили, з.ғ.д.;
А. К. Даулбаев, з.ғ.к., ҚР Конституциялық Кеңесінің мүшесі;
Н. О. Дулатбеков, з.ғ.д., ҚР ҰҒА корр. мүшесі, ҚР Парламенті Мәжілісінің депутаты;
О. И. Жумабеков;
М. И. Жумагулов, з.ғ.д.;
А. Козловски, хабиль докторы (Вроцлав қ., Польша);
Е. К. Кубеев, з.ғ.д. (Қарағанды қ.);
М. Н. Марченко, з.ғ.д. (ММУ, Мәскеу қ., Ресей);
С. П. Мороз, з.ғ.д. (Алматы қ.);
В. Д. Перевалов, з.ғ.д. (ОМЗУ, Екатеринбург қ., Ресей);
И. И. Рогов, з.ғ.д., ҚР Конституциялық Кеңесінің Төрағасы;
Е. Р. Россинская, з.ғ.д. (ММЗА, Мәскеу қ., Ресей);
А. Х. Саидов, з.ғ.д. (Ташкент қ., Өзбекстан);
М. А. Сарсембаев, з.ғ.д.;
С. С. Сартаев, з.ғ.д., ҚР ҰҒА академигі (Алматы қ.);
Е. Л. Тоғжанов, з.ғ.д., з.ғ.к.;
Н. Н. Турецкий, з.ғ.д.;
Р. Т. Тусупбеков, з.ғ.к., ҚР Парламент Сенатының депутаты;
А. О. Шакиров, з.ғ.к., ҚР Адам құқықтары жөніндегі Уәкілі.

С. Ф. Ударцев, з.ғ.д. (бас редактор);
Е. Б. Абдрасулов, з.ғ.д.;
М. Т.-М. Баймаханов, з.ғ.д.;
Ж. Д. Бусурманов, з.ғ.д.;
М. М. Дауленов, PhD;
Ч. У. Джекебаев, з.ғ.к.;
К. А. Жиренчин, з.ғ.д.;
А. Д. Жусупов, з.ғ.д.;
С. К. Идрышева, з.ғ.д.;
Т. Е. Каудыров, з.ғ.д.;
К. В. Ким, з.ғ.к.;
М. Ш. Қоғамов, з.ғ.д.;
Ө. С. Қыстаубай, з.ғ.к., PhD;
В. А. Малиновский, з.ғ.д.;
А. Ж. Наурызбай, з.ғ.к.;
Т. М. Нәрікбаев, з.ғ.к.;
А. М. Нурмагамбетов, з.ғ.д.;
Р. Т. Нуртаев, з.ғ.д.;
С. Г. Пен, з.ғ.к.;
Қ. Қ. Сейтенов, з.ғ.д.;
Ш. В. Тлепина, з.ғ.д.;
Р. С. Фаизова, т.ғ.к.;
Д. С. Чукмаитов, з.ғ.д.;
У. Шапак, з.ғ.д.

РЕДАКЦИЯЛЫҚ АЛҚА МҮШЕЛЕРІ:

Университет КАЗГЮУ. НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЖУРНАЛ «ПРАВО И ГОСУДАРСТВО»,
№4 (73), 2016. ИЗДАЕТСЯ С 1997 г., ПЕРИОДИЧНОСТЬ – 4 РАЗА В ГОД.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

У. С. Жекебаев, д.ю.н. (председатель);
Н. М. Абдилов, д.ю.н., депутат Мажилиса Парламента РК;
Б. Ж. Абдраим, д.ю.н., член-корр. НАН РК, депутат Мажилиса Парламента РК;
С. А. Авакьян, д.ю.н. (МГУ, г. Москва, Россия);
А. Н. Ахпанов, д.ю.н.;
Б. А. Бекназаров, к.ю.н., заместитель Председателя Сената Парламента РК;
В. С. Бельх, д.ю.н. (УрГЮУ, г. Екатеринбург, Россия);
И. Ш. Борчашвили, д.ю.н.;
А. К. Даулбаев, к.ю.н., член Конституционного Совета РК;
Н. О. Дулатбеков, д.ю.н., член-корр. НАН РК, депутат Мажилиса Парламента РК;
О. И. Жумабеков;
М. И. Жумагулов, д.ю.н.;
А. Козловски, доктор хабиль (Польша, Вроцлавский Университет);
Е. К. Кубеев, д.ю.н. (г. Караганда);
М. Н. Марченко, д.ю.н. (МГУ, г. Москва, Россия);
С. П. Мороз, д.ю.н. (г. Алматы);
В. Д. Перевалов, д.ю.н. (УрГЮУ, г. Екатеринбург, Россия);
И. И. Рогов, д.ю.н., Председатель Конституционного Совета РК;
Е. Р. Россинская, д.ю.н. (МГЮА, г. Москва, Россия);
А. Х. Саидов, д.ю.н. (г. Ташкент, Узбекистан);
М. А. Сарсембаев, д.ю.н.;
С. С. Сартаев, д.ю.н., академик НАН РК (г. Алматы);
Е. Л. Тоғжанов, д. полит.н., к.ю.н.;
Н. Н. Турецкий, д.ю.н.;
Р. Т. Тусупбеков, к.ю.н., депутат Сената Парламента РК;
А. О. Шакиров, к.ю.н., Уполномоченный по правам человека в РК.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

С. Ф. Ударцев, д.ю.н. (главный редактор);
Е. Б. Абдрасулов, д.ю.н.;
М. Т.-М. Баймаханов, д.ю.н.;
Ж. Д. Бусурманов, д.ю.н.;
М. М. Дауленов, PhD;
Ч. У. Джекебаев, к.ю.н.;
К. А. Жиренчин, д.ю.н.;
А. Д. Жусупов, д.ю.н.;
С. К. Идрышева, д.ю.н.;
Т. Е. Каудыров, д.ю.н.;
К. В. Ким, к.ю.н.;
М. Ш. Қоғамов, д.ю.н.;
Ө. С. Қыстаубай, к.ю.н., PhD;
В. А. Малиновский, д.ю.н.;
Т. М. Нарикбаев, к.ю.н.;
А. Ж. Наурызбай, к.ю.н.;
А. М. Нурмагамбетов, д.ю.н.;
Р. Т. Нуртаев, д.ю.н.;
С. Г. Пен, к.ю.н.;
К. К. Сейтенов, д.ю.н.;
Ш. В. Тлепина, д.ю.н.;
Р. С. Фаизова, к.и.н.;
Д. С. Чукмаитов, д.ю.н.;
У. Шапак, д.ю.н.

EDITORIAL COUNCIL:

U. S. Jekebayev, Doctor of Law (Chairman);
N. M. Abdirov, Doctor of Law, Deputy of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan;
B. Zh. Abdraim, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan, Deputy of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan;
S. A. Avakyan, Doctor of Law (MSU, Moscow, Russia);
A. N. Akhpanov, Doctor of Law;
B. A. Beknazarov, PhD in Law, Deputy Chairman of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan;
V. S. Belyh, Doctor of Law (USLU, Ekaterinburg, Russia);
I. Sh. Borchashvili, Doctor of Law;
A. K. Daulbayev, PhD in Law, member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan;
N. O. Dulatbekov, Doctor of Law, corresponding member of National Academy of Science of Kazakhstan, Deputy of the Majilis of the Parliament of the Republic of Kazakhstan;
O. I. Zhumabekov;
M. I. Zhumagulov, Doctor of Law;
A. Kozlowski, Dr. Habil (Poland, Wroclaw University);
E. K. Kubeyev, Doctor of Law (Karaganda);
M. N. Marchenko, Doctor of Law (MSU, Moscow, Russia);
S. P. Moroz, Doctor of Law (Almaty);
V. D. Perevalov, Doctor of Law, (USLU, Ekaterinburg, Russia);
I. I. Rogov, Doctor of Law, Chairman of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan;
E. R. Rossinskaya, Doctor of Law, (MSLA, Moscow, Russia);
A. H. Saidov, Doctor of Law (Tashkent, Uzbekistan);
M. A. Sarsembayev, Doctor of Law;
S. S. Sartayev, Doctor of Law, academician of National Academy of Science of Republic of Kazakhstan (Almaty);
E. L. Tugzhanov, Doctor of Politics, PhD in Law;
N. N. Turetsky, Doctor of Law;
R. T. Tussupbekov, PhD in Law, member of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan;
A. O. Shakirov, PhD in Law, the Commissioner for Human Rights in the Republic of Kazakhstan.

EDITORIAL BOARD:

S. F. Udartsev, Doctor of Law (Chief Editor);
E. B. Abdrassulov, Doctor of Law;
M. T. Baimakhanov, Doctor of Law;
Zh. D. Busurmanov, Doctor of Law;
D. S. Chukmaitov, Doctor of Law;
M. M. Daulenov, PhD in International Law;
R. S. Faizova, PhD in International Relations;
S. K. Idrysheva, Doctor of Law;
T. E. Kaudyrov, Doctor of Law;
K. V. Kim, PhD in Law;
M. Ch. Kogamov, Doctor of Law;
O. S. Kystaubai, PhD in Law;
V. A. Malinovskiy, Doctor of Law;
T. M. Narikbayev, PhD in Law;
A. Zh. Nauryzbay, PhD in Law;
A. M. Nurmagambetov, Doctor of Law;
R. T. Nurtayev, Doctor of Law;
S. G. Pen, PhD in Law;
K. K. Seitenov, Doctor of Law;
U. Sh. Shapak, Doctor of Law;
Sh. V. Tlepina, Doctor of Law;
Ch. U. Zhekebayev, PhD in Law;
K. A. Zhirenchin, Doctor of Law;
A. D. Zhussupov, Doctor of Law.

ҚҰРЫЛТАЙШЫ: «КАЗГҮУ Университеті» АҚ

Журнал Қазақстан Республикасы Мәдениет және ақпарат министрлігінің Ақпарат және мұрағаттар комитетінде тіркеліп, 25.09.2006 жылы №7742-Ж күәлігі берілген. Таралымы 500 дана. Журнал ғылыми қызметтің негізгі нәтижелерін жариялау үшін ҚР БЖҒМ ұсынған ғылыми басылымдардың тізімдемесіне және РҒҚД халықаралық ғылыми өлшем жүйесіне енген.

ЖУРНАЛ РЕДАКЦИЯСЫ:

С. Ф. Ударцев (бас редактор);
Н. А. Кудайбергенов (редакция меңгерушісі);
В. С. Арсеньева (компьютерлік беттеу және әрлендірме);
Д. М. Бисенғали (бас редактордың көмекшісі);
Р. А. Жакина (контент-менеджер);
А. Ж. Наурызбай (қазақ тіліндегі мәтіннің редакторы);
Р. С. Фаизова (ағылшын тіліндегі мәтіннің редакторы).

РЕДАКЦИЯНЫҢ МЕКЕНЖАЙЫ:

010000, Астана қ., Қорғалжын тас жолы, 8,
КАЗГҮУ Университеті,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

ЖАЗЫЛУ ИНДЕКСІ: жеке жазылушылар үшін 75762, мекемелер мен ұйымдар үшін 25762, ISSN 2307-521X.

Материалдарды қолдану кезінде «Құқық және мемлекет» журналына сілтеме жасалу міндетті. Журналдың материалдарында білдірілген пікірлер редакцияның көзқарасымен сәйкес келе бермейді. Қолжазба қайтарылмайды.

«Жасыл Орда» ЖШС-нде басылды
Астана қ., К. Байсейітова к., 114/2.
тел. 289045, 289921
e-mail: zhasylorda@hotmail.com
Басуға 30.12.2016 қол қойылды.

© «КАЗГҮУ Университеті» АҚ, 2016
© «Құқық және мемлекет» журналы, 2016.

УЧРЕДИТЕЛЬ: АО «Университет КАЗГҮУ»

Государственный регистрационный №7742-Ж выдан 25.09.2006 г. Комитетом информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан. Тираж 500 экз. Журнал включен в перечень научных изданий рекомендуемых МОН РК для публикации основных результатов научной деятельности и в международную наукометрическую систему РИНЦ.

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА:

С. Ф. Ударцев (главный редактор);
Н. А. Кудайбергенов (зав. редакцией);
В. С. Арсеньева (компьютерная верстка и дизайн);
Д. М. Бисенғалиева (помощник главного редактора);
Р. А. Жакина (контент-менеджер);
А. Ж. Наурызбай (редактор текста на казахском языке);
Р. С. Фаизова (редактор текста на английском языке).

АДРЕС РЕДАКЦИИ:

010000, г. Астана, Кургальджинское шоссе, 8,
Университет КАЗГҮУ,
тел. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

ПОДПИСНОЙ ИНДЕКС: для индивидуальных подписчиков 75762, для предприятий и организаций 25762, ISSN 2307-521X.

При использовании материалов ссылка на журнал «Право и государство» обязательна. Мнения, высказываемые в материалах журнала не всегда совпадают с точкой зрения редакции. Рукописи редакцией не возвращаются.

Отпечатано в ТОО «Жасыл Орда», 010008,
г. Астана, ул. К. Байсейітовой, 114/2.
тел. 8 (7172) 28 90 45
e-mail: zhasylorda@hotmail.com
Подписано в печать: 30.12.2016.

© АО «Университет КАЗГҮУ», 2016
© Журнал «Право и государство», 2016.

CHAIRMAN: KAZGUU University

The state registration №7742-ZH was given on 25.09.2006 by Committee of information and archive of Ministry of culture and information of the Republic of Kazakhstan. Edition of 500 copies. The journal is included in a list of scientific publications recommended by the Ministry of Education and Science of Republic of Kazakhstan for publication of the results of scientific research and also included in international RSCI (Russian Science Citation Index) system.

THE EDITORS OF THE JOURNAL:

S. F. Udartsev (Chief Editor);
N. A. Kudaibergenov (Editor);
V. S. Arsenyeva (Technical and design manager);
D. M. Bisengaliyeva (Assistant chief editor);
R. A. Zhakina (Content-manager);
A. Zh. Nauryzbay (Text editor of the Kazakh version);
R. S. Faizova (Text editor of the English version).

EDITORIAL ADDRESS:

010000, Astana, Korgaljin highway, 8,
KAZGUU University,
tel. 8 (7172) 70 30 54
web-site: www.km.kazguu.kz
E-mail: pravoigos@kazguu.kz

INDEX for private subscribers 75762 for organizations 25762, ISSN 2307-521X.

The quotation of materials from the journal should obligatory have reference to the journal «Law and State». Editor in chief ensures that the reviewers act independently and have no conflict of interest in the paper.

При оформлении обложки использовано фото с сайта <https://about-planet.ru/images/asia/goroda/astana/astana2.jpg>

© KAZGUU University, 2016
© Journal «Law and state», 2016.

О НОВОЙ МОДЕЛИ ПРИЕМА НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



Ж. К. АСАНОВ,
Генеральный Прокурор Республики Казахстан,
государственный советник юстиции 2 класса, к.ю.н.

В статье¹ рассматриваются практические аспекты реализации первой президентской реформы «Формирование профессионального государственного аппарата» в Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. Отмечаются достижения Генеральной прокуратуры в вопросах отбора кадров, новые инструменты оценки морального, личностного и делового потенциала кандидатов на прием на службу, внедренные из опыта лучшей мировой практики. Приводится описание преимуществ новых оценочных инструментов, их действенности и результативности. Особое внимание уделено раскрытию новой модели профессиональной подготовки на базе Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Ключевые слова: Генеральная прокуратура Республики Казахстан, прием на службу, 100 шагов, реформа, меритократия, компетентный подход, карьерное продвижение, кадровый менеджмент, кандидат, стажировка, эссе, кейсовые задачи, психологическое исследование, конкурсный отбор, профессиональная подготовка.

В мае 2015 г. Президент Республики Казахстан Нурсултан Абишевич Назарбаев определил 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ.²

Первая реформа «Формирование профессионального государственного аппарата» кардинально меняет подходы к работе с нашим самым ценным ресурсом – кадровым составом.

© Ж. К. Асанов, 2016

¹Статья подготовлена по материалам коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 13 декабря 2016 г. на тему: «Формирование профессионального госаппарата. Прокуратура: «100 конкретных шагов» в действии», а также по материалам выступлений Генерального Прокурора Республики Казахстан Ж.К. Асанова: 1) на круглом столе «В прокуратуру – лучшие кадры», проведенном 30 июня 2016 г. в Назарбаев университете, 2) на встрече от 5 октября 2016 г. со студентами Казахского Гуманитарно-Юридического Университета (Университета КАЗГЮУ) с лекцией на тему: «Лидерство и реформа».

²Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации – 100 конкретных шагов» опубликована 20 мая 2015 года на сайте: <http://adilet.zan.kz>

На первый план выдвигаются принцип меритократии, компетентный подход при карьерном продвижении, поступление на службу с низовых должностей.

Уже есть положительные результаты.

В настоящее время проводятся масштабные преобразования, направленные на формирование нового кадрового корпуса государственных служащих, создание профессионального государственного аппарата.

Реализация политического курса страны объективно диктует повышение роли органов правопорядка. Государство сегодня нуждается в эффективной системе защиты прав личности, обеспечении общественной безопасности и внутривнутриполитической стабильности.

Чтобы достойно ответить на современные вызовы и угрозы, стране нужны сильные правоохранительные органы и профессионалы высокого класса. Именно поэтому проблема формирования достойного кадрового потенциала стала для нас задачей номер один.

Потребность в высококвалифицированных кадрах остро поставила вопрос о необходимости кардинального пересмотра кадровой политики, внедрения передовых стандартов и инноваций в области кадрового менеджмента, позволяющих обеспечить отбор и продвижение по службе самых грамотных и добросовестных сотрудников.

В этом направлении предстояло решить несколько взаимосвязанных задач.

Как известно, главные болевые точки кадрового обеспечения органов прокуратуры – несовершенство отбора и субъективизм при приеме на работу, которые не позволяли адекватно оценить профессиональные и личностные качества кандидата. Не было четких критериев и механизмов для этого, преобладал человеческий фактор.

В ходе отбора кандидат оценивался по четырем позициям – анкетные данные, медкомиссия, спецпроверка и тестирование. Но эти дежурные процедуры не давали возможности понять, кто на самом деле поступает на службу, что он за человек. Слишком много, как говорится, остается «за кадром».



Отчет Генерального Прокурора Республики Казахстан Ж.К. Асанова перед Главой Государства. 7 февраля 2017 г.

Вторая серьезная проблема – субъективизм при приёме. Не было единых, понятных критериев для выбора победителей. Конкурсные комиссии зачастую работали формально. К тому же, активно использовался принцип «телефонного права» для трудоустройства.

Как результат, на службу часто приходили случайные люди. Мы получили низкий КПД молодых сотрудников, неравномерность нагрузки, от чего в целом страдало качество надзора и имидж прокуратуры.

За последние три года из казахстанской прокуратуры ушло 79 молодых специалистов, 11 из них уволены по отрицательным мотивам.³

Поэтому пришлось ввести мораторий на приём в прокуратуру, который действовал до введения новой системы отбора кадров.

А начали мы с того, что прошлым летом в интернете запустили вопрос: «Можно ли устроиться в прокуратуру без связей?». 93% респондентов из 7,5 тысяч принявших участие в опросе ответили: «Нет, невозможно».

Похожий опрос провели в трёх казахстанских вузах. Среди 480 студентов лишь 45, т.е. менее 10% считают, что устроиться в прокуратуру можно самому. Остальные сказали: только через связи. Эта старая, устоявшаяся парадигма.

Так дальше не могло продолжаться, отбор кадров нужно было менять. Нужны были системные меры, чтобы покончить с этой порочной практикой и выстроить действенную систему, которая позволит выбрать самых лучших и достойных.

Решением проблемы стала разработка проекта «В прокуратуру лучшие кадры». Сегодня для нас важно, как мы дальше отладим процедуру подбора кадров, чтобы можно было адекватно оценить профессиональные и личные качества кандидата.

Как и прежде, процесс приёма состоит из двух этапов: отбор и конкурс. На отборочном этапе кандидат сдает тест по законодательству. Проходит медкомиссию и спецпроверку. На конкурсном этапе проводятся собеседование и десятидневная стажировка.

Именно здесь, на стадии стажировки мы и внедрили новшество.

Кандидат должен выполнить четыре задания: описать свой жизненный опыт, написать эссе, затем решить кейсовые задачи и пройти психологическое исследование.

Что из себя представляют эти задания? Хочу подробно остановиться на них.

Так, описывая свой жизненный опыт, кандидат должен ясно и четко описать себя, свои достижения, навыки и опыт. До этого всегда была дилемма: формально вроде бы кандидат проходит по всем требованиям – сдал тест, прошёл медкомиссию и проверку, надо принимать. Но не было видно его реального потенциала, жизненной позиции, социальной активности, устойчивости принципов, честности, чувства долга, патриотизма. И главное – почему он желает работать в прокуратуре. Не зная всего этого, конечно, легко ошибиться.

Это не просто слова. Говоря, к примеру, про патриотизм, как правило, мы имеем в виду некое абстрактное чувство. Но это вполне измеримо.

Скажем, изучая личность со студенчества, можно узнать, насколько он законопослушен, активен, что сделал для общества и окружающих, вовлекался ли в какие-нибудь проекты. Кстати, социальная активность в цивилизованных странах высоко ценится при приеме на работу. При равных условиях преимущество именно у таких.

Поэтому кандидат должен выложиться на все сто. Он должен убедить всех и доказать, что действительно способен, хочет и достоин работы в прокуратуре. Так мы увидим его деловые, профессиональные и нравственные качества. И на это ему даётся один час времени и 500 слов. Такое ограничение вводится для того, чтобы кандидат излагал суть без «воды» и лишних рассуждений.

Эссе – самый популярный способ оценки. Он применяется во многих вузах, государственных и частных структурах развитых стран. У нас в Казахстане это тоже уже входит в практику.

Для чего необходимо эссе? Во-первых, это выявит творческое мышление кандидата. Второе, будет понятно, доходчиво ли он излагает мысли. Это два важных качества. Почему? Потому что работа прокурора – это, в первую очередь, общение с людьми. И здесь важно, как он умеет выражать свои мысли.

³Используемые в статье цифры – из материалов текущего архива Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.



Заседание коллегии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на тему «Формирование профессионального госаппарата. Прокуратура: «100 конкретных шагов» в действии». 13 декабря 2016 г.

Качество и количество используемых слов позволяет определить ораторские качества кандидата. Иными словами, без нестандартного, гибкого мышления сотрудник просто не сможет генерировать идеи. Уметь писать доходчиво – тоже проблема. Ведь нужно вносить предложения, отвечать на письма, встречаться с людьми и разъяснять им законы. Как это сделать, если кандидат не обладает понятной и лаконичной речью?

Поэтому через эссе мы видим, умеет ли кандидат четко и грамотно донести свои мысли, структурировать информацию, отделять главное от второстепенного, аргументировать свои выводы и так далее. Этому нужно и можно научиться. Если овладеть этим навыком, то это станет серьезным конкурентным преимуществом.

Кейс – задача в виде конкретной проблемной ситуации. Кандидат должен разобраться в сути этой проблемы. Потом предложить пути её решения и выбрать лучший из них. Ему разрешается пользоваться законами, лежащими на столе. Это индивидуальная работа. Консультации, переговоры не допускаются.

Ситуационных задач три и 90 минут для их решения. Так проверяется способность кандидата применять законы на практике, анализировать и обобщать информацию, логически мыслить. Ведь важно не зубрить законы, а найти законное решение.

И наконец, самый важный этап – психологическое исследование. Он подводит итоги по всем предыдущим задачам. Психотесты включают почти 100 вопросов на 1,5 часа. С их помощью мы узнаем IQ кандидата. Что именно им движет – реальное желание принести пользу или только личные интересы. Способен ли работать на результат или бездельник. Устойчив к стрессам или вспыльчив. Командный игрок или одиночка. Открытый человек или у него проблемы с коммуникацией.

После тестов – беседа с психологом, так называемое оценочное интервью. Психолог задаёт точечные вопросы и выявляет индивидуальные особенности личности. В итоге тестов и бесед получаем полный психопортрет кандидата.

Для прозрачности и объективности создана целая система мер безопасности. Работы выполняются в специальных помещениях. В режиме онлайн. У каждого кандидата свой уникальный логин. Весь процесс фиксируется видеокамерами. Любые гаджеты запре-

щены. На компьютерах отключены функции копирования, переноса и вставки текста, не работают USB-порты, то есть невозможно пользоваться флешкой. Сотовая связь и wi-fi заглушены.

Эссе обязательно проверяют на плагиат. Работы сохраняются на серверах Генеральной прокуратуры в формате PDF. В них невозможно внести изменения.

Компьютерная программа автоматически шифрует работу, скрывая имя и фамилию автора. Вместо них присваивается 12-значный цифровой код. В таком зашифрованном виде работы направляются экспертам.

Оценивают работы не сотрудники прокуратуры, а независимые эксперты (видные ученые-юристы, правоведа, преподаватели).

Все эксперты имеют опыт в оценке персонала, на их решение невозможно повлиять, так же, как и договориться с компьютером. Кандидат не знает кто его оценивает, а эксперт – чью работу он оценивает. До завершения оценки мы тоже не знаем, кто автор зашифрованной работы. В качестве экспертов мы привлекли представителей Pricewaterhouse Coopers и Deloitte, E & Y, SHL Kazakhstan, Назарбаев Университета и ряда ведущих вузов страны.

Что мы получили в результате конкурса?

Молодежь откликнулась активно. Заявки подали 1839 кандидатов. Но только 583 из них смогли сдать тест на знание казахстанского законодательства. Успешно пройти все этапы конкурса смогли всего 126 человек, хотя не предъявлялось завышенных требований.

На наш взгляд, основная причина – в низком уровне вузовского образования. По результатам конкурса мы составили свой рейтинг вузов. Он пока не может претендовать на полную объективность – слишком мало данных, но с каждым нашим конкурсом цифры будут дополняться, а сам рейтинг – уточняться.

Студенты и их родители должны знать, за что платят деньги и каковы реальные шансы поступить на работу по специальности выпускнику того или иного вуза.

Есть еще один аспект. 168 кандидатов работы написали хорошо, но не прошли из-за низкой оценки психолога. Почему?

Некоторые пытались показать себя лучше, чем есть, неискренне отвечали на вопросы психологов. Это легко определяется. У



На встрече с Генеральным Прокурором РК Ж.К. Асановым в КазНУ им. аль-Фараби. 17 февраля 2017 г.

других выявилась склонность к наркотикам, алкоголю, игромании, правонарушениям и суициду. Нам нужны целостные, гармонично развитые личности. В прокуратуре человеческие качества не менее важны, чем юридические знания.

Говоря о результатах первого опыта конкурсного отбора, отмечу, что опробованные нами инструменты показали свою эффективность. За короткое время создана система объективной оценки и отбора. И это работает. Прокуратура получила 69 грамотных и активных молодых людей. На службу они поступили сами и в условиях жёсткой конкуренции. Не по знакомству или связям, а только по знаниям и личным качествам. И тем дороже для них статус прокурора.

Конечно, не всё можно оценить при приеме. Названные инструменты – это не исчерпывающий перечень в лучших практиках от-

бора. Но это именно те, которые мы можем быстро внедрить и начать использовать.

Дальше предстоит работать над тем, чтобы новая система отбора сама подталкивала принимаемых сотрудников к развитию своего профессионализма, повышению деловых качеств, морали и нравственности.

Здесь особая роль отводится недавно созданной Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре.

Утверждена принципиально новая форма обучения принятых на службу лиц и оценки их профессиональной пригодности. Теперь все молодые сотрудники после своего назначения обязаны пройти специальные курсы обучения в Академии.

Перед тем как приступить к этой работе, возник достаточно сложный вопрос: «Чему и как мы должны обучать молодых сотрудни-



Встреча Генерального Прокурора РК Ж.К. Асанова со студентами и преподавателями КазНУ им. аль-Фараби



Лекция Генерального Прокурора РК Ж.К. Асанова студентам Университета КАЗГЮУ на тему «Лидерство и реформа». Октябрь, 2016 г.

ков?». Прорабатывались разные подходы. В итоге, за основу концепции обучения взяли модель профессионального поведения действующих сотрудников прокуратуры, достигших положительных результатов в работе.

Была сформирована группа экспертов из числа лучших работников прокуратуры, имеющих опыт работы по основным сферам надзора не менее 5 лет и демонстрирующих высокие результаты в работе.

Анализ рабочего места, обобщения схожих моделей поведения и расчета частоты встречаемости в ответах помогли сформулировать компетенции, т.е. определить основные знания и умения, которые необходимы на первоначальном этапе карьеры.

Все это позволило сформировать Паспорт компетенций молодого сотрудника, который представляет собой стандарт профессионального поведения, знаний, умений и навыков, которыми должен обладать молодой сотрудник после окончания обучения в Академии.

В нем определены пять основных компетенций.

Общепрофессиональная компетенция – по ней слушатель обучается вопросам организации и контроля, делопроизводства, кадровой работы в деятельности органов прокуратуры. Здесь же уделяется внимание строевой, физической и огневой подготовке.

Информационная компетенция – освоение навыков работы с информационными технологиями в правоохранительной деятельности.

Письменная компетенция – подготовка юридических и процессуальных документов.

Коммуникативная компетенция – освоение навыков общения в рамках профессиональной деятельности, в том числе выступления в суде, перед СМИ и др.

Профессиональная компетенция – обретение знаний и умений работы по основным отраслям прокурорского надзора.

Именно на Паспорте компетенции построена сегодня учебная программа профподготовки молодых сотрудников.

Что касается оценки уровня знаний и навыков слушателей, то наряду с традиционным контролем на знание действующего законодательства внедрена также комплексная оценка молодых сотрудников методом так называемого «ассессмент-центра».

Суть этого метода заключается в наблюдении за реальным поведением сотрудника в моделирующих упражнениях, максимально приближенных к практической работе, с целью дать всестороннюю оценку его профессиональному уровню.



На встрече со студентами Университета КАЗГЮУ



IV Форум тюремной реформы: Итоги. Проект «К обществу без пыток». 23 февраля 2017 г.

Этот метод позволяет дать развернутый «диагноз» компетенции молодого сотрудника по итогам почти месячного курса в Академии.

Особенность метода состоит в испытании каждого новобранца в заранее смоделированных типичных ситуациях, где должны проявиться требуемые навыки и умения.

Например, сотруднику дается краткое описание социально-экономической ситуации района и в виде задачи предлагается составить собственную программу профилактики суицида среди несовершеннолетних и молодежи.

В течение часа он должен подготовить алгоритм действий и пути решения проблемы, используя имеющуюся информацию.

Разработанный им проект изучается экспертами, которые оценивают уровень проявления тех или иных навыков, не зная при этом составителя проекта. В каждом упражнении оценивается несколько навыков, и каждый навык оценивается в нескольких упражнениях. Развернутая характеристика после обучения направляется руководителю прокуратуры.

Польза от такой системной оценки заключается в следующем: во-первых, мы определяем профессиональную компетентность без субъективной оценки руководителей;

во-вторых, все участники оцениваются по одинаковым критериям на основе стандарта навыков, необходимых в работе прокурора;

в-третьих, определяются сильные и слабые стороны каждого участника, и эта информация используется для дальнейшего профессионального развития;

и наконец, в-четвертых, выбираются люди с высоким потенциалом, которых возможно использовать на более сложных участках.

Как было отмечено выше, результаты первого конкурсного отбора на работу в прокуратуру показали, что далеко не каждый университет дает необходимый объем знаний и профессиональных навыков.

Чтобы изменить сложившуюся ситуацию в подготовке юридических кадров для правоохранительных органов, Академия инициировала проект «Путевка в профессию».

Был изучен опыт подготовки юристов стран ОЭСР, где к ним предъявляются повышенные требования. Юристом нельзя стать без длительной стажировки и жестких экзаменов.

На основе лучших моделей мы предложили внедрить новую систему подготовки юридических кадров для правоохранительных органов Казахстана.

Новая модель подготовки кадров («специалитет» или «юридическая интернатура») рассчитана на два года.

Первый год будет посвящен профильному обучению в Академии. Все занятия будут ориентированы на практику в форме тренингов и кейсов. Теорию предполагается давать только по тем дисциплинам, которые не преподавались или преподавались в вузах поверхностно в усеченном виде.

Особое внимание будет уделено привитию коммуникативных навыков, ораторскому мастерству, использованию передовых информационных технологий. Будут внедрены специальные курсы по развитию навыков аналитической работы и методов ее познания.

После успешного комплексного экзамена в конце первого года будут переведены на второй год обучения и получат допуск к десятимесячной стажировке в правоохранительных органах.

Весь процесс стажировки (программа, план, методическое сопровождение, кураторство) обеспечивается Академией, которая разработает пошаговую карту стажировки.

Если по итогам второго этапа слушатель не защитит стажировку, то руководитель будет за это отвечать. Это будет закреплено нормативно.

Итогом стажировки станет комплексный экзамен. Его принимает комиссия из числа руководителей правоохранительных органов, авторитетных юристов, ученых, практиков.

По завершении обучения отличники получают право выбора – в каком правоохранительном органе работать. Также они получают приглашение работать в центральный или областной аппарат.

Таковы в целом первые результаты внедрения новой системы отбора кадров. И она демонстрирует свою эффективность. Значит, мы на правильном пути. Но это только первый шаг. Впереди



На встрече с Чрезвычайным и Полномочным Послом США в Республике Казахстан Джорджем Кролом. На фото слева направо: И.Д. Меркель, Ж.К. Асанов, Е.А. Кененбаев. 11 августа 2016 г.

еще много работы, связанной с кадровым планированием, корпоративной культурой, оценкой эффективности труда, продвижением и мотивацией сотрудников. Поэтому мы уверены, что дальнейшая целенаправленная работа позволит подготовить и сформировать корпус квалифицированных сотрудников с высоким уровнем профессиональной подготовки. А в перспективе проект станет основой для будущей системы подготовки кадров для всех правоохранительных органов.

Ж.Қ. Асанов: Қазақстан Республикасының прокуратура органдарына қызметке қабылдаудың жаңа моделі туралы.

Мақалада «Кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыру» бірінші президенттік реформасын Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасында іске асырудың тәжірибелік аспектілері қарастырылады. Бас прокуратураның кадрларды іріктеу, қызметке қабылданатын кандидаттардың моральдық, жеке және іскерлік әлеуетін бағалаудың әлемдік озық үлгідегі практикалық тәжірибеден енгізілген жаңа құралдарына қатысты мәселелер бойынша жетістіктері атап көрсетілген. Жаңа бағалау құралдарының артықшылықтары, олардың нәтижеге ықпалы нақты сипатталып берілген. Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының жанындағы Құқық қорғау органдары академиясының базасында кәсіби даярлаудың жаңа моделін ашып көрсетуге ерекше көңіл бөлген.



Встреча Генерального Прокурора Республики Казахстан Ж. К. Асанова с экс-Верховным судьей Англии и Уэльса Лордом Вульфом Кеннетом. 2 сентября 2016 г.

Түйінді сөздер: Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы, қызметке қабылдау, 100 қадам, реформа, меритократия, құзырлық көзқарас, қызмет бабында жоғарылау, кадрлық менеджмент, кандидат, тағылымдама, эссе, кейстік тапсырмалар, психологиялық зерттеу, конкурстық іріктеу, кәсіби даярлау.

Zh. Assanov: Regarding the new model of recruitment to prosecution authorities of the Republic of Kazakhstan.

The paper contemplates practical aspects of implementation of the first presidential reform “Formation of Professional State Apparatus” in the General Prosecutor’s Office of the Republic of Kazakhstan. It notes the achievements of the General Prosecutor’s Office in the issues related to staff selection for on-service recruitment, new tools in evaluation of moral, personal and business potential of the candidates, implemented from the experience of international best practices. It provides specific description of advantages of new evaluation tools and their effectiveness on the result. Particular attention is paid to the disclosure of a new model of training in the Academy of Law Enforcement Agencies in the Prosecutor General’s Office of the Republic of Kazakhstan.

Keywords: General Prosecutor’s Office of the Republic of Kazakhstan, on-service recruitment, 100 steps, reform, meritocracy, competence-based approach, career advancement, HR management, candidate, internship, essay, case studies, psychological testing, competitive selection, vocational training.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА



А. О. ШАКИРОВ,
Уполномоченный по правам человека
в Республике Казахстан

В статье рассмотрен опыт функционирования учреждения Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан, на основании чего сделан вывод о необходимости дальнейшей модернизации учреждения. Автор выдвигает ряд предложений по совершенствованию казахстанской модели омбудсмена, исходя из исследования опыта этого института в зарубежных странах.

Ключевые слова: омбудсмен, Казахстан, Национальный центр по правам человека, правозащитный институт, медиация, права человека, обращения граждан, зарубежный опыт, модернизация, законодательство.

1. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Одним из важнейших направлений государственной политики в Казахстане является обеспечение благоприятных условий для развития системы защиты прав человека. В рамках этого направления в стране была учреждена должность Уполномоченного по правам человека (далее – Уполномоченный или Омбудсмен) на основании Указа Президента Республики Казахстана № 947 от 19 сентября 2002 г.¹ Согласно законодательству, роль Уполномоченного в современной государственной системе Казахстана заключается в том, чтобы наблюдать за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и в пределах своей компетенции восстанавливать нарушенные права.

Без сомнения, институт Омбудсмена не является типичным государственным органом, так как имеет особое предназначение, выступая в качестве медиатора в отношениях между другими го-

сударственными органами и обществом. В этой связи повышается необходимость изучения нынешней роли Омбудсмена в стране для нахождения оптимальных вариантов модернизации данного государственного правозащитного института.

Стоит начать с того, что статус Уполномоченного является независимым и никакое иное лицо не вправе вмешиваться в его деятельность. Нормативная правовая база устанавливает его прямую подотчетность Главе государства. Назначение Уполномоченного является прерогативой Президента Казахстана, который прежде проводит соответствующие консультации с Палатами Парламента РК. Срок полномочий назначенного лица составляет пять лет и может быть продлен еще на один срок. Освобождение Уполномоченного от должности осуществляется только Главой государства и только в строго установленных случаях. Такой подход с четким определением времени пребывания в должности повышает степень независимости лица. Основное преимущество заключается в отсутствии стремления удержаться в должности. Снижается вероятность проявления лояльности к определенным обстоятельствам и таким образом формируется самостоятельность, беспристрастность и объективность.

Обеспечение деятельности Уполномоченного и содействие в реализации его полномочий осуществляет Национальный центр по правам человека (далее – Национальный центр / учреждение Уполномоченного). Национальный центр является рабочим органом Уполномоченного и одна из основных его функций заключается в рассмотрении жалоб поступающих в адрес Омбудсмена на нарушения прав и свобод человека и гражданина. Ежегодно сотрудники учреждения рассматривают около полутора тысяч таких обращений. Обращения граждан являются основным источником информации о нарушении прав человека. Данному направлению работы уделяется значительное внимание, как одному из способов продвижения и защиты прав человека в Казахстане.

В ходе рассмотрения обращений Омбудсмен вправе в законодательном порядке запрашивать у организаций и должностных лиц любую информацию, необходимую для исполнения своих пра-

© А. О. Шакиров, 2016

¹Указ Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 года N 947 «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» - <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000947> Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 30.01.2017 г.



Уполномоченный по правам человека А.О. Шакиров на приеме у Главы государства Н.А. Назарбаева

возащитных функций, за исключением Президента, Парламента и его депутатов, Правительства, Конституционного совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии и судов Республики Казахстан.

Поступающие обращения затрагивают достаточно большой спектр вопросов. Среди них сферы трудовых, жилищных, пенсионных прав, прав детей, женщин, инвалидов, вопросы администрирования в центральных и местных исполнительных органах, исполнения судебных решений, вопросы, связанные с действием и бездействием правоохранительных органов и администрации пенитенциарных учреждений. Как показывает статистика последних лет, приблизительно 18,9 % обращений от общего числа принятых в производство, завершились принятием положительного решения в пользу заявителей с последующим восстановлением нарушенных прав.²

Важно отметить, что помимо рассмотрения поступивших жалоб, Уполномоченный вправе самостоятельно инициировать рассмотрение других общественно значимых вопросов, связанных с нарушениями прав человека.

Конечным и важным результатом работы института Омбудсмана является составление ежегодного отчета о проделанной работе, в котором приводятся соответствующие статистические данные и комплексный анализ деятельности Уполномоченного за указанный период. Данный отчет представляется в первую очередь Главе государства, а в последующем презентуется широкой общественности, в том числе представителям научной среды, международным организациям, гражданскому обществу и средствам массовой информации.

Учитывая то, что единственным инструментом реагирования Омбудсмана являются рекомендации, возрастает необходимость поддержания постоянных связей с другими государственными органами, должностными лицами и представителями СМИ. Так, несмотря на то, что институт Омбудсмана не имеет полномочий

по рассмотрению жалоб на действия судов, благодаря заключенному двустороннему меморандуму о сотрудничестве между Уполномоченным и Председателем Верховного Суда, имеется возможность в порядке обобщения судебной практики обращаться к последнему с официальным письмом об имевших место случаях обращений граждан на нарушение их прав при отправлении правосудия.

Кроме того, при возникновении резонансных вопросов в обществе, связанных с правами человека, Омбудсмен направляет открытые обращения в СМИ, соответствующим должностным лицам или государственным органам. Из последних подобных случаев стоит выделить ситуации проведения реформ в образовании, а также с принятием решения об обязательной временной регистрации граждан, которые вызвали острые дискуссии в обществе. В последнем случае, подчеркивая важность принятого решения в целях обеспечения безопасности страны, Омбудсмен отметил слабость его правоприменительной практики. В качестве одной из возможных мер преодоления сложившейся ситуации Омбудсмен предложил Правительству в установленном порядке рассмотреть вопрос об отсрочке в приемлемые сроки применения предусмотренных штрафных санкций.³ В результате чего применение штрафов в отношении граждан было отложено до середины марта т.г.⁴

Очевидно, что в арсенале Уполномоченного вышеизложенное является наиболее действенным и эффективным средством защиты прав человека, а во взаимодействии с медиа повышают легитимность института в глазах общества, способствуют правовой просвещенности населения и усиливают институциональный имидж Омбудсмана.

Немаловажно то, что усилиями учреждения Уполномоченного удалось обратить внимание руководства страны и общества на

²Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2015 год. Астана, 2016; Отчет Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан за 2016 год (в процессе издания).

³Отсрочить штрафные санкции за отсутствие регистрации предлагает Уполномоченный по правам человека – <https://vlast.kz/novosti/21231-otsrocit-strafnyesankcii-za-otsutstvie-registracii-predlagaet-upolnomocennyy-po-pravam-celoveka.html>

⁴Штрафовать казахстанцев за отсутствие временной регистрации начнут с середины марта – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/shtrafovat-kazahstantsev-otsutstvie-vremennoy-registratsii-310658/



Посещение Уполномоченным по правам человека Дома-интерната для престарелых и инвалидов г. Астаны

имеющие особую важность проблемы, в частности интеграцию лиц с ограниченными возможностями в общественную и политическую жизнь, ресоциализацию осужденных, предотвращение социальных и трудовых конфликтов, обеспечение прав детей и многие другие.

Нормотворческую деятельность Омбудсмен осуществляет посредством участия в Совете по правовой политике при Президенте Республики Казахстан, где ведется работа по совершенствованию законодательства и практики реализации прав граждан. В том же направлении действуют Межведомственные комиссии Правительства и центральных государственных органов, в которых активное участие принимают сотрудники Национального центра, в том числе в Диалоговой площадке по человеческому измерению при Министерстве иностранных дел и в рамках Диалога о правах человека между РК и ЕС.

Следует отдельно затронуть деятельность консультативно-совещательных органов при Уполномоченном, к которым относятся Экспертный совет и Координационный совет. Членами Экспертного совета являются ведущие ученые-правоведы, которые в рамках своей деятельности осуществляют экспертную поддержку по различным законодательным вопросам. В свою очередь Координационный совет занимается координацией деятельности Национального превентивного механизма против пыток (НПМ), обеспечивая повышение эффективности модели НПМ в Казахстане.

В работе НПМ также задействованы сотрудники Национального центра. В рамках этого направления учреждением Уполномоченного осуществляется постоянное взаимодействие с государ-

ственными органами, подмандатными учреждениями и СМИ. Опыт функционирования НПМ свидетельствует о действенности этой мониторинговой модели, позволяющей фиксировать нарушения прав в закрытых учреждениях и вырабатывать предметные, обоснованные и актуальные рекомендации.

На законодательном уровне положения об НПМ закреплены в четырех кодексах и четырех профильных законах РК. В настоящее время проводится работа, в том числе сотрудниками Национального центра, по разработке законопроекта о расширении мандата НПМ в Казахстане.

Большое значение в работе учреждения Уполномоченного имеет сотрудничество с международными и неправительственными организациями (НПО). Так, на постоянной основе осуществляется взаимодействие в рамках проектной деятельности с рядом международных организаций, в том числе с ОБСЕ, ПРООН, УВКПЧ, ЮНИСЕФ, PRI с посольствами Норвегии, Финляндии, Великобритании. Кроме того, Уполномоченный и сотрудники Национального центра активно участвуют в правозащитных мероприятиях, проводимых на полях ОБСЕ, ЕС, ООН. Для иностранных коллег взаимодействие с Омбудсменом – это возможность получения объективной и непредвзятой информации о ситуации с правами человека в Казахстане. Контакты с НПО поддерживаются при рассмотрении обращений граждан, часто пересылаемых от институтов гражданского общества, при проведении экспертизы законопроектов и обмена мнениями, при осуществлении просветительской деятельности и т.д. Важно отметить участие представителей НПО в работе Экспертного сове-





Посещение Уполномоченным по правам человека воинской части в Южно-Казахстанской области



та при Уполномоченном и в работе НПМ по предотвращению пыток.

Резюмируя вышеприведенный краткий анализ, можно утверждать о том, что Уполномоченный по правам человека в Республике Казахстане, как национальный правозащитный институт, демонстрирует свою эффективность и что еще более важно свою необходимость для правовой системы страны. Несмотря на ограниченный инструментарий, Омбудсмен в значительной степени повысил общественное доверие к государственным органам, сумел наладить тесные контакты с неправительственным сектором и укрепить внешнеполитический имидж страны за счет позитивного опыта взаимодействия с международными организациями. На сегодняшний день, на повестку дня следует вынести вопрос о дальнейшем развитии и расширении полномочий казахстанского Омбудсмена в виду имеющихся положительных результатов его работы и растущей значимости института для современного демократического государства.

2. О ЗАРУБЕЖНОМ ОПЫТЕ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Анализ опыта институтов Омбудсмена в зарубежных странах дает возможность выявить положительную практику, применимую в нашей стране для усовершенствования казахстанской правозащитной модели.

Стоит начать с рассмотрения существующей в научной среде классификации данного института. Обычно выделяют три основных вида: *парламентский омбудсмен*, *исполнительный омбудсмен* и *независимый омбудсмен*. Классический парламентский омбудсмен существует в Швеции, Гер-

мании, Финляндии, России, и, как становится ясно из названия, он является подотчетным Парламенту страны. Характеристикам исполнительного омбудсмена отвечает Французский медиатор назначаемый Советом министров. Примером независимого омбудсмена служат Нидерланды и Португалия. Данная модель примечательна тем, что Омбудсмен не подотчетен ни одной из трех ветвей власти.⁵

Согласно данной классификации, можно определить принадлежность Уполномоченного Казахстана ко второму виду исполнительного омбудсмена, который является частью исполнительной системы, назначается Президентом страны и прямо подотчетен ему.

В мировой практике существуют различные способы законодательного введения и закрепления института Омбудсмена. Так, в Швеции, Дании, Испании, Венгрии, России и Кыргызстане институт Омбудсмена был утвержден на конституционном уровне и в дальнейшем соответствующие конституционные положения были развиты в законодательстве. В таких странах, как Португалия и Польша, напротив, институт был утвержден на основании специального закона и только впоследствии был закреплён в Конституции. В Великобритании, Франции, Австралии был выбран третий вариант – принятие специального закона без закрепления в Конституции.⁶

⁵Волков Д.Н. Сравнительный анализ моделей института Омбудсмена в мире // Историческая и социально-образовательная мысль. 2015. Т. 7. № 2. С. 111 – 114.

⁶Тхаркахо М.М. Особенности формирования института омбудсмена в зарубежных странах – <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-formirovaniya-instituta-ombudsmena-varubezhnyh-stranah>





Заседание Комиссии по избранию членов Координационного совета Национального превентивного механизма против пыток под председательством Уполномоченного по правам человека

Должность Уполномоченного в Казахстане введена на основе Указа Президента, в связи с чем можно условно отнести нас к третьей группе стран. Вместе с тем, в свете инициированного Президентом предстоящего перераспределения властных полномочий между ветвями власти положение Омбудсмана, возможно, потребует пересмотра. В своем специальном обращении Глава государства отметил, что «нормы о возможности принятия президентских указов, имеющих силу закона, утратили актуальность».⁷ В данном контексте вполне уместным стало бы закрепление полномочий Омбудсмана на уровне полноценного Закона Республики Казахстан.

Общей чертой для большинства стран является наличие у омбудсменов основной формы реагирования в виде рекомендаций. Рекомендации омбудсменов не имеют юридической силы и основываются в первую очередь на авторитете самого Омбудсмана и добросовестности государственных органов. Вместе с тем, в большинстве стран у омбудсменов имеются в запасе дополнительные преимущества. Так, Французский медиатор имеет право обратиться к гражданскому прокурору с апелляцией. Кроме того, у него есть право возбуждения дисциплинарного дела против должностного лица – нарушителя, если соответствующие санкции не применяются со стороны его руководства.⁸ Наглядным исключением из общих правил являются Канада и Великобритания, где решения омбудсменов имеют обязательную силу.⁹

Как известно, наличие полномочий требует соответствующего механизма их реализации. Отсутствие возможности по привлечению лица к ответственности значительно снижает эффектив-

ность правозащитных функций Омбудсмана. В этой связи положительный опыт Франции может быть применим в части передачи Омбудсмену возможности привлекать должностных лиц к ответственности.

Во многих странах сходство наблюдается и в правовой возможности прямого обращения Омбудсмана в Парламент и Правительство страны по тем или иным правозащитным вопросам. В отдельных странах пошли намного дальше, наделив Омбудсмана полномочиями обращаться в Конституционный суд и в судебные инстанции с ходатайством о применении санкций, а также с правом инициировать уголовные дела.¹⁰

В контексте рассматриваемых качественных изменений важно не забывать и об увеличении потенциала самого института. В частности, Национальный центр в некотором роде ограничен в доступе к информации о правах человека в регионах страны из-за отсутствия соответствующих представительств на местах. Несмотря на наличие полномочий по посещению различных учреждений в регионах, немногочисленный штат и текущая загруженность не позволяют осуществлять подобный мониторинг больше одного раза в год. В свою очередь, наличие региональных представительств значительно облегчает доступ граждан к Омбудсмену, усиливает контроль над ситуацией с правами человека и одновременно содействует правовой просвещенности граждан в регионах. В случае модернизации института Омбудсмана и возложения на него новых полномочий в соответствии с вышеизложенным, открытие представительств в регионах страны приобретает еще большую актуальность.

Приведенный краткий анализ опыта институтов Омбудсмана в зарубежных странах позволил нам выявить положительную практику, применимую в нашей стране для усовершенствования казахстанской правозащитной модели. Имплементация зарубежного опыта может существенно повысить авторитет страны в гла-

⁷Опубликован полный текст специального обращения Президента Казахстана – https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/opublikovan-polnyiy-tekst-spetsialnogo-obrascheniya-310881/

⁸Website of the Ombudsman of the French Republic - <http://www.defenseurdesdroits.fr/competences/missions-objectifs/droit-des-usagers>

⁹Мешкова А.В. Становление и развитие института Омбудсмана в зарубежных странах – <http://www.evestnik-mgou.ru/ru/Articles/Doc/553>

¹⁰Там же.



Выступление Уполномоченного по правам человека А.О. Шакирова в Парламенте РК

зах международного сообщества и стать образцовой моделью. Кроме того, применение предложенных законодательных изменений в Казахстане полностью соответствует существующим Парижским принципам о статусе национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека.

А.О. Шәкіров: Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкілдің қызметі: шетел тәжірибесін қолдану негізінде жетілдіру мүмкіндіктері.

Мақалада Қазақстан Республикасының Адам құқықтары жөніндегі уәкіл мекемесінің қызмет ету тәжірибесі қарастырылған, оның негізінде мекемені одан әрі жаңғырту қажеттігі туралы қорытынды жасалған. Автор омбудсменнің қазақстандық моделін жетілдіру бойынша шет елдердегі осы институттың тәжірибесін зерттеу негізінде бірқатар ұсыныстар жасайды.

Түйінді сөздер: омбудсмен, Қазақстан, Адам құқықтары жөніндегі ұлттық орталық, құқық қорғау институты, медиация, адам құқықтары, азаматтардың арыздары, шетелдік тәжірибе, жаңғырту, заңнама.

A. Shakirov: The Activity of Ombudsman of the Republic of Kazakhstan: the possibility for improvement based on foreign experience.

This article describes the functioning process of the Ombudsman institution in the Republic of Kazakhstan and concludes that there is a need for further modernization of the institution. The author puts forward a number of proposals to improve the Kazakhstani model of Ombudsman based on international experience in this area.

Keywords: Ombudsman, Kazakhstan, National Center for Human Rights, human rights institution, mediation, human rights, citizens' appeals, foreign experience, modernization, legislation.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ КАК ФОРМА ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПО ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫМ ВОПРОСАМ



М.Ш. ҚОҒАМОВ,
председатель Общественного совета по вопросам
деятельности органов внутренних дел
Республики Казахстан, директор НИИ уголовно-
процессуальных исследований и противодействия коррупции
Университета КАЗГЮУ, д.ю.н., профессор

Статья посвящена работе Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел РК, образованного в соответствии с Законом РК от 2 ноября 2015 г. «Об общественных советах», который введен в действие с 1 января 2016 г. Рассмотрены цели, задачи, принципы, формы и механизмы общественного контроля на примере общественного совета, действующего в системе органов внутренних дел, а также вносятся предложения по совершенствованию законодательства об общественных советах и практики его применения.

Ключевые слова: общественный совет; объект общественного контроля; субъект общественного контроля; формы общественного контроля; заслушивание отчета; общественный мониторинг; общественная экспертиза; общественные слушания.

Прошел третий год выполнения мною функции председателя Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан, то есть я начинал эту работу тогда, когда еще не был принят полноценный закон о данном общественном институте. Закон РК «Об общественных советах» принят во исполнение 31 и 99 Шагов Плана Нации 2 ноября 2015 г.¹

В системе органов внутренних дел общественные советы функционировали с 2007 г., причем снизу доверху, начиная с ГОРОВД до МВД РК включительно. Этот опыт не прошел бесследно. Он получил свое закрепление в Законе РК от 23 апреля 2014 г. «Об органах внутренних дел» (п. 25 ст. 11, п. 4 ст. 13).² Однако с принятием Закона «Об общественных советах» (далее – Закон) система общественного контроля в органах внутренних дел в соответствии с концепцией вышеуказанного Закона претерпела изменения.

© М.Ш. Қоғамов, 2016

¹ Об общественных советах: Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (06.02.2017 г.); План нации – 100 конкретных шагов: Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (06.02.2017 г.); Коғамов М. Выполнение Плана нации должно строго отслеживаться // Свобода слова. 2016. 28 апреля.

² Файнштейн О. Изучать проблемы на местах // Казахстанская правда. 2015. 4 апреля; Тарасов О. Совершенствовать и активизировать работу // Казахстанская правда. 2015. 19 июня; Омар А. Общественный совет – разные подходы: Интервью с М. Коғамовым // На страже. 2016. 14 мая.

Пункт 4 ст. 13 Закона «Об органах внутренних дел», которая озаглавлена «Взаимодействие, сотрудничество и общественный контроль», на данный момент сформулирован следующим образом: «4. В целях повышения доверия населения к деятельности органов внутренних дел осуществляется взаимодействие с институтами гражданского общества и применяется система общественного контроля. Для осуществления общественного контроля в соответствии с законодательством Республики Казахстан образуются общественные наблюдательные комиссии и Общественный совет. Министерством внутренних дел и его территориальными органами создаются иные консультативно-совещательные органы в целях: оказания содействия органам внутренних дел в обеспечении прозрачности их деятельности; рассмотрения обращений физических и юридических лиц на действия сотрудников органов внутренних дел, нарушающих нормы служебной этики, установленные законодательством Республики Казахстан; и в иных целях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан».³

Из изложенного следует, что законодатель принял во внимание положительный опыт работы общественных советов в системе органов внутренних дел и, не разрушая его, трансформировал общественные советы, действовавшие в территориальных органах внутренних дел, в так называемые консультативно-совещательные органы, но не обладающие той компетенцией, которой наделяется по новому Закону Общественный совет по вопросам деятельности органов внутренних дел РК, как и, впрочем, аналогичные советы при других республиканских государственных органах страны и в регионах.

Прежде всего, что представляет собою новый Закон, состоящий из четырех глав, 24 статей. Он начинается с преамбулы, первая глава посвящена общим положениям, вторая глава регулирует порядок формирования общественного совета республиканского и местного уровней, третья глава раскрывает порядок осуществления деятельности общественным советом, глава четвертая закрепляет порядок реализации полномочий в сфере общественного контроля. Таким образом, Закон определяет как цели и задачи общественного совета, так и цели и задачи, собственно, общественного контроля с его стороны.

³ Об органах внутренних дел Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985 (06.02.2017 г.).



Заседание Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел по итогам его работы за 2016 г.

В качестве цели деятельности общественного совета выступает выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам, разрешение которых входит в компетенцию и полномочия государственных органов и их должностных лиц. Указанная цель органично связана и преследует достижение общественным советом ряда задач. В их числе: представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях; развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления с гражданским обществом; организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных и местных исполнительных органов и органов местного самоуправления.

Конкретно в Законе предельно четко сформулированы цели и задачи общественного контроля в деятельности общественного совета. Так, общественный контроль сводится к целям расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений государственными органами. Этим достигается решение задач повышения эффективности, открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; реализация гражданских инициатив, направленных на защиту общественных интересов; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства и его органов, органов местного самоуправления, обеспечение обратной связи между обществом и государством, предупреждение и разрешение социальных конфликтов; вовлечение населения в процесс противодействия коррупции.

Цели и задачи, стоящие перед общественным советом и осуществляемым им общественным контролем (в том числе некоммерческими организациями, гражданами по поручению общественного совета), существуют не сами по себе, а имеют конкретного адресата. Для этого в Закон введено понятие объекта общественного контроля, им вполне объективно и логично выступает деятельность государственных органов республиканского и местного уровней и их должностных лиц, но всех.

Отсюда следует, что общественные советы образуются на двух уровнях – республиканском и местном. При этом они являются автономными и самостоятельными (один из пяти принципов их работы), то есть осуществляют свою деятельность по собственным планам и совершенно безвозмездно на общественных и нравственных началах. К республиканскому уровню относятся общественные советы, образуемые министерствами, центральными исполнительными органами, не входящими в состав Правительства РК, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту страны, совместно с некоммерческими организациями, гражданами.

Следует отметить, что Закон не предусматривает создание общественных советов с участием следующих государственных органов Республики Казахстан: Верховного Суда, Конституционного Совета, органов прокуратуры, Администрации Президента, Национального Банка, Министерства обороны, Управления делами Президента, Канцелярии Премьер-Министра, Хозяйственного управления Парламента, Национального центра по правам человека, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, Центральной избирательной комиссии, специальных государственных органов в силу специфики их деятельности.

В свою очередь, к общественным советам местного уровня Закон относит общественные советы соответствующей административно-территориальной единицы. При этом функции общественного совета на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества.

Деятельность общественного совета ограничена определенными сроками. Закон устанавливает разумный срок для осуществления его полномочий, который равен трем годам.

Общественный совет не может быть «раздутым», его состав должен быть оптимальным по численности и представлен самими широкими слоями населения, а также лицами, которые хорошо знают соответствующую область государственной деятельности и разбираются в ней. Вместе с тем при любом составе общественного совета количество представителей гражданского общества в нем, как того требует



Отчеты руководителей центрального аппарата МВД о выполнении рекомендаций Общественного совета

Закон, должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов, все остальные члены являются представителями государственного органа. В этом заключается логика Закона: так намного точнее и продуктивнее реализовывать рекомендации общественного совета. В целом определение количественного состава членов общественного совета остается за рабочей группой.

Разрабатываемые общественным советом предложения носят рекомендательный характер, но являются обязательными для рассмотрения государственными органами, которые принимают предусмотренные законодательством Республики Казахстан решения и дают мотивированные ответы. Принципиально, что Закон не допускает возложения ответственности за социально-экономическое развитие и состояние дел в соответствующих регионе, отрасли, сфере деятельности на общественный совет, оставляя это бремя за государственными органами. Каждому, как говорится, свое.

Из вышеизложенного очевидно, что Закон подробно регламентирует порядок формирования общественного совета (создание рабочей группы по его формированию, проведение конкурса по отбору членов от гражданского общества, закрепление требований к кандидатам), а также порядок осуществления им своей деятельности (организационная структура, полномочия президиума, председателя, секретаря, организация работы, в том числе постоянных комиссий по направлениям общественного контроля, прекращение полномочий членов).

Отдельно стоит остановиться на требованиях Закона к кандидатам в члены общественного совета: ими могут быть граждане Республики Казахстан, достигшие восемнадцати лет, а в случае формирования общественного совета на местном уровне – обязательно проживающие в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Есть и ограничения: кандидат в члены общественного совета не должен: иметь судимость; быть в установленном законом порядке признанным судом виновным в совершении коррупционного преступления и (или) коррупционного правонарушения; состоять на учете в организациях здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма, наркомании или токсикомании.

Сложно представить деятельность общественного совета без наделения его членов соответствующими правами и обязанностями, то есть без определения их право-, дееспособности в сфере обще-

ственного контроля. Члены общественных советов наделены по Закону рядом прав, среди которых – право доступа в государственные органы, органы местного государственного управления на основании и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан; право участия в работе иных рабочих органов центральных исполнительных органов, органов местного государственного управления по согласованию с соответствующим государственным органом; право обращения в государственные органы, органы местного государственного управления по общественно значимым вопросам в целях осуществления своих полномочий.

Однозначно, что общественный совет и его члены не свободны от следующих обязанностей: соблюдать нормы Конституции РК, соответствующих ей законов, актов Президента и Правительства страны, иных нормативных правовых актов; осуществлять свою деятельность во взаимодействии с общественностью; не реже двух раз в год информировать население о деятельности общественного совета через средства массовой информации и (или) интернет-ресурсы; публиковать в средствах массовой информации и (или) размещать на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления годовой отчет о своей деятельности.

Правосубъектность общественного совета и его членов при реализации полномочий опирается на механизмы осуществления общественного контроля. К ним Закон относит возможность доступа к информации о деятельности объекта общественного контроля в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан в сфере доступа к информации; участие членов общественного совета и субъектов общественного контроля в заседаниях коллегиальных органов государственного органа; включение в состав государственных комиссий членов общественных советов; подачу индивидуальных или коллективных обращений граждан; подачу запросов, а также иные не запрещенные законодательством страны способы, определяемые общественным советом.

Механизмы общественного контроля необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с формами общественного контроля, они дополняют друг друга. Закон различает четыре такие формы: **общественный мониторинг** (наблюдение в целом и за отдельными направлениями деятельности государственного органа, оформляемое по результатам заключением и иными документами совета); **общественное слушание** (публичное обсуждение отдельных установленных Зако-



Брифинг в Службе центральных коммуникаций председателя Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел

ном актуальных вопросов деятельности государственного органа, а также общественно значимых решений государственных органов по вопросу их соответствия общественным интересам, как правило, в режиме видеосвязи с регионами, оформляемое итоговое протоколом); **общественная экспертиза** (использование субъектами общественного контроля специальных знаний и (или) опыта для исследования, анализа и оценки на предмет соблюдения общественных интересов по сохранению благоприятной для жизни и здоровья граждан окружающей среды, а также исключению факторов, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасности физических лиц, населенных пунктов и производственных объектов и т.д., завершаемое соответствующим заключением и иными актами совета); **заслушивание отчета** о результатах работы государственного органа (публичное обсуждение на заседании общественного совета результатов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по очерченному Законом кругу вопросов, завершаемое принятием резолюции).

Следует выделить и такую сторону работы общественного совета и его членов, как публичность. Это, кстати, один из пяти регламентированных Законом принципов деятельности общественного совета. Его содержание сводится к необходимости постоянного и последовательного информирования населения Казахстана о результатах его взаимодействия с гражданским обществом и государственными органами; составе общественного совета, ротации его членов; повестке заседаний; принятых решениях; других вопросах, имеющих общественную значимость. Вся эта информация публикуется в средствах массовой информации и (или) размещается на соответствующих интернет-ресурсах государственного органа.

Итак, какие закономерности можно вывести из анализа работы Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел за 2016 г.

Первое. Можно констатировать, что Общественный совет, как консультативно-совещательный орган в системе внутренних дел, в целом состоялся, а его опыт по актуальным вопросам взаимодействия с полицией Казахстана был обнародован его председателем на Меж-

дународном форуме «Граждане и милиция: взаимодействие на доверии», прошедшем в г. Минске 8-9 декабря 2016 г.⁴

Кроме того, практика работы Общественного совета показывает, что для него не существует запретных тем.⁵

Второе. Общественный совет во взаимодействии со Штабом, Пресс-центром, Комитетами и Департаментами МВД обеспечил постоянное и последовательное информирование общества о своей деятельности по обеспечению прозрачности и открытости системы органов внутренних дел страны. Только в этом контексте в Службе центральных коммуникаций состоялось два обстоятельных брифинга председателя Общественного совета с журналистским корпусом страны (март, ноябрь 2016 г.); опубликовано значительное количество статей и интервью председателя, членов Общественного совета в газетах и иных СМИ разного уровня; члены Совета были центральными участниками специальных телепроектов телеканалов Казахстана; проведены прямые встречи с населением и личным составом ДВД отдельных областей и многое другое.⁶

Третье. Общественным советом в полном объеме реализованы плановые и внеплановые мероприятия. По объему в деятельности Совета в 2016 г. преобладали общественная экспертиза, общественное слушание, общественный мониторинг, заслушивание отчета. При этом опыт деятельности Совета показал, что формы общественного контроля зачастую пересекаются и тесно между собою переплетены. То есть любая из данных форм может предшествовать либо быть положенной в основу материалов последующей. Например, рекоменда-

⁴Файнштейн О. На принципах взаимного доверия // Казахстанская правда. 2016. 13 декабря.

⁵Николаев Н. У Совета нет запретных тем: Интервью с М. Когамовым // Аргументы и факты. 2016. 7-13 декабря.

⁶М. Когамов: Общественные советы обеспечивают прозрачность принятия решений в МВД. 28 марта 2016 // <http://ortcom.kz/ru/briefing/mkogamov-obtshestvennie-soveti-obespechivayut-prozrachnost-prinyatiya-resheniio-v-mvd.8857> (06.02.2017 г.); На контроле общественного совета. 10 ноября 2016 // <http://ortcom.kz/ru/briefing/na-kontrolle-obtshestvennogo-soveta.9846> (06.02.2017 г.); Эффективно и компетентно // Казахстанская правда. 2016. 29 марта.



Участие председателя Общественного совета в Региональной конференции «Профилактика и противодействие уголовным правонарушениям против половой неприкосновенности несовершеннолетних». г. Уральск. 28 апреля 2016 г.

ции общественной экспертизы широко используются в ходе общественного слушания; общественного мониторинга – при заслушивании отчета руководства МВД; общественного слушания – при проведении общественного мониторинга и т.д.

Четвертое. Общественным советом (его постоянной комиссией по вопросам правотворчества в системе ОВД во взаимодействии, главным образом, с учеными-правоведами Университета КАЗГЮУ) осуществлена общественная экспертиза 140 проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан (проекты законов, указов Президента, постановлений Правительства, приказов МВД), подлежащих регистрации в Министерстве юстиции. При этом по четверти из них даны ценные рекомендации, которые были приняты во внимание службами центрального аппарата МВД.⁷

Пятое. Общественным советом организовано и проведено три общественных слушания, в том числе впервые по вопросам превенции пыток в уголовно-исполнительной системе органов внутренних дел; по проекту Закона «О дактилоскопической и геномной регистрации», а также по вопросам ликвидации насилия по признаку пола: «Гендерночувствительное общественное сознание (искоренение гендерных стереотипов)». Примечательно, что исходя из опыта своей работы до 2016 г. (такой прецедент в работе Совета имел место), общественные слушания по гендерной проблематике были проведены совместно с Общественным советом по вопросам культуры и спорта в РК.⁸

Надо отметить, что среди форм общественного контроля организация и проведение общественного слушания – достаточно трудо-

емкий и длительный процесс. Не случайно, что данный вопрос регулируется отдельными Типовыми требованиями к порядку организации и проведения общественных слушаний, которые установлены постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 г.⁹

Шестое. Условное третье место по объему работы занимает заслушивание отчетов руководителей центрального аппарата МВД, среди которых следует выделить заслушивание отчета Министра внутренних дел, а также начальников департаментов собственной безопасности, кадров, по вопросам следствия, председателя КУИС, председателя Комитета административной полиции по самому широкому кругу вопросов и т.д.

Седьмое. Практически значимыми можно назвать наблюдения за деятельностью органов внутренних дел на местах. Такой общественный мониторинг, касающийся социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел, деятельности местной полицейской службы, практики применения норм новых УК, УПК, УИК и иных вопросов, с участием членов Общественного совета проведен в ряде областей Республики, а также в подразделениях органов внутренних дел столицы Казахстана. Как правило, каждый такой мониторинг завершался направлением служебных записок в адрес Министра внутренних дел РК и акимов областей, в отдельных случаях – разработкой проекта закона (например, по вопросам предварительного следствия и статусе следователей, который в настоящее время находится в стадии обсуждения в правоохранительной сфере).

Восьмое. Помимо вышеуказанных форм общественного контроля проведены специальные заседания Совета с участием ветеранских организаций системы МВД, в частности, по вопросу исключения санаториев МВД «Арман» и «Казахстан» из списка приватизируемых объектов страны. В этом случае состоялось специальное совещание в

⁷Здесь и далее статистические данные приводятся по текущему делопроизводству Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан за 2016 год.

⁸Фанштейн О. Советы в совместном формате // Казахстанская правда. 2015. 31 октября; Петрова Т. По вопросам превенции пыток: Интервью с М. Когамовым // Казахстанская правда. 2016. 28 июля; Кусаинова А. «Вечная» тема, или преодоление мифа о биологии как судьбе: Интервью с М. Когамовым // Казахстанская правда. 2016. 12 октября; Когамов М. Зарегистрирую по «пальчикам» и генам // Казахстанская правда. 2016. 16 ноября.

⁹Об утверждении типовых требований к порядку организации и проведения общественных слушаний: Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года № 1191 // Казахстанская правда. 2016. 22 января; <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001191> (06.02.2017 г.).

Правительстве РК, где Министр, председатель Общественного совета, председатель Совета ветеранов МВД и Национальной гвардии привели свои доводы в пользу исключения вышеуказанных санаториев из списка приватизируемых объектов, как затрагивающих социальные интересы порядка 500 тысяч сотрудников, военнослужащих органов внутренних дел, пенсионеров и членов их семей. Необходимо отметить, что Правительство с пониманием отнеслось к мнению руководства МВД и общественных организаций системы и поддержало их. Остается надеяться, что позицию Правительства, МВД, а также общественных организаций органов внутренних дел разделит Глава государства, к которому будет апеллировать Правительство по итогу данного обсуждения.

Девятое. Несколько слов о рекомендациях Общественного совета в его решениях. Их разработано довольно много, все они носят точечный характер, будут полезны обществу и государству, а также направлены на повышение эффективности деятельности органов внутренних дел. Данные рекомендации являются обязательными для рассмотрения руководством и службами центрального аппарата МВД, которые принимают соответствующие решения и дают в установленные Законные сроки мотивированные ответы. Следует отметить, что все решения Общественный совет за подписью его председателя направляет широкому кругу адресатов, включая Администрацию Президента, Правительство, Парламент, республиканские правоохранительные, специальные и иные государственные органы, в том числе акиматы областей, а также международные и национальные неправительственные организации правозащитного характера и т.д., тем самым внося свою лепту в укрепление статуса Казахстана в качестве демократического, светского, правового и социального государства.

Десятое. Общественный совет придает исключительное значение рассмотрению обращений физических и юридических лиц по вопросам совершенствования деятельности органов внутренних дел и организации прозрачной работы в данной системе, включая соблюдение норм служебной этики полицейскими. Эта деятельность возложена на соответствующую постоянную комиссию и всех членов Совета. Статистика здесь такова. Рассмотрено 43 обращения граждан (29 письменных, 14 устных), из которых 21 (по г. Астане – 10, г. Актау – 5, г. Костанаяу, СКО – по 2, г. Алматы и г. Караганде – по 1) по предварительной записи обратились на личный прием комиссии и председателя Совета. По результатам приема и рассмотрения обращений граждан даны конкретные консультации и разъяснения по каждому доводу и нормам законодательства (уголовного, уголовно-процессуального, трудового, пенсионного, миграционного и т.д.), к тому же при необходимости в службы МВД были адресованы письменные практические рекомендации о проведении дополнительных мероприятий.

Необходимо отметить, что тема порядка рассмотрения обращений физических и юридических лиц неоднократно обсуждалась на заседаниях Общественного совета.

Так, 2 сентября 2016 г. на очередном заседании Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел были рассмотрены предложения Администрации Президента Республики Казахстан касательно работы Общественного совета по вопросам рассмотрения обращения граждан и публикаций в СМИ по поводу нарушения этических норм полицейскими. По результатам их рассмотрения Совет констатировал, что полноценное и эффективное решение данного вопроса с учетом фактического объема этой работы вызывает определенные трудности.

Во-первых, порядок рассмотрения Общественным советом жалоб граждан на действия полицейских, нарушающих этические нормы, не регламентируется Законами РК «Об Общественных советах» и «О

порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», особенно в части сроков этой работы.

Во-вторых, исполнение данной общественной функции требует ежедневного рассмотрения обращений граждан в Общественном совете, отвлекая его членов от трудовой деятельности по основному месту работы. Так, по данным МВД, только за 7 месяцев 2016 г. по республике на неправомерные действия сотрудников полиции поступило более 15 тысяч жалоб, в том числе в центральный аппарат МВД – 1082 жалобы.

В-третьих, деятельность консультативно-совещательных советов при ДВД областей Законом РК «Об Общественных советах» не регламентирована и, следовательно, они не вправе подменять и дублировать работу Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел.

В-четвертых, рассмотрение обращений граждан – это только одна из функций Общественного совета. Основными направлениями работы Общественного совета являются проведение общественной экспертизы проектов НПА, разрабатываемых МВД; осуществление общественного мониторинга отдельных направлений деятельности ОВД; организация и проведение общественных слушаний по актуальным вопросам деятельности ОВД, а также заслушивание отчетов руководства МВД по значимым вопросам их деятельности.

В-пятых, важно иметь в виду, что большинство обращений граждан на незаконные действия полицейских требуют безотлагательного проведения по ним досудебного расследования в соответствии с нормами УПК РК 2014 г., что исключает параллельное проведение по ним работы Общественным советом и даже подразделениями собственной безопасности ОВД.

В-шестых, определенная часть обращений граждан сопряжена с необходимостью проведения служебных расследований с использованием методов подразделений собственной безопасности ОВД, что также исключает параллельное рассмотрение таких обращений Общественным советом.

В-седьмых, отдельные обращения граждан объективно вызывают необходимость выезда в регионы для встреч с гражданами и иными участниками того или иного события, связанного с незаконными действиями полицейских. В этой связи в условиях отсутствия соответствующего бюджета эта форма работы Общественным советом также не может быть реализована.

По итогам рассмотрения письма Администрации Президента Общественный совет по вопросам деятельности органов внутренних дел определил следующие подходы к решению поставленного вопроса.

Прежде всего, Общественный совет продолжит практику приема граждан по установленному графику, а также необходимое реагирование на обращения граждан, поступающие по почте и иным средствам связи.

Далее, мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и публикаций в СМИ на незаконные действия полицейских, нарушающих этические нормы, – отдельный и постоянный предмет обсуждения на соответствующих заседаниях Общественного совета.

Кроме того, предлагается дифференцированный подход со стороны Общественного совета к рассмотрению наиболее актуальных, резонансных, общественно значимых обращений и публикаций по вопросам нарушений полицейскими этических норм в ходе служебной деятельности при условии, если они не требуют вмешательства органов уголовного преследования, подразделений собственной безопасности ОВД, прокуратуры, суда.



Совместные общественные слушания Общественного совета по вопросам деятельности органов внутренних дел и Общественного совета по вопросам культуры и спорта

При этом Общественный совет вправе сам принимать решения по вышеуказанному вопросу, либо такие конкретные рекомендации по поводу принятия к рассмотрению тех или иных обращений или публикаций могут исходить от правоохранительных и судебных органов страны.

Одиннадцатое. В январе 2017 г. Общественный совет (это давно сложившаяся практика его деятельности) заслушает руководителей служб центрального аппарата МВД о том, что ими сделано по всем рекомендациям Общественного совета и что следует сделать дополнительно, а также определит из числа членов Совета лиц, ответственных за выполнение тех или иных форм общественного контроля, запланированных к проведению в 2017 г.

В заключении хочу отметить, что с принятием Закона в обществе и государстве заложены основы создания эффективной системы осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и их должностных лиц. Мне нравится этот Закон тем, что он нас ни в чем не ограничивает. Если бы он был процедурным, регламентированным, мы просто «утонули» бы в бумагах. Понятно, что в процессе деятельности общественных советов Закон нужно дополнять. В частности, я предложил ввести в него нормы о недопустимости какого-либо вмешательства в деятельность общественных советов со стороны государственных органов и их должностных лиц, а также о включении в число принципов деятельности общественных советов принципа независимости; об установлении юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц за непредоставление ответов в установленные законом сроки по рекомендациям общественного совета; о закреплении оптимального бюджета для обеспечения деятельности общественных советов (покрытия расходов) в структуре бюджета государственного органа, за деятельностью которого они ведут общественный контроль, что особенно важно для полноценного выполнения функций по рассмотрению обращений физических и юридических лиц, зачастую требующих выезда в регионы; о выдаче документов, удостоверяющих статус члена общественного совета, и т.д.

По моему мнению, эти и другие вопросы необходимо в перспективе конкретно регламентировать в Законе и Типовом положении об

общественных советах, утвержденном постановлением Правительства РК 31 декабря 2015 г.¹⁰

М.Ш. Қоғамов: Қоғамдық кеңестер қоғамдық маңызды мәселелер бойынша азаматтық қоғамның пікірін білдіру нысаны ретінде.

Мақала 2016 жылдың 1 қаңтарынан бастап қолданысқа енгізілген «Қоғамдық кеңестер туралы» 2015 жылғы 2 қарашадағы Қазақстан Республикасы Заңына сәйкес құрылған ҚР Ішкі істер органдары қызметінің мәселелері жөніндегі Қоғамдық кеңестің жұмысына арналған. Ішкі істер органдарының жүйесінде әрекет ететін Қоғамдық кеңестің үлгісінде қоғамдық бақылаудың мақсаттары, міндеттері, қағидалары, нысандары мен тетіктері қарастырылады, сонымен қатар Қоғамдық кеңестер туралы заңнаманы және оны қолдану тәжірибесін жетілдіру жөнінде ұсыныстар берілген.

Түйінді сөздер: Қоғамдық кеңес; қоғамдық бақылау объектісі; қоғамдық бақылау субъектісі; қоғамдық бақылау нысандары; есепті тыңдау; қоғамдық мониторинг; қоғамдық сараптама; қоғамдық тыңдалымдар.

M. Kogamov: Public Councils as a form of expressing public opinion on the socially significant issues.

Article focuses on the practice of the Public Council on the activities of internal affairs bodies of the RoK, which was established in accordance with the Law «About Public Councils», adopted on November 2, 2015 and entered into force on January 1, 2016. On the example of Public Council in the system of internal affairs bodies, main goals, objectives, principles, forms and mechanisms of public control are considered, as well as proposals to improve the legislation on public councils are presented in the article.

Key words: Public Council; object of public control; subject of public control; forms of public control; hearing of the report; public monitoring; public examination; public hearings.

¹⁰Токабекова С. В Казахстане заложены основы создания эффективной системы общественного контроля: Интервью с М. Когамовым // http://bnews.kz/ru/news/obshchestvo/marat_kogamov_v_kazahstane_zalozheni_osnovi_sozdaniya_effektivnoi_sistemi_obshchestvennogo_kontrolya-2016_11_08-1295690 (06.02.2017 г.).

К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ МЕСТА И РОЛИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ



С. Ж. АБДРАХМАНОВА,
ведущий научный сотрудник отдела гражданского,
гражданско-процессуального законодательства
и исполнительного производства ГУ «Институт
законодательства Республики Казахстан»,
магистр юриспруденции



А. К. КАНАТОВ,
начальник отдела уголовного, уголовно-процессуального,
уголовно-исполнительного законодательства и судебной
экспертизы, к.ю.н., доцент

Представлена краткая история становления прокуратуры Республики Казахстан, даны предложения по дальнейшему её развитию в современных условиях. По итогам исследования и на основе международного опыта (Грузия, Россия, США, Франция, Эстония) предложено: разработать Концепцию прокурорского надзора с учетом реализации Плана нации; уточнить понятия «общий надзор» и «государственный контроль»; предусмотреть закрытый перечень мер органов прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора; закрепить обязанности прокуратуры, права и обязанности проверяемых субъектов; исключить возможность проведения проверок органами прокуратуры при проведении проверок со стороны уполномоченных органов; закрепить принципы соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора и невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов.

Ключевые слова: законность, органы прокуратуры, общий надзор, функции прокуратуры, государственный контроль, уполномоченный орган, поднадзорные субъекты, права и свободы человека и гражданина.

1. Прокуратура как институт создавалась в целях привития обществу культуры применения закона. Время идет, и правовая культура общества изменяется, что объективно влечет необходимость пересмотра роли государства в лице прокуратуры. Однако объективные тенденции не всегда находят воплощение в законе.

© С. Ж. Абдрахманова, А. К. Канатов, 2016

Целью данной статьи является изучение текущего состояния общенадзорной деятельности органов прокуратуры Республики Казахстан и ее оценка на предмет соответствия сложившимся социально-экономическим, правовым и культурным условиям.

В целях разрешения поставленного вопроса необходимо исследовать обозначенную область через призму основных характеристик, присущих прокуратуре, соответствие которым должно соблюдаться при совершенствовании исследуемой области.

Дальнейшие ориентиры развития прокуратуры основываются на ее конституционном положении, а также учитывают социально-политические условия, национальные традиции, особенности правовой культуры общества.

Становление прокуратуры в Казахстане тесно связано с развитием этого государственно-правового института в России, поэтому в ходе анализа будет сопоставляться опыт развития российской прокуратуры.

В развитии прокуратуры выделяются несколько этапов.

«На первом этапе (1722-1864) основу правового статуса составляла модель прокуратуры надзорного типа с преобладанием функций надзора за соблюдением законности. Для того, чтобы добиться внедрения законов в жизнь, приучить к их исполнению, возникла необходимость в особом институте принудительной реализации законов, которым и стала прокуратура.»

«На втором этапе (1864-1917) модель прокуратуры обвинительного типа как органа уголовного преследования. В ходе судебной реформы XIX века прокуратура преобразовалась из органа надзорного типа в орган уголовного преследования. Данный правовой статус прокуратура сохранила до Октябрьской революции 1917 года.»

«На третьем этапе (1922 – настоящее время) идея воссоздания прокуратуры основывалась на необходимости установления эф-

фективного контроля за деятельностью аппарата власти, укрепления единой законности в стране, защиты новых форм отношений, усиления гарантий личности и имущества граждан».¹

1990-е годы ознаменовались перестройкой государственной и общественной жизни страны. Политические и экономические преобразования, курс на утверждение принципов правового государства не могли не коснуться прокуратуры.

В Концепции судебной реформы РФ 1991 года авторы поставили под сомнение целесообразность сохранения прокурорского надзора и пришли к выводу о сосредоточении усилий прокуратуры на функции уголовного преследования.

В Казахстане органы прокуратуры были учреждены 13 июля 1922 года. Государственная прокуратура учреждалась в целях обеспечения надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью в составе Народного Комиссариата Юстиции.

В период 90-х годов начался новый этап развития прокурорского надзора, который связан с распадом Союза и поиском новых моделей построения различных государственно-правовых институтов, в том числе и прокуратуры.

В ходе дискуссий критике подверглась общенадзорная деятельность прокуратуры, отмечалось, что она выполняла функции, не соответствующие ей как органу надзора за соблюдением законов, подменяла органы ведомственного и вневедомственного контроля. В Российской Федерации в процессе реформирования органов прокуратуры немаловажную роль играют Рекомендации ПАСЕ Совета Европы 1604 (2003) «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве законов». ПАСЕ уделяет особое внимание ограничению «общенадзорных» полномочий прокуратуры. «Осуществление органами прокуратуры полномочий «вне сферы уголовного права», возможно в исключительных случаях, поскольку в этом случае возможны: а) возникновение конфликта интересов; б) нарушение принципа разделения властей и вмешательство прокуратуры в деятельность иных органов государственной власти, а «поднадзорных» органов государственной власти – в деятельность прокуратуры».²

В Казахстане по итогам дискуссий о месте и роли прокуратуры в политической системе общества в условиях происходящих преобразований был выработан некий усредненный вариант с сохранением традиций советской прокуратуры и внедрением западного опыта функционирования прокурорских органов, в результате которого прокурорский надзор перестал быть таким всеобъемлющим, каким он был в Советском Союзе.³

Институт прокуратуры претерпевает изменения, связанные с реформами, направленными на демократизацию государственного политического режима. Появляются новые правовые институты, направленные на защиту прав и свобод человека и граж-

данина, такие как уполномоченный по защите прав человека, уполномоченный по защите прав предпринимателей, инвестиционный омбудсмен, уполномоченный по защите прав детей, медиация и др.

2. Сравнительный анализ зарубежного опыта и Казахстана

В демократических государствах одной из основ конституционного строя является осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

С учетом рассматриваемого конституционного принципа определяется место прокуратуры.

Так, в одних странах она организационно входит в исполнительную власть (США, Эстония и др.), в других – в судебную власть (Испания, Латвия, Грузия и др.), во Франции, Италии прокуратура занимает промежуточное положение между исполнительной и судебной властью. В Казахстане положения о прокуратуре расположены в Разделе «Суды и правосудие», хотя к судебной власти прокуратура не относится.

Современной мировой тенденцией является обособление контрольных и надзорных органов государственной власти, не входящих в систему разделения властей и независимых от законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти (к примеру, Счетный комитет, прокуратура). Развитие системы государственного контроля за государственной властью идет по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти – власти контрольной.⁴ Среди контрольных и надзорных органов современного демократического правового государства институт прокуратуры занимает особое место, обусловленное спецификой общественных отношений, входящих в объект его контрольной (надзорной) деятельности, а также форм его осуществления – прокурорского надзора, участия в осуществлении уголовного преследования и в рассмотрении судами дел, отнесенных к их ведению.

Также существует следующая точка зрения о месте прокуратуры в системе государственной власти. В соответствии с частью 2 статьи 83 Конституции Республики Казахстан Прокуратуры Республики Казахстан подотчетна Президенту Республики Казахстан. В этой связи приходим к выводу, что прокуратура РК не входит ни в одну из традиционных ветвей государственной власти, разработанную мыслителями 17-18 веков, но входит в состав «президентской ветви власти».⁵

А.Б. Ахметова отмечает, что тенденцией развития законодательства о прокуратуре Республики Казахстан стало превращение прокуратуры в правовое средство Президента Республики Казахстан по обеспечению функций гаранта Конституции РК, прав и свобод человека и гражданина. Именно это место стала в системе разделения властей занимать прокуратура республики. И даже не в системе разделения властей, а в механизме сдержек и противовесов.⁶

В рамках триады ветвей власти в современных условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов «системы сдержек и противовесов». В этой связи включение прокуратуры в

¹Соловьева Н.А., Меденцов А.А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе. Волгоград, 2005. – 72 с. С. 22-23.

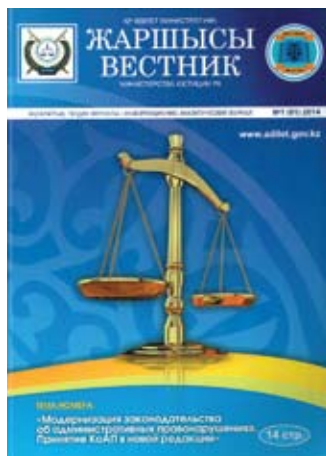
²Маркаров В.К. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2012. – 191 с. С. 54-55.

³См. напр.: Туякбаев Ж.А. Развитие прокуратуры Казахстана в период государственно-правовой реформы. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 1997. – 218 с. С. 28; Ахметова А.Б. Конституционно-правовые основы организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации и Республике Казахстан: сравнительно-правовой анализ: Автореферат дисс... канд. юрид.наук. М., 2015. – 24 с. С.8-9.

⁴Маркаров В.К. Указ. соч. С. 35.

⁵Гришин Е.А. Сравнительно-правовой анализ места органов прокуратуры Республики Казахстан и прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти // Правовая реформа в Казахстане, 2016, №1. – 11-15 с. С.13.

⁶Ахметова А.Б. Развитие прокуратуры в системе государственной власти Казахстана // Общественные науки. Политика и право, 2014, № 2. – 56-63 с. С. 60.



одну из трех ветвей власти приведет к нарушению равновесия в системе сдержек и противовесов в пользу одной из ветвей власти.⁷

Таким образом, ни в теории, ни в национальном и зарубежном законодательстве точно не определено место прокуратуры в системе государственной власти.

Полагаем, что прокуратура, несмотря на закрепление конституционной нормы о прокуратуре в Разделе «Суды и правосудие», не входит ни в одну из ветвей власти, в том числе судебную. В Конституции РК не признается существование четвертной ветви власти. В части 4 статьи 3 Конституции РК провозглашено, что государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.⁸

В этой связи, исходя из конституционной нормы, прокуратура является одним из элементов системы сдержек и противовесов.

Данный тезис важен в определении дальнейших направлений и пределов совершенствования деятельности органов прокуратуры.

Принципы организации и деятельности прокуратуры

Как известно, принципы важны в регулировании общественных отношений, принцип – основные идеи, руководящие положения, определяющие содержание и направления правового регулирования.

Принципы организации и деятельности прокуратуры должны направлять регулирование общественных отношений при осуществлении прокурорского надзора и определять его содержание.

В статье 1 Закона Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года «О Прокуратуре» (далее – Закон) выделяются принципы централизации, независимости, гласности, принцип запрета вмешательства в деятельность органов прокуратуры при осуществлении ими своих полномочий.⁹

В своей работе М.М. Черепанов выделя-

ет следующие принципы: законности, гласности, централизации, независимости, единства, единоначалия.¹⁰

Из анализа принципов следует, что в Казахстане законодательно закрепленные принципы направляют деятельность и учитывают только интересы органов прокуратуры. При этом данные принципы не обеспечивают соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Для сравнения. В Законе **Грузии** «О прокуратуре» выделяются такие принципы как законность, охрана и уважение прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц, профессионализм и компетентность, объективность и беспристрастность, единство и централизация, подчиненность всех нижестоящих прокуроров и других работников Прокуратуры Главному прокурору, политический нейтралитет.¹¹

В этой связи полагаем необходимым закрепление также принципов, которые бы обеспечивали соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора.

Права и свободы человека и гражданина имеют первостепенное значение в регулировании общественных отношений. Эта линия проходит в тексте Конституции Казахстана, ей нужно придерживаться и в национальном законодательстве.

Поэтому вполне обосновано включение в Закон принципа, который бы позволял органам прокуратуры направлять свою деятельность, исходя из прав и свобод человека и гражданина.

В пункте 2 статьи 28 Закона закреплена норма, в которой установлено, что прокуратура не подменяет другие государственные органы и не вмешивается в деятельность организаций и частную жизнь граждан.

Данная норма установлена как положение, но не как принцип организации и деятельности прокуратуры, хотя по своему характеру и содержанию положение должно быть отнесено к принципу.

В связи с чем также предлагаем закрепить принцип невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов. Закрепление данного принципа позволит исключить необоснованные проверки со стороны органов прокуратуры. Так, в подпунктах 2), 3) пункта 2 статьи 5 Закона предусмотрено,

⁷Росинский В.В. Правозащитная функция прокуратуры Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 2007. – 198 с. С.34.

⁸Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (Электронный ресурс). Режим доступа: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Дата доступа: 06.10.2016.

⁹Закон Республики Казахстан «О Прокуратуре» (Электронный ресурс). Режим доступа: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». Дата доступа: 06.10.2016.

¹⁰Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Екатеринбург, 2008. – 168 с. С. 42-43.

¹¹Закон Грузии от 21 октября 2008 года «О прокуратуре» (Электронный ресурс). Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19090/12/ru/pdf>. Дата доступа: 06.10.2016.

что проверка применения законодательства проводится прокурором в пределах его компетенции после вынесения постановления о производстве проверки в связи с: заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства; непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства.

Нарушения законодательства, на которые указывают заявители, либо непосредственно выявленные, могут быть отнесены к компетенции определенного государственного органа.

Развитие принципа невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов согласуется с 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» «конституционная характеристика прокурорского надзора в качестве высшего надзора заключается, наряду с прочим, в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими государственными органами, в том числе, обладающими надзорными полномочиями (например, органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора или таможенного контроля), действий и принятых решений, в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования. Исходя из изложенного, Конституционный Совет считает, что надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы».

В этой связи органы прокуратуры должны в обязательном порядке перенаправить проверку компетентному органу.

В целях развития принципа невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов в действующем законодательстве. Следует усовершенствовать отдельные положения Закона.

Так, в пункте 2 статьи 29 Закона перечислены меры, которые принимаются прокурором в процессе осуществления прокурорского надзора, в том числе по результатам проверки. К примеру, прокурором вносится протест.

Редакция пункта 2 статьи 29 Закона изложена таким образом, что предусмотренный перечень мер органов прокуратуры носит открытый характер:

«2. В процессе осуществления надзора, в том числе по результатам проверки, прокурор:

9) вносит иные акты прокурорского надзора, предусмотренные настоящим Законом.».

Учитывая, что имеется большая вероятность вмешательства органов прокуратуры в частноправовые отношения, необходимо предусмотреть закрытый перечень допустимых мер со стороны прокуратуры в процессе осуществления надзора.

Далее в подпункте 3) пункта 2 статьи 28 Закона предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, о принудительном исполнении требований прокурора, о доставлении (приводе), принимает меры к возмещению материального ущерба. Изложение данной нормы допускает возможность вмешательства органов прокуратуры в деятельность государственных органов. Органы прокуратуры в целях исключения вмешательства в деятельность государственных органов должны иметь возможность передать сообщение о

правонарушении компетентным органам.

К примеру, в пункте 3 статьи 27 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусмотрено, что в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.¹²

В подпункте 5) пункта 2 статьи 28 Закона предусмотрено, что прокурор отменяет или снимает меры запретительно-ограничительного характера, наложенные государственными органами и их должностными лицами.

Полномочие по отмене или снятию мер запретительно-ограничительного характера, наложенных государственными органами и их должностными лицами по своему содержанию является мерой реагирования на допущенные нарушения. Прокуратура, являющаяся надзирающим органом, может лишь давать указания об устранении нарушений, но не вмешиваться в деятельность иных государственных органов.

В этой связи полагаем, что данное полномочие не согласуется с надзорной деятельностью прокуратуры, которая должна реагировать на нарушения и не подменять контролирующие органы.

В пункте 1 статьи 29 Закона закреплены права прокурора при осуществлении надзора. Перечень прав прокурора носит открытый характер.

При этом для комплексного урегулирования прокурорского надзора не предусмотрены обязанности прокурора.

В этой связи полагаем, что в целях недопущения ограничения прав и свобод человека и гражданина, должностных лиц, юридических лиц, следует предусмотреть обязанности прокурора при осуществлении прокурорского надзора.

Кроме того, в отношении лиц, которые подвергаются прокурорскому надзору, не прописаны их права и обязанности.

В этой части в целях обеспечения баланса между прокурором и лицом, в отношении которого осуществляется прокурорский надзор, необходимо предусмотреть права и обязанности этого лица.

В Трудовом кодексе РК (далее – ТК РК) предусмотрены полномочия органов прокуратуры при проведении забастовки:

работодатель обязан в течение дня информировать органы прокуратуры РК и местный орган по инспекции труда о начале забастовки, проводимой без соблюдения требований ТК РК (подпункт 2) пункта 5 статьи 170 ТК РК);

при наличии одного из оснований, указанных в настоящем пункте, прокурор вправе приостановить забастовку до принятия судом соответствующего решения (часть 2 пункта 1 статьи 176 ТК РК);

решение о признании забастовки незаконной принимается судом по заявлению работодателя или прокурора (часть 1 пункта 4 статьи 176 ТК РК).

в случае создания непосредственной угрозы жизни и здоровью людей прокурор или суд до принятия соответствующего решения вправе приостановить забастовку (часть 5 пункта 4 статьи 176 ТК РК).

¹²Федеральный закон «О прокуратуре РФ» (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200921&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2222224083053257#0>. Дата доступа: 06.10.2016.



В данных положениях усматривается вмешательство органов прокуратуры в деятельность уполномоченного органа: местный орган по инспекции труда, а также защита интересов работодателя, а не работника как изначально слабой стороны трудового договора.

В этой связи полагаем необходимым исключить участие органов прокуратуры в рассматриваемых общественных отношениях, сохранив полномочия по контролю за уполномоченным органом.

В соответствии с пунктом 5 статьи 129 Предпринимательского кодекса РК (далее – ПК РК) высший надзор, осуществляемый прокуратурой, выведен из сферы государственного контроля и надзора, предусмотренного в ПК РК.

Согласно пункту 1 статьи 5 Закона «О Прокуратуре» высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов осуществляется путем проведения проверок и (или) анализа состояния законности.

В Законе предусмотрен перечень оснований проведения проверки:

- 1) поручением Президента Республики Казахстан;
- 2) заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства;
- 3) непосредственным выявлением признаков нарушения законодательства;
- 3-1) полугодовым сводным графиком проведения проверок регулирующих государственных органов и местных исполнительных органов;
- 4) поручением или запросом вышестоящего прокурора.

С учетом вышеуказанного предложения о закреплении принципа невмешательства в деятельность государственных органов, а также оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов необходимо исключить проверки органами прокуратуры при наличии компетентного органа в чьи полномочия входит проверка соответствующих полномочий.

Также следует предусмотреть принцип законности, равенства. Несмотря на то, что данные принципы носят общеправовой характер, в деятельности органов прокуратуры соблюдение данных принципов позволит направить их деятельность в соответствии с демократическими ценностями правового государства.

Функции прокуратуры

В большинстве государств Центральной и Восточной Европы (Литва, Молдова, Македония, Румыния, Словения, Хорватия, Чехия, Эстония) в объект прокурорского надзора входят исключительно общественные отношения, урегулированные уголовным и уголовно-процессуальным законами. В иных государствах Центральной и Восточной Европы (Беларусь, Болгария, Босния

и Герцеговина, Венгрия, Латвия, Польша, Российская Федерация, Словакия, Украина) прокуратура наделена полномочиями по осуществлению надзора в общественных отношениях, урегулированных и иным законодательством – конституционным, административным, трудовым.¹³

Казахстанская прокуратура может быть отнесена ко второй модели, поскольку законодатель наделил прокуратору широким кругом функций. В Конституции РК раскрыто функциональное назначение прокуратуры. В силу пункта 1 статьи 83 Конституции РК прокуратура от имени государства:

осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории Республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства;

принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности;

а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики.¹⁴

Прокуратура представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Вместо вывода

Законодательство четко определило компетенцию органов прокуратуры и не допускает, чтобы они подменяли другие государственные органы. Для обеспечения законности в деятельности государственных юридических лиц, коммерческих и некоммерческих организаций целесообразно использовать возможности органов контроля, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокуратура.

Особого внимания со стороны правозащитных организаций и МСБ (малый и средний бизнес) заслужил институт «общего надзора». Данный институт широко известен общественности, так как является объектом ее критики на протяжении всего периода независимости РК.

Соответственно, институт «общего надзора» нуждается в существенной реформе, которая должна начаться с ряда последовательных действий, возможно растянутых во времени:

уточнение предмета общего надзора путем его ограничения проверкой сигналов о нарушении конституционных прав и свобод человека и гражданина, о нарушении существенных интересов общества и государства;

¹³Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Екатеринбург, 2008. – 168 с. С. 45.

¹⁴Конституционная реформа 2017 г. предполагает изменения этой статьи.

далее, посредством исключения из сферы надзора прокуратуры таких объектов (и, соответственно, субъектов), как физические и юридические лица;

а в последующем, возможно полностью исключение «общего надзора» как создающего дополнительную нагрузку на бизнес и государственные органы. Это, в свою очередь, потребует пересмотра перечня объектов и субъектов прокурорского надзора.

Прокуратура не должна компенсировать недостатки в деятельности любых государственных органов и иных участников общественных отношений, тем более подменять их. В условиях формирования и развития новой системы экономических отношений должен существенно изменяться и прокурорский надзор за соответствием законам деятельности участников этих отношений. В тех сферах экономических отношений, где это окажется необходимым, будет усиливаться и контроль со стороны органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, необходима реформа прокурорского надзора, которая будет соответствовать целям гармонизации национальной правовой системы со стандартами ОЭСР и обеспечит достижение поставленных Главой государства целей, в том числе по повышению доверия к прокуратуре.

С учетом вышеизложенного, трансформация предмета «общего надзора» в настоящий период времени представляется следующим образом.

1) Необходима разработка концепции прокурорского надзора с учетом реализации Плана нации (в рамках второго направления институциональной реформы «Обеспечение верховенства закона»), отражающей потребности качественного преобразования экономических и иных общественных отношений в Республике. Новое содержание сейчас приобретает понятие «общий надзор». Необходим дифференцированный переход от тотального общего надзора к надзору избирательному, но никак не к безнадзорности. С позиции реализации организационных форм деятельности прокуратуры по надзору п. 9) п.2 ст. 29 ЗРК «О прокуратуре» есть необходимость установить определенные пределы полномочия прокурора в общем надзоре.

С учетом требования о недопустимости подмены прокуратурой иных государственных органов необходимо в Законе «О прокуратуре» определить поводы и основания проверок применения законов. В настоящее время эта процедура детализирована в нормативных документах Генеральной прокуратуры.

2) Основным приоритетом Концепции правовой политики Республики Казахстан обозначено повышение качества работы прокуратуры, как координирующего органа правоохранительной системы. В этой связи Генеральной прокуратурой совместно с заинтересованными государственными органами разработана Государственная программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан на 2014 – 2020 гг. Ключевые подходы к совершенствованию правоохранительной деятельности определены и в Концепции по вхождению Казахстана в число 30-ти самых развитых государств мира.

В рамках Госпрограммы модернизации необходимо актуализировать Закон РК «О прокуратуре» (данный закон действует с декабря 1995 года), где детально прописать предмет и компетенцию прокуроров в «общем надзоре», что, в свою очередь, создаст современную правовую основу для надежной правоохранительной системы, отвечающей мировым стандартам.

3) Параллельно (с учетом закона сообщающихся сосудов) необходимо дать новое наполнение дефиниции «государственный

контроль», осуществляемый органами исполнительной ветви власти. За основу предлагается взять апробированный на практике Указ Президента Республики Казахстан от 25 августа 2014 года № 898 «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан», в котором единообразно распределены функции, передаваемые от Правительства Республики Казахстан в ведение центральных исполнительных органов, а также в ведение местных исполнительных органов.

С. Ж. Абдрахманова, А.Қ. Қанатов: Прокуратура органдарының орны мен рөлін анықтау мәселесіне.

Қазақстан Республикасы прокуратурасының қалыптасуының қысқаша тарихы берілген, оны қазіргі жағдайда әрі қарай дамыту бойынша ұсыныстар көрсетілген. Зерттеулердің қорытындылары бойынша және халықаралық тәжірибенің (Грузия, Ресей, АҚШ, Франция, Эстония) негізінде Ұлт жоспарын іске асыруды ескере отырып, прокурорлық қадағалау Тұжырымдамасын әзірлеу; «жалпы қадағалау» және «мемлекеттік бақылау» ұғымдарын нақтылау; прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезінде прокуратура органдары шараларының жабық тізбесін ескеру; прокуратура міндеттерін, тексерілетін субъектілердің құқықтары мен міндеттерін бекіту; уәкілетті органдар тарапынан тексеріс жүргізілетін кезде прокуратура органдарының тексеріс жүргізу мүмкіндігін болдырмау; прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезінде адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын сақтау, қадағаланатын субъектілердің жедел-шаруашылық қызметіне араласпау қағидаттарын бекіту ұсынылған.

Түйінді сөздер: заңдылық, прокуратура органдары, жалпы қадағалау, прокуратура қызметтері, мемлекеттік бақылау, уәкілетті орган, қадағаланатын субъектілер, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтары.

Zh. Abdrakhmanova, A. Kanatov: Regarding identification of prosecution agencies' place and role.

The article provides a brief history of prosecutor's office development in the Republic of Kazakhstan. Suggestions regarding further development of Kazakhstani prosecutor's office under current legislative, social, economic and cultural conditions are provided. Based on the research findings and considering the international experience (Georgia, Russia, USA, France, Estonia) it is suggested: to develop a Concept of prosecutor's supervision taking into account the implementation of the Plan of the Nation; update the Law of the Republic of Kazakhstan «About the Prosecutor's Office» considering current conditions; affix new meaning to concepts of «primary supervision» and «state control»; develop an exhaustive list of measures for prosecution authorities, when conducting the prosecutor's supervision; secure the responsibilities of the prosecutor's office; rights and responsibilities of regulated entities; exclude any possibility for the prosecution agency to conduct inspections, if the inspections are conducted by any other authorized agencies. The article analyzes actual principles of the Prosecutor's office organization, provides suggestions on securing the principle that ensures respect of rights and freedoms of a person and a citizen during the prosecutor's supervision, principle of non-interference into the activity of State agencies and day-to-day operating activities of regulated entities, principles of legitimacy and equality.

Key words: legitimacy, prosecutor's authorities, primary supervision, State control, authorized authority, regulated entities.

К ВОПРОСУ О ЕДИНСТВЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ



Ж. Э. ДУЙСЕНОВ,
профессор кафедры гражданского права и гражданского
процесса, советник ректора Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева, (г. Алматы), д.ю.н.

В статье обосновывается, что на основе конституционного установления о единстве государственной власти в законе Республики Казахстан о государственной службе, закрепляется в качестве основного, принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Единство государственной службы означает прохождение ее гражданами Казахстана на политических и административных государственных должностях во всех органах государственной власти.

Ключевые слова: система государственных органов, государственная служба, государственное управление, государственный служащий, этика, президент, правительство, реестр политических государственных должностей, гражданская служба, дипломатическая служба.

Проблемы совершенствования правового института государственной службы Республики Казахстан являются наиболее актуальными в процессе государственно-правового развития страны уже на протяжении четверти века. В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года отмечается: «Предстоит сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого, в соответствии с провозглашенными мной сегодня принципами, служение народу и государству превыше всего».¹

Весьма важное значение в решении этих проблем имеют организационно-правовые меры, направленные на совершенствование единства системы государственной службы Республики Казахстан.

Так, в статье 4 «Основные принципы государственной службы» Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416VЗРК (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.)² подпунктом 3 пункта 1 за-

креплен принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Данный принцип, связан с установлением пункта 4 статьи 24 Основного Закона Республики Казахстан³ в соответствии, с которым государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы «сдержек» и «противовесов».

Приняв за основу данное конституционное установление, законодатель Казахстана закрепляет в законе о государственной службе, в качестве основного, принцип единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Тем самым, предполагается, что единство государственной службы означает прохождение ее гражданами Республики Казахстан на политических и административных государственных должностях в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти.

Необходимо иметь в виду, что нормы Конституции, ее идеи и принципы обладают высшей юридической силой, имеют прямое действие и, регулируемые ими конституционно-правовые отношения, детализируются и конкретизируются в текущем законодательстве страны

Согласно закону о государственной службе и Реестру должностей политических и административных государственных служащих, утвержденному Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150,⁴ судьи государственными служащими не являются и действие Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» на них не распространяется. Их правовой статус и деятельность регулируются Конституционным законом Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года

© Э. Э. Дуйсенов, 2016

¹Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Алматы, 2013. С. 46.

²Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.) // Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682.

³Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. (<http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/konstituciya-respubliki-kazahstan-konstituciya-prinyata-na-respublikanskom-referendume-30>).

⁴Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года №150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39672719#pos=1;311.

№132-11 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.12.2015 г.)⁵ и иными правовыми актами. Следовательно, государственная служба в органах судебной ветви власти осуществляется на государственных должностях, не являющихся судейскими.

Далее, в соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 3 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» и Реестром должностей политических и административных государственных служащих», утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150, депутаты Парламента Республики Казахстан также не являются государственными служащими. Их правовой статус определен конституционным законом Республики Казахстан «О парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г.)⁶.

Необходимо иметь в виду, что в конституционном механизме важное место занимает ответственность Парламента, под которой понимается политическая ответственность коллегиального органа.⁷

Следовательно, государственная служба в органах законодательной власти осуществляется на политических и административных государственных должностях, не являющихся депутатскими.

Кроме того, законодатель Казахстана определяет сферу действия закона о государственной службе по кругу лиц, распространяя его действие на административных государственных служащих местных представительных органов, назначаемых или избираемых в соответствии с законами Республики Казахстан в части, не урегулированной законами и актами Президента Республики Казахстан; государственных служащих, проходящих правоохранительную службу, с особенностями, предусмотренными законом Республики Казахстан «О правоохранительной службе».⁸

Из смысла ряда статей закона о государственной службе следует, что действие его распространяется и на дипломатическую службу, с учетом особенностей данного вида государственной службы, определенной Законом Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан» от 7 марта 2002 года №299 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.11.2015 г.)⁹.

При этом на политических государственных служащих действие закона о государственной службе распространяется за исключением случаев, когда Конституцией, конституционными законами или иными правовыми актами Республики Казахстан для них определен иной правовой статус.

Основываясь на вышеизложенном, можно утверждать, что единство системы государственной службы Республики Казахстан в органах трех ветвей государственной власти обеспечивается един-

ством системы законодательства сферы государственной службы Республики Казахстан состоящего из:

- соответствующих норм Основного Закона;
- Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»;
- Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе»;
- Закона Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан»;
- Подзаконных нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих вопросы государственной службы.

Сюда же следует отнести иные правовые акты, в той или иной степени регулирующие сферу государственной службы в части, не урегулированной вышеуказанным законодательством (Трудовой кодекс РК, Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» и др.)

Однако есть основание полагать, что помимо вышеуказанных оснований, обеспечивающих единство системы государственной службы Республики Казахстан к ним можно отнести и иные. Так, приняв за основу конституционный принцип унитаризма, закрепленный в пункте 1 статьи 2 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которым Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления, можно утверждать о единстве системы государственной службы, основанной на унитарном устройстве страны.

Значит, единство системы государственной службы Республики Казахстан предполагает ее функционирование на следующих уровнях:

- 1) в центральных (республиканских) государственных органах;
- 2) в органах местного государственного управления и самоуправления.

Далее, исходя из специфических особенностей того или иного вида государственной службы, единство обеспечивается независимо от разделения ее на собственно государственную службу, правоохранительную и дипломатическую службу.

Здесь резонно возникает вопрос: что следует понимать под «собственно государственной службой?» Исходя из смысла Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» следует, что это государственная служба, не являющаяся правоохранительной и военной государственной службой. Однако, как уже было отмечено, действие закона о государственной службе распространяется и на правоохранительную, и на дипломатическую службу, с их особенностями, определяемыми законами «О правоохранительной службе» и «О дипломатической службе Республики Казахстан». С последними двумя видами службы понятно. Это государственная правоохранительная служба и государственная дипломатическая служба. Остается открытым вопрос обозначения государственной службы на государственных должностях, согласно Реестру политических и административных государственных должностей государственной службы в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, а также на должностях в местных представительных органах (органах местного самоуправления).

Наиболее оптимально и рационально, на наш взгляд, в вопросе классификации государственной службы на виды, подошел российский законодатель, разделив в статье 2 Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе госу-

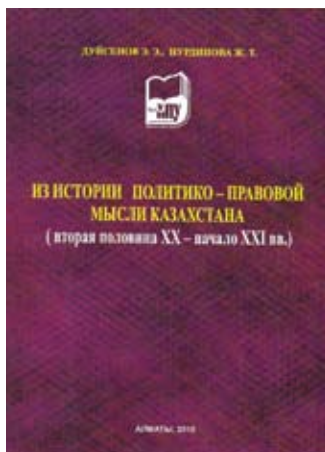
⁵Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года №132-11 «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.12.2015 г.).

⁶Конституционный закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2014 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003961.

⁷Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. 2015. Том 15. № 2. С. 106.

⁸Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.04.2016 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30916594

⁹Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе Республики Казахстан» от 7 марта 2002 года №299 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.11.2015 г.) // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1029703



дарственной службы Российской Федерации» государственную службу на следующие виды:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- правоохранительную службу.

Данное подразделение государственной службы на виды в Российской Федерации вполне обоснованно, поскольку оно построено на мировом опыте функционирования государственной службы и в основу данного подразделения заложена профессиональная служебная общественно-полезная деятельность, не связанная с производством материальных благ. Более того, каждый из трех вышеуказанных видов профессиональной служебной деятельности обладает присущими только им особенностями и спецификой. Таким образом, законодатель России привел в единую систему все виды государственно-служебной деятельности.

В Республике Казахстан гражданская служба не является государственной службой и, соответственно, не входит в единую систему государственной службы. Так, в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Трудового Кодекса Республики Казахстан гражданской службой является профессиональная деятельность гражданских служащих по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций казенных предприятий, государственных учреждений, осуществление технического обслуживания и обеспечения функционирования в государственных органах.¹⁰

Как видно из вышеизложенного понятия «гражданская служба» в Казахстане и России имеют совершенно различное смысловое содержание. Гражданская служба в Республике Казахстан не является государственной службой и носит скорее публичный характер, поскольку является службой в государственных организациях, предприятиях и учреждениях, но не в государственных органах.

Думается, что данный вид служебной деятельности все-таки следовало бы обозначить публичной службой. Что же касается государственной службы, то исходя из смысла Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года и Реестра должностей политических и административных государственных служащих, а также учитывая тот факт, что указанные в Реестре государственные должности не являются государственными должностями военной и правоохранительной службы, данный вид службы следовало бы обозначить «государственной гражданской службой». Это позволило бы привести в единую систему все три вида государственно-служебной деятельности (по примеру Российской Федерации), а именно:

- государственную гражданскую службу;
- правоохранительную службу;
- военную службу.

На наш взгляд, стремление казахстанского законодателя распространить действие закона о государственной службе на службу правоохранительную являются не вполне оправданным, поскольку правоохранительная служба – это особый вид государственно-служебной деятельности, связанной с присущей только данному виду спецификой, весьма отличной от службы в государственных органах, не обладающих статусом правоохранительного и военного.

Далее, не вполне обоснованным, на наш взгляд, является стремление казахстанского законодателя расширить сферу действия Закона о государственной службе на политическую государственную службу, путем включения в данный закон отдельных статей, регулирующих некоторые вопросы поступления на политическую государственную службу, ее прохождения и прекращения (включая запреты и ограничения, связанные с поступлением и пребыванием граждан на политических государственных должностях). Это приводит к необоснованному увеличению объема закона о государственной службе и дублирования отдельных положений, регулирующих отдельные вопросы политической и административной государственной службы.

Анализ политических государственных должностей, содержащихся в Реестре, дает основание подразделить их на следующие группы:

1. Государственные должности первых руководителей государственных органов, в чью компетенцию входит определение политики возглавляемого ими государственного органа в той или иной сфере, в целях реализации внутренней и внешней политики, определяемой в соответствии с конституционным законодательством Президентом Республики Казахстан. Порядок замещения и оставления этих должностей регулируется во многом конституционным законодательством страны. Эти должности относятся скорее к сфере политической государственной власти, нежели государственной службы.

Действительно... деятельность политических государственных служащих носит политико-определяющий характер или, иными словами, лицо, замещающее политическую государственную должность, определяет политику государственного органа, который оно возглавляет и персонально несет ответственность за реализацию этой политики.¹¹

¹¹ Дуйсенов Э.Э. Некоторые проблемы совершенствования государственно-служебного законодательства в Республике Казахстан // Вестник Алтайской академии экономики и права. Выпуск 2(40). Барнаул. Издательство ААЭП. 2015. С. 39.

¹⁰ Трудовой кодекс Республики Казахстан. Алматы. 2016. С. 11.

2. Государственные должности заместителей руководителей государственных органов, руководителей государственных органов, руководителей аппарата и их заместителей, руководителей структурных подразделений государственных органов и др. Их деятельность направлена на обеспечение полномочий государственных органов.

3. Государственные должности, созданные для обеспечения полномочий Президента Республики Казахстан (помощники, советники).

Правовой статус лиц, замещающих политические государственные должности, существенно отличается от правового статуса лиц, замещающих административные государственные должности корпусов «А» и «Б». Это отличие состоит не только в объеме государственно-властных полномочий, но и в особом порядке поступления на политическую службу, ее прохождения и прекращения, возможности привлечения их к политической ответственности.

По нашему мнению, есть основания полагать, что политическая государственная служба должна регулироваться (помимо конституционного законодательства) отдельным законом «Об общих началах политической государственной службы Республики Казахстан». Принятие такого закона позволит разграничить сферу политической государственной власти и административной государственной службы, сократит объем подзаконного нормативно-правового материала, регулирующего политическую государственную службу, позволит устранить дублирование в законодательстве о государственной службе и будет способствовать приведению в единую систему всей государственной службы страны.

Далее, единство системы государственной службы обеспечивается наличием и функционированием в стране уполномоченного органа Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. В данном аспекте следует отметить своевременность и обоснованность преобразования Указом Президента Республики Казахстан от 13 сентября 2016 года № 328 Министерства по делам государственной службы и противодействию коррупции, в Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, поскольку уполномоченный орган, его ведомство и территориальные подразделения координируют и контролируют сферу государственной службы в государственных органах всех трех ветвей государственной власти и, следовательно, этот орган не может находиться в системе государственных органов исполнительной ветви власти, а должен быть непосредственно подконтролен и подотчетен Президенту Республики Казахстан, что вполне соответствует президентской форме правления нашего государства.

Функционирование уполномоченного органа Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции, его территориальные подразделения обеспечивают единство системы государственной службы не только путем осуществления вышеуказанных полномочий, направленных на контроль и координацию деятельности государственных органов и их служащих, но и путем издания подзаконных правовых актов по вопросам государственной службы, обязательными для исполнения всеми государственными органами и их должностными лицами.

Основываясь на вышеизложенном анализе единства системы государственной службы Республики Казахстан, можно сделать следующие обобщения:

– во-первых, единство системы государственной службы Респу-

блики Казахстан основано только на закрепленном в законе о государственной службе принципе единства системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, что, по нашему мнению, не сможет обеспечить полное и всестороннее единство системы государственной службы;

– во вторых, единство системы государственной службы не рассматривается законодателем сквозь призму конституционного принципа унитаризма Республики Казахстан, что по-нашему мнению, является пробелом в новом законе о государственной службе;

– единство системы государственной службы Республики Казахстан должно быть обеспечено единством законодательства о государственной службе. В теоретическом плане, по нашему мнению оптимальным вариантом явилось бы обеспечение единства системы государственной службы путем принятия базового закона «О системе государственной службы Республики Казахстан», по примеру законодателя Российской Федерации, с учетом унитарного устройства Республики Казахстан. Затем, на основе этого закона, следовало бы принять или привести в соответствие ему:

1) Закон Республики Казахстан «Об административной государственной службе»;

2) Закон Республики Казахстан «Об общих началах политической государственной службы»;

3) Закон Республики Казахстан «О дипломатической службе»;

4) Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе»;

5) Закон Республики Казахстан «О воинской службе».

Таким образом и может быть более или менее обеспечено единство системы государственной службы.

Э.Э. Дуйсенов: Мемлекеттік қызмет жүйесінің бірлігі туралы мәселеге қатысты.

Мақалада мемлекеттік қызмет туралы Қазақстан Республикасы заңындағы мемлекеттік биліктің бірлігі жайлы конституциялық белгілеудің негізінде мемлекеттік биліктің заң шығару, атқару және сот билігі тармақтарына бөлінуіне қарамастан, мемлекеттік қызмет жүйесінің бірлігі басты қағида ретінде бекітілетіндігі қарастырылады. Мемлекеттік қызметтің бірлігі Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекеттік биліктің барлық органдарында саяси және әкімшілік мемлекеттік лауазымдарда мемлекеттік қызметті атқаруын білдіреді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік органдар жүйесі, мемлекеттік қызмет, мемлекеттік басқару, мемлекеттік қызметкер, этика, Президент, Үкімет, Саяси мемлекеттік лауазымдардың реестрі, азаматтық қызмет, дипломатиялық қызмет.

E. Duisenov: To the issue of the unity of the civil service.

The article considers that based on the constitutional establishment of the unity of the government in the Law of the Republic of Kazakhstan on public service, the principal of unity of the civil service system is assigned as the primary, regardless of division of state power into legislative, executive and judicial branches. The unity of the civil service means that the citizens of the Republic of Kazakhstan pass it on the political and administrative state positions in all government agencies.

Keywords: civil service, diplomatic service, system of state agencies, state service, state management, civil servant, ethic, the President, government, registry of political state posts.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВИТЕЛЬСТВ

В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ



А. В. НЕЧКИН,
старший преподаватель кафедры конституционного права
УГЮУ (г. Екатеринбург, РФ), к.ю.н.

В статье в сравнительном ключе рассматриваются основные формы парламентского контроля за деятельностью правительств в странах Содружества Независимых Государств. Выявлены недостатки существующих форм, особенности регулярных отчетов правительства и парламентского расследования. Предложены варианты реформирования, предполагающие в общих чертах то, что правительственный отчет должен иметь четкую структуру и основываться на ранее утвержденной программе деятельности правительства, а также то, что с инициативой проведения парламентского расследования должен выступать широкий круг субъектов, а само расследование должно проводиться специально созданной следственной комиссией.

Ключевые слова: Содружество Независимых Государств, исполнительная власть, правительство, контроль, парламентский контроль, бюджетный контроль, конституционный контроль, парламент, парламентское расследование, следственная комиссия.

Все страны СНГ закрепили в своих конституциях принцип разделения властей в традиционной трактовке, который предполагает отнесение органа государственной власти к одной из трех ветвей власти, согласно реализуемой им основной функции. Основные функции правительства и парламента предполагают их тесное взаимодействие. Кроме того, взаимодействуют они и в рамках системы «сдержек и противовесов» воздействуя друг на друга.

Во-первых, парламент взаимодействует с правительством, участвуя в его формировании.

Во-вторых, они взаимодействуют в законодательном процессе.

В-третьих, правительство взаимодействует с парламентом в сфере делегированного законодательства.

И наконец, в-четвертых, парламент взаимодействует с правительством, осуществляя парламентский контроль.¹ Именно на этой грани их взаимодействия мы остановимся подробно.

© А.В. Нечкин, 2016

¹Значение данного понятия неоднократно рассматривалось в литературе. См., например: Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34-38; Безруков А.В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52-56.

Во всех странах СНГ парламентам предоставлены контрольные полномочия в отношении правительства и возглавляемой им системы органов исполнительной власти. Однако, объем такого рода полномочий в каждой конкретной стране СНГ различен и требует детального рассмотрения.

Следует отметить, что до недавнего времени только в Российской Федерации существовал отдельный комплексный закон, посвященный парламентскому контролю.² Этот закон на данный момент закрепляет следующие формы парламентского контроля в отношении правительства и других органов исполнительной власти: рассмотрение вопроса о доверии Правительству; осуществление контроля в сфере бюджетных правоотношений (предварительного, текущего и последующего); заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности; рассмотрение отчетов Правительства о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами; направление палатами парламентских запросов; направление депутатских запросов; заслушивание на заседаниях палат информации членов Правительства, руководителей и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, ответов указанных должностных лиц на вопросы членов палат (так называемый «правительственный час»); заслушивание в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства, его заместителей и иных должностных лиц; приглашение членов Правительства и иных должностных лиц на заседания комитетов и комиссий палат; взаимодействие с Уполномоченным по правам человека; проведение парламентских расследований.

Весной 2016 года аналогичный закон, содержащий практически идентичный перечень форм парламентского контроля, был принят и в Узбекистане.³

Именно эти перечни форм парламентского контроля на данный момент являются наиболее полными из нормативно закреплен-

²Федеральный закон Российской Федерации от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³Закон Республики Узбекистан от 11 апреля 2016 № ЗРУ-403 «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2016. № 15. Ст. 141.

ных в странах СНГ и потому будут нами взяты за основу в сравнительном анализе наиболее проблемных форм парламентского контроля в отношении правительства и других органов исполнительной власти в указанных государствах.

В ряде стран СНГ парламент или его нижняя палата может рассматривать вопрос о доверии правительству, тем самым привлекая его к ответственности. Так в ряде стран СНГ утрата доверия парламента влечет досрочное прекращение полномочий правительства (Молдова, Армения, Украина, Кыргызстан и Узбекистан). В части стран СНГ правительство вообще не нуждается в доверии парламента (Туркменистан, Таджикистан). В Азербайджане и Казахстане парламент имеет право решать вопрос о доверии правительству, однако решение это носит рекомендательный характер для главы государства. Что же касается оставшихся стран СНГ (Российская Федерация и Республика Беларусь), то ситуация в них не столь однозначна. В этих странах утрата правительством доверия парламента может по решению главы государства закончиться досрочным прекращением полномочий самого парламента.⁴

В большинстве стран СНГ парламент или, как правило, его нижняя палата осуществляет предварительный контроль, рассматривая законопроект о бюджете, текущий контроль, участвуя в формировании специализированного органа, который осуществляет контроль за использованием бюджетных средств (бюджетный контроль), последующий контроль, утверждая отчет об исполнении бюджета, в сфере бюджетных правоотношений. Причем, особо нас будет интересовать текущий контроль, потому как предварительный контроль неразрывно связан с реализацией основной функции парламента как законодательного органа и потому, собственно говоря, контролем в чистом виде не является, а последующий контроль, в форме утверждения отчета об исполнении бюджета, в разных странах СНГ отличается лишь последствиями для правительств, в случае привлечения их к ответственности парламентами по итогам проведения контрольных мероприятий.

В Российской Федерации специализированным органом бюджетного контроля является Счетная палата, которая формируется Федеральным Собранием.⁵ В Армении, Молдове, Кыргызстане, Украине и Азербайджане аналогичные органы также формируются парламентами.⁶ В Таджикистане Счетная палата формируется нижней палатой парламента (Маджлиси намояндагон), но только по представлению Президента.⁷ В Казахстане Счетный комитет формируется на паритетных началах. Президент назначает на должность Председателя и двух членов, а каждая из палат Парламента самостоятельно назначает еще трех членов Счетного Комитета.⁸

⁴Более подробно об этом см.: Нечкин А.В. Ответственность правительства и его отдельных членов в государствах СНГ // Право и государство. 2016. № 2. С. 51-54.

⁵См. п. «д» ч. 1 ст. 103 и п. «и» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 17.11.2016).

⁶См. ст. 199 Конституции Армении (в ред. от 06.12.2015); ст. 133 Конституции Республики Молдова; п. 5 ч. 3 ст. 74 Конституции Республики Кыргызстан; п. 16 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины; ст. 92 Конституции Республики Азербайджан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁷См. ст. 11, 13 Закона Республики Таджикистан от 28 июня 2011 года №749 «О Счетной палате Республики Таджикистан». URL: <http://sai.tj/images/Law%20rus.pdf> (дата обращения 16.09.2015).

⁸См. п. 7 ч. 1 ст. 44 и п. 1 ч. 1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ». URL: <http://www.spinform.ru/cis-countries/databases.html> (дата обращения 17.11.2016).

В ряде стран СНГ бюджетный контроль фактически осуществляет президент, а не парламент. Причем, в данную группу в основном входят государства, где президент является лишь главой государства. Так в Узбекистане Счетная палата формируется президентом, а верхняя палата (Сенат Олий Мажлис) парламента лишь утверждает указ Президента о назначении на должность председателя Счетной палаты.⁹ В Республике Беларусь Комитет государственного контроля образуется исключительно Президентом.¹⁰ В Туркменистане Высшая контрольная палата также формируется Президентом.¹¹

Представляется, что бюджетный контроль должен осуществлять орган, сформированный либо парламентом или его нижней палатой, либо на крайний случай орган, сформированный на паритетных началах парламентом и президентом-главой государства. Осуществление бюджетного контроля органом, сформированным президентом-главой исполнительной ветви государственной власти, да еще и входящим в состав правительства значительно снижает эффективность такого контроля, потому как основными виновниками нецелевого использования бюджетных средств являются как раз органы исполнительной власти. Проще говоря, бюджетный контроль может с большой долей вероятности осуществляться не в интересах народа, а в интересах органов исполнительной власти.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении органа бюджетного контроля сформированного исключительно президентом-главой государства, обладающего гипертрофированными полномочиями в сфере исполнительной власти, что, как мы уже отмечали,¹² наблюдается в Республике Беларусь и Узбекистане.

В большинстве стран СНГ парламент или его нижняя палата контролирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь, органами исполнительной власти, назначая так называемого омбудсмена.¹³ Исключение составляет лишь Таджикистан, где Уполномоченный по правам человека назначается на должность Президентом, с формального согласия нижней палаты парламента,¹⁴ а также Казахстан, где Уполномоченный назначается на должность Президентом после консультаций с Комите-

⁹См. п. 12 ч. 1 ст. 93 Конституции Республики Узбекистан; ст. 15 Указа Президента Республики Узбекистан от 4 апреля 2005 г. № УП-3592 (в ред. от 21.07.2015) «О совершенствовании организации деятельности Счетной палаты Республики Узбекистан» // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 29. Ст. 356.

¹⁰См. ст. 130 Конституции Республики Беларусь // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹¹См. Постановление Президента Туркменистана от 13 июля 2007 г. № 8828 «О создании высшей контрольной палаты Туркменистана» // Собрание актов Президента Туркменистана и решений Правительства Туркменистана. Июль. 2007 г.

¹²См. Нечкин А.В. Конституционно-правовой статус правительств стран Содружества Независимых Государств (сравнительное исследование). М.: Норма, 2016. С.111-128.

¹³См. п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации; ст. 83.1 Конституции Республики Армения; п. 6 ч. 4 ст. 74 Конституции Республики Кыргызстан; ст. 5 Закона Республики Молдова от 17 октября 1997 г. №1349-XIII (в ред. от 19.12.2011) «О парламентских адвокатах» // Официальный монитор Республики Молдова. 1997. № 82-83; п. 17 ч. 1 ст. 85 Конституции Украины; п. 6 ч. 1 ст. 95 Конституции Республики Азербайджан; п. 16 ч. 1 ст. 78 Конституции Республики Узбекистан // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹⁴См. ст. 4 Закона Республики Таджикистан от 20 марта 2008 г. № 372 (в ред. от 16.04.2012) «Об уполномоченном по правам человека в Республике Таджикистан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».



тами палат Парламента,¹⁵ Туркменистан и Республика Беларусь, где подобной должности вообще не предусмотрено.

Представляется, что орган, осуществляющий контроль за соблюдением прав и свобод человека, необходим и доказал свою эффективность. Причем, он должен формироваться на тех же принципах независимости от главы государства и органов исполнительной власти, что и орган бюджетного контроля, которые мы в свою очередь рассмотрели выше.

Во всех странах СНГ парламент или его нижняя палата рассматривают различного рода отчеты правительства.

В Российской Федерации Правительство представляет Государственной Думе ежегодный отчет о результатах своей деятельности. Основой для такого отчета должны быть, согласно положениям Конституции, в том числе, вопросы, поставленные Государственной Думой.¹⁶ Причем, порядок формирования перечня данных вопросов закрепляется в подзаконном акте. Данные вопросы разрабатывают фракции и направляют их перечень в профильный комитет, который обобщает поступившие вопросы и направляет его в Совет Государственной Думы, который утверждает окончательный перечень, который в свою очередь направляется в Правительство.¹⁷

Представляется, что рассматриваемые положения Регламента Государственной Думы не гарантируют того, что вопросы оппозиционных фракций попадут в итоговый перечень, который будет направлен в Правительство, а не будут вычеркнуты под предлогом обобщения профильным комитетом. Кроме того, формулировка – «в том числе вопросы, поставленные Государственной Думой» фактически позволяет Правительству готовить отчет в произвольной форме, потому как четких и однозначных оснований закон не устанавливает.

В части стран СНГ правительство на регулярной основе, как правило, ежегодно отчитывается перед парламентом. Причем, в основе такого рода отчетов, в отличие от Российской Федерации, лежит программа деятельности правительства, ранее утвержденная парламентом или его нижней палатой (Украина, Кыргызстан, Туркменистан). На Украине Верховная Рада один раз в год рассматривает отчет Кабинета Министров о ходе и результатах выполнения одобренной ею Программы деятельности Кабине-

¹⁵См. ст. 8 Указа Президента Республики Казахстан от 19 сентября 2002 г. N 947 (в ред. от 29.08.2006) «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» // САПП Республики Казахстан. 2002. N 30. Ст. 328.

¹⁶См. п. «в» ч. 1 ст. 103 и п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации.

¹⁷См. ст. 154.1, 154.2, 154.3 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

та Министров.¹⁸ В Кыргызстане Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства за предыдущий год в рамках выполнения программы Правительства, утвержденной Жогорку Кенешем.¹⁹ В Туркменистане Кабинет Министров обязан вносить на рассмотрение Меджлиса доклады о ходе выполнения программы своей деятельности.²⁰

Существуют страны СНГ, где парламент утверждает программу деятельности правительства, однако, в законодательстве не закреплено, что отчет о результатах деятельности правительства должен быть основан исключительно на ней. Хотя, вероятно, предполагается именно это (Молдова, Узбекистан).

В Молдове Правительство также ежегодно представляет Парламенту отчет о своей деятельности, однако, в законе не указано должен ли отчет быть основан на программе деятельности правительства, которую Парламент ранее утвердил.²¹

В Узбекистане Кабинет Министров представляет Олий Мажлису ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны.²² Представляется, что данные доклады также должны основываться на программе действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу.²³

В Армении и Республике Беларусь ситуация несколько иная. В Армении, до конституционной реформы 2015 года, Правительство после своего формирования представляло Национальному Собранию свою программу.²⁴ Однако, обязанность Правительства на регулярной основе представлять отчеты о результатах своей деятельности законодательно не была установлена. На данный же момент правовое регулирование в этой части существенно изменилось. Теперь Национальному Собранию программу Правительства обязано пред-

¹⁸См. ч. 1 ст. 228 Закона Украины от 10 февраля 2010 г. №1861-VI (в ред. от 22.07.2014) «О Регламенте Верховной Рады Украины» // Официальный вестник Украины. 2010. № 12. Ст. 565.

¹⁹См. ч. 4 ст. 32 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁰См. ч. 2 и 3 ст. 19 Закона Туркменистана «О Кабинете Министров Туркменистана» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²¹См. ст. 98 Конституции Республики Молдова; ч. 1 ст. 127 Закона Республики Молдова от 2 апреля 1996 г. №797-XIII (в ред. от 12.12.2013) «О принятии Регламента Парламента» // Официальный монитор Республики Молдова. 2007. № 50. Ст. 237.

²²См. ч. 2 ст. 8 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²³См. ст. 98 Конституции Республики Узбекистан.

²⁴См. ст. 74 Конституции Республики Армения (в ред. от 27.11.2005) // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

ставлять не Правительство, а непосредственно Премьер-министр после формирования последнего. К тому же теперь Правительство обязано представлять Национальному Собранию доклад о ходе и об итогах выполнения своей программы за каждый год.²⁵

В Республике Беларусь Премьер-министр после назначения его на должность представляет Палате представителей программу деятельности Совета Министров.²⁶ Причем, обязанность Правительства на регулярной основе представлять отчет о результатах своей деятельности также законодательно не установлена, однако, Палата представителей вправе по согласованию с Президентом заслушивать информацию Премьер-министра о ходе выполнения одобренной Палатой представителей программы деятельности Правительства.²⁷

Существуют также страны СНГ, где также как и в Российской Федерации, парламент не утверждает программу деятельности правительства (Азербайджан, Казахстан и Таджикистан). Однако только в Азербайджане Кабинет Министров ежегодно отчитывается о своей деятельности перед Милли Меджлисом.²⁸

В Казахстане Правительство не отчитывается перед Парламентом или одной из его палат о результатах своей деятельности на регулярной основе. Однако, каждая из палат Парламента самостоятельно вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов палаты заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности.²⁹ В Таджикистане Правительство вообще не отчитывается перед парламентом о результатах своей деятельности на регулярной основе.

Представляется, что институт регулярных отчетов правительства перед парламентом или его нижней палатой является важной составляющей в обеспечении эффективного функционирования системы сдержек и противовесов, в том числе и в государствах, где президент является главой исполнительной ветви государственной власти. Однако при этом данный отчет не должен составляться правительством в произвольной форме. В Российской Федерации необходимо законодательно закрепить структуру такого отчета, которая должна соответствовать основаниям отчета. Отчет в первую очередь должен основываться на подробной программе деятельности правительства, которая ранее была утверждена Государственной Думой.

Основой отчета могут также быть вопросы депутатских фракций. Причем, необходимо, чтобы вопросы фракции парламентского большинства и других фракций (оппозиционных фракций) не смешивались, а шли двумя разными списками. Потому как в отчете ответы на вопросы оппозиции должны обязательно структурно выделяться.

Причем, в случае, если парламент или его нижняя палата отчет

не утверждает, на основании того, что правительством не были достигнуты цели, поставленные в программе. Или в случае, если отчет не был утвержден повторно, по причине того, что его структура не соответствует законодательству. Правительство должно подать в отставку, которую Президент обязан принять.

Институт так называемого «правительственного часа» как одной из форм парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти закреплен далеко не во всех странах СНГ. Он не предусмотрен во всех странах СНГ, где президент является главой исполнительной ветви государственной власти (Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан). В остальных странах СНГ он закреплен.

Данная форма парламентского контроля в плане процедуры предполагает регулярное предоставление возможности членам парламента задать письменные и устные вопросы членам правительства и руководителям других органов исполнительной власти, которые лично присутствуя на заседании на них отвечают. Что позволяет парламенту регулярно получать интересующую его информацию о деятельности органов исполнительной власти, что называется от первого лица.

Данная форма парламентского контроля в отличие от парламентского или депутатского запроса не ограничивается рамками письменных вопросов и письменных ответов, а значит, позволяет за более короткий промежуток времени получить больше информации. Кроме того, данная форма предполагает личный контакт руководителей органов исполнительной власти и членов парламента, что увеличивает моральную ответственность и тех, и других за результат своих действий. Поэтому, по нашему мнению, институт «правительственного часа» должен быть закреплен в законодательстве всех стран СНГ, особенно тех, где президент является лишь главой государства и правительство должно коллективно отвечать за осуществление исполнительной власти перед парламентом.

Институт парламентского расследования закреплен в законодательстве лишь нескольких стран СНГ (Российской Федерации, Узбекистана, Молдовы, Украины, Кыргызстана и Армении).

В Российской Федерации с инициативой о возбуждении парламентского расследования может выступить только группа членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы при наличии указанных в законе оснований. Инициатива должна быть поддержана обеими палатами. Парламентское расследование осуществляется специально созданной комиссией, в которую входят на паритетных началах члены обеих палат Федерального Собрания. Причем, в состав комиссии от Государственной Думы должно входить равное число представителей всех депутатских объединений. По результатам деятельности комиссия принимает итоговый доклад, который палаты Федерального Собрания рассматривают и утверждают. В случае если итоговый доклад не утвержден хотя бы одной из палат, деятельность комиссии просто прекращается.³⁰

В Молдове, в отличие от Российской Федерации и Узбекистана, парламентское расследование деятельности органов публичного управления может проводиться как специально созданной следственной комиссией, так и постоянными комиссиями Парламента по собственной инициативе, в пределах своей

²⁵См. ч. 1 ст. 151 и ст. 156 Конституции Республики Армения (в ред. от 06.12.2015) // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁶См. ч. 6 ст. 29 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁷См. ст. 240 Постановления Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 г. № 1033-ПЗ/IX «О Регламенте Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь». URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H20801033> (дата обращения 16.09.2015).

²⁸См. ст. 1 Конституционного закона Азербайджанской Республики от 24 декабря 2002 г. №405-ІІКГ «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету Министров Азербайджанской Республики» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

²⁹См. п. 6 ч. 1 ст. 57 Конституции Республики Казахстан.

³⁰См. ст. 4, 7, 8, 9, 25 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ (в ред. от 07.05.2013) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.



компетенции, но с согласия Постоянного бюро Парламента.³¹

Решение о создании следственной комиссии в Молдове принимает Парламент по инициативе парламентской фракции или группы депутатов. Данная комиссия, в отличие от постоянной, обладает более широкими полномочиями по осуществлению расследования. Причем, в отличие от Российской Федерации, персональный состав постоянных и следственных комиссий избирается Парламентом с учетом пропорционального представительства фракций в Парламенте.³² Кроме того, в отличие от Российской Федерации, в законодательстве Молдовы какие-либо основания для проведения расследования как постоянной, так и следственной комиссиями вообще не установлены. Также ничего не сказано об утверждении итогового доклада Парламентом.

В Армении после конституционной реформы 2015 года следственная комиссия Национального Собрания создается в обязательном порядке по требованию не менее чем 1/4 от общего числа депутатов в целях выяснения фактов, касающихся вопросов, входящих в компетенцию Национального Собрания и представляющих общественный интерес, и представления заключений по ним Национальному Собранию, которое принимает окончательное решение. Однако полномочия следственной комиссии в области обороны и безопасности по требованию уже не менее чем 1/3 от общего числа депутатов может осуществлять только компетентная постоянная комиссия Национального Собрания.³³

На Украине Верховная Рада для проведения расследования по вопросам, представляющим общественный интерес, может создавать временные следственные комиссии.³⁴ Данная комиссия образуется, также как и аналогичная комиссия в Молдове и Армении, из числа депутатов с учетом принципа пропорционального представительства депутатских фракций (депутатских групп). При этом, закон не указывает кто может выступать с инициативой о ее образовании, ограничиваясь указанием на то, что вопрос об образовании временной следственной комиссии включается в повестку дня пленарных заседаний без голосования. Видимо с инициативой может выступить даже один депутат. Однако, в отличие от Российской Федерации, итоговый отчет комиссии не требует утверждения парламентом.³⁵

³¹См. ст. 31 Закона Республики Молдова «О принятии Регламента Парламента».

³²См. ст. 34, 35, 36, 16, 17 Закона Республики Молдова «О принятии Регламента Парламента».

³³См. ст. 108 Конституции Республики Армения (в ред. от 06.12.2015).

³⁴См. ч. 3 ст. 89 Конституции Украины.

³⁵См. ст. 87, 88 Закона Украины от 10 февраля 2010 г. №1861-VI (в ред. от 22.07.2014) «О Регламенте Верховной Рады Украины» // Ведомости Верховной Рады Украины. 2010. №14. Ст. 133.

Вообще следует отметить, что в законодательстве Украины, посвященному парламентскому расследованию много пробелов. Причиной этому послужило решение Конституционного Суда Украины, согласно которому Закон «О временных следственных комиссиях, специальной следственной комиссии и временных специальных комиссиях Верховной Рады Украины» был признан неконституционным,³⁶ а замены ему до сих пор принято не было.

В Кыргызстане при наличии определенных в законе оснований, с инициативой о возбуждении парламентского расследования может выступить гораздо более широкий, по сравнению с Российской Федерацией и другими рассмотренными государствами, но в тоже время строго определенный круг субъектов: Председатель (Торага), комитет, временная комиссия, фракция Жогорку Кенеша, а также Омбудсмен. Временная комиссия по парламентскому расследованию, в отличие от аналогичной комиссии в Российской Федерации и также как аналогичные комиссии в Молдове, Армении и Украине, создается из числа депутатов фракций в пропорциональном соотношении. По результатам деятельности комиссия принимает заключение, которое, также как и аналогичный доклад в Российской Федерации, должно быть утверждено Жогорку Кенешем. Однако, в отличие от Российской Федерации, Украины, Армении и Молдовы, комиссия, в случае выявления ею факта правонарушения вправе самостоятельно без участия парламента поставить вопрос перед государственным органом или должностным лицом о пресечении правонарушения либо возбуждении уголовного дела, административного или дисциплинарного производства.³⁷

В Узбекистане институт парламентского расследования, несмотря на свою новизну, закреплен крайне фрагментарно и потому с высокой долей вероятности в существующем виде эффективным не станет. Так, в частности, отмечается лишь то, что совместным решением палат Олий Мажлиса могут проводиться парламентские расследования, для чего Законодательная палата и Сенат образуют специальную комиссию из числа депутатов обеих палат. Причем данная комиссия в определенный палатами срок лишь информирует их о выполненной работе.³⁸

³⁶Постановление Конституционного Суда Украины от 10 сентября 2009 г. № 20-рп/2009 «По делу о соответствии Конституции Украины Закона Украины «О временных следственных комиссиях, специальной временной следственной комиссии и временных специальных комиссиях Верховной Рады Украины». URL: <http://www.ccu.gov.ua/ru/doccatalog/list?currDir=72433> (дата обращения 16.09.2015).

³⁷См. ст. 106 – 109 Закона Республики Кыргызстан от 25 ноября 2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» // Эркин-Тоо. 2011. № 102.

³⁸См. ст. 18 Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле».

Представляется, что такая форма парламентского контроля как парламентское расследование может быть крайне эффективной при соблюдении нескольких условий.

Во-первых, в случае если с инициативой сможет выступать достаточно широкий круг субъектов как в Кыргызстане. Во-вторых, в случае если в структуру парламента входят две палаты с принципиально разным порядком формирования, каждая из них должна иметь возможность самостоятельно проводить расследование. При этом, конкретные меры по результатам расследования должны приниматься палатами совместно.

В-третьих, парламентское расследование должно проводиться специально созданной на время расследования следственной комиссией, а не постоянными комиссиями парламента. Тем более должна исключаться возможность проведения расследования и теми, и другими, как это установлено в Молдове, поскольку в состав следственной комиссии должно входить равное число представителей всех депутатских объединений, то есть принцип пропорционального представительства (Украина, Молдова, Кыргызстан) должен быть заменен на принцип равного представительства (Российская Федерация), так как именно парламентская оппозиция должна иметь особое положение при осуществлении контроля за правительством и другими органами исполнительной власти, как наиболее заинтересованный в этом субъект. Постоянные профильные комитеты и комиссии парламента скорее подходят для таких форм парламентского контроля как контроль профильных комитетов за проведением в жизнь законов и решений в органах исполнительной власти, принятых парламентом,³⁹ а также для такой формы как контроль за обеспечением соблюдения Правительством и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами.⁴⁰

В-четвертых, итоговый отчет или заключение комиссии для приобретения юридической силы не должен утверждаться парламентом. Парламент должен голосовать лишь при выборе мер реагирования по результатам проведенного парламентского расследования. Тем самым парламент должен принимать на себя всю полноту ответственности перед народом, решая вопрос о том, кому он доверяет больше, комиссии или органам исполнительной власти, в отношении которых проводилось парламентское расследование.

Особо следует отметить, что в Туркменистане парламент (Меджлис) определяет соответствие или несоответствие Конституции нормативных правовых актов органов государственной власти и управления,⁴¹ то есть взаимодействует с правительством, осуществляя конституционный контроль⁴² в отношении нормативно-правовых актов Кабинета Министров. Можно даже сказать, что

в Туркменистане конституционный контроль является одной из форм парламентского контроля.

Во всех остальных странах СНГ функция конституционного контроля закреплена не за парламентом, а за специально созданным органом государственной власти, который является либо органом судебной ветви власти (Российская Федерация, Республика Беларусь, Украина, Армения, Кыргызстан, Таджикистан, Азербайджан, Узбекистан), либо не относится ни к одной из трех традиционных ветвей государственной власти (Молдова, Казахстан). Поэтому, в упомянутых нами странах СНГ, именно эти органы государственной власти, а не парламенты, взаимодействуют с правительствами, осуществляя конституционный контроль в отношении правовых актов последних.

Представляется, что в отношении правовых актов правительства допустимы обе схемы контроля. Однако, в случае, если круг объектов конституционного контроля не ограничивается лишь нормативно-правовыми актами правительства, а включает в себя еще и законы и нормативно-правовые акты главы государства, то конституционный контроль должен осуществлять лишь орган судебной ветви власти или орган, не принадлежащий ни к одной из ветвей государственной власти.

Поскольку, во-первых, ни один орган по определению не может эффективно осуществлять контроль в отношении своей собственной деятельности, а, во-вторых, деятельность по осуществлению конституционного контроля должна стремиться к единообразию, поэтому такую деятельность должен осуществлять один единственный орган.

Итак, подводя общий итог необходимо отметить, что в странах СНГ контрольный потенциал парламента различен. Кроме того, в ряде стран СНГ осуществление текущего бюджетного контроля (Республика Беларусь и Узбекистан) и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (Казахстан), наличие института «вотума доверия как элемента системы сдержек и противовесов», который позволяет президенту распускать в случае необходимости нижнюю палату парламента (Российская Федерация и Республика Беларусь), а также отсутствие таких эффективных форм парламентского контроля как утверждение отчета правительства о результатах деятельности (Казахстан), парламентское расследование (Казахстан и Республика Беларусь) позволяет говорить о явно гипертрофированных полномочиях президента-главы государства в сфере исполнительной власти в ряде упомянутых выше стран СНГ, но особенно в Республике Беларусь и Казахстане.⁴³

Однако однозначно негативно оцениваться подобная ситуация, по нашему мнению, не должна, потому как практика показывает, что президентский контроль за деятельностью правительства, а как следствие и за деятельностью всей исполнительной ветви государственной власти, может быть гораздо более эффективным в сравнении с парламентским, при условии личной заинтересованности главы государства в благополучии своей страны и народа.

В противном случае неизбежно возникают последствия бесконтрольности исполнительной власти, которые отмечали еще основоположники теории разделения властей.

законов, иных нормативных актов и, в случае необходимости, применения толкования конституции и законов (См. Несмеянова С.Э. Конституционный судебный процесс в России. М., 2012. С. 8-9).

⁴³ В Казахстане по конституционной реформе 2017 г. более 30 полномочий Президента переданы Правительству и Парламенту (по инициативе главы государства) – Ред.

³⁹ Данная форма парламентского контроля предусмотрена в Кыргызстане см. ч. 4 ст. 25 Закона Республики Кыргызстан «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

⁴⁰ Данная форма парламентского контроля предусмотрена в Российской Федерации, но на сегодняшний день контроль осуществляют непосредственно палаты Федерального Собрания. См. ст. 6 ФЗ «О парламентском контроле».

⁴¹ См. п. 9 ч. 1 ст. 63 Конституции Туркменистана; ст. 49 – 52 Закона Туркменистана от 9 января 2009 г. №15-IV (в ред. от 18.12.2013) «О Меджлисе Туркменистана» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2009. №1. Ст.15.

⁴² В литературе под конституционным контролем обычно понимают деятельность специально на то уполномоченных государственных органов, направленную на обеспечение верховенства конституции, предупреждение издания неконституционных нормативных актов, установление неконституционных

А.В. Нечкин: ТМД елдерінде үкіметтің қызметін парламенттік бақылау.

Мақалада Тәуелсіз Мемлекеттердің Достастығы елдеріндегі үкіметтің қызметін парламенттік бақылаудың негізгі нысандары салыстырмалы түрде қарастырылады. Қолданыстағы нысандарда әсіресе, үкіметтің ұдайы есеп беруі мен парламенттік тексеруде кемшіліктер анықталған. Үкімет есебі айқын құрылымы бар және алдын ала бекітілген үкімет бағдарламасына негізделуі тиіс, сондай-ақ парламенттік тексеріс туралы бастаманы субъектілердің кең ауқымы көтеруі шарт, ал тексерісті арнайы құрылған тексеру комиссиясы жүргізу қажеттігін көздейтін реформалаудың бірқатар нұсқалары ұсынылған.

Түйінді сөздер: Тәуелсіз Мемлекеттердің Достастығы, атқарушы билік, үкімет, бақылау, парламенттік бақылау, бюджеттік бақылау, конституциялық бақылау, парламент, парламенттік тексеріс, тексеру комиссиясы.

A. Nechkin: Parliamentary control over the activity of the government in the Commonwealth of Independent States.

The article discusses in a comparative key the main forms of parliamentary control over the government's activities in the CIS countries. Disadvantages of existing forms are revealed, especially regular government reports and parliamentary investigation. Variants of reform are offered. In general terms proposed that the government's report should have a specific structure, and be based on the previously approved program of government, as well as the fact that the parliamentary investigation must be initiated by a wide range of subjects, and the investigation should be conducted by a specially formed investigating commission.

Key words: The Commonwealth of Independent States, executive power, government, control, parliamentary control, budgetary control, constitutional control, parliament, parliamentary investigation, investigating commission.

НОВЫЕ КНИГИ



Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Изд. 2-е, доп. Алматы, 2016. – 360 с. ISBN 978-601-7782-54-2.

Настоящее издание представляет собой постатейный комментарий к Закону Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. № 416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями от 06.04.2016 г.).

Целью данной книги является оказание практической помощи государственным служащим Республики Казахстан в правильном уяснении и применении ими правовых норм, регулирующих сферу государственной службы.

Простота и ясность постатейного изложения материала делает его доступным для восприятия не только государственным служащим, но и широкому кругу читателей.

Комментарий также может быть использован в качестве учебного пособия студентами и магистрантами, обучающимися по специальностям «юриспруденция» и «государственное управление», а также преподавателями вузов по предметам «Административное право», «Государственное управление» и «Государственная служба Республики Казахстан».

Нормативные правовые акты, использованные в данном комментарии, даны по состоянию на 15 сентября 2016 г.

РАЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО НОРМОКОНТРОЛЯ²



А.А. ЛИВЕРОВСКИЙ,¹
д.ю.н., профессор (СПб.ГЭУ)

Предложена теоретическая конструкция института конституционного нормоконтроля, построенная в рамках историко-правовой концепции рациональной методологии. Появление рациональной методологии, как способа познания действительности, датируется работами античных (греческих) философов и связано с преодолением ими метафизических представлений о мироздании, в том числе, об истоках возникновения правопорядка. Исходящее из протоконституционных документов представление о разделении права и закона и привлечение математических идей для формирования познавательных структур юриспруденции позволило выявить новые смыслы в традиционных представлениях о конституционном нормоконтроле.

Ключевые слова: конституционность законов, принцип разделения государственной власти, конституционные ценности, естественное право, правовая позиция органа конституционного нормоконтроля, аксиома, конституционная модель, фикционизм, рациональная методология, «жизнь человека» и «достоинство человека» как конституционные ценности, Право конституции.

1. Дискуссия о месте и роли органа конституционного нормоконтроля в системе разделения государственной власти не толь-

© А.А. Ливеровский, 2016

¹Алексей Алексеевич Ливеровский (род. 2 янв. 1947 г. в г. Ленинграде) – ученый в сфере конституционного права и математики, государственный деятель Санкт-Петербурга. Внучатый племянник А.В. Ливеровского – министра путей сообщения Временного правительства А.Ф. Керенского (1917 г.).

Окончил математико-механический фак-т ЛГУ им. А.А. Жданова по специальности «математика» (1970 г.) и юридический фак-т СПб.ГУ (1998 г.). После окончания аспирантуры ЛГУ им. А.А. Жданова и защиты дис. канд. физ.-мат. наук, работал на кафедре высшей математики Ленинградского электротехнического ин-та им. В.И. Ульянова /Ленина/ (ЛЭТИ) ассистентом, доцентом, зам. декана. Опубликовал ряд работ по качественной теории дифференциальных уравнений.

Сочетание математического и юридического образования объясняет применение математических методов в юриспруденции, оригинальность его исследований. В 2003 г. А.А. Ливеровский защитил дис. д.ю.н. на тему: «Субъекты Российской Федерации в системе федеративной конституционной симметрии».

Имеет большой опыт государственной службы. В 1990-93 гг. – депутат Ленсовета, член комиссии по вопросам законности, правопорядка и работы правоохранительных органов. В 1994-98 гг. – депутат Зак. собр. СПб., председатель координационной группы (комитета) по законодательству. Автор и соавтор проектов более ста нормативных правовых актов, в т.ч., законов «О государ-

ко не прекращается со временем, но и, пожалуй, нарастает, поскольку в неё включаются современные аспекты развития национальных конституционных правоотношений. С данным вопросом, по справедливому замечанию Н.С. Бондаря «связаны все актуальные проблемы – фундаментальные, теоретические, практически-прикладные – конституционного контроля, включая вопросы о юридической природе актов конституционного правосудия как итоговой формы конституционно-контрольной деятельности, степени их обязательности для иных судебных органов, а также для органов законодательной и исполнительной власти и т.д.»³

Особенно остры и актуальны дискуссии, связанные с оценкой регулирующего влияния органа конституционного нормоконтроля на развитие законодательных установлений, принимаемых представительными органами государственной власти. По мнению от-

ственной службе в Санкт-Петербурге», «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», а также Устава Санкт-Петербурга. В 1998–2000 гг. – член Избиркома СПб. В 2000-05 гг. – судья Уставного Суда СПб. В настоящее время – судья в отставке. В 2005–07 гг. – Первый зам. руководителя Администрации Губернатора СПб., представитель Губернатора СПб. в Уставном Суде СПб.

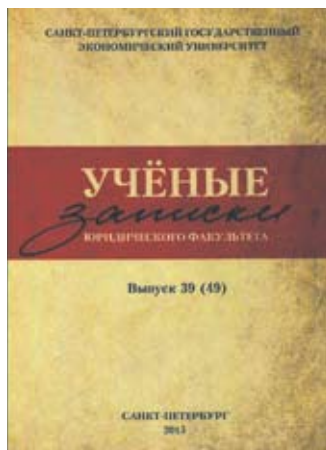
В 1999-2013 гг. – декан юридического фак-та ФИНЭКа. С 2013 г. – научный руководитель юридического фак-та СПбГЭУ. В 1999-2015 гг. – научный редактор журнала «Ученые записки юридического факультета», учрежденного ФИНЭКом в 1999 г. и вошедшего в Перечень ВАК. СПбГЭУ совместно с юридическим фак-том МГУ им. М.В. Ломоносова (проф. С.А. Авакьян) образован научно-практический центр конституционного права России, вошедший в Международную ассоциацию конституционного права. Начиная с 2007 г. под руководством А.А. Ливеровского, центром проведено 10 международных конференций по конституционному праву.

Автор более 150 опубликованных научных и методических работ, в т.ч. книг: «Конституционно-правовой статус Санкт-Петербурга» (СПб., 1999. – 126 с.), «Правовой статус и экономическое развитие субъектов Российской Федерации» (соавт. Бродский Н.М.; СПб., 2000. – 371 с.), «Актуальные проблемы федеративного устройства России» (СПб., 2002. – 166 с.), «Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации» (соавт.: В. Н. Антонов, Б. М. Бродский, А. И. Худяков. СПб., 2004. – 291 с.) и др.

Редакция журнала поздравляет Алексея Алексеевича Ливеровского с 70-летием и желает ему здоровья и новых творческих успехов в синтезе права и математики! – Гл. ред.

²По материалам доклада, прочитанного на пленарном заседании в рамках программы Международной научно-практической конференции «Конституция – основа динамичного и стабильного развития общества и государства», посвященной 25-летию Независимости и Дню Конституции Республики Казахстан в г. Астана, 29-30 августа 2016 г.

³Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 87.



дельных ученых, Конституционный Суд Российской Федерации, в рамках рассмотрения вопроса о конституционности законов, превышает свои полномочия, осуществляя непосредственное нормативное регулирование общественных отношений. Таким образом, ставится вопрос о нарушении принципа разделения государственной власти.

До объединения Высших Судов активно дискутировался вопрос о возникающих коллизиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и судебных позиций Высшего Арбитражного Суда, принимаемых в результате обобщения судебной практики в целях единообразного применения судами законов. Признание этих коллизий ставило под сомнение исключительность полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по конституционному нормоконтролю.

Данные «практически-прикладные» проблемы, имеющие к тому же несомненный политический аспект, обсуждались, в основном, действующими юристами-практиками, судьями в большей степени, нежели теоретиками права. Следует признать, что теоретическое обоснование правомерной реализации института конституционного нормоконтроля в политико-правовом пространстве Российской Федерации, отстаёт от мощной и весьма эффективной деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Отметим, что российские ученые до последнего времени находились под влиянием нормативистской методологии Г.Кельзена, благополучно испытанной практикой австрийского конституционного правосудия. Эта модель конституционного нормоконтроля вписалась в советское, позитивистское, по сути, правопонимание, с его формальной конституционализацией общественных отношений и отождествлением права с государством и централизованным правопорядком. Наше правосознание, воспитанное на материалистическом учении о методах научной деятельности, удачно согласовалось с кельзенским неприятием методологий, заимствованных из иных теорий познания, в том числе, основанных на естественно-правовой концепции. По образному высказыванию В.В.Лазарева, до настоящего времени: «Имеет место своего рода растерянность (ученых), связанная с «крушением» марксистско-ленинской методологии».⁴

В советском правоведении методология рассматривалась как «единственно верное учение» о методах научной деятельности. Более того, предмет методологии сводился к совокупности методов. В современном прочтении методология науки – это не только совокупность принципов, приемов и способов научной деятельности, но и ее структура, и логическая организация, а также конкрет-

ные закономерности познания, отнесенные к ее предмету и выявленные самой наукой. Согласно во многом новаторскому определению академика В.С.Нерсисянца, юриспруденция – наука, предметом которой является понятие права. Ученый проводит различие между познаваемым объектом данной науки – общественными отношениями и её предметом – идеей (теоретическим смыслом, мыслительным образом, логической моделью и т.д.) познанным объектом.⁵ В определении отчетливо выявлена рационалистическая основа предмета юриспруденции – понятия права, как абстрактной модели, созданной человеческим разумом. Для меня как для конституционалиста настоятельно приемлема системная модель указанного предмета юридической науки, предложенная В.В.Лазаревым. В центре системы находится человек – им объективно, в ходе взаимоотношений с другими людьми создается право, право воздействует на государство, а государство рождает закон.⁶ В рамках данной модели прослеживается отделение объективного права от рожденного государственной властью закона и, что особенно важно, фиксируется человекоцентристская конструкция, свойственная конституционным моделям.

2. Обратимся к истории возникновения права, как социального феномена и абстрактной модели, созданной человеком, и уточним его роль в регулировании общественных отношений. Известный армянский конституционалист профессор Г.Г. Арутюнян связывает возникновение права и его развитие, в догосударственных этнических сообществах, с этническими обычаями и традициями, моральными нормами, религиозными канонами, которые исполнялись и сохранялись как обязательные условия поведения для представителей конкретной социальной общности. Ученый определяет начальное развитие конституционной культуры как исторически сложившейся, обогащенной опытом поколений и всего человечества ценностной системы убеждений, представлений, правосознания.⁷ Ценность данного определения состоит в том, что истоки возникновения естественного права⁸ связываются с комплексом принципов, имеющих религиозное, этническое, традиционное содержание, в основе которых лежат первичные человеческие ценности и, прежде всего, жизнь человека, как высшая конституционная ценность.

⁵Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 1999. С. 3.

⁶Лазарев В.В. Там же. С. 60.

⁷Narutunian G.G. Constitutional culture: The lessons of history and the challenges of time. Yerevan. 2009. С. 239.

⁸Юридическое правопонимание представляет естественное право, как нечто объективное, исходящее от Бога (в религиозной трактовке) или от разума человека (в рациональной интерпретации), не зависящее от воли законодателя, и, что еще более важно – от произвола государственной власти. Современные исследователи считают основной категорией естественного права - правовой принцип.

⁴Лазарев В.В. История и методология юридической науки. М., 2016. С. 169.

Прекрасным свидетельством или, если угодно, иллюстрацией способа регулирования общественных отношений в переходный период от первобытного социума к первым государствам являются тексты Священных книг. Обратимся к десяти заповедям, написанным, согласно Библии,⁹ на каменных скрижалях Богом и переданных Моисею. Для разрешения конфликтов обращающихся к нему людей, Моисей – первый судья – не только принимал решения по конкретным делам, но для их разрешения толковал заповеди. Заповеди и по форме, и по содержанию являются фундаментальными правовыми принципами, категоричное значение которых, соответствует современному естественно-правовому пониманию. Моисей, от имени Бога, исходя из десяти заповедей (толкуя их), создавал новые правовые принципы, тем самым, устанавливал порядок и пророчествовал. С определенной долей условности, можно считать, что так «создавалось» развивающееся естественное право – Закон Божий, основными элементами которого, также являлись правовые принципы¹⁰ – объективно действующие регуляторы общественных отношений. С точки зрения современных конституционных понятий, десять заповедей – это система правовых фундаментальных принципов, реализующих иерархию гуманитарных ценностей во главе с высшей ценностью – «жизнь человека».¹¹ Отметим также, что в «библейской» схеме правоприменения усматриваются истоки реализации института конституционного правосудия: Моисей для принятия судебных решений обладает исключительным (по отношению к назначаемым им судьям) правом толковать десять заповедей и, тем самым, развивать базовые принципы – создавать новые.

Подобную конструкцию формирования естественного права предлагает и признанный авторитет в еврейском праве Менахем Элон: «В каждой юридической системе можно обнаружить некие фундаментальные принципы, на базе которых образовались все остальные. Эти основные принципы незыблемы и неизменны. ... В еврейском праве это повеления Божьи в том виде, в каком они выкристаллизовались в Торе».¹²

Отметим, что представленные мифологические идеи выделения из бесконечной совокупности принципов ограниченную базовую совокупность вплотную подводят к рациональному представлению о структуре права. В системе права отделяется основа, предопределенная Богом, а остальные принципы – предмет правотворчества человека.

В памятниках правовой культуры древних монархий можно уже выявить появление расхождения естественного права и закона, принимаемого органами государственной власти. «Книга мертвых» (Древний Египет) состоит из обязательных для людей принципов поведения и догматических принципов, исходящих от Богов, иные документы содержат указы и инструкции, то есть, нормативные правовые акты, принимаемые фараоном. При этом, предполагается безусловное верховенство первых над вторыми.

⁹Библия/ Российское Библейское Общество. «Исход». М., 2000.

¹⁰Основные категории Закона Божьего лексически обозначаются как «уставы Божьи и законы его», но, по сути, являются правовыми принципами. До появления государства понятия: «право – принцип» и «закон – норма» не различаются.

¹¹Можно возразить, что высшей ценностью системы библейских заповедей является Бог, с чем я немедленно соглашусь, но представляется, что, в рамках построения именно, человекоцентристской модели предлагается считать «жизнь человека» высшей ценностью, тем более, что, безусловно, вера сохраняет и продлевает жизнь человека.

¹²Менахем Элон. Еврейское право. Под общ. ред. И. Ю. Козлихина. М. 2002. С. 224.

В законах царя Хаммурапи (Древний Вавилон) отчетливо отделяется «идеальное право» – принципы, составляющие правовую доктрину, и конкретные законы, исходящие от призванного Богами царя. При этом царь Древнего Вавилона настоятельно требует от будущих владык в своих установлениях обеспечивать справедливость государственного управления. Хаммурапи не формулировал само понятие «справедливость», но указывал, что основой нормативного регулирования является реализация принципа справедливости. Таким образом, можно выявить истоки «инструментального» использования важнейшего для общественных правоотношений понятия «справедливость» как фикции.¹³

Древнегреческие мыслители¹⁴ совершили переворот в развитии цивилизации, сутью которого стало освобождение человеческого разума от безусловного подчинения обожествленным силам природы. Отметим, что их «свободные» от религиозных мифов размышления касались не только законов среды обитания, но и политики, и юриспруденции. Великие цивилизации существовали и ранее, но именно в этот период сформировался рациональный взгляд на окружающий мир. Наблюдения, полученный опыт общения с природой и жизни в обществе стали основой для попыток обнаружить общий порядок в мироздании. Рациональный подход, свободный от априорной предопределенности и страха перед волей богов, обозначил торжество разума.¹⁵ Однако выводы, полученные натурфилософами, представляли собой: «скорее набор дерзких умозаключений, хитроумных догадок и блестящих интуитивных прозрений, чем результат обширных и тщательно проведенных научных исследований».¹⁶

Методологию рационального познания в мир разума принесла математика. Открытие модельного математического мышления приписывают пифагорейцам.¹⁷ Они обратили внимание на то, что многие различные качественные явления обладают общими математическими свойствами. Достижение состояло во введении абстрактных понятий – чисел и фигур – объектов, являющихся идеализациями реальных объектов и отражающих наиболее содержательные их особенности. Следует понимать, что среди них были выделены исходные: целое число, – точка, прямая. Также отделено от реального мира пространство абстракций – геометрических фигур и пространственных тел. Платон считал, что эти идеальные «миры» – построенные пространства абстрактных моделей, являющиеся единственно истинным источником знаний о физическом, чувственном мире. Благодаря математической методологии чувственные восприятия этого мира (мнения о нем!) становятся его объективным отражением.

Главное, что в этот период сформировалась научно-рациональная структура познания – математическая методология и логика – «техника мышления». Считается, что научные основы математической методологии познания и логики заложил античный философ Аристотель. Великий ученый сформулировал понятия анализа и синтеза, предложил логические методы формализации научных рассуждений. Под математической методологией, в частности, понимается метод дедуктивных выводов из ограниченной совокупности прин-

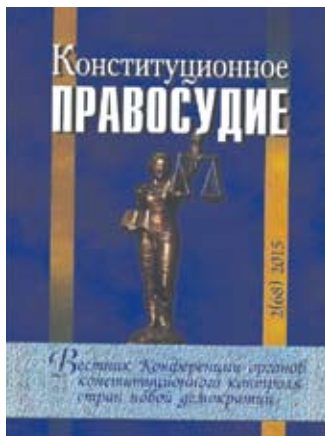
¹³Смотри об этом подробно в работе: Ливеровский А.А. О правопонимании в конституционной юстиции // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6.

¹⁴Можно назвать греческих философов, так называемой ионийской школы (VI в. до н.э.): Анаксагор, Гераклит, Фалес.

¹⁵Приведем слова Анаксагора: «Разум правит миром».

¹⁶Клайн М. Математика. Утрата определенности. М.: Мир. 1984. С. 20.

¹⁷Пифагорейцами называют учеников и последователей Пифагора Самосского (585-500г.г. до н.э.)



ципов, называемых аксиомами,¹⁸ истинность которых познается посредством безошибочной интуиции, выработанной человеческим разумом. Аксиомы связывают¹⁹ исходные понятия. В рамках геометрии Евклида – это абстракции: точка, прямая, плоскость, являющиеся – фикциями, то есть, понятиями, которым отводится инструментальная роль в теории познания.²⁰ Аристотель, унаследовав мышление пифагорейцев, ввел понятие право как «универсалию», абстрагированную от реальности, но зависимой от человеческого разума, и на основании рациональной методологии разработал учение о естественном праве людей,²¹ заложив основы юриспруденции как науки.

3. Для современных правоведов становится все более привлекательным юридическое правописание, характеризующееся разграничением права и закона и представляющее право, как нечто объективно существующее, не зависящее от волеизъявления законодателя, и, что еще более важно, от произвола государственной власти. Исходя из приведенной выше концепции В.С.Нерсесянца, предмет юриспруденции – право, должно восприниматься как логическая модель, построенная человеческим разумом. В этом плане целесообразно использовать рациональную (если угодно, математическую²²) методологию, введенную еще древними философами и зарекомендовавшую себя как основной способ познания действительности в современных конституционных реалиях.

Для определения логической организации структуры права, как абстрактной модели, введем отграниченное от законодательства понятие «право Конституции», определив его как совокупность конституционных принципов, связанных с конкретной Конституцией. Необходимо отметить, что с развитием конституционной культуры и с уменьшением религиозного влияния на государственность, расширяется объем конституционного человекоцентризма. Постепенно на уровень ценно-

сти «жизнь человека», реализуемой в религиозных догматах, выходит новая высшая конституционная ценность – «достоинство человека». В этом плане, примечательна мысль Н. С. Бондаря о том, что категория «достоинство человека», которая «генетически имеет нравственно-этическое происхождение» является «основой базисных ценностей современного конституционализма».²³ Ценность «достоинство человека» определяется как высшая в современных конституционных моделях и реализуется в конституционных принципах,²⁴ определяющих права и свободы человека.

Среди конституционных принципов можно выделить базовые правовые принципы. Базовые конституционные принципы, так же как математические аксиомы,²⁵ строятся на основе исходных понятий, составляющих фундамент «Права Конституции»: справедливость, свобода, равенство. Также как математические исходные понятия,²⁶ их следует считать фикциями. На них, также как и на первичные понятия математики, распространяется «общественный договор» об их условно-субъективном понимании. Субъективно воспринимаемые в каждой конституционной культуре фикции, связывая нормативно определенные объекты, формируют объективные конституционные принципы.²⁷

Для решения вопроса о конституционности закона органы конституционного нормоконтроля, исходя из системы базовых конституционных принци-

¹⁸Аксиома — исходное понятие, предположительно самоочевидный (интуитивно одобренный) или выбранный из определенных соображений принцип, не предполагающий какого-либо обоснования. Классические аксиомы геометрии хотя и основываются на опыте, но, по сути дела, являются теоретическими предположениями.

¹⁹«Через точку вне прямой можно провести только одну прямую, параллельную данной» - аксиома геометрии Евклида связывает исходные понятия «точка» и «прямая» в принцип.

²⁰Фикционализм (от лат. fictio – выдумка, вымысел) — философское представление о модельном мышлении, как о системе фикций, искусственных, абсолютизированных, идеальных объектов, используемых в познании понятий, не имеющих обще понимаемого отражения в действительности.

²¹В эпоху Возрождения взгляды Аристотеля оформились как представления об естественных правах человека.

²²Проведенные исследования автора представляют гипотезу об изоморфизме юридического и математического способов познания действительности.

²³Бондарь Николай. Достоинство личности в аксиологической системе конституционного правосудия. // Альманах «Конституционное правосудие в новом тысячелетии». Ереван. 2014. С. 42.

²⁴Исчерпывающую характеристику конституционным принципам, их «естественному» характеру даёт Г. А. Гаджиев «Конституционные принципы, являясь, естественно, разновидностью правовых принципов, представляют собой базовые мировоззренческие юридические предписания, прибывающие в «свернутом виде». Они характеризуются наивысшей степенью нормативной обобщенности, конкретным юридическим содержанием, и в силу этого – высоким потенциалом разностороннего развития посредством формирования развивающихся представлений о них. Не будучи до конца распознанными, они реальны, но вместе с тем представляют собой некое таинство и потому, подобно притчам в священных текстах, обладают мистическим содержанием». (Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2008. № 2(63). С. 26).

²⁵Аксиома — исходное понятие, предположительно самоочевидный (интуитивно одобренный) или выбранный из определенных соображений принцип, не предполагающий какого-либо обоснования. Классические аксиомы геометрии хотя и основываются на опыте, но, по сути дела, являются теоретическими предположениями.

²⁶Как уже говорилось, в геометрии Евклида – это «точка», «прямая», «плоскость».

²⁷Исходя из приведенной модели, можно заключить, что, например, исходное понятие (фикция) справедливость, имеющая условно-субъективное значение, в результате правотворческих действий органа конституционной юстиции превращается в объективный конституционный принцип справедливости – «элемент права Конституции». Вспомним Хаммурапи!

пов (толкая их в совокупности), создают правовые позиции (или используют уже созданные), логически обусловленная последовательность которых, приводит к искомому выводу – резолютивной части решения – характерной части судебного правового акта.²⁸ Приведем замечание Г.А. Гаджиева: ученый рассматривает правовые позиции органа конституционного нормоконтроля как правовые принципы, пригодные для разрешения группы сходных юридических коллизий, имеющие общеобязательное значение и представляющие собой «выявленное судом кристаллизованное право».²⁹ Таким образом, если считать определенную совокупность базовых конституционных принципов структурной основой «Права Конституции», то «выкристаллизовавшиеся» из неё правовые позиции – новые конституционные принципы – можно считать новыми элементами этого права, его развитием. Процесс создания правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, который Г.А. Гаджиев определяет как «объективирование юридических норм», состоит в нахождении баланса конституционных принципов в конкретный момент изменения конституционного развития государства. Правовые позиции не только корректируют действующее законодательство в соответствии с принятым народом путем конституционного развития государства, но и, в какой-то мере, пролагают этот путь. Таким образом, основой для принятия судебного вывода, сформулированного в резолютивной части, являются не законоприменительные, а правотворческие действия органа конституционной юстиции по объективизации общественных отношений³⁰ – созданию права в его «естественно-конституционном» понимании. Органы конституционной юстиции, в отличие от правоприменительных органов – судов, следует считать правотворческими органами. При этом, правотворческая характеристика их деятельности является реализацией их исключительных полномочий. С этих позиций становятся бессмысленными в конституционном и теоретико-правовом плане

²⁸Мотивировочная часть решения Конституционного Суда Российской Федерации является аналогом дедуктивного вывода, однако, с большей основательностью её можно признать правдоподобным рассуждением, построенным на интуитивистской основе. (Интуитионистская математика – это наука об умственных построениях. При этом критерием истинности суждения об исследуемом объекте является интуитивная правдоподобность его реальности).

²⁹Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник Конституционного права // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сб. докладов. М., 1999. С. 116.

³⁰Ливеровский А.А. Объективность решений органов конституционного нормоконтроля // Альманах, Конституционное правосудие в новом тысячелетии, 2015 г. Ереван. С. 168-177.

дискуссии о дискреционных полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации или обсуждение конкуренции его правовых позиций и судебных позиций иных судов.

А.А. Ливеровский: Конституциялық нормативтік бақылаудың оңтайлы моделі.

Конституциялық нормативтік бақылау институтының оңтайлы әдістеменің тарихи-құқықтық тұжырымдамасы шеңберінде құрылған теориялық құрылымы ұсынылған. Ақиқатты танудың тәсілі ретінде оңтайлы әдістеменің пайда болуы ежелгі (грек) авторлардың еңбектерімен мерзімделеді және олардың әлем туралы метафизикалық түсініктерді игеруімен, соның ішінде құқық үстемдігінің пайда болуымен байланысты. Протоконституциялық құжаттардан келіп шыққан құқықты бөлу мен құқық танымдық құрылымдар қалыптастыру үшін математикалық идеяларды тарту туралы түсінік конституциялық нормативтік бақылау туралы дәстүрлі түсініктердің жаңа мазмұнын анықтауға мүмкіндік берді.

Түйінді сөздер: заңдардың конституциялылығы, мемлекеттік билікті бөлу қағидаты, конституциялық құндылықтар, табиғи құқық, конституциялық нормативтік бақылау органының құқықтық ұстанымы, аксиома, конституциялық модель, фикционизм, оңтайлы әдістеме, «адамның өмірі» мен «адамның абыройы» конституциялық құндылықтар, Конституция құқығы.

A. Liverovskii: Rational model of constitutional normative control.

This paper presents a theoretical construct of the institute of constitutional normative control constructed within the framework of the historical and legal conception of the rational methodology. The emergence of rational methodology as the way of cognition of reality dates from works of the ancient (Greek) philosophers and involves overcoming of metaphysical conceptions of the universe including the origins of emergence of the rule of law. The idea of separation between the Right and the Law coming out of proto-constitutional documents and the involvement of mathematical ideas to the creation of cognitive structures of science of law revealed new meanings in traditional conceptions of constitutional normative control.

Keywords: constitutionality of laws; principle of the separation of powers; constitutional values; natural law; legal position of body of the constitutional normative control; axiom; constitutional model; fictionalism; rational methodology; «human life» and «human dignity» as constitutional values ; Law of the constitution.

ОСПАРИВАНИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН



Л. Т. ЖАНУЗАКОВА,
профессор университета «Туран», д.ю.н.

В статье проведен сравнительный анализ полномочий органов конституционного контроля и судов в Казахстане и других странах постсоветского пространства по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов. Внесены предложения по совершенствованию законодательства: о наделении судов правом самостоятельно определять конституционность актов органов местного управления, обращения в Конституционный Совет по вопросам официального толкования Конституции, о предоставлении административным судам права рассмотрения дел об оспаривании законности правовых актов.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, конституционность, нормативный правовой акт, процессуальный, суд, акты органов местного самоуправления, конституционный контроль.

Одной из задач административной юстиции в настоящее время является защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц от незаконных решений и действий публичной администрации. В этой связи является актуальным вопрос о разграничении полномочий административных и иных судов, а также органов конституционной юстиции по рассмотрению дел об оспаривании законности нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

В юридической литературе и в законодательстве на этот счет нет полного единодушия. В работах многих исследователей вопросы судебного контроля за законностью нормативных правовых актов ставились, главным образом, в общем плане и в контексте разграничения полномочий общих и арбитражных судов (в России), а также органов конституционного контроля.¹

© Л. Т. Жанузакова, 2016

¹Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. Монография. М.: Волтерс Клувер, 2010; Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М.: Российская Академия правосудия, 2000; Мамаи К.А. Конституционная законность и судебная власть в Республике Казахстан: основные тенденции и приоритеты. М.: Наука, 2004; Приходько И.А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб: Изд. Юрид. фак. СПбГУ, 2005; Гусев А.А. Проблемы рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов в арбитражном процессе. Автореф. дисс. ... к.ю.н. Саратов, 2007; Волкова Р.Г. Судебное оспаривание нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации // <https://CyberLeninka.ru/%252Farticle%252Ffn%252Fsubdebnoe-osparivanie-normativnyh-pravovyh-aktov-subekta-rossiyskoy>.

Как отмечают Е.Б. Абросимова и Л.Д. Владимирова, именно функция судебного контроля (конституционного и административного) придает «суду качества самостоятельной государственной власти, способной участвовать в реализации демократической концепции устройства государства на основе принципа разделения властей. В противном случае роль суда девальвируется, сводится к второстепенной, суд признается лишь одним из многих государственных органов ..., разрешающим правовые конфликты только между гражданами или их объединениями».²

Более радикальную позицию занимает Н.А. Колоколов. Он высказывается в пользу превентивного судебного контроля – любой нормативный правовой акт может быть введен в действие только после проверки его в судебном заседании на предмет соответствия законам.³

Предложение автора о наделении судов можно понять, но оно нереалистично по причинам огромного количества нормативных актов, принимаемых государственными органами разного уровня, большой загруженности судов, возникновения неизбежного дублирования деятельности органов юстиции.

В последнее десятилетие на всем постсоветском пространстве пристальное внимание уделяется развитию административной юстиции. В работах ведущих ученых поднимаются вопросы о создании административных судов, наделении их полномочиями по рассмотрению споров, вытекающих из публично-правовых отношений, включая дела об оспаривании законности нормативных правовых актов, принятию законов об административных процедурах и административно-процессуальных кодексов, устанавливающих общие принципы и порядок рассмотрения административных дел при досудебном обжаловании и в административном судопроизводстве.⁴

Дата обращения 8 ноября 2016 г.; Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2007; Бурков А.Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права: автореф. дисс. ... к.ю.н. Тюмень, 2005 и др.

²Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 645-646.

³Колоколов Н.А. Судебная реформа: некоторые проблемы судостройства, уголовного права и процесса (Сборник статей). Курск, 1999. С. 21.

⁴Подопригора Р.А. Проблемы систематизации и кодификации административного законодательства // Право и государство. 2013. № 3. С. 17-19; Он же. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // Право и государство. 2014. № 4. С. 46-56; Пуделька Й. Развитие и перспективы развития административного права на постсоветском пространстве и в государствах Цен-

С другой стороны, современная научная мысль подчеркивает значительную роль органов конституционного контроля в обеспечении верховенства права, соблюдении конституционной законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, необходимости разграничения компетенции и установления четкого взаимодействия их с общими и специализированными судами.⁵ Ю.И. Остапович справедливо отмечает, что «наличие специализированного органа конституционного контроля способного, с одной стороны, реализовать «господство конституции», а с другой – «преобразовывать» положения основного закона и вводить в правовую действительность аксиологические принципы отвечающие потребностям социума и меняющимся реалиям общества, безусловно, способствует становлению сильного правового государства».⁶

Действующее законодательство постсоветских государств закрепляют полномочия по нормоконтролю в порядке административного и конституционного судопроизводства (производства).

Так, согласно ст. 2 и 122 Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики в порядке административного судопроизводства рассматриваются иски о проверке соответствия закону актов нормативного характера, принятых государственными и муниципальными органами, за исключением вопросов, отнесенных к полномочиям Конституционного Суда. Иск может быть подан физическим и юридическим лицом, способным обосновать нарушение либо нарушение в будущем субъективных прав в результате принятия или применения таких актов, а также другие органы, компетенцию которых он затрагивает. Споры по данным делам подведомственны судам апелляционной инстанции (судебным коллегиям по делам об административных и экономических спорах).⁷

Ст. 130 Конституции Азербайджана к полномочиям Конституционного Суда, наряду с рассмотрением вопросов о соответствии законов и других нормативных правовых актов органов центральной и муниципальной власти Конституции, относит проверку соответствия подзаконных нормативных правовых актов (указов Президента, постановлений Кабинета Министров, нормативных правовых актов центральных органов исполнительной власти, муниципалитетов) законам, актам Президента и Кабинета Министров. Проверке также подлежат акты высших и муниципальных органов Нахичеванской Автономной Республики.⁸

Анализ этих норм показывает, что компетенция административных судов Азербайджана ограничена. Они могут рассматривать дела по оспариванию законности только подзаконных нормативных правовых актов органов, не относящихся к законодательной и исполнительной власти. Что касается актов муниципальных органов, хотя ст.122 Кодекса и предусматривает проверку их на соответствие закону, ст.130 Конституции не позволяет этого, т.к. включает этот вопрос в прерогативу Конституционного Суда. Налицо – явная правовая коллизия. Субъектами обращения могут быть не только физические и юридические лица, но и государственные и муниципальные органы.

В Армении полномочия административной юстиции обширнее, чем в соседней республике. Ст.135 Кодекса административного судопроизводства к подсудности административного суда относит дела об оспаривании соответствия ведомственных нормативных правовых актов – Конституции страны; актов Президента нормативного характера, нормативных постановлений Правительства и Премьер-Министра, ведомственных нормативных правовых актов, решений муниципального совета, главы муниципалитета – нормативным актам более высокой юридической силы (кроме Конституции).⁹

На Конституционный Суд возлагается определение соответствия Конституции законов, постановлений Национального Собрания, указов Президента Республики, постановлений Правительства, Премьер-министра, органов местного самоуправления (ст.100 Конституции Республики Армения).¹⁰

Как видим, в Армении компетенция между органами конституционной и административной юстиции четко разграничена. Административным судам подведомственны дела по проверке законности нормативных правовых актов не только центральных ведомств и муниципальных органов, но и главы государства, Правительства и Премьер-Министра. При этом определяется их соответствие не только законам, но и вышестоящим подзаконным актам. Армянское законодательство допускает и более широкий круг субъектов, имеющих право обращаться в суд по данной категории дел. Это физические и юридические лица; органы государственного управления и местного самоуправления или их должностные лица; Защитник прав человека.

В Грузии районными, городскими судами в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела о законности норма-

тральной Азии // Право и государство. 2013. № 3. С. 20-26; Старилев Ю.Н. Модернизация российского государства и улучшение качества административно-правового регулирования в области защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и государство. 2013. № 2. С. 64-70; Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. М.: Акад. прав. ун-т при ИГП РАН, 2001; Общее право административных процедур и его значение для специальных отраслей публичного права: Мат. IV Межд. науч.-практ. конф.(школы) по административному праву, г. Алматы, 15-16 ноября 2013 г. / Под общ. ред. А.Б. Габбасова. Алматы: ГУ «Институт законодательства РК», 2014; Андреева Л.А. Актуальные проблемы производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов // Вопросы современной юриспруденции: сб. статей по мат. XLIX межд. научно-практ. конф. (22 июня 2015 г.) Новосибирск, 2015. <http://sibac.info/conf/law/xlix/42488>. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

⁵Рогов И.И. Конституция Казахстана – основа поступательного развития общества и государства // Право и государство. 2015. № 3. С. 6-11; Конституция юридическая и фактическая. Интервью Председателя Конституционного Совета РК И.И. Рогова // Право и государство. 2011. № 4. С.12-15; Ударцев С.Ф. Конституционное развитие стран Европейского Союза и Центральной Азии (о семинаре в Хельсинки) // Право и государство. 2014. № 4. С. 38-45; Малиновский В.А. Конституционные Советы Казахстана и Франции: некоторые грани сравнения // Право и государство. 2013. № 2. С. 28-32; Tanchev E. Genesis, evolution and functions of constitutional review (issues of constitutional control in comparative and Bulgarian prospective) // Право и государство. 2015. № 3. С. 32-43; Бондарь Н.С. Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления // Право и государство. 2014. № 4. С. 27-31; Мами К. Взаимодействие Конституционного Совета с судами // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577653#pos=1;-299. Дата обращения 3 ноября 2016 г.

⁶Остапович Ю.И. Конституционный контроль и сильное правовое государство (на примере Республики Казахстан и Российской Федерации) // Право и государство. 2016. № 2. С. 50.

⁷Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С. 12, 57.

⁸Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» – http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

⁹Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 ноября 2007 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С.117.

¹⁰Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ» – http://www.base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2950. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

тивных правовых актов (ст. 30,32 Административно-процессуального Кодекса Грузии).¹¹ Поскольку Кодекс четко не определяет пределы полномочий судов в порядке административного судопроизводства, разграничение их компетенции с Конституционным Судом можно определить из анализа ст. 89 Конституции Грузии. Конституционный Суд Грузии принимает решения по вопросам соответствия Конституции конституционного соглашения, закона, нормативных актов Президента, Правительства, высших органов власти Абхазской Автономной Республики и Аджарской Автономной Республики, а также на основании иска граждан рассматривает конституционность нормативных актов, регулирующих вопросы, предусмотренные главой второй Конституции (регулирует вопросы гражданства и основных прав и свобод человека).¹²

Хотя в Грузии отсутствуют специализированные административные суды, полномочия судов, рассматривающих дела о законности нормативных правовых актов, по сути, не ограничены ни по уровням управления, ни по субъектам. Лишь вопросы определения конституционности таких актов не входят в их компетенцию. Круг лиц, обращающихся в суд по административным делам по оспариванию законности нормативных правовых актов, четко не обозначен, а значит, тоже не ограничен.

В Литве вопросы оспаривания законности нормативных правовых актов регулируются Законом от 14 января 1999 г. «О производстве по административным делам». С заявлением, содержащим просьбу о расследовании соответствия нормативного административного акта (или его части) закону или нормативному акту Правительства, в административный суд вправе обращаться члены Сейма, контролеры Сейма по защите прав детей, по равным возможностям, должностные лица Государственного контроля, осуществляющие надзор за деятельностью самоуправления, представители Правительства, суды общей компетенции и специализированные суды, прокуроры и ассоциации профессионального самоуправления, учрежденные для выполнения публичных функций.¹³

Компетенция Конституционного Суда определена ст. 102 Конституции Литовской Республики. Он принимает решение о соответствии законов и других актов Сейма Конституции, а актов Президента Республики и Правительства – Конституции или законам.¹⁴

Таким образом, возбуждать производство об определении законности нормативных правовых актов физические и юридические лица не могут. Этим правом наделены только депутаты Сейма и другие уполномоченные должностные лица и государственные органы, включая суды. Оспариванию подлежат подзаконные акты, которые проверяются не только на соответствие закону, но и нормативным правовым актам Правительства.

Особенности производства по данной категории дел закреплены и Кодексом административного судопроизводства Украины. По правилам ст. 171 на соответствие закону обжалуются нормативно-правовые акты Кабинета Министров Украины, постановления Верховной Рады Автономной Республики Крым, на соответствие закону и правовым актам высшей юридической силы – нормативные правовые акты министерств, других центральных органов ис-

полнительной власти, Совета министров Автономной Республики Крым,¹⁵ местных государственных администраций, органов местного самоуправления, других субъектов властных полномочий. Право обжаловать нормативно-правовой акт имеют лица, относительно которых он применен, а также лица, которые являются субъектами правоотношений, в которых он будет применен. По ст. 171-1 рассматриваются дела о законности (кроме конституционности) постановлений Верховной Рады, указов Президента Украины. Нормативно-правовые акты этих субъектов обжалуются в Высший административный суд Украины, для чего в нем создается отдельная палата.¹⁶

В полномочия Конституционного Суда входит проверка конституционности законов и иных правовых актов Верховной Рады, актов Президента и Кабинета Министров Украины, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым, и не относятся вопросы о законности актов органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым и органов местного самоуправления, иные вопросы, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции (ст. 13, 14 Закона «О Конституционном Суде Украины»).¹⁷

Итак, по законодательству Украины полномочия Конституционного Суда и административных судов (в качестве них выступают суды общей юрисдикции, рассматривающие дела в порядке административного судопроизводства) четко разграничены, поскольку первый проверяет только конституционность нормативных правовых актов высших органов власти. Административные суды проверяют акты на соответствие закону или актам более высокой юридической силы и не только высших органов власти, но и центральных исполнительных органов, органов местного управления. Субъектами обращения могут быть любые лица – физические и юридические лица, государственные органы, органы местного самоуправления.

В России оспаривание конституционности законов и иных нормативных правовых актов осуществляется органами конституционной юстиции. В соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ: а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Федерации.¹⁸

Порядок рассмотрения административных дел установлен Кодексом административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и суд автономного

¹¹Административно-процессуальный кодекс Грузии от 23 июля 1999 г. //Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 332, 333.

¹²Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. //http://www.uznal.org/constitution.php?text=Geor-gia&language=r. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

¹³Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. «О производстве по административным делам» // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 504.

¹⁴Конституция Литовской Республики от 25 октября 1992 г. //http://worldconstitutions.ru/?p=115. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

¹⁵Содержание статьи Кодекса Украины приводится безотносительно к реальному нахождению Крыма в составе Российской Федерации.

¹⁶Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 652, 653.

¹⁷Закон Украины от 16 октября 1996 г. «О Конституционном Суде Украины» // http://ko-deksy.com.ua/ka/o_konstitucionnom_sude_ukrainy.htm. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

¹⁸Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 2009. 21 января.

округа рассматривают в качестве суда первой инстанции административные дела об оспаривании нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов муниципальных образований (ст. 20).

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции административные дела: 1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры, Следственного комитета, Судебного департамента при Верховном Суде, Центрального банка, Центральной избирательной комиссии, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций; 2) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (ст. 21).

Особенности производства об оспаривании нормативных правовых актов регулируются главой 21 Кодекса. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы. Таким же правом обладают общественные объединения в части защиты прав, свобод и законных интересов всех членов данного общественно-общественного объединения в случае, если это предусмотрено федеральным законом. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта РФ или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции, Президент, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти и высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти), орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, наруша-

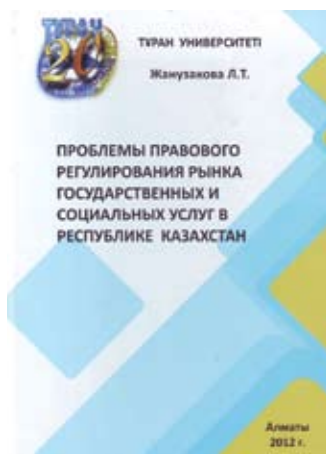
ет их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан. С административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ не действующим полностью или в части вправе обращаться Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ, избирательная комиссия муниципального образования, полагающие, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает избирательные права или право на участие в референдуме граждан РФ либо компетенцию избирательной комиссии (ст. 208).¹⁹

Таким образом, как и в других странах постсоветского пространства, в России проверка конституционности нормативных правовых актов не входит в компетенцию судов при рассмотрении административных дел. Кроме того, здесь отсутствуют специализированные административные суды, а их функции осуществляют суды общей юрисдикции. Круг субъектов, имеющих право оспаривать законность нормативных правовых актов, тоже достаточно широк и в отношении госорганов четко определен.

Если говорить о последствиях решений административных судов, то в указанных странах в случае выявления противоречия нормативного правового акта закону, акт признается полностью или частично недействительным и утрачивает свою юридическую силу, что влечет за собой запрет на применение такого акта либо автоматическую отмену. Как правило, такие правовые последствия наступают только с момента вступления в силу решения административного суда. Если в Кодексе Азербайджана специально оговорено, что признание акта недействительным (он признается недействительным с момента его вынесения) не является основанием для признания недействительными вступивших в законную силу решений суда и административных актов, не подлежащих обжалованию, а также для возобновления производства по этому вопросу, то в Армении, помимо общего порядка неприменения обратной силы закона, возможны исключения из общих правил. Так, нормативный правовой акт может быть признан недействительным с момента вступления в силу данного акта, если непринятие такого определения может повлечь тяжелые последствия для общества и государства. Суд может отложить срок утраты юридической силы нормативного правового акта, признанного недействительным, если сочтет, что утрата силы на момент вступления в

¹⁹Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст.1391.





силу определения суда неизбежно приведет к возникновению таких упущений в правовом регулировании, которые отменой этого акта причинят вред устанавливаемой в данный момент правовой безопасности. Однако отложение срока утраты юридической силы не может превышать трех месяцев.²⁰

В России в случае признания судом нормативного правового акта недействующим полностью или в части, если выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий акт, признанный не действующим полностью или в части (п. 4 ст. 216 Кодекса).

В Казахстане, несмотря на наличие специализированных административных судов, они рассматривают только дела об административных правонарушениях. Административные дела по оспариванию законности нормативных правовых актов рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам гражданского судопроизводства, а именно главы 30 ГПК.

В соответствии со ст. 298 ГПК гражданин или юридическое лицо, на которых распространяется действие нормативного правового акта, считающие, что принятым и опубликованным в предусмотренном законом порядке нормативным правовым актом нарушаются их права и законные интересы, гарантированные Конституцией и законами Республики Казахстан, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в отдельной части. Право обращаться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта незаконным принадлежит также прокурору в случае отклонения протеста на несоответствующий закону нормативный правовой акт органом или должностным лицом, издавшим незаконный нормативный правовой акт, либо вышестоящим органом или должностным лицом.

Решение суда, которым нормативный правовой акт полностью или в отдельной его части признан несоответствующим закону и недействующим, обязательно для государственного органа или должностного лица, принявшего этот акт. Решение обязательно для неопределенного круга

лиц, на права и свободы, законные интересы которых распространялось действие оспариваемого подзаконного акта. Решение суда о соответствии или несоответствии нормативного правового акта законам имеет преюдициальную силу. Законность подзаконного нормативного правового акта может быть оспорена вновь другими гражданами или юридическими лицами только в той его части, которая ранее не проверялась в судебном порядке (ст. 301).²¹

В юридической литературе высказывались мнения о наделении судов общей юрисдикции правом определения конституционности нормативных правовых актов, в т.ч. правом нуллификации законов. К. Жалмуханбетов предлагал даже создать при Верховном Суде Конституционную палату по рассмотрению исков о соответствии Конституции актов государственных органов с правом обращения в суд только Председателя Сената и судей.²²

В настоящее время проверка конституционности нормативных правовых актов возложена на Конституционный Совет, который по обращению Президента РК, Председателя Сената, Председателя Мажилыса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра рассматривает на соответствие Конституции Республики до подписания Президентом принятые Парламентом законы, постановления Парламента и его Палат, а также рассматривает обращения судов в случаях, установленных ст. 78 Конституции (ст. 72 Конституции РК). Суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным (ст. 78).²³

Поэтому наделение Верховного Суда правом рассматривать на конституционность законы и иные нормативные правовые акты центральных органов государства будет неизбежно дублировать полномочия Конституционного Совета, приведет к созданию двух параллельных систем конституционного

²¹Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. // Ведомости Парламента РК. 2015. № 20-VI. Ст.114.

²²Жалмухамбетов К. Настоящий суд – независимый суд // Казахстанская правда. 2000. 22 сентября.

²³Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. // Ведомости Парламента РК. 1996. № 4. Ст. 217; 1998. № 20. Ст. 245; 2007. № 10. Ст. 68; 2011. № 3. Ст. 29 (Конституционной реформой 2017 г. внесены изменения в компетенцию Президента РК в этой сфере – Ред.).

²⁰Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики; Кодекс административного судопроизводства Республики Армения // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. С. 58, 118, 119.

контроля. Было бы правильнее вести речь о более активном использовании судами всех уровней своего права обращения в Конституционный Совет. «Только в условиях обязательного обращения в орган конституционного контроля при малейших сомнениях в конституционности законов и других нормативных правовых актов можно гарантировать реальную защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина».²⁴

При этом суды должны получить право обращаться в Совет не только по вопросу об оспаривании конституционности нормативных правовых актов, но и об официальном толковании норм Конституции.

Выдвигалась также идея о предоставлении Верховному Суду права обращаться в Конституционный Совет о признании неконституционности закона или иного нормативного акта.²⁵

Право обращения в Конституционный Совет о признании неконституционными законов и иных актов уже закреплено действующей Конституцией, причем не только за Верховным Судом, но и судами любого уровня. Придание этого права только высшему звену судебной системы будет шагом назад.

В то же время право обращения судов в Конституционный Совет ограничено рамками ст. 78, т.е. оно возникает лишь в том случае, если суд усмотрит, что данный закон или иной нормативный правовой акт ограничивает конституционные права человека и гражданина. Если речь идет о противоречиях закона другим разделам Конституции, то обращаться в Совет он не вправе.

Очевидно, автор данной идеи имел в виду право обращения в порядке предварительного контроля, т.е. когда закон принят Парламентом, но еще не подписан Президентом. Словом речь идет о наделении Верховного Суда правами, аналогичными правам Президента, Премьер-Министра, Председателей Палат и одной пятой депутатов Парламента. Однако здесь возникает опасность другого рода – нагрузка высшего звена судебной системы несвойственными ему функциями и отвлечение его от основной работы. Парламент работает в сессионном режиме круглый год и принимает за этот период несколько десятков законов и постановлений. Если все из них Верховный Суд начнет рассматривать на предмет их конституционности для подготовки внесения обращений в Конституционный Совет, то трудно даже назвать все возможные трудности. Излишне говорить о проблематичности рассмотрения нормативных правовых актов иных государственных органов в порядке предварительного контроля. Одновременно встает вопрос о значительном расширении аппарата Верховного Суда в плане обеспечения квалифицированными кадрами по всем отраслям законодательства, что неизбежно повлечет за собой дополнительные финансовые и материальные затраты.

Таким образом, хотя компетенция Конституционного Совета и судов общей юрисдикции в части оспаривания нормативных правовых актов вроде бы и разграничена (суды не вправе рассматривать их на соответствие Конституции), суды в орган конституционного контроля обращаются, в основном, с представлениями о признании неконституционными законов. Во многом это обусловлено тем, что вопросы правосубъектности физиче-

ских и юридических лиц, их гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности регулируются именно на уровне законов. Вместе с тем, нормативные правовые акты местных представительных и исполнительных органов в большинстве своем также затрагивает интересы местного населения. Однако оспаривание их конституционности судами почти не осуществляется, равно как и в отношении применяемых подзаконных актов других государственных органов.

Сами же государственные органы, кроме прокуроров, оспаривать законность подзаконных нормативных правовых актов в случае нарушения прав и свобод физических и юридических лиц не вправе. Они могут обращаться в суд только в случае нарушения прав самого государственного органа. Ведь до сих пор в Казахстане дела, имеющие публично-правовой характер, продолжают рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства. Несмотря на наличие специализированных административных судов, административные дела отнесены к компетенции судов общей юрисдикции, кроме дел об административных правонарушениях.

В этой связи необходимо ускорить принятие в Казахстане Административного процессуального кодекса, проект которого уже был разработан, четко разграничить подсудность административных дел между судами общей юрисдикции и административными судами. Кроме того, учитывая достаточную загруженность Конституционного Совета при небольшой численности его состава и небольшом аппарате, следует подумать о возложении на суды права самостоятельно определять конституционность нормативных правовых актов местных представительных и исполнительных органов.

Л.Т. Жанұзақова: Нормативтік құқықтық актілерді даулау: посткеңестік елдердің заңнамаларын салыстырмалы талдау.

Мақалада нормативтік құқықтық актілерді даулау жөніндегі істерді қарастыру бойынша Қазақстандағы және посткеңестік кеңістіктегі басқа да елдердің конституциялық бақылау және сот органдарының өкілеттіктеріне салыстырмалы талдау жасалған. Заңнаманы жетілдіру бойынша: соттарға жергілікті басқару органдары актілерінің конституциялылығын жеке дара анықтауға, Конституцияны ресми түсіндіру мәселелері бойынша Конституциялық Кеңеске жүгінуге құқық беру туралы, әкімшілік соттарға нормативтік құқықтық актілердің заңдылығын даулау туралы істерді қарауға құқық беру туралы ұсыныстар енгізілген.

Түйінді сөздер: әкімшілік юстиция, әкімшілік сот ісін жүргізу, конституциялылық, нормативтік құқықтық акт, процессуалдық, сот, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының актілері, конституциялық бақылау.

L. Zhanuzakova: Contesting regulatory legal acts: a comparative analysis of the post-Soviet countries' legislation.

The research paper gives a comparative analysis of authorities of constitutional control bodies and the courts in Kazakhstan and other post-Soviet countries to consider cases on contesting regulatory legal acts. The proposals are made on improvement of the legislation: on transferring to court the right to determine the constitutionality of acts of local authorities, appeals to the constitutional Council concerning official interpretation of the Constitution, on granting the administrative courts the right to consider cases on challenging the lawfulness of regulatory legal acts.

Keywords: administrative justice, administrative proceedings, the constitutionality, regulatory legal act, procedure, the court.

²⁴Мами К. Взаимодействие Конституционного Совета с судами // http://online.zakon.kz /Document/?doc_id=31577653#pos=1;-299. Дата обращения 8 ноября 2016 г.

²⁵Суды и их роль в укреплении государственной независимости. Материалы международной научно-практической конференции (15-16 марта 2001 г.). Астана. 2001. С. 274.

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫХ СТАНДАРТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ



Т. Э. РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,
профессор кафедры финансового
права МГЮА имени О.Е.Кутафина, д.ю.н.



А. Г. ГУЗНОВ,
заслуженный юрист РФ, доцент кафедры финансового
права МГЮА имени О.Е. Кутафина, д.ю.н.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием различных сегментов финансового рынка в разных странах. Отмечается, что на современном этапе большое значение в развитии национального законодательства, имеют международно-признанные стандарты регулирования и осуществления надзора на финансовом рынке, принимаемые различными международными организациями. Дается характеристика международно-признанных стандартов регулирования банковского сектора, рынка ценных бумаг, страхового сектора, сектора негосударственных пенсионных накоплений, сектора платежных систем и рыночной инфраструктуры. Проводится сравнительный анализ указанных стандартов, выделяются их общие черты.

Ключевые слова: финансовый рынок, регулирование финансового рынка, надзор на финансовом рынке, международные стандарты регулирования финансового рынка, международные стандарты надзора на финансовом рынке, мягкое право, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация Комиссий ценных бумаг (IOSCO), Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS), Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре (CPMI), Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями (IOPS).

Товарное производство длительное время было основным фактором развития экономики. Но для товарного производства финансовый рынок был и остается сопутствующим фактором: он существует как определенный набор услуг, связанный с возможностью платежа или кредита, страхования или обеспечения сохранности временно свободных денежных средств.

Товарное производство обращается на финансовый рынок, когда требуется привлечь недостающую для развития ликвидность, или застраховать имущество или риски, и т.д. Однако в постиндустриальной экономике финансовый рынок из прислуги системы производства вырос в самостоятельную систему, существующую наряду с производственным сектором, имеющую свои специфические механизмы изменений, способные оказывать как позитивную, так и негативную роль на производство и иные сферы экономической жизни.

Многие исследователи сходятся во мнении, что современная экономика является финансовой экономикой. Так, авторы коллективного труда «Политическое измерение мировых финансовых кризисов» отмечают, что именно финансовая система «выступает главным объектом регулирования со стороны государства».¹

Необходимо отметить, что современный финансовый рынок – сложное, многоуровневое, многоинституциональное, многопродуктовое образование, занимающее важное место в системе общественного воспроизводства как механизм перераспределения общественного богатства, распределения рисков, информации о рисках и т.д. Степень сложности финансового рынка определяет цели и методы регулирования, проведения финансовой политики во всех ее аспектах, которая должна сочетать в себе экономические, информационные и правовые методы, усложняясь по мере усложнения самого рынка.

Если ориентироваться на институты, действующие на финансовом рынке, и услуги, предоставляемые этими институтами, то можно выделить следующие сектора финансового рынка:

- 1) банковский сектор;

¹ Политическое измерение мировых финансовых кризисов. Феноменология, теория, устранение / коллектив авторов. М.: Научный эксперт, 2012. С. 220.

- 2) сектор ценных бумаг и производных финансовых инструментов;
- 3) страховой сектор;
- 4) сектор коллективных инвестиций, включая негосударственные пенсионные фонды;
- 5) сектор микрофинансирования;
- 6) сектор платежных услуг;

Кроме того, выделяются инфраструктурные организации финансового рынка и лица, обслуживающие финансовый рынок.

Национальные государства, принимая законы, регулирующие узаконенные сектора финансового рынка, во многом ориентируются на международно-признанные стандарты регулирования и надзора на финансовом рынке, которые принимались рядом международных организаций. В настоящее время разработкой таких международных стандартов занимаются многочисленные международные организации и объединения, не являющиеся организациями. Среди них выделяются: «Группа 20», Совет по финансовой стабильности, ОЭСР, МВФ, Всемирный банк, Банк международных расчетов, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация комиссий по ценным бумагам, Международная ассоциация органов страхового надзора, Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями, Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре, Комитет по международным стандартам финансовой отчетности, и т.д.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Основным органом международного сотрудничества органов банковского регулирования и надзора является Базельский комитет по банковскому надзору, созданный в качестве реакции на произошедшее в 1974 г. банкротство крупного банка «Херштадт», немецкого по происхождению, но международного по своему присутствию. Тогда надзорные ведомства ряда крупнейших стран пришли к выводу о необходимости координировать усилия и подходы при осуществлении банковского надзора. В 1974 г. был создан Комитет Кука. Этот Комитет в следующем, 1975, г. был преобразован в Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов (Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements).² Базовым документом БКБН являются принятые в 1997 г. «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (Core Principles for Effective Banking Supervision).³ В октябре 2006 г. на Международной конференции органов банковского надзора в Мексике была одобрена обновленная версия основополагающих принципов,⁴ которая содержит 25 принципов, подразделяемых на 7 групп.⁵ Новое обновление основополагающих принципов произошло в 2012 г., когда был учтен опыт мирового финансового кризиса 2008 г.⁶ На сегод-

няшний день документ содержит 29 принципов, которые подразделены на две большие подгруппы. В первой подгруппе содержатся положения, касающиеся полномочий и обязанностей органов, осуществляющих банковский надзор (первые 13 принципов). Указанные принципы закладывают основы осуществления банковского надзора. Вторая группа принципов закрепляет подходы к пруденциальному регулированию и требования, предъявляемые к банкам (принципы с 14 по 29).

Основополагающие принципы банковского надзора «представляют собой методологическую основу при проведении в странах как внутренней, так и внешней оценки состояния банковской системы в целом и организации банковского надзора в частности и способствуют пониманию кредитными организациями в лице их собственников и руководителей сути и содержания предъявляемых к ним со стороны надзорных органов пруденциальных требований». Основополагающие принципы можно назвать своеобразной конституцией банковского надзора, на основе которого может строиться работа по имплементации иных руководящих документов в области банковского надзора, связанных с управлением рисками, поддержанием уровня достаточности капитала (прежде всего таких как «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: уточненные новые подходы» (Базель II)⁸ и «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы» (Базель III)⁹.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ НАДЗОРА НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

Международные принципы в области надзора на рынке ценных бумаг разрабатывает и внедряет Международная организация Комиссий ценных бумаг (IOSCO), которая является международной организацией, объединяющей регуляторов ценных бумаг. IOSCO развивает и способствует имплементации международно-признанных стандартов для регулирования ценных бумаг. Организация была основана в 1983 г. Ее члены регулируют более чем 95% рынков ценных бумаг в мире в более чем в 115 юрисдикциях; регуляторы ценных бумаг на развивающихся рынках составляют 75% его членов.¹⁰

В 2002 г. был принят Многосторонний меморандум о взаимопонимании по вопросам консультаций и сотрудничества, а также обмена информацией IOSCO. Причиной подписания данного документа стала расширяющаяся международная деятельность на рынках ценных бумаг и производных финансовых инструментов и возникающая в связи с этим необходимость взаимного сотрудничества и консультаций между членами IOSCO в целях соблюдения и обеспечения выполнения нормативно-правовых актов по ценным бумагам и производным финансовым инструментам. Меморандум во многом призван обеспечить взаимодействие национальных органов надзора на рынке ценных бумаг по обмену информацией, в том числе по вопросам операций с ценными бумагами.

В 2010 г. IOSCO принимает документ под названием «Цели и Прин-

²См. подробнее: Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации. Дисс. ... д.ю.н. М., 2012. с. 181-201. См. также: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г., Шамраев А.В. Банковское право для экономистов. Учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 97-100.

³<http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>. Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 10.11.2016 г.

⁴<http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>.

⁵Подробнее см.: Рождественская Т.Э. Указ. дисс. С. 194-195. Также: Симановский А.Ю. Базельские принципы эффективного банковского надзора: издание второе // Деньги и кредит, 2007. № 1 С. 20-30; № 2 С. 11-22; №3. С.18-25.

⁶<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

⁷Рождественская Т.Э. Указ. дисс. С. 199-200.

⁸Русский перевод: <http://www.cbr.ru/today/ms/bn/Basel.pdf>. О данном соглашении см.: Гузнов А.Г. Правовые проблемы имплементации Базеля II в России // Законодательство. 2008. № 8.

⁹Русский перевод: <http://cbr.ru/search/print.asp?File=/today/ms/bn/basel.htm>. О данном соглашении см.: Гузнов А.Г. Правовые аспекты «Базеля III» как международно-признанной системы мер предупреждения финансовых кризисов // Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков. Сборник статей. Под ред. С.А. Голубева. М.: Лум, 2013.

¹⁰http://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco.

ципы регулирования рынка ценных бумаг»,¹¹ содержащий стандарты регулирования рынка ценных бумаг. Этот документ был признан G20 и Форумом финансовой стабильности как содержащий соответствующие стандарты в области регулирования рынка ценных бумаг. Данный документ служит основанием для оценки сектора ценных бумаг, которые проводятся в рамках Программ Оценки Финансового сектора (FSAPs) Международным валютным фондом и Всемирным банком. Основные цели разработки и внедрения документа указаны во введении и состоят в следующем:

- 1) защита инвесторов;
 - 2) обеспечение того, чтобы рынки были справедливы, эффективны и прозрачны;
 - 3) снижение системного риска.
- Документ содержит 38 принципов, которые объединены в следующие 10 групп¹²:
1. Принципы, относящиеся к деятельности регулятора (1-8);
 2. Принципы саморегулирования (9);
 3. Принципы, связанные с выполнением требований законодательства о ценных бумагах (10-12);
 4. Принципы сотрудничества при осуществлении регулирования (13-15);
 5. Принципы, относящиеся к эмитентам (16-18);
 6. Принципы, относящиеся к деятельности аудиторов, кредитных рейтинговых агентств и других оказывающих информационные услуги лиц (19-23);
 7. Принципы, относящиеся к деятельности фондов коллективно инвестирования и хедж-фондов (24-28);
 8. Принципы, относящиеся к рыночным посредникам (29-33);
 9. Принципы для биржевого рынка ценных бумаг (34-37);
 10. Принципы, относящиеся к клиринговой и расчетной деятельности (38).

Стандарты, принятые IOSCO, ориентируют национальные органы надзора на рынке ценных бумаг на поддержание уровня сотрудничества, необходимого для осуществления эффективного надзора, прежде всего в сфере обмена информацией, а также определяют ориентиры для национальных органов надзора в сфере регулирования самого рынка ценных бумаг, основных его участников, организаций инфраструктуры рынка ценных бумаг. Также, как и в банковском секторе, IOSCO регулярно проводит оценку уровня имплементации данных принципов в национальных юрисдикциях.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАХОВОГО НАДЗОРА

Международно-правовые принципы в области страховой деятельности разрабатывает и поддерживает Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS) (далее – МАОСН), которая является добровольной членской организацией органов страхового надзора и регуляторов из более чем 200 юрисдикций. МАОСН создавалась для содействия в осуществлении эффективного и глобально последовательного надзора за страховой отраслью с целью развития, безопасности и стабильности страховых рынков, стабильности финансовых рынков в целом, а также защиты страхователей.

МАОСН была основана в 1994 г. и отвечает за разработку международно-признанных принципов и стандартов в сфере надзора за страховой отраслью и оказания содействия в их применении. Кроме того, МАОСН является площадкой, на которой ее члены обмениваются опытом в сфере регулирования страхового рынка и осуществления страхового надзора. Существенным плюсом является то, что члены МАОСН могут в рамках организации общаться с наблюдателями, представляющими международные институты, профессиональные ассоциации и страховые и перестраховочные компании, а также консультантами и другими специалистами.

Основополагающий документ МАОСР – это опубликованные 1 октября 2011 г. «Основные принципы страхования, стандарты, руководства и методология оценок»,¹³ который в дальнейшем претерпевает некоторые изменения.¹⁴ Указанный документ состоит из введения и основной части – «Методологии оценки».

Во введении обосновывается необходимость выработки основных принципов страхования (далее – ОПС), а также их объем и сфера охвата (распространения).

В основной части «Методологии оценки» подробно описывается каждый из 26 принципов и дается методология их применения.

Первые три принципа устанавливают цели, полномочия, обязанности надзорного органа, требования, предъявляемые к его деятельности, а также требования в отношении информационного обмена и соблюдения конфиденциальности (ОПС 1 «Цели, полномочия и обязанности надзорного органа»; ОПС 2 «Надзорный орган»; ОПС 3 «Информационный обмен и требования конфиденциальности»).

Следующие 5 принципов (ОПС 4 «Лицензирование», ОПС 5 «Пригодность лиц», ОПС 6 «Изменения в контроле и портфельные передачи», ОПС 7 «Корпоративное управление», ОПС 8 «Управление рисками и внутренние контрольные процедуры») определяют требования к создаваемой страховой компании; квалификационные требования к руководителям и членам Совета директоров, а также учредителям страховой компании; требование получения разрешения надзорного органа при продаже (или иной замены собственника) акций (долей) страховой компании, когда новый собственник (юридическое или физическое лицо) прямо или косвенно, самостоятельно или солидарно начнет осуществлять контроль над страховщиком; а также требования к структуре корпоративного управления, предусматривающие, в том числе, наличие системы управления рисками и службу внутреннего контроля.

Принципы с 9 по 11 (ОПС 9 «Обзор и отчетность по надзору», ОПС 10 «Превентивные и корректирующие меры», ОПС 11 «Обеспечение исполнения обязательств») закрепляют методы страхового надзора, в том числе акцентируют внимание на необходимости наделения надзорного органа полномочием принимать меры воздействия в отношении страховых компаний для предотвращения негативных процессов, а также меры в отношении страховой компании, допустившей нарушения).

12 принцип (ОПС 12 «Ликвидация и выход с рынка») определяет варианты для выхода страховых компаний с рынка, в том числе подходы к вопросам несостоятельности (банкротства). При этом приоритетными являются защита прав страхователей.

Принципы с 13 по 20 устанавливают стандарты и требования к ведению страховыми компаниями страховой деятельности и управ-

¹¹<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf> //.

¹²Принципы официально не переводились на русский язык и не публиковались в Российской Федерации.

¹³Публикация доступна на веб-сайте МАОСН www.iaisweb.org.

¹⁴Изменения в стандарт 9 (ОПС 9) были внесены 12 октября 2012 г.; в стандарт 22 (ОПС 22) – 19 октября 2013 г.

лению рисками (ОПС 13 «Перестрахование и другие формы передачи риска»; ОПС 14 «Оценка»; ОПС 15 «Инвестиционная деятельность»; ОПС 16 «Управление рисками предприятия в целях обеспечения платежеспособности»; ОПС 17 «Достаточность капитала»; ОПС 18 «Посредники»; ОПС 19 «Ведение бизнеса»; ОПС 20 «Публичное раскрытие информации»).

21 и 22 принципы (ОПС 21 «Меры противодействия мошенничеству в страховании»; ОПС 22 «Борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма») устанавливают меры противодействия мошенничеству в страховой сфере и стандарты по борьбе с легализацией средств, полученных незаконным путем, в страховой сфере.

Надзор за страховыми группами регулируются 23 принципом (ОПС 23 «Надзор на уровне группы компаний»). Оставшиеся три принципа посвящены макропруденциальному наблюдению и страховому надзору (ОПС 24), взаимодействию и координации работы в надзорной деятельности (ОПС 25), а также трансграничному сотрудничеству и координации работы по управлению кризисными ситуациями (ОПС 26).

Во введении подчеркиваются особенности страховой отрасли и вызовы, которые стоят в этой связи перед органом страхового надзора. Страховая деятельность – покрытие рисков для экономических, финансовых и корпоративных предприятий и домашних хозяйств – имеет различия и сходства по сравнению с другими финансовыми секторами. Отличие страхования от большинства финансовых продуктов, заключается, во-первых, в сторнировании производственного цикла, поскольку страховые премии собираются, когда контракт заключен, а требования предъявляются только при наступлении страхового случая. Страховщики являются прямыми посредниками в отношении рисков. Они управляют этими рисками путем диверсификации и объединения рисков, дополняя этот процесс целым рядом других методов. Вторым отличием является то, что в страховании помимо бизнес-рисков (рыночные, кредитные риски, риски ликвидности и операционные риски от их инвестиций и финансовых операций, включая риски, связанные с несоответствиями между активами и пассивами) существуют так называемые «технические» риски, которые относятся к актуарным и/или статистическим расчетам, используемым в оценке обязательств и других рисков, связанных с такими обязательствами. В-третьих, страхование предлагает такие продукты, как страхование жизни, которые наряду со сберегательными компонентами и пенсионными продуктами, обычно управляются с точки зрения долгосрочной перспективы. Поэтому система регулирования и надзора должна рассматривать и учитывать все эти риски. Кроме того, регулятор должен рассматри-

вать растущее присутствие на рынке страховых групп и финансовых конгломератов, а также финансовую конвергенцию.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ

Международные стандарты в области пенсионных накоплений и надзора за негосударственными пенсионными фондами разрабатывает Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями (International Organisation of Pension Supervisors – IOPS), которая является независимым международным органом, представляющим тех, кто участвует в наблюдении за частными пенсионными системами. В настоящее время в составе IOPS 83 члена и наблюдателя, представляющие 73 страны и территории.¹⁵

Задачей IOPS является обобщение наилучшей надзорной практики в сфере частных пенсионных накоплений и выработка рекомендаций с целью предотвращения негативных явлений в указанном секторе финансового рынка, а также улучшения качества надзора за негосударственными пенсионными фондами.

Для реализации этой задачи IOPS разрабатывает и принимает документы, представляющие собой своды рекомендаций, предназначенные для надзорных органов национальных юрисдикций. Основопологающим является разработанный и принятый в 2006 г. документ под названием «The IOPS Principles of Private Pension Supervision» («Принципы надзора IOPS за частными пенсиями»).¹⁶ Указанный документ был частично переработан в 2010 г. В этом же 2010 г. был принят другой документ: «Methodology for IOPS Principles of Private Pension Supervision» («Методология для принципов надзора IOPS за частными пенсиями»),¹⁷ который содержит подробное описание критериев соблюдения Принципов IOPS.

Указанными документами определяется цель надзора за частными пенсиями, которая заключается в защите интересов членов и бенефициаров пенсионного фонда путем обеспечения финансовой стабильности, безопасности и хорошего управления пенсионных фондов. Надзор за пенсиями включает в себя надзор (контроль) за пенсионными учреждениями, а также принуждение к строгому соблюдению предписаний, касающихся структуры и управления пенсионных фондов с целью стимулирования хорошего функционирования пенсионного сектора. Достижение стабиль-

¹⁵<http://www.iopsweb.org//>.

¹⁶<http://www.iopsweb.org/principlesandguidelines> Документ на русский язык не переведен.

¹⁷Там же.



ности внутри пенсионного сектора является значимым для обеспечения стабильности финансовой системы в целом (например, инвестиции, сделанные пенсионными фондами, оказывают сильное влияние на реальную экономику многих стран). Надзор за пенсиями должен подразумевать финансовые инновации.

Принципы IOPS состоят из введения, в котором обосновывается необходимость выработки основных принципов надзора за частными пенсиями, а также их сферы охвата (распространения).

В основной части Принципов IOPS подробно описывается каждый из 10 принципов и дается методология их применения.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

Международно-правовые подходы регулирования национальных платежных систем представляют собой набор рекомендаций, наилучших практик, принимаемых прежде всего Комитетом по платежам и рыночной инфраструктуре (The Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI) (новое название с 2014 г., ранее – Комитет по расчетам и платежной системе), созданного в 1990 г. Управляющими центральными банками G10 в качестве одного из основных комитетов Банка международных расчетов (наряду с Базельским комитетом по банковскому надзору и Комитетом глобальной финансовой системы). В соответствии с положением о CPMI, комитет способствует безопасности и эффективности платежных, клиринговых, расчетных и им подобных систем, поддерживая таким образом финансовую стабильность в глобальной экономике. Комитет осуществляет мониторинг и анализирует платежные системы, как внутри, так и вне отдельных юрисдикций. Он также организует взаимодействие центральных банков в области надзора за платежными системами, по вопросам развития платежных систем и операционным вопросам.¹⁸

Отправной точкой деятельности Комитета можно считать опубликованную в 1985 г. «Красную книгу», представляющую собой детализированный обзор национальных платежных систем стран, входящих в G10. В 1990 г. группой экспертов под руководством Александра Ламфалусси был подготовлен отчет (доклад Ламфалусси), содержащий принципы для двусторонних и многосторонних трансграничных и мультивалютных неттинговых схем, а также структуру совместного наблюдения центральных банков стран Группы 10 за такими системами.

В дальнейшем стандарты, содержащиеся в докладе Ламфалусси, были детализированы и расширены в «Ключевых принципах для системно значимых платежных систем»¹⁹ (далее – Ключевые принципы), а также других документах Комитета. Ключевые принципы – один из основных международно-правовых документов в сфере функционирования платежных систем, определяющих подходы по регулированию тех из них, функционирование которых критически важно для всей экономики страны, так что разрушение одной из систем может вызвать шок для всей экономической системы.

В частности, Ключевые принципы определяют требования к системно значимым платежным системам, а также основные задачи соответствующего органа (центрального банка) по надзору за данными системами. В частности, центральный банк должен:

1) четко определить свои цели в области платежной системы и публично раскрыть (обнародовать) свою роль и политику в отношении

системно значимых платежных систем;

2) обеспечивать соблюдение Ключевых принципов системами, оператором которых он является;

3) осуществлять наблюдение за соблюдением Ключевых принципов системами, оператором которых он не является, и иметь для этого возможности;

4) сотрудничать с другими центральными банками и любыми другими национальными или иностранными органами власти в сфере применения Ключевых принципов для обеспечения безопасности и эффективности платежной системы.²⁰

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Первое исследование по сопоставлению стандартов было проведено Объединенным форумом трех международных объединений: БКБН, МОКЦБ и МАОСН в 2001 («Core principles cross-sectoral comparison»²¹).

Результаты этого исследования были проанализированы Ю.Б. Фогельсоном, который, в частности, отметил следующие совпадения: «Во-первых все стандарты требуют, чтобы у надзорных органов были весьма широкие полномочия по разнообразному вмешательству в деятельность финансовых организаций. Лицензирование, проведение проверок, применение принудительных мер, контроль за сменой собственников, определение политики и практики учета и отчетности – все эти формы вмешательства существенно ограничивают права финансовых организаций, причем это ограничение прав делегируется административному органу. Кроме того, надзорному органу предоставляется право самому устанавливать многочисленные требования к финансовым организациям. Во-вторых, все стандарты уделяют большое внимание необходимости оценки риска, которому подвергаются финансовые организации. (...) надзорный орган должен принимать свои решения не только на основе нормативных правил (нормативно-ориентированный надзор), но и на основании собственной оценки финансовых рисков. (...) ... в-третьих, вследствие наделяния надзорных органов такими широкими полномочиями по властному вмешательству в деятельность финансовых организаций с возможностью усмотрения стандарты утверждают жесткие требования к деятельности самих надзорных органов. Независимость, открытость и ответственность, работа по четко установленным и всем понятным правилам, обязанность отчитываться публично, наличие сотрудников, отвечающих высоким профессиональным и этическим требованиям, — все это, как мне представляется, и позволяет стандартам наделять надзорные органы их полномочиями».²²

Соглашаясь выводами, сделанными Ю.Б. Фогельсоном, необходимо также отметить следующие общие черты международных принципов надзора на различных сегментах системы финансового рынка:

1) надзор должен быть прежде всего эффективным, с необходимостью особого внимания к рискам, характерным для конкретного сектора;

2) орган надзора должен обладать необходимыми полномочиями для предупреждения реализации рисков, в том числе недобросовестного поведения, по применению различных мер (предупреждения и пресечения), а также наказаний к финансовым организациям и их руководителям;

3) орган надзора должен обладать независимостью, а также необ-

¹⁸<https://www.bis.org/cpmi//>

¹⁹«Ключевые принципы для системно значимых платежных систем» Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 23. Центральный банк Российской Федерации. 2007. // www.cbr.ru/publ/?PrID=prs&code=70 последний доступ 21.05.2016.

²⁰См.: там же. С. 9-10.

²¹<http://www.bis.org/publ/joint03.pdf>.

²²Фогельсон Ю.Б. Страхование право: теоретические основы и практика применения: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 536-544.

ходимыми ресурсами (прежде всего, финансовыми, но также компетентным персоналом) для осуществления своих функций;

4) орган надзора должен обладать необходимыми полномочиями по участию в международном сотрудничестве надзорных органов и, прежде всего, по обмену надзорной и иной информацией.

Вполне обоснован вопрос о юридической силе рассмотренных выше стандартов. Акты международных органов сотрудничества органов регулирования и надзора на финансовом рынке не относятся к международным договорам, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров,²³ они являются международными актами, причисляемыми к softlaw²⁴ («мягкому праву»). «Мягкое право» определяют как совокупность принципов и общих правил поведения, не имеющих обязательной юридической силы, но обладающих юридическим значением и направленных на достижение определенного практического результата.²⁵ Однако, по словам Дж. Нортон, такие документы имеют «юридическую значимость», которая выражается в «способности генерировать правовые нормы, затрагивать частные и публичные операции и влиять на процесс принятия решения компетентными органами банковского надзора».²⁶ П. Нобель приводит в своей книге определение международных стандартов, которое было дано Форумом финансовой стабильности: «в стандартах излагается то, что является наиболее общепринятым в качестве здоровых принципов и методов либо руководства к действию в той или иной сфере».²⁷ Сам же он дает такую характеристику международных стандартов в области финансов: «В области финансов международные стандарты представляют собой рекомендации и указания, призванные формировать и развивать финансовые системы отдельных государств. Международные стандарты издаются не отдельными государствами, а международными группами специалистов. (...) ...подобные стандарты представляют собой в некотором смысле предварительный этап разработки правовых норм, своеобразные проекты законов».²⁸

Следует особо отметить, что современные условия таковы, что если правовая система государства и его система финансового рынка остается невосприимчивой к указанным рекомендациям, не реализует их в законодательстве и практике, то весьма вероятным становится экономическое воздействие на такое государство и субъекты экономической деятельности, основной бизнес которых находится на территории этого государства. В частности, другими странами как

согласованно, так и индивидуально вводятся ограничения на трансграничные перемещения капитала и инфраструктуры, устанавливаются специальные так называемые страновые риски, предполагающие большую цену заимствований для субъектов такого государства, предусматриваются более строгие требования при открытии счетов субъектов экономической деятельности такого государства в банках иных государств и т. д.²⁹ Иными словами, кроме репутационных потерь (что само по себе имеет определенную цену), государство и его финансовый рынок может нести и прямые экономические убытки в случае не следования таким стандартам.

Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов: Ұлттық юрисдикциялардағы заңнамаларды дамытуда қаржы нарығындағы қадағалауды реттеу мен жүзеге асыратын халықаралық-мойындалған стандарттардың мәні.

Мақалада әртүрлі елдердегі қаржылық нарықтың түрлі сегменттерін құқықтық реттеумен байланысты мәселелер қарастырылады. Қазіргі кезеңде ұлттық заңнаманы дамытуда әртүрлі халықаралық ұйымдар қабылдаған қаржы нарығындағы қадағалауды реттейтін және жүзеге асыратын халықаралық-мойындалған стандарттар үлкен маңызға ие екендігі атап көрсетілген. Банк секторын, бағалы қағаздар нарығын, сақтандыру секторын, мемлекеттік емес зейнетақы жинағы секторын, төлем жүйесі мен нарықтық инфрақұрылым секторларын реттейтін халықаралық-мойындалған стандарттарға сипаттама беріледі. Аталған стандарттарға салыстырмалы талдау жасалады, олардың ортақ белгілерін бөліп көрсетеді.

Түйінді сөздер: қаржы нарығы, қаржы нарығын реттеу, қаржы нарығын қадағалау, қаржы нарығында реттеудің халықаралық стандарттары, жұмсақ құқық, банктік қадағалау жөніндегі Базель комитеті, Бағалы қағаздар жөніндегі комиссиялардың Халықаралық ұйымы (IOSCO), Сақтандыруды қадағалау органдарының Халықаралық ассоциациясы (IAIS), Төлем мен нарықтық инфрақұрылым жөніндегі Комитет (CPMI), Зейнетақы жинағын қадағалайтын органдардың Халықаралық ұйымы (IOPS).

T. Rozhdstvenskaya, A. Guznov: The value of the internationally recognized standards of regulation and supervision of financial market in the development of legislation in national jurisdictions.

The article deals with the legal regulation of different financial market segments in different states. It is noted that internationally recognized standards of regulation and supervision of financial markets adopted by international organisations are significant for the development of national legislation. Internationally recognized standards of regulation of banking sector, securities market, insurance market, private pension funds sector, payment systems sector and market infrastructure are characterized. Indicated standards are analysed and their common features are identified.

Key words: financial markets, regulation of financial markets, supervision of financial markets, international standards of regulation of financial markets, international standards of supervision of financial markets, soft law, Basel Committee on Banking Supervision, International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), International Association of Insurance Supervisors (IAIS), The Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI), International Organisation of Pension Supervisors (IOPS).

²³Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.), вступила в силу 27 января 1980 г. СССР присоединился к настоящей Конвенции Указом Президиума ВС СССР от 4 апреля 1986 г. N 4407-XI (с оговорками и заявлением). Ведомости Верховного Совета СССР, 1986 г., N 37, ст. 772.

²⁴Подробнее см.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 102-104; Он же. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 159-167; Hilgenberg H. A Fresh Look at Soft Law // European Journal of International Law. 1999. № 10. P. 499-515; Emmenegger S. The Basle Committee on Banking Supervision - A Secretive Club of Giants? The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform. Cambridge University Press, 2006. P. 235; Lee L. C. The Basel Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision // Virginia Journal of International Law. 1998. № 39. P. 1-31; M.Giovanoli. A new architecture for the Global Financial Market: Legal aspects of international standard setting/ - in: International monetary law: Issues for the New Millennium/ Editor by M.Giovanoli. - Oxford University Press Inc., NY., 2000. P. 33.

²⁵Senden L. Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? // Electronic Journal of Comparative Law. Vol. 9.1.2005. January // <http://www.ejcl.org/>. P. 23.

²⁶Цит. по: Ерпылева Н. Ю. Международное банковское право: теория и практика применения. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. С. 187.

²⁷Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 91.

²⁸Там же. С.91.

²⁹Подробнее см.: Гузнов А. Г. Правовые проблемы имплементации «Базеля II» в России // Законодательство. 2008. № 8.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ СОЗДАНИЯ УСТОЙЧИВОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В ЕАЭС И ЕС



М. А. САРСЕМБАЕВ,
д.ю.н., профессор (КГ «Болашак», г. Астана)

В статье анализируются правовые и экономические формы передачи, внедрения, распространения энергетических технологий, осуществления делового партнерства юридических лиц и граждан (физических лиц) Казахстана и других членов евразийской интеграции, которые реализуются в рамках Евразийского экономического союза и Европейского союза. Рассмотрен опыт Европейского союза по вопросам энергетики, который мог бы стать полезным для членов ЕАЭС в русле анализируемых форм сотрудничества между ними.

Ключевые слова: энергетика, право, партнерство, энергетические технологии, энергоэффективность, энергосбережение, инновация, концессионный договор, страны ЕАЭС, опыт Европейского союза.

Под термином «внедрение, передача технологии» понимается целый ряд процессов, в которых сходятся потоки «ноу-хау», раскрытого опыта, происходит передача оборудования для демонстрации и распространения наилучших энергетических технологий, адресатами которых могут быть правительства разных стран, финансовые учреждения, организации частного сектора, неправительственные организации, научно-исследовательские организации и университеты, физические лица. В процесс передачи входит процесс тренингового обучения пониманию, использованию и умению воспроизводить энергетические и другие технологии, умению приспособлять их к местным условиям, включать их в местные технологии. В мире исходят из того, что в широком понимании термин «передача» означает распространение, внедрение технологий и развитие технологического сотрудничества как между государствами, так и внутри самих стран. Процессы передачи технологий, в том числе энергетических, происходят между развитыми странами, с одной стороны, развивающимися странами и странами с переходной экономикой, с другой. Передача энергетических и иных технологий может происходить и между развитыми странами. В этот процесс передачи могут быть вовлечены развивающиеся государства и страны с переходной экономикой: они могут вступить в договорные правоотношения между собой.

Передача энергетических технологий осуществляется разными участниками такого процесса. Среди этих участников можно встретить акционеров, инвесторов, фирмы, проектирующие эти энергетиче-

ские технологии, собственники, поставщики-продавцы, покупатели-получатели и пользователи таких технологий, финансисты и доноры, правительства, международные специализированные учреждения, группы общин. Передача серьезных видов энергетических технологий часто происходит непосредственно между государственными учреждениями договаривающихся сторон. Вместе с тем потоки технологий, включая энергетические, завязаны на координации многих организаций, на сети поставок, на информационном обслуживании, на консультировании по вопросам бизнеса и финансовых действий.¹ Участники, играющие разные роли, нуждаются в партнерстве между собой в целях проведения более успешных передач технологий. Было бы целесообразно, чтобы правительства стран-членов ЕАЭС поощряли такие виды партнерства. Вот здесь хотелось бы обратить внимание на статью 63 Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан, с одной стороны, и Европейским Союзом и его государствами-членами, с другой стороны, от 21 декабря 2015 года,² озаглавленную как «Передача технологий», которая устанавливает: «Стороны соглашаются обмениваться мнениями и информацией о своем законодательстве и международной практике по охране и защите прав интеллектуальной собственности, затрагивающим передачу технологий. Это, в частности, включает обмен о мерах по содействию информационным потокам, развитию делового партнерства и заключению добровольных лицензионных и субподрядных договоров. Особое внимание уделяется условиям, необходимым для создания соответствующей благоприятной среды для передачи технологии в принимающих странах, в том числе таким вопросам, как обеспечение национальной правовой базы и развитие человеческого капитала». Вот этот, наработанный нами вместе с Европейским союзом опыт передачи технологий мы могли бы применять в рамках Евразийского экономического союза. При применении мер в отношении

¹Подр. см.: Родионов В. Г. Энергетика: проблемы настоящего и возможности будущего. М.: ЭНАС, 2010. – 352 с.; Перспективы технологий в области энергетики. Стратегии и сценарии. Париж (Франция): Международное энергетическое агентство, 2006. – 15 с.; Каирбеков Ж.К., Мылтыкбаева Ж.К., Джелдыбаева И.М. Гидропереработка бензиновой фракции угольного и нефтяного дистиллята на Mo, Co/Ni – катализаторах. В сборнике: Альтернативные источники сырья и топлива: тезисы докладов IV Международной научно-технической конференции «Аист-2013», 28-30 мая 2013 г., Минск, Беларусь. Минск: Институт химии новых материалов НАН Беларуси, 2013. С. 28.

²http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37496546#pos=1;-263. Здесь и далее материалы из источников в Интернете даны по состоянию на 17.10.2016 г.

передачи технологии законные интересы владельцев прав интеллектуальной собственности подлежат охране.

Было бы целесообразно разработать в Казахстане и других странах-членах ЕАЭС закон «Об экспорте-импорте, разработке и внедрении наилучших технологий в энергетике», который мог бы состоять из примерно следующих разделов: 1) разработка и внедрение бесплозивной энергетики, механизмов, которые вырабатывали бы электроэнергию за счет возобновляемых источников энергии; 2) участие в разработке технологий по функционированию глобальной солнечной энергетической системы; 3) совершенствование оборудования и технологий ветровой энергетики; 4) разработка технологий по внедрению бесконтактного высокочастотного резонансного электрического транспорта во всех сферах жизни взамен автомобильных и иных двигателей внутреннего сгорания; 5) качественное техническое улучшение подземных и подводных электрических кабельных линий с обеспечением максимальной безопасности для окружающей среды и постепенной заменой воздушных линий электропередач; 6) внедрение технологий с использованием реактивного тока (не активного), позволяющего создавать сверхдальние линии передач с низкими потерями; 7) разработка и внедрение нанотехнологических устройств передачи и хранения энергии; 8) использование нейросетевых технологий для повышения эффективности энергетических установок; 9) постепенное внедрение технологий беспроводной передачи электроэнергии.

Если обеспечить массовое использование нанотехнологий при передаче и хранении энергии, соединить их с устройствами сверхпроводимости, то можно существенно изменить существующую инфраструктуру электроэнергетических систем и кардинально повысить устойчивость и надежность работы таких систем. Если обычная маленькая нанотехнологическая флешка содержит в себе громадный объем информации, то и малые батарейки должны и могут содержать колоссальный объем энергии с последующим регулирующим расходом и заправкой. Нейросетевые технологии могут быть использованы в целях повышения эффективности энергетических установок.³ Более половины мирового рынка солнечной энергетики в настоящее время приходится на США, Китай и Японию. Страны ЕАЭС и ЕС должны присмотреться к технологическому опыту этих крупных ведущих государств.⁴ В свою очередь, страны ЕАЭС могли бы заимствовать накопленный странами ЕС опыт в сфере ветровой энергии. Учеными разработаны технологии возобновляемой энергии посредством получения метанола из углекислого газа, который не только загрязняет атмосферу, но и становится сырьем для энергетики.⁵ В Японии на одном из технических предприятий сумели передать электричество на достаточно большое расстояние, не используя проводов. Такая беспроводная технология передачи электроэнергии может дать немалый импульс к тому, чтобы получать электрическую энергию из околоземного космического пространства за счет преобразования солнечной энергии.⁶ Сегодня Россия может стать мировым лидером в

передовых технологиях ядерной энергетики четвертого поколения: о чем свидетельствует осуществление суперпроекта «Прорыв». С помощью оборудования американской компании «Emerson» на ГРЭС-1 города Экибастуза (Казахстан) внедрен программно-технический комплекс «Овация», которая обеспечивает управление технологическими процессами на автоматизированных 6-ти энергоблока.⁷

Но на пути развития и внедрения технологий возникают финансово-экономические барьеры, которые обычно связаны с нехваткой денежных средств на воплощение технологической идеи, которая может стоить порой очень дорого. Технологические барьеры возникают тогда, когда предложенные технические решения значительно сложны, затратны, но они могут быть преодолены при более эффективных технологиях. Технологии могут «пробуксовать» в своем движении при наличии законодательных барьеров: к примеру, в сфере энергетики России, Казахстана и других государств-членов ЕАЭС отсутствуют нормативные правовые акты, нормы которых регулировали бы поставку и продажу электричества в общей энергосистеме малыми и независимыми энергопроизводителями.

Отдельные достижения Казахстана, России и других государств-членов ЕАЭС в сфере энергетики не должны нас успокаивать. На фоне стремительного мирового развития новейших энергетических технологий есть риск, что наши государства станут сырьевыми придатками энергетически развитых государств. Чтобы этого не случилось, страны евразийской интеграции, во-первых, должны обеспечить тесное взаимодействие по вопросам энергетических технологий внутри ЕАЭС. Во-вторых, Казахстан и другие члены интеграции должны расширить импорт передовых энергетических технологий и услуг из государств дальнего зарубежья. В-третьих, наши страны должны обратить особое внимание на организуемую Казахстаном выставку ЭКСПО-17, главная цель которой состоит в демонстрации всему миру тех возможностей, которые несут наилучшие технологические решения в энергетике многих стран.

Одной из форм поддержки передачи технологий в энергетической отрасли стала бы разработка и принятие договоров и соглашений Казахстана с разными контрагентами. Такими договорами могли бы стать: Договор между Республикой Казахстан и Европейским союзом о трансфере технологий в энергетической сфере, Соглашение между государствами-членами ЕАЭС о передаче, взаимном обмене наилучшими технологиями в сфере энергетики, Договор между ЕАЭС и ЕС о трансфере энергетических технологий, двусторонние договоры ЕАЭС и его государств-членов с другими, третьими государствами по вопросам передачи энергоэффективных и энергосберегающих технологий. В рамках ЕАЭС было бы целесообразно разработать упомянутые двусторонние договоры и соглашения по передаче научных разработок и энергетических технологий, на основе которых ЕАЭС мог бы заключать такие соглашения с подобными себе интеграционными объединениями, а государства-члены ЕАЭС могли бы заключать их с третьими государствами, а также с другими интеграционными объединениями.

Надо делать все возможное, чтобы как можно больше поступало инвестиций в энергетическую сферу для разработок и внедрения энергоэффективных, энергосберегающих технологий.⁸ Здесь

³ Горбунов В. А. Использование нейросетевых технологий для повышения энергетической эффективности теплотехнологических установок. Иваново: Ивановский государственный энергетический университет, 2011. С. 2, 8.

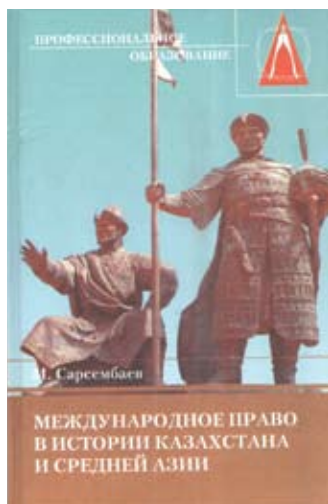
⁴ Конфигурации концентрирующих солнечных коллекторов. В книге: Даффи Дж., Бекман У. Основы солнечной теплоэнергетики. Пер. с англ. Под ред. О. С. Попеля. Долгопрудный (Московская обл.): Издательский Дом «Интеллект», 2013. С. 368.

⁵ Ола Д., Гепперт А., Пракаш С. Метанол и энергетика будущего. Когда закончится нефть и газ. Перевод с англ. И. В. Мишина. М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2012. С. 357-360.

⁶ Беспроводная передача электроэнергии. Доступно на: <http://madenergy.ru/stati/novoe-v-energetike.html>.

⁷ Передовые технологии в энергетике Казахстана. Доступно на: <http://kazenergy.kz/arhiv/45/32-33.pdf>.

⁸ Протасевич А. М. Энергосбережение в системах теплогазоснабжения, вентиляции и кондиционирования воздуха. Минск: Новое знание, 2012. С. 5-12; Программа ЕС по поддержке энергосбережения. Астана: Представительство ЕС в Республике Казахстан, 2012. – 11 с.



надо отметить, что Европейский союз на современном этапе является мировым лидером по энергосберегающим технологиям. Казахстан и Россия на основании соглашений с Европейским союзом о партнерстве 1994 года и 2015 года могут изучить организационно-правовой европейский опыт сбережения электроэнергии, который мог бы стать достоянием ЕАЭС. Правительства наших стран могут и должны создавать благоприятную окружающую среду для процесса передачи технологии, а также непосредственно участвовать в нем. И эти условия, в частности, могут быть обеспечены благодаря реализации Государственной программы Республики Беларусь «Энергосбережение» на 2016-2020 годы,⁹ Программы Республики Казахстан «Энергосбережение 2020»,¹⁰ Программы по энергосбережению и планированию политики по энергоэффективности в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы,¹¹ государственной Программы Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергоэффективности на период до 2020 года».¹² На основании этих и предыдущих стратегических, программных документов в наших странах были приняты соответствующие законодательные акты с последующими изменениями и дополнениями: Закон Республики Армения от 6 декабря 2004 года «Об энергосбережении и возобновляемой энергетике»,¹³ Закон Республики Беларусь от 15 июля 1998 года «Об энергосбережении»,¹⁴ Закон Республики Казахстан от 13 января 2012 года «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности»,¹⁵ Федеральный закон от 23 ноября 2009 года «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,¹⁶ которые в той или иной мере содействуют реализации энергосберегающих и энергоэффективных технологий. Эти программы и законы могли бы внести свой вклад в усовершенствование текста нового закона, которое приведено выше, а также соглашения о разработке, внедрении, передаче промышленных (энергетических) технологий как внутри государств-членов, так и в рамках всего ЕАЭС.

На основе технологического прогнозирования в энергетике Казахстан и другие государства-члены ЕАЭС приступили и приступают к разработке следующих энергетических технологий: технологии по выпуску ветровых агрегатов, которые исполь-

зуют концентраторы воздушных потоков, технологии по выпуску вихревых ветровых агрегатов, могущие принимать энергию напора ветра с любым его направлением, технологии по выпуску термоэлементов и фотоэлементов, технологии по обеспечению теплоснабжения и генерации электрической энергии за счет солнечных лучей, технологии, ориентированные на выпуск концентраторов солнечных лучей, нанотехнологии по выпуску новых материалов для выработки энергии, технологии, позволяющие выпускать аккумуляторы нового поколения, технологии по газификации угля, технологии, связанные с экономическим стимулированием снижения выбросов парниковых газов и внедрением возобновляемых источников энергии.

Выбросы парниковых газов можно значительно сократить благодаря таким технологическим вариантам, как применение альтернативных или более совершенных видов топлива, изменение использования транспортных средств, частичная замена спроса на транспорт путем внедрения в городе, к примеру, телематики (системы мониторинга управления автотранспортом) и более эффективной телесвязи. Законодательство об окружающей среде, добровольные соглашения между правительством и предприятиями промышленности могут стимулировать разработку эффективных технологий и привести к росту использования их. В последние годы в мире именно энергетический сектор выдает примерно две трети от суммарных выбросов CO₂. Российский энергетический сектор является одним из основных источников загрязнения окружающей среды, поскольку он осуществляет более 50 процентов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и более 20 процентов сброса загрязненных в водоемы, что составляет примерно 70 процентов суммарной эмиссии парниковых газов в стране. Аналогичной является ситуация и в других странах-членах Евразийского экономического союза: наши страны также осуществляют такие выбросы. Поэтому в рамках евразийской интеграции мы должны исходить из преимуществ от инноваций в области чистых энергетических технологий и добиваться того, чтобы во всех секторах экономики Казахстана и других стран ЕАЭС была осуществлена значительная декарбонизация посредством технологий, способных обеспечить резкое снижение выбросов углекислого газа. Сегодня мы должны приступить к решению более сложных задач, которые необходимы для глубокой декарбонизации в отдаленной перспективе. И вот здесь наши страны должны взять на вооружение затронутую выше технологию возобновляемой энергии, при которой получают метанол из углекислого газа.

В Беларуси электроэнергию вырабатывают 53 электростанции, среди которых тепловые и гидроэлектростанции составляют основу электро-

⁹<http://energoeffekt.gov.by/programs/basicdocuments/2309-2016-2020->

¹⁰<http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000904>.

¹¹<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97869>.

¹²<http://www.cenef.ru/file/FedProgr.pdf>.

¹³<https://ria.ru/economy/20041206/752316.html>.

¹⁴<http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/zak0864.htm>.

¹⁵http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31112351.

¹⁶<http://www.energosovet.ru/npb1189.html>.

энергетики республики.¹⁷ Хотя в целом республика обеспечивает себя электроэнергией, тем не менее она ежегодно импортирует от 2,4 до 4,5 млрд. киловатт/часов при проведении планового ремонта своих электростанций. Электроэнергия производится преимущественно на тепловых электростанциях, которые работают на газомазутном топливе. Проблемы у республики появились в связи с растущими ценами на нефть и газ. Поэтому республика решила повысить энергоэффективность своих электростанций за счет внедрения новых энергетических технологий как на действующем, так и на новом создаваемом оборудовании. Республика в целях технологического развития в энергетической сфере планирует строительство атомной электростанции мощностью 2,4 тысячи мегаватт, электростанции на угольном топливе мощностью 920 мегаватт, что должно привести к удешевлению стоимости электроэнергии, к отказу от ее импорта, более того, к возможности перехода к экспорту электроэнергии за рубеж. При осуществлении этих планов можно говорить о создании основы устойчивой энергетики в республике.

В Казахстане работают 63 электростанции.¹⁸ Республика по запасам нефти занимает 12 место в мире,¹⁹ по запасам урана – 2 место,²⁰ имеет солидные запасы угля. Страна имеет все возможности сделать свою энергетику устойчивой. Устойчивость энергетики Республики Казахстан связана с решением научных проблем по внедрению отечественных технологических разработок по возобновляемым источникам энергии. В Стратегии – 2050 Президент Республики Казахстан призвал к тому, чтобы страна стала «самым привлекательным в Евразии местом для инвестиций и для трансферта технологий».

На территории России функционируют 912 электростанций.²¹ России принадлежит второе место в мире по запасам природного газа и по объемам его ежегодной добычи.²² Россия занимает второе место в мире по запасам угля: у нее 18 процентов от всех объемов мировых запасов.²³ Российская атомная энергетика составляет примерно 5 процентов от мирового рынка атомной генерации электроэнергии. По запасам урана Россия находится на третьем месте.²⁴ У России, как видим, есть все виды энергоресурсов, чтобы обеспечивать бесперебойную работу всех своих электростанций. Говоря другими словами, есть необходимые ресурсы, чтобы обеспечить функционирование устойчивой энергетики. Но это – в потенциции, реализовать которую можно посредством новейших энергоэффективных технологий. На сегодняшнем этапе развития энергетики России особое внимание уделяется обеспечению надлежащего уровня качества и эффективности инноваций в секторе энергетики. Россия и другие страны ЕАЭС подключаются к созданию и укреплению неуглеводородной энергетики.

Атомная энергостанция представляет собой не только возможность производить электроэнергию в достаточно больших масштабах: наличие атомной электростанции в стране – это демонстрация обладания достаточно высокими энергетическими техно-

логиями. Государства-члены ЕАЭС, не располагающие атомными энергостанциями, должны исходить из того, что XXI век есть и будет веком промышленных, ядерных технологий, в том числе в энергетической сфере. Армения финансирует новый ядерный энергетический блок, в этой связи присматривается к новейшим технологиям. Если ранее рассматривался вопрос строительства блока по российской технологии в 1060 мегаватт, то теперь рассматриваются новые ядерные энергетические блоки канадского и китайского производства, которые в 1,8 раз дешевле российской технологии, причем не уступают ей в качестве.²⁵ Всего в Армении функционируют 87 больших и малых электростанций.²⁶

В рамках Европейского союза в сентябре 2007 года была создана «Платформа устойчивых атомных энергетических технологий»,²⁷ потребность в которой Европейской комиссией было обосновано тем, что «энергопотребление в мире в период между 2000 и 2050 годами, вероятно, удвоится, и атомная энергия останется ключевым элементом будущих энергетических систем». Эта Платформа объединила ученых, промышленников, которые определяют общие контуры будущего атомной энергетики в Европе. Одним странам ЕАЭС (Беларусь) необходимо завершить строительство атомных электростанций, другим (Казахстан) претворять в жизнь намеченные планы по строительству 2-х атомных станций. Этим государствам-членам ЕАЭС, их ученым и специалистам следует присмотреться как к российскому опыту строительства и эксплуатации атомных электростанций, на территории которой функционируют 10 АЭС, так и к европейскому опыту эксплуатации 75 атомных электростанций.

В Кыргызстане практически отсутствовала государственная энергосберегающая политика и не действовал Закон Кыргызской Республики от 7 июля 1998 года «Об энергосбережении». Всего в Кыргызстане работают не менее 18 электростанций.²⁸ Сооружение ряда гидроэлектростанций предусмотрено Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годы от 21 января 2013 года,²⁹ что будет содействовать дальнейшему инновационно-энергетическому развитию Кыргызстана.

Процессы передачи энергетических технологий могут иметь сложный и взаимосвязанный характер. Тем не менее можно обозначить некоторые этапы. Государства-члены ЕАЭС эти этапы могли бы назвать определением потребностей, выбором той или иной энергетической технологии, оценкой условий передачи, заключением соглашения, оценкой местных условий с адаптацией к ним, осуществлением норм такого соглашения по внедрению энергетической технологии. Практически на каждом этапе процесса передачи технологии могут возникать те или иные барьеры и препятствия. К таким препятствиям можно отнести отсутствие информации, нехватку квалифицированных людских ресурсов, отсутствие или недостаток капитала, чрезмерную стоимость необходимых операций по внедрению энергетической технологии, недостаточное понимание местных потребностей, боязнь риска в предпринимательской деятельности и финансовых делах, недостатки в правовой защите участников процесса передачи технологий, неграмотно сформулированные нормы в кодексах и законах страны по вопросам технологий и их передачи. Практически

¹⁷<http://discovery.nemiga.info/energetika-v-belarusi.htm>, <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

¹⁸<https://ru.wikipedia.org/wiki/>

¹⁹<https://radiotochka.kz/16748-kazakhstan-zanyal-12-e-mesto-po-zapasam-nefti-v-mire.html>

²⁰<http://vivareit.ru/strany-lidery-po-zapasam-urana/>

²¹<http://energybase.ru/power-plant>

²²<https://ru.wikipedia.org/wiki/>

²³<https://ru.wikipedia.org/wiki/> - мировые запасы угля.

²⁴<http://vivareit.ru/strany-lidery-po-zapasam-urana/>

²⁵(доступно на: <http://urbattent.am/150>).

²⁶<http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1761421>

²⁷Sustainable Nuclear Energy Technology Platform, http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/sne-tp_vision_report_eur22842_en.pdf.

²⁸http://revolution.allbest.ru/physics/00242256_0.html

²⁹<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542>

каждая страна-участница ЕАЭС реально может устранять подобного рода препятствия и барьеры: желательнее, чтобы в процессе передачи технологий официальные участники передачи по возможности упреждали подобные препятствия.

Участники передачи технологий, в том числе правительства стран-членов ЕАЭС, должны присмотреться к трем ключевым элементам, которые делают достаточно эффективной передачу и использование энергетических технологий. Эти элементы могут быть названы наращиванием потенциала, созданием благоприятных условий и функционированием механизмов для передачи технологий.

Наращивание потенциала в принципе требуется не только на первом этапе, оно нужно практически на всех этапах процесса передачи энергетических технологий. Каждый этап требует способности от физических и юридических лиц адаптировать себя к новым обстоятельствам, а также адаптировать поступившие энерготехнологические новинки к местным особенностям и нарабатывать в этой связи новые навыки.

Членам ЕАЭС необходимо выстраивать свою стратегию устойчивой энергетики с учетом того, что Россия, Казахстан, обладая значительными запасами нефти и газа, могут обеспечивать энергоносителями, производить нефтепродукты в качестве топлива для теплоэлектростанций не только для себя, но и для других государств-членов Евразийского экономического союза. Вместе с тем, мы не можем не учитывать, что Европа, США, другие государства-потребители нашей нефти, нефтепродуктов и газа стремятся выйти на высокотехнологичные средства развития своей энергетики, что приведет к постепенному уменьшению, сокращению импорта наших минеральных ресурсов, к дальнейшему падению цен на наши энергоносители. В этой связи мы должны также переходить на высокие технологии в сфере энергетики, иных отраслях экономики Казахстана и других государств-участников евразийской интеграции. Опираясь на свои энергоносители, с одной стороны, на наилучшие энергетические технологии, с другой, мы сможем создать устойчивую энергетику в каждой отдельной стране и во всем интеграционном евразийском пространстве.³⁰

«Европа – 2020» – так называется стратегический документ рота Европейского союза, на основании которого европейское интеграционное объединение хочет создать устойчивую и интеллектуальную экономику.³¹ Такая экономика может быть создана за счет ряда факторов, среди которых устойчивой энергетике принадлежит особое место. Европейская комиссия считает, что международное сотрудничество в области науки и технологий будет успешным тогда, когда создаются наиболее благоприятные условия для продвижения технологий европейских стран, в том числе энергетических, по Европе и всему миру.³²

Европейская комиссия как ключевой орган Европейского союза предложила 248 инфраструктурных проектов для их реализации

на территории ЕС, стран Энергетического сообщества, 140 проектов которых имеют отношение к электроэнергетике, около 100 – к газовой отрасли.³³ В Евросоюзе был принят целый ряд рамочных программ по науке и технологическому развитию, призванные сформировать европейское научно-исследовательское пространство, в котором знания и технологии циркулируют свободно, без преград. Также свободно передвигаются ученые, в том числе те, которые специализируются в сфере энергетических технологий. На каждую программу выделяются десятки миллиардов евро. Особенно активно работают такие европейские институты, как: Институт эталонных материалов и измерений, Институт трансураниевых элементов, Институт энергии, Институт защиты и обеспечения безопасности населения, Институт по вопросам охраны окружающей среды и устойчивого развития, Институт перспективных технологических исследований. Наши исследователи, специалисты-энергетики на основе договорных норм о сотрудничестве могли бы повышать свою квалификацию в этих научно-исследовательских учреждениях.

Если присмотреться к стратегическому документу в сфере энергетики, которая называется «Зеленая книга «К европейской стратегии устойчивой, конкурентоспособной и безопасной энергетики»»,³⁴ то можно увидеть, эта книга основное внимание уделяет понятию устойчивости энергетики во всех ее проявлениях. Стремясь в своих странах и своей интеграции создать устойчивую энергетику, мы должны вникнуть в содержание основных целей европейской стратегии, суть которых состоит в достижении высокой экономической эффективности через совершенствование конкурентной среды, в обеспечении экологической устойчивости, в обеспечении энергосбережения в виде ресурсной устойчивости. Европейцы хотят создать такую устойчивую энергетику, которая по возможности как можно меньше зависела от узкого круга поставщиков: достаточно сказать, что сегодня 84 процента импортных поставок газа континенту поставляют только три страны – Алжир, Норвегия, Россия, 60 процентов импортных поставок нефти приходится на Саудовскую Аравию, Норвегию, Россию.

Российская Федерация и Европейский союз в соответствии со статьями 55 и 65 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве от 24 июня 1994 года строят правоотношения сотрудничества «на основании постепенной интеграции энергетических рынков в Европе» по совершенствованию технологий подачи и конечного потребления в сфере энергетики по всему спектру видов энергии.³⁵ Это партнерство охватывает не только государственные органы сторон, но и юридические лица (государственные и частные предприятия и компании) и физические лица (научные работники, специалисты, изобретатели) сторон. Аналогичными можно назвать отношения участников передачи энерготехнологий, регулируемое Соглашением о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом и Республикой Казахстан от 21 декабря 2015 года, которое устанавливает партнерство не только между ЕС и казахстанским государством, но и между юридическими и физическими лицами сторон в процессе энергетического сотрудничества в деле «инициирования и реализации проектов» «для внедрения инновационных технологий и решений в области энергоэффективности и энергосбережения» (статья 208 Соглашения).

Энергетика, тем более устойчивая энергетика, определяется как

³⁰Подр. см.: Евразийский экономический союз. Вопросы и ответы. Цифры и факты. М. 2014. 216 с.; Кнобель А. Евразийский экономический союз: перспективы развития и возможные препятствия. Вопросы экономики. 2015. № 3. С. 87-108; Обеспечить стабильность энергосистем. В газете: Казахстанская правда. Астана. 2016. 16 июля. С. 2.

³¹<http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/ec-understanding-era-13.pdf>.

³²Energy Science and Technology in Central Europe, Center for Energetic Concepts Development Science. R W. Armstrong, J. M. Short, R. A. Kavetsky, D. K. Anand (Eds.). University of Maryland, 2012. Pp. 11-24; Materials and Processes of Sustainable Energetics. Available at: <http://www.ttu.ee/en?id=25412>; Technology and innovation Accelerating the energy transition. European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/index_en.htm; Falchuk, A. (2016). «Energy and Consciousness». Available at: <http://goop.com/understanding-how-to-move-and-manipulate-energy/>.

³³<http://old.mgimo.ru/news/experts/document247540.pdf>.

³⁴http://journal.esco.co.ua/2011_4/art148.pdf.

³⁵http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_russia.htm.

стратегическая отрасль, которая непосредственно и положительно влияет на уровень и качество жизни населения и на ускоренное развитие всех секторов экономики любой страны. Применение наилучших энергетических технологий приведет экономику, в том числе энергетику Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России к последовательному и устойчивому развитию.

М.А. Сәрсембаев: ЕАЭО мен ЕО-та тұрақты энергетиканы құру үшін озық технологияларды енгізудің құқықтық аспектілері.

Мақалада энергетикалық технологияларды берудің, енгізудің, таратудың құқықтық және экономикалық нысандары, Еуразиялық экономикалық одақ пен Еуропалық одақ шеңберінде іске асырылатын Қазақстанның және еуразиялық бірлестіктің басқа мүшелерінің заңды тұлғалары мен азаматтарының (жеке тұлғалардың) іскерлік әріптестігін жүзеге асыру мәселелері талданады. Өзара ынтымақтастық шеңберінде талданатын нысандар арнасында ЕАЭО мүшелері үшін пайдалы болуы мүмкін Еуропалық одақтың энергетика мәселелері

жөніндегі тәжірибесі қарастырылған.

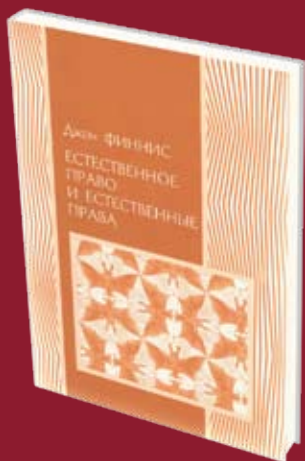
Түйінді сөздер: энергетика, құқық, әріптестік, энергетикалық технологиялар, энерготімділік, энергияны үнемдеу, инновация, концессия келісім-шарты, ЕАЭО елдері, Еуропалық Одақтың тәжірибесі.

M. Sarsembayev: Legal aspects of the implementation of the best technologies for creation of sustainable energy in the EAEU and the EU.

In this article the legal and economic forms of transmission, distribution of energy technologies, the implementation of business partnership of legal entities and individuals of Kazakhstan and other members of Eurasian integration, which are being implemented in the framework of the Eurasian Economic Union and the European Union are analyzed. The experience of the European Union on energy issues, which could be useful for members of the EAEC, is considered in line with the analyzed forms of cooperation between them.

Keywords: energy, partnership, energy technologies, energy efficiency, energy saving, innovation, the concession contract.

НОВЫЕ КНИГИ



Джон Финнис. Естественное право и естественные права / Дж. Финнис; пер. с англ. В.П. Гайдамака и А.В. Панихиной. Москва; Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2016. – 554 с. (Серия «Право»).

ISBN 978-5-91066-065-0 (ИРИСЭН).

ISBN 978-5-906401-43-4 (Социум).

Фундаментальный трактат австралийского правоведа и философа Джона Финниса – один из наиболее успешных и авторитетных опытов реконструкции классической теории естественного права с учетом достижений современной общественно-политической и правовой философии различных направлений. Концепция автора продолжает богатую естественно-правовую традицию, восходящую к Аристотелю и Фоме Аквинскому. Дж. Финнис выделяет определенные первичные, самоочевидные, несводимые друг к другу виды блага, или базовые ценности, такие как человеческая жизнь, знание, искусство, игра, общение, практическая разумность, религия, и обосновывает невозможность отказаться от каких-либо из этих видов блага или пренебречь одними в пользу других, не впадая во внутреннее противоречие. В трактовке Финниса естественное право — это те нормы поведения, которые необходимы людям и обществам для достижения блага во всех его видах. С момента своего выхода в 1980 г. книга стала классической и вызвала острые дискуссии, продолжающиеся и поныне.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА



С. М. ПОПОВА,
ведущий научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН (РФ), к.пол.н.

Настоящая статья посвящена анализу общих тенденций развития международного космического права в условиях быстро меняющегося мира. Работа выполнена на основе анализа материалов деятельности профильных организаций ООН, последних экспертных дискуссий, новейших национальных актов в сфере космического права и других актуальных источников. Сделан вывод, что развитие системы международного космического права подошло к точке бифуркации, от прохождения которой зависят не только будущие особенности обновляющейся модели правового регулирования космической деятельности, но и, в конечном счете, новые институциональные формы и темпы освоения космического пространства.

Ключевые слова: космическое право; космическая политика; международное право; ООН; Договор о космосе; «мягкое право»; космическая деятельность; космическая безопасность; коммерческий космос; добыча полезных ископаемых на астероидах.

ВВЕДЕНИЕ

Современная система международного космического права и глобальная политика в сфере освоения космоса в своем развитии подошли к своеобразной «точке бифуркации». Это – то критическое и одновременно творческое состояние, когда рост числа новых вызовов сопровождается увеличением разнообразия идей, концепций, подчас неожиданных шагов и решений. Ускорение динамики процесса косвенно подтверждает большое число содержательных юридических дискуссий, ведущихся на самых разных уровнях – от трибуны ООН до блогов в социальных сетях. В этом «перевозбужденном» дискуссионном поле сегодня происходит множество противоречивых процессов, которые порождают широкий спектр потенциально возможных векторов дальнейшего развития международного космического права. От того, какой тренд будет реализован на практике, зависят не только будущие особенности обновляющейся модели правового регулирования космической деятельности, но и, в конечном счете, новые институциональные формы и темпы освоения космического пространства. Однако в настоящий момент прогнозы относительно перспективности того или иного направления перемен остаются неоднозначными, особенно с учетом различий в интересах и правовых позициях государств, специфики их косми-

ческой политики, а также сложностей в достижении приемлемого для всех участников консенсуса и известной инерционности деятельности международных организаций.

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Число вызовов, влияющих на тенденции развития международного космического права и политики, постоянно растет. Наряду с появлением новых видов космической деятельности, увеличением числа ее участников и степени коммерциализации, можно указать такие факторы, как возникновение новых рисков в сфере поддержания космической безопасности; постоянное расширение правовых и институциональных инициатив на национальном уровне; «перенасыщение» околоземного космического пространства искусственными объектами и отходами космической деятельности; совершенствование стандартов ядерной безопасности и др. Представление об основных трендах и тенденциях развития космического права дает анализ материалов деятельности Юридического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях, Управления ООН по вопросам космического пространства, а также различных экспертных мероприятий, проводимых под эгидой ООН.¹ Как известно, Управление ООН по вопросам космического пространства (англ. UNOOSA), выполняющее функции секретариата Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях играет ключевую роль в мониторинге состояния системы международного космического права и прогнозировании возможных направлений его дальнейшего развития. В настоящее время эта структура продолжает систематическую работу с государствами-участниками Комитета с целью уточнения уровня практической актуальности базовых договоров международного космического права в условиях быстро меняющегося мира, выявления наиболее срочных проблем правового регулирования космической деятельности и возможных механизмов их разрешения, с тем, чтобы в 2018 г. (в год 50-летия со дня первой Конференции ООН по исследованию и использованию космического простран-

¹См., например, материалы 10 семинара ООН по космическому праву «Вклад космического права и политики в управление космосом и космическую безопасность в 21 веке» (10th United Nations Workshop on Space Law «Contribution of Space Law and Policy to Space Governance and Space Security in the 21st Century») на официальном сайте Управления ООН по вопросам космического пространства. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/workshops/index.html> (дата обращения: 15.12.2016).

ства в мирных целях (1968) сформулировать и принять обновленную стратегию действий в области совершенствования правовых основ глобальной космической политики и безопасности.

Одним из важных трендов, развитие которого будет иметь ключевое значение для системы международного космического права, остается вопрос о целесообразности пересмотра и обновления базовых договоров ООН по космосу² (данные о статусе пяти договоров ООН по космосу приведены в табл. 1).

ТАБЛИЦА 1. СТАТУС ПЯТИ ДОГОВОРОВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО КОСМОСУ (ПО СОСТОЯНИЮ НА АПРЕЛЬ 2016 Г.)

Наименование акта	Число государств-участников	Государства, подписавшие договор
«Договор о космосе» (1967)	104	25
«Соглашение о спасании космонавтов» (1967)	95	24
«Конвенция об ответственности» (1972)	93	21
«Конвенция о регистрации» (1976)	62	4
«Соглашение о Луне» (1979)	16	4

Источник: Доклад Юридического подкомитета о работе его пятьдесят пятой сессии, проведенной в Вене 4-15 апреля 2016 года. A/AC.105/1113 (пп. 59, 61).³

Позиции участников дискуссий по вопросу о судьбе базовых договоров ООН по космосу сложились достаточно давно и устойчиво балансируют между «ревизионистским», «охранительным» и «умеренным» подходами. Однако общая энергетика этого процесса заметно усилилась в связи с принятием в 2015 г. национального акта США, гарантирующего коммерческим компаниям право частной собственности на добытые в космосе ресурсы.⁴ Несмотря на резко

полярные оценки самого Закона США от 25 ноября 2015 г. о конкурентоспособности коммерческих запусков в космос, эксперты сходятся во мнении, что Договор о космосе 1967 г. в его буквальном прочтении не способен дать недвусмысленный и окончательный ответ на поставленные вопросы в сфере частной добычи космических ресурсов, поскольку он не содержит «применимых четких норм».⁵ Именно поэтому «современные юристы тратят огромное количество времени в спорах, что, собственно, все это означает» в новых, быстро меняющихся условиях.⁶

Еще одним аргументом в пользу пересмотра пяти договоров ООН по космосу является возникновение новых рисков и угроз безопасности в космосе. Вследствие чего предлагается «согласовать вопрос об обновлении существующей правовой основы космонавтики ради обеспечения мира и безопасности, и преодоления вызовов, связанных с быстрым развитием космической деятельности, которые было невозможно предвидеть во время работы по подготовке пяти договоров Организации Объединенных Наций».⁷ В частности, Российская Федерация связывает перспективы дальнейшего развития международного космического права с вопросами обеспечения космической безопасности и развивает инициативу по подготовке и принятию «полноценного свода руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности, предусматривающего четкие и разноплановые регулятивные функции, которые оказывали бы реальное благотворное воздействие на безопасность космических операций».⁸ Некоторые российские эксперты даже высказывают идеи о целесообразности институциональных преобразований в ООН: в частности, речь идет о предложении создать Всемирную космическую организацию, в рамках которой могут быть объединены вопросы мирного использования космоса и вопросы военно-космической деятельности⁹).

²The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. October 10, 1967. URL: http://disarmament.un.org/treaties/t/outer_space/text# (дата обращения: 15.12.2016); The Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space. December 19, 1967. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/astronauts_rescue.shtml (дата обращения: 15.12.2016); The Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introliability-convention.html> (дата обращения: 15.12.2016); The Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space. September 15, 1976. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introregistration-convention.html> (дата обращения: 15.12.2016); The Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies. 1979. URL: <http://disarmament.un.org/treaties/t/moon/text> (дата обращения: 15.12.2016).

³Доклад Юридического подкомитета о работе его пятьдесят пятой сессии, проведенной в Вене 4-15 апреля 2016 года. A/AC.105/1113. URL: http://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/documents/2016/aac.105/aac.1051113_0.html (дата обращения: 15.12.2016).

⁴The U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015. Public Law 114-90. Nov. 25, 2015. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text> (дата обращения 15.12.2016).

⁵Tronchetti F. Title IV – Space Resource Exploration and Utilization of the US Commercial Space Launch Competitiveness Act: A Legal and Political Assessment // Air and Space Law. 2016. Vol. 41. Issue 2. Pp. 143–156; Tronchetti F. The Space Resource Exploration and Utilization Act: A move forward or a step back? // Space Policy. 2015. Vol. 34. Pp. 6–10; Jakhu R., Pelton J. N., Nyampong Y. O. M. Space Mining and Its Regulation. Springer Praxis Books, 2016. 180 p.; Gorove S. Freedom of Exploration And Use In The Outer Space Treaty // Denver Journal of International Law and Policy. 1971. Vol. 1. No 1. P. 93–107. URL: <http://djiplp.org/wp-content/uploads/2011/09/Volume-1-Number-1-Chapter-3-Freedom-of-Exploration-and-Use-in-the-Outter-Space-Treaty.pdf>; Юзбашян М.П. Международно-правовые основы решения экономических проблем использования космоса. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2009. С 14–15.

⁶Koerth-Baker M. Who Makes the Rules for Outer Space? // NovaNext. November 30, 2015. URL: <http://www.pbs.org/wgbh/nova/next/space/space-law/> (дата обращения: 25.09.2016).

⁷Доклад Юридического подкомитета о работе его пятьдесят пятой сессии, проведенной в Вене 4-15 апреля 2016 года. A/AC.105/1113 (п. 71).

⁸Обзор возможностей для достижения Венского консенсуса по безопасности в космосе, который охватывал бы несколько областей регулирования: Рабочий документ, представленный Российской Федерацией на пятьдесят третьей сессии Научно-технического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях. A/AC.105/C.1/2016/CRP.15. 2016, 16 февраля. С. 21. URL: http://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2016/aac_105c_12016crp/aac_105c_12016crp_15_0_html/AC105_C1_2016_CRP15E.pdf (дата обращения: 15.12.2016).

⁹Головки А.В., Коробушин Д.В., Рудев А.И., Семененко Э.Г. Актуальные проблемы развития международного космического права: тенденции, подходы и решения // Научные чтения памяти К.Э.Циолковского. Калуга, 2011. URL: <http://readings.gmik.ru/lecture/2011-AKTUALNIE-PROBLEMI-AZVITIYA-MEZHDUNARODNOGO-KOSMICHESKOGO-PRAVA-TENDENTSII-PODHODI-RESHENIYA> (дата обращения: 15.12.2016).



Как следствие, активизация в публичном дискурсе аргументов в пользу обновления базовых договоров ООН по космосу неизбежно приводит к росту консервативных и умеренных настроений. Так, страны, не являющиеся лидерами в космической деятельности, воспринимают пересмотр основ космического права как игру с нулевой суммой, справедливо предполагая, что либерализация космического права приведет к увеличению выигрышей одних стран и еще большему отставанию других. Сторонники «умеренной линии» настаивают на сохранении в неприкосновенности базовых актов ООН по космосу и использовании для разрешения правовых неопределенностей механизмов «мягкого права»,¹⁰ которые давно зарекомендовали себя как один из наиболее эффективных инструментов преодоления юридических «пробелов» в такой динамично развивающейся сфере, как космическая деятельность.

В целом постоянный рост массива юридически необязательных актов является одной из характерных тенденций развития международного космического права. Осуществляемый международным сообществом мониторинг этого опыта и отбор новелл, доказавших свою эффективность на практике, является важным источником для разработки юридически обязательных международных норм.

Среди основных содержательных сюжетов, влияющих на формирование тенденций дальнейшего развития международного космического права, можно указать такие вопросы, как:

- определение и делимитация космического пространства и характера и использования геостационарной орбиты;
- развитие механизмов сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях;
- возможный пересмотр принципов, касающихся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве;¹¹
- перспективы разработки «правил космического движения»;
- разработка юридических механизмов, имеющих отношение к принятию мер по предупреждению образования космического мусора и активному удалению его с орбиты;
- применение международного права в отношении использования малых спутников;
- возможные модели правового регулирования деятельности по исследованию, освоению и использованию космических ресурсов.

¹⁰ Доклад Юридического подкомитета о работе его пятьдесят пятой сессии, проведенной в Вене 4-15 апреля 2016 года. A/AC.105/1113 (п. 69).

¹¹ The Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space. A/RES/47/68. December 14, 1992. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r068.htm> (дата обращения: 20.09.2016).

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОБЫЧИ КОСМИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

Вопрос о моделях правового регулирования деятельности по исследованию, освоению и использованию космических ресурсов представляет особый интерес в качестве нового тренда развития системы права и одновременно – вызова, стоящего перед мировым сообществом.

Как уже было отмечено, принятие Закона США о коммерческом космосе (2015) стало важным прецедентом для проверки на прочность действующей системы международного космического права.¹² Этот акт прицельно обозначил возможные проблемные места в системе правового регулирования международной космической деятельности, а также в алгоритмах согласования интересов государств в связи с ренессансом настроений времен «технологической гонки в космосе», в которой теперь участвуют не две космические сверхдержавы, а множество мощных конкурентов, включая частные корпорации.

Как известно, Российская Федерация, как и ряд других стран, заняла жесткую позицию против Закона США о коммерческом космосе 2015 г. Однако, речь скорее идет о противостоянии попыткам США в одностороннем порядке «определять “новые истины” в сфере толкования принципов и норм международного права»¹³ и принимать решения, которые могут привести к изменению в заданном ключе общей системы согласованных принципов. Но необходимо признать, что старт этим переменам, пусть и с пока непредсказуемыми результатами, все же дан.

Об этом косвенно свидетельствуют последние новеллы в космической политике Люксембурга.

¹² См., например: Oduntan G. Who owns space? US asteroid-mining act is dangerous and potentially illegal // The Conversation. November 25, 2015. URL: <https://theconversation.com/who-owns-space-us-asteroid-mining-act-is-dangerous-and-potentially-illegal-51073> (дата обращения: 15.12.2016); De Selding, P. B. New U.S. Space Mining Law's Treaty Compliance May Depend on Implementation // SpaceNews. December 9, 2015. URL: <http://spacenews.com/u-s-commercial-space-acts-treaty-compliance-may-depend-on-implementation/#sthash.r5TIS1gK.dpuf> (дата обращения: 15.12.2016); Position Paper on Space Resource Mining / International Institute of Space Law. December, 20. 2015. URL: <http://www.iislweb.org/docs/SpaceResourceMining.pdf> (дата обращения: 15.12.2016); Tronchetti F. Title IV – Space Resource Exploration and Utilization of the US Commercial Space Launch Competitiveness Act: A Legal and Political Assessment // Air and Space Law. 2016. Vol. 41. Issue 2. Pp. 143–156.

¹³ Обзор возможностей для достижения Венского консенсуса по безопасности в космосе, который охватывал бы несколько областей регулирования: Рабочий документ, представленный Российской Федерацией на пятьдесят третьей сессии Научно-технического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях. A/AC.105/C.1/2016/CRP.15. 2016, 16 февраля. С. 26-27. URL: http://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2016/aac_105c_12016crp/aac_105c_12016crp_15_0.html/AC105_C1_2016_CRP15E.pdf (дата обращения: 15.12.2016).



Формально процессы, происходящие в одном из самых маленьких государств Европы, можно было бы считать маргинальными. Однако этот «лабораторный эксперимент» на части территории Европы вполне может стать предвестником необратимых изменений в системе международного космического права.

Как известно, в феврале 2016 г. правительство Люксембурга запустило в качестве составной части своей национальной космической программы так называемую Инициативу по добыче космических ископаемых (англ. Space Resources Mining Initiative).¹⁴ Этот проект позиционирует страну в качестве Европейского хаба в области добычи и использования космических ресурсов. Помимо создания благоприятных инвестиционных и налоговых условий для привлечения в страну крупных инновационных космических компаний, Люксембург заявил о намерении стать лидером в процессе модернизации международного космического права и, в частности, заняться развитием нормативно-правовой базы, регулирующей права собственности на полезные ископаемые, добытые с околоземных объектов (англ. Near Earth Objects – NEO's), в том числе астероидов.¹⁵

11 ноября 2016 г. правительство Люксембурга одобрило соответствующий проект национального закона. Первая статья документа устанавливает, что космические ресурсы могут быть присвоены в соответствии с международным правом. Законопроект предполагает необходимость получения компаниями специальных разрешений эту деятельность, что позволит обеспечить необходимый надзор со стороны государств, а также должное регулирование прав и обязанностей участников миссий по добыче «космических ископаемых».¹⁶ Ожидается, что обсуждаемый закон вступит в силу в начале 2017 г.

Как представляется, обеспечивая благоприятные условия для инвестиций в высокие космические технологии и гарантируя частным компаниям правовую определенность в отношении прав собственности на минералы и другие ресурсы, которые могут быть добыты на астероидах и других объектах, сближающихся с Землей, Люксембург фактически создает своеобразный юридический «офшор» для участников космической деятельности. За несколько месяцев, прошедших с момента анонса люксембургского проекта в юрисдикции страны уже созданы европейские отделения двух

американских компаний, заявивших о своих амбициях в области добычи космических ресурсов (Planetary Resources, Inc.¹⁷ и Deep Space Industries, Inc.) и ведутся аналогичные переговоры еще с полтора десятком компаний разных стран. В случае экономического успеха такой политики возникает ненулевой шанс распространения юридических новелл Люксембурга в качестве «передового опыта» (англ. best practice) в рамках объединенной Европы.

СОЗДАНИЕ «БЛАГОПРИЯТНЫХ ЮРИСДИКЦИЙ» ДЛЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Интенции, схожие с теми, что прослеживаются в космической политике Люксембурга, проявляют себя и в деятельности других европейских государств. В первую очередь речь идет о Бельгии, имеющей долю в 5% в космической индустрии Европейского Союза, и ее Законе от 17 сентября 2005 г. о деятельности в сфере запуска, осуществления полетов и управления космическими объектами (в ред. от 1 декабря 2013 г.).¹⁸ Этот акт, реализуя положения международного космического права, касающиеся необходимости получения разрешения на осуществление космической деятельности, регистрации космических объектов и ответственности за возможный ущерб, нацелен на регулирование новых видов космической деятельности, связанных, например, с малыми космическими аппаратами и орбитальными космическими полетами.¹⁹

Редакция закона 2013 г. позволила более четко обозначить сферу его применения за счет более точного определения понятий «космический объект», «оператор», включая особые случаи, связанные с маневрирующими космическими объектами (англ. manoeuvrable space objects). Закон также установил Национальный регистр космических объектов, который позволил Бельгии согласно положениям договоров ООН о космосе регистрировать спутники или иные космические аппараты в качестве запускающего государства. Кроме того, документ определил систему разделения ответственности между органами власти Бельгии и космическим оператором за ущерб, который может быть нанесен космическими объектами. В случае, когда Бельгия является «запускающей страной» и в соответствии со ст. 7 Договора о космосе 1967 г. или с положениями Конвенции об ответственности 1972 г. должна выплатить репарации в случае ущерба, закон устанавливает право истребования соответствующего возмещения от операторов (регрессное требование). При этом ответственность оператора ограничивается определенной суммой, а определение ее размеров производится в соответствии с процедурами, установленными законом. Такая система позволяет операторам получить большую определенность в планировании своей деятельности, поскольку компании могут застраховать свои риски на разумных условиях.

По мнению правительства страны, наличие подобного закона делает бельгийскую юрисдикцию привлекательной для участников космической деятельности, в первую очередь, для космических операторов.²⁰ Для реализации этой стратегии в 2017 г. в Бельгии начнет функционировать Межфедеральное космическое агентство

¹⁴SpaceResources.lu. URL: <http://www.spaceresources.public.lu/en/index.html> (дата обращения: 25.09.2016).

¹⁵Messier D. Luxembourg Launches Space Resources Mining Initiative // Parabolic Arc. February 3, 2016. URL: <http://www.parabolicarc.com/2016/02/03/luxembourg-launches-space-resources-mining-initiative/#more-57416> (дата обращения: 25.09.2016); Messier D. Deep Space Industries Praises Luxembourg Space Resources Mining Initiative // Parabolic Arc. February 3, 2016. URL: <http://www.parabolicarc.com/2016/02/03/deep-space-industries-praises-luxembourg-space-resources-mining-initiative/#more-57417> (дата обращения: 25.09.2016); Messier D. Luxembourg's Bold Move into Space Mining // Parabolic Arc. February 3, 2016. URL: <http://www.parabolicarc.com/2016/02/03/luxembourgs-bold-move-space-mining/#more-57418> (дата обращения: 25.09.2016); Messier D. Luxembourg Commits \$227 Million to Space Mining Initiative // Parabolic Arc. June 8, 2016. URL: <http://www.parabolicarc.com/2016/06/08/luxembourg-commits-227-million-space-mining-initiative/#more-58598> (дата обращения: 25.09.2016).

¹⁶Luxembourg's New Space Law Guarantees Private Companies the Right to Resources Harvested in Outer Space in Accordance with International Law // Government. lu. URL: <http://www.gouvernement.lu/6481433/11-presentation-spaceresources> (дата обращения: 15.12.2016); Taguiau R.A. Luxembourg Drafts New Space Law: Private Companies Now Have Right Over Resources Harvested in Space // Nature World News. 2016. 22 November. URL: <http://www.natureworldnews.com/articles/32499/20161122/luxembourg-drafts-new-space-law-private-companies-now-right-over.htm> (дата обращения: 15.12.2016).

¹⁷Люксембург входит в число главных акционеров Planetary Resources, Inc.

¹⁸The Law of 17 September 2005 on the Activities of Launching, Flight Operation or Guidance of Space Objects (Rev. by the Law of 1 December 2013) // Belgian Official Journal. 16 November 2005; 15 January 2014. URL: https://www.belspo.be/belspo/space/doc/beLaw/Loi_en.pdf (дата обращения: 15.12.2016).

¹⁹Michielsens P. The Belgian Space Act: An Innovative Legal Safeguard to Boost the Space Industry // Air and Space Law. 2016. Vol. 41. Issue 2. Pp. 89–117.

²⁰The Belgian Space Law // Belspo. URL: https://www.belspo.be/belspo/space/beLaw_en.stm (дата обращения: 15.12.2016).



(ISAB), целью которого станет поддержание конкурентоспособности компаний, действующих в бельгийской юрисдикции, «в условиях конкуренции с растущей космической промышленностью Китая и Индии, а также новых законов о тендерах внутри Евросоюза».²¹

Что касается общей картины развития космического законодательства на национальном уровне, то основные тенденции и процессы связаны с решением следующих практических задач:

- имплементация базовых норм и принципов международного космического права;
- реформирование или создание структур в сфере управления национальной космической деятельностью;
- совершенствование управления и регулирования космической деятельности;
- создание условий для повышения конкурентоспособности экономических субъектов, осуществляющих космическую деятельность;
- стимулирование научного сообщества к более активному участию в разработке космической политики;
- создание механизмов и условий, позволяющих государствам более эффективно реагировать на новые вызовы, связанные с развитием космической деятельности, включая проблемы рационального использования космического пространства, коммерциализации космической деятельности, выполнения международных обязательств.²²

ВЫВОДЫ

Международное космическое право, вернее, процессы, сопровождающие его развитие и применение, объективно являются составной частью и практическим инструментом глобальной и национальной политики, в первую очередь, экономической. Динамичное изменение баланса возможностей и запретов в системе международного космического права влияет не только на развитие собственно космической деятельности в различных странах, но и на более общие процессы – темпы внедрения инноваций, рост конкурентоспособности, обеспечение социально-экономического прогресса на национальном уровне. Поэтому неудивительно, что страны, не участвующие в космической деятельности, либо еще только вступающие в эту сферу, нередко используют резко консервативную, охранительную позицию в качестве тактического инструмента для сдерживания темпов перемен с целью сократить отставание от космических держав и улучшить шансы

на участие в «справедливом разделе» потенциально возможных благ от будущих достижений в освоении общего космического пространства. Кроме того, инициативы в области космического права, могут быть использованы в качестве инструмента для реализации иных национальных политических инициатив на мировой арене, например, для демонстрации доминирующего статуса той или иной державы.²³

В целом необходимо отметить, что система международного космического права, как и многие другие институты современности, столкнулась с проблемой сохранения эффективного баланса своей устойчивости и адаптивности в условиях быстро меняющегося мира. На практике этот баланс достигается путем использования концептов «жесткого» и «мягкого» права (англ. *hard law and soft law*),²⁴ когда юридически необязательные акты позволяют мировому сообществу регулировать не только отдельные практические вопросы, но и целые сферы космической деятельности, возникновение которых не могли предвидеть создатели базовых принципов и норм космического права.

Тем не менее, анализ последних дискуссий, а также ряда национальных правовых и институциональных инициатив позволяет сделать вывод о наличии определенного диссонанса между темпами международного правотворчества и ростом спроса на юридические решения, способные адекватно ответить на актуальные потребности развития космической деятельности и научно-технического прогресса, в том числе выполнить конструктивную функцию, заложив основы регулирования новых институтов, потенциально возможных отношений и еще не созданных рынков (например, в сфере добычи и переработки космических ресурсов).

С.М. Попова: Халықаралық космостық құқықты дамытудың қазіргі кездегі үрдістері.

Мақала әлемнің тез өзгеріп жатқан жағдайында халықаралық космостық құқықты дамытудың жал-

²³См., например: Обзор возможностей для достижения Венского консенсуса по безопасности в космосе, который охватывал бы несколько областей регулирования: Рабочий документ, представленный Российской Федерацией на пятьдесят третьей сессии Научно-технического подкомитета Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях. A/AC.105/C.1/2016/CRP.15. 2016, 16 февраля. 45 с. URL: http://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2016/aac_105c_12016crp/aac_105c_12016crp_15_0.html/AC105_C1_2016_CRP15E.pdf (дата обращения: 15.12.2016).

²⁴См., например: Masson-Zwaan T. The relevance of hard law and soft law in the further development of space law. 2016. 8 Sept. URL: http://www.unoosa.org/pdf/SLW2016/Panel6/1_Masson-Zwaan_UN_soft_law_hard_law.pdf (дата обращения: 15.12.2016).

²¹Лищук О. Бельгия обзаведется собственным космическим агентством // N+1. 2016. 26 ноября. URL: <https://nplus1.ru/news/2016/11/26/isab> (дата обращения: 15.12.2016).

²²См.: Доклад Юридического подкомитета о работе его пятьдесят пятой сессии, проведенной в Вене 4-15 апреля 2016 года. A/AC.105/1113 (Раздел VI).

пы үрдістерін талдауға арналған. Еңбек БҰҰ бейіндік ұйымдары қызметінің, соңғы сараптама пікірсайыстардың, космостық құқық саласындағы қазіргі ұлттық актілердің және басқа да өзекті дереккөздердің материалдарын талдау негізінде орындалған. Халықаралық космостық құқық жүйесін дамыту бифуркация нүктесіне келіп жетті, оған космостық қызметті құқықтық реттеудің жаңартылған моделінің болашақтағы ерекшелігі ғана емес, сондай-ақ космостық кеңістікті игерудің жаңа институционалдық нысандары мен шапшаңдығы да тәуелді деген қорытынды жасалған.

Түйінді сөздер: космостық құқық; космостық саясат; халықаралық құқық; БҰҰ; Космос туралы келісімшарт; «жұмсақ құқық»; космостық қызмет; космостық қауіпсіздік; коммерциялық космос; астероидтардан пайдалы қазбаларды игеру.

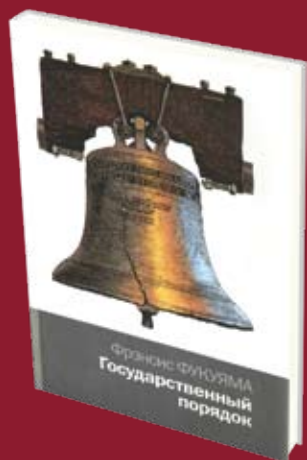
S. Popova: Modern trends of international space law development.

This article analyses some overall trends of development of international space law in a rapidly changing world. The research is based on the analysis of the current legal and academic sources (e.g. documents of the COPUOS and the UNOOSA, reports, discussions, new national laws and regulations etc.)

It is concluded that the development of international space law has reached the 'point of bifurcation'. These circumstances make accurate prediction impossible. One thing is clear - today's processes have a key impact on the main characteristics of the future model of international space law and, as a consequence, on the perspectives of future exploration and use of outer space.

Key words: Space Law; Space Policy; International Law; UN; Outer Space Treaty; Soft Law; Outer Space Activity; Space Security; Commercial Space; Asteroid Mining.

НОВЫЕ КНИГИ



Фрэнсис Фукуяма. Государственный порядок: научно-популярное издание / Фрэнсис Фукуяма; [пер. с англ. В.Л. Гончарова]. Москва: Издательство АСТ, 2015. – 688 с. ISBN 978-5-17-086453-9

Прошлое не способно помешать нациям и народам смотреть в будущее, утверждают политики, – но так ли это в действительности?

Фрэнсис Фукуяма, автор знаменитого «Конца истории», уверен – к несчастью, события далекого прошлого по-прежнему оказывают влияние на современную политическую реальность.

В своей новой книге Фукуяма прослеживает историю обществ с различным государственным укладом от истоков человеческой цивилизации и до наших дней, учитывая все факторы – географические, экономические, культурные и антропологические. А результатом становится необычайно глубокое и многогранное исследование событий, каждодневно менявшихся – и до сих пор меняющихся – ход нашей истории.

LEGITIMACY AND EFFECTIVENESS OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC): CRITICAL PERSPECTIVES



D. MUKHAMEDZHANOVA,
Senior Lecturer, Department of International Law



G. RAISOVA,
Senior Lecturer, Department of State and Legal Disciplines

The number of violations of international humanitarian law's norms had become an increasing phenomenon. The situation requires urgent and effective international control and prosecution in international tribunals for grave crimes presenting a real threat to security and peace. In order to control such crimes, the relevant legal mechanisms for international prosecution were established through the creation of International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY) and International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). However, the long court delays and high operational expenses of these tribunals led to the establishment of International Criminal Court (ICC). This article will critically assess the perspectives of the ICC in terms of its legitimacy and effectiveness in comparison with the ICTY and ICTR.

Key words: International criminal law, International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY), International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), International Criminal Court (ICC), genocide, crimes against humanity, war crimes, legitimacy, Central African Republic (CAR).

INTRODUCTION

The situation of violating international humanitarian law requires urgent and effective international control and prosecution as this presents a real threat for security and peace.¹ For this reason, the UN Security Council established the relevant legal mechanisms for international prosecution that include International Criminal Tribunal for former Yugoslavia (ICTY)² and International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) in 1993 and 1994 respectively. However, due to slow, long proceeding and costly expenses of those tribunals, the International Criminal Court

(ICC) was established. The diplomatic session adopted the ICC Statute in 1998, and the Court entered into force in 2002. In fact, after an extensive number of rough, inhuman and flagrant violations of human rights, the establishment of the International Criminal Court (ICC) has been the most anticipated decision of the international community. Humanity has entrusted the hope of establishing a fair, independent, impartial international justice body capable of finishing all those atrocities that occurred during the two world wars.

The main difference between the ICC and both tribunals is that the ICC jurisdiction has directed to pre-eminence principle of complementarity with national courts.³ This means that the ICC gives an opportunity to domestic courts to extend their prosecution for international crimes; it intends strengthening national jurisdictions, while the ICTY and ICTR (the tribunals) jurisdictions have a primacy of over national courts.⁴ For a long time, it has been a dispute, which of these three legal institutions are exercising their obligations and duties better as all of them have a number of failures and successes.

This article will attempt to uncover major problems impeding the Court and the tribunals to implement the idea of bringing to justice individuals accused in the widespread violations of human rights. Even though, it is very difficult to compare and evaluate the work of the ICC and the tribunals because of their different structure, features, budgets and jurisdiction, this critical analysis will try to determine which of these legal mechanisms has been more successful. Nevertheless, legitimacy and effectiveness are regarded to be two key measures determining success of the International Criminal Court or the tribunals.⁵ For this

© D. Mukhamedzhanova, G. Raisova, 2016

¹Kriangsak Kittichaisaree, *International Criminal Law* (Oxford University Press 2001) 22.

²UN Doc. S/RES/827 (1993).

³Ibid art 17.

⁴ICTR Statute art 8(1); ICTY Statute art 9(2).

⁵Anthony M. North & Joyce Chia 'Towards convergence in the interpretation of the Refugee Convention' in James C. Simeon *The UNHCR and the supervision of International refugee law* (Cambridge University press 2013) 214, 236.

reason, to what extent the work of the ICC as well as of the tribunals has been legitimate and effective will be considered below. Furthermore, a level of the impartiality will be assessed. Finally, conclusion will be provided.

LEGITIMACY

Before starting discussion in respect of the level of legitimacy of the ICC and the tribunals, it is necessary to identify what the term "legitimacy" could mean. Assessment of legitimacy could be determined in relation to the actors being involved: the parties; those who are directly affected by the result of the proceedings; the international high rang politics; Countries; the wider international legal community; and society in general.⁶ As noted, the International Criminal Court established by the consent of states parties to the Rome Statute, have 'greater' legitimacy than the tribunals created by Security Council as an institution of limited membership.⁷ The aspect of institutional legitimacy of the ICC is a level of efforts put in to achieve a fair justice in comparable cases. It is important to consider whether it is comprehended as doing so.⁸ The potential universal character of the permanent court raises this component of legitimacy. Despite the fact that the ICC was not created because of universal jurisdiction, its potential character extends the possibility of non-state parties to assume its jurisdiction.

The work of the ICC could be evaluated by determination of whether its prosecutions, investigations and judgments comply with the standards of fair treatment. Institutionally the ICC is more legitimate than the tribunals. For instance, from the position of the government of Rwanda, there have been many doubts about legitimacy of the ICTR because the government voted against the creation of Tribunal for Rwanda.⁹ Three political communities from former Yugoslavia have been indicted by the ICTY but there has been perception that they are anti-Croatian and anti-Serbian ones.¹⁰ There is no any guarantee that these communities think that the work of the ICTY has been legitimate. This control of perceptions in war crimes for courts has critical importance because in majority of conflicts as well as in post-conflict situations such supposed war crimes can enjoy a hero status in their communities. There is also could be precepts with the international trials that it is true that people of Country are being tried through official representative persons.

EFFECTIVENESS

According to Ainley, the ICC has greatly contributed to ending impunity and it has had a positive influence onto domestic criminal systems.¹¹ The creation of the ICC happened because of slow, long proceedings and costly expenses of the tribunals. One of the reasons why the ICC is more effective than them is that since the ICC was created the staff established a centralised database "ICC Legal Tools" which includes all cases, court's materials of the ICC and other prior ad hoc tribunals. Through this database, persons could receive all latest and authoritative texts of international criminal law such as conventions, statutes and precedents.

⁶Ibid.

⁷Dominic McGoldrick 'The Legal and Political Significance of a Permanent International Criminal Court' in Dominic McGoldrick, Peter J. Rowe 'The Permanent International Criminal Court: Legal and Political Issue' (Hart Publishing 2004) 453, 460.

⁸Ibid.

⁹Anthony M. North & Joyce Chia 'Towards convergence in the interpretation of the Refugee Convention' in James C. Simeon 'The UNHCR and the supervision of International refugee law' (Cambridge University press 2013) 214, 237.

¹⁰n (30) 455.

¹¹Kirsten Ainley, 'The International Criminal Court on Trial', (2011) 24(3) Cambridge Review of International Affairs 309, 311.



The entrance of the International Criminal Court (ICC)

The ICC legal Tools projects comprise 44,000 documents, including legal commentaries from practicing international lawyers.¹²

Further evidence on effectiveness of the ICC is that the court is independent and it does not need to wait for the permission from the UN SC to start investigation of circumstances of case, while the tribunals have to receive the establishment of order to begin an investigation. This feature of independency accelerates the pace of investigation and adjudication of a particular case.¹³

Other significant proof of its effectiveness is that the ICC plays a paramount role in ending impunity. Before the permanent ICC court was established, international tribunals had difficulties in prosecuting Head of States. Most of them could avoid criminal responsibility because of their sovereign immunity.¹⁴ Whereas, the Statute of the ICC determines that sovereign immunity will not be a ground to avoid criminal responsibility:

*'This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity. In particular, official capacity as a Head of State or Government, a member of Government or parliament, elected representative or a government official shall in no case exempt a person from criminal responsibility under this Statute, nor shall it, in and of, itself constitute a ground for reduction sentence. Immunities or special procedural rules which may attach official capacity of a person, whether under national or international law, shall not bar the Court from exercising its jurisdiction over such person.'*¹⁵

However, there are others claims questioning its effectiveness. One of significant reasons for such a claim is that expensive 'activities' and long court proceedings of the ICC are quite similar to nature of the tribunals. Since the ICC has been established, its cost for the international community has reached around 900 million dollars.¹⁶ Are there any justifications of these expenses? France, Germany and Britain provided some financial support to the court, while European Union and the Netherlands mostly cover all budget of the Court, plighted 10 years

¹²The ICC Legal Tools Project website at <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/Legal+Tools>.

¹³n (14) 315.

¹⁴Ibid.

¹⁵Rome Statute of International Criminal Court art 27.

¹⁶Jon Silverman, 'Ten Years, 900 M: Does the ICC Costs too Much?' BBC News (March 12, 2012), <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-17351946>



of free rent as well 70 million dollars for beginning costs.¹⁷ Even though State parties are seeking to limit the funding that is obtained by the ICC yet as showed above, funding is necessary for the Court to work.

Moreover, there is some evidence that ICC might not be so effective, because victims of crimes have a deficient knowledge about the ICC. According to study about accountability and social reformation published by Central African Republic (CAR):

A) 23% of victims think that the European Community created the ICC;

B) 65% of victims with some knowledge about the ICC suppose that it is located in CAR and could investigate grave offenses prior to 2002'.

The shortage of knowledge produces irrelevant and unreal expectations from the ICC and in addition it dissatisfies the victims and builds some doubts about the effectiveness of the Court.¹⁸

Other point indicating some doubts about the effective work of the ICC is that ICC does not have a "police force" and it seems to be the main obstruction to execute warrants of arrest issued by it.¹⁹ The absence of cooperation from states and non-states caused a long process of executing arrests; thereby, the Court could not do anything. The reason of that is the late commencement of trial giving to advocates of accused person the right to protest against all documentation provided by prosecutor as a main evidence of accusations against. Consequently, any actions of the ICC to reject accused person to use his/her right to challenge evidence would have put some doubts about legitimacy of the Court's proceedings.²⁰ This clearly illustrates that the level of efficiency of the ICC depends on states interaction and the international society. It is hard to imagine that the prosecutor would go to another sovereign country without permission of this state to conduct a detailed investigation. Speaking about the tribunals, according to Dagmar Stroh

*"The courts were fully functional after overcoming several initial problems [sic]" but noticed that collaboration of states leaves an "indispensable requirement for efficient proceedings."*²¹

¹⁷Rita Mutyaba 'The International Criminal Court: Its Impact and Challenges It Faces' (Georgetown University Law Center), http://www.academia.edu/4019723/The_International_Criminal_Court_Its_Impact_and_the_Challenges_It_Faces (24 January 2017).

¹⁸Patrick Vinck & Phuong Pam, 'Building Peace Seeking Justice, A Population-Based Survey on Attitudes about Accountability and Social Reconstruction in the Central African Republic' (Human Rights Center, University of California, Berkeley 2010) 32.

¹⁹Young Sok Ki, 'The Cooperation of State to Establish an Effective Permanent International Criminal Court' (1997) 6 Journal of International Law and Practice 157, 160.

²⁰Moses Retselisitsoe Phooko, 'How Effective the International Criminal Court has Been: Evaluating the Work and progress of the International Criminal Court' [2011] Notre Dame Journal of International, Comparative, & Human Rights Law 182, 207.

²¹Dagmar Stroh, 'State Cooperation with the International

The Rome Statute provides a number of different provisions about duties to cooperate and Article 86 partially covers:

*'States Parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court.'*²²

Due to the binding nature of this provision, contracting states have an obligation to provide some support to the ICC including the arrest and identification of the place of suspects.²³ Unfortunately, African Union declared that it will not give any support to the Court and it has convinced all supporters of Africa not to cooperate with the court in executing warrants of arrest and "surrendering" of President Al Bashir.²⁴ In fact, the President of Sudan who is Omar Al Bashir, has been the first sitting President to be wanted by the ICC, and the first person to be charged by the ICC for the crime of genocide. However, neither of the two warrants of arrest against him has been enforced, and he is not in the custody of the Court.²⁵ Many African states, along with China as a key ally of Sudan, have called for the ICC proceedings to be suspended, arguing it will hamper efforts to bring peace to Darfur. The Sudanese leader is said to have been emboldened by the decision of 22-members, participants of Arab League, not to enforce the warrant; even though, three of its member countries are state parties of the ICC. Thus, the court was incapable to detain the Sudanese and other suspects in the African region. It is evident that without support from member states, the ICC would be ineffective.²⁶

IMPARTIALITY

There have been amount of large-scale legal and political critiques about work of the ICC. The representation of political compromises in the Rome Statute introduces the great achievement of the North's views on human rights and state sovereignty at the expense of the South and the third world states. The ICC has been the first global organization that have been trying to restore failing developing states.²⁷ According to Louis Arbor acting as the Prosecutor of the ICTY, developing states could be "overshadowed", therefore, *'there is a risk that developed countries could impose their own concept of morality and justice in developing countries. It can slide into moral and cultural imperialism if we are not careful.'*²⁸

Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda' (2011) 6 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law 249, 249.

²²Rome Statute of International Criminal Court art 86.

²³Ibid art 92, 93.

²⁴n (23) 196.

²⁵Situation in Darfur, Sudan ICC-02/05 <https://www.icc-cpi.int/darfur>.

²⁶Ibid, 196.

²⁷n(30) 461.

²⁸Ibid.



A general view shows the headquarters of the African Union (AU) building in Ethiopia's capital Addis Ababa, January 29, 2017

President Kagame of Rwanda believes that there had to be the establishment of some guarantees which provided that developed countries will not use the ICC as a political tool against poor states.²⁹ Indeed, there is an argument that the ICC is only targeting the African continent. For instance, in the official statement of the Government of the Gambia:

*«There are many western countries, at least 30, that have committed heinous war crimes against independent sovereign states and their citizens since the creation of the ICC and not a single western war criminal has been indicted».*³⁰

ACCORDING TO THAT THE WITHDRAWAL

*«is warranted by the fact that the ICC, despite being called International Criminal Court, is in fact an International Caucasian Court for the persecution and humiliation of people of colour, especially Africans».*³¹

Thus, undoubtedly, there is a high likelihood that because of the design and complementary character of the ICC, the Court is unable to conduct the effective investigation and put forward the accusation against persons committed crimes. In fact, this was a reason of why the Government of the Republic of Gambia issued the notification of withdrawal from the ICC Statute in 2016; however, there has been a change in their decision when the new government of the Gambia came to power in 2016. Thereby, recently, on February 2017, the new government has provided notification to the Secretary General of the UN on its decision to rescind the notification of withdrawal from the previous government with immediate effect. This means that the Gambia still considers itself as a state party and will continue to honor its obligations under the Rome Statute.³²

The design of the permanent court is probably to reserve rich countries. Any perception of inequality will have to be controlled by the ICC but it

will be unable to proportionate its docket to repel geo-political divides; even though, provisions not always come true. Good example for it, in 1990 the Yugoslavia was not a developing state, but if its history repeats it will fall into jurisdiction of the ICC. Countries from all over the world, third world states and first world states ratified the Rome Statute. However, not all countries were in favor for the establishment of the ICC. For example, such developed countries as USA and Turkey and developing country as India were against.³³ In fact, taking into account the recent events related to Syrian conflict, there are many arguments around this issue. For example, Putin has issued a decree against the ratification of the Rome Statute as the ICC has not "lived up to expectations and failed to become a genuinely independent judicial body".³⁴

In fact, most of the countries that are the United States, China, Israel, Ukraine, and Syria have signed the Statute without the ratification; therefore, the ICC jurisdiction does not apply to them. Under these circumstances, war crimes and crimes against humanity committed in Syria, as well as in Ukraine and other countries seem to be left without punishment. With regard to that, Secretary-General Ban Ki-moon, speaking at the UN headquarters in New York at a special meeting devoted to the work of the ICC, said that the effectiveness of the system of international justice depends largely on the willingness of States to cooperate with the ICC. Ratification of the Rome Statute by countries that have not yet done it would end the impunity of perpetrators of crimes related to fundamental human values.

CONCLUSION

In conclusion, the ICTY, ICTR and ICC were established because of grave crimes recognized under international humanitarian law as they present a serious threat to security and peace. Despite the fact that they have different jurisdictions, structure and budget, they have similar objectives that include a restoration of destroyed peace in territory of their jurisdictions and stopping impunity. Their work highly contributes to the development of the International Criminal Law.

The arguments discussed above have illustrated that all these legal institutions have achievements and failures at the same time. Considering the ICC, it could be noted that a main weakness in the work of ICC is that there is no 'police force' considered to be the primary obstacle for immediate execution of arrest warrants. The absence of cooperation and interaction between States Parties is also continuing to cause delays in executing arrests warrants. Even though, the Rome Statute has provisions obliging the State Parties to support the ICC, the State Parties not always cooperate with the Court that makes the work of the ICC be ineffective. This has been evident in the case of such countries as Russia, US, and Rwanda presented above. In addition to that, the high cost expenses and long proceedings are other shortcomings of the Court. However, the Staff of the Court has reached a great goal by creation of a big database "ICC Legal Tools" which gives people an opportunity to access 44,000 legal documentations and receive a legal support from international qualified lawyers. The Rome Statute determines that every person should be responsible for the crimes committed, and without distinction based on official capacity.

Considering the legitimacy of the ICC, it could be noticed that in contrast to the tribunals, the Court had wider support in the time of

²⁹ibid.

³⁰Gambia withdraws from International Criminal Court, <http://www.aljazeera.com/news/2016/10/gambia-withdraws-international-criminal-court-161026041436188.html>

³¹ibid.

³²CN.62.2017 Eng. (2017) <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.62.2017-Eng.pdf>> accessed 27 February 2017.

³³n(30) 462.

³⁴Autonomous Nonprofit Organization, 'Russia refuses to ratify Rome statute as ICC 'failed to become truly independent'' (6 February 2017) <https://www.rt.com/news/367109-russia-icc-rome-statute> accessed 6 February 2017.



Permanent headquarters of the International Criminal Court at The Hague (file) UN Photo/Rick Bajornas

its establishment while the legitimacy of creation of two tribunals discussed above was questionable. Nevertheless, there were many legal and political critics about the work of the ICC which put some doubts in legitimacy of the Court. They suppose that the design and complementary character of the ICC will not work appropriately for all countries developing and developed. However, if to examine the work of the ICC in general, it looks more effective, successful and legitimate than of the ICTR and the ICTY. Furthermore, it was not surprising that the ICTR was closed on 31 December 2015 and the ICTY is expected to be closed at the end of 2017. Instead of them, the Mechanism for International Criminal Tribunals ("Mechanism" or "MICT"), formally referred to as the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, mandated to perform a number of essential functions previously carried out by the ICTR and the ICTY, has been created in 2010.

Thus, the ICC presents a unique multilateral permanent international court in the world that has a mandate to investigate and prosecute individuals participating in the international atrocity crimes of genocide, crimes against humanity, and war crimes.³⁵ These days, the jurisdiction of ICC may expand including the crime of aggression as well.

³⁵Rome Statute of International Criminal Court art 5(1).

Д.У. Мухамеджанова, Г.Д. Раисова: Халықаралық Қылмыстық Соттың (ХҚС) заңдылығы мен тиімділігі: сыни бағалау.

Халықаралық гуманитарлық құқық нормаларының бұзылуы барған сайын айқын құбылысқа айналып барады. Бұл жағдай халықаралық трибуналдарда бейбітшілік пен қауіпсіздікке нақты қауіп тудыратын аса ауыр қылмыстар үшін кідіріссіз және тиімді халықаралық бақылау мен соттық қудалауды талап етеді. Осындай қылмыстарды бақылау мақсатында халықаралық қудалауға арналған тиісті құқықтық механизмдер қалыптасты, атап айтқанда, бұрынғы Югославия бойынша Халықаралық қылмыстық трибунал (БЮХТ) және Руанда бойынша Халықаралық қылмыстық трибунал (РХҚТ). Дегенмен, соттың істі қарауының ұзаққа созылуы және бұл трибуналдарды қамтамасыз етудің өте көп шығындары Халықаралық қылмыстық соттың (ХҚС) құрылуына себепші болды. Осы мақаланың мақсаты – ХҚС қызметін БЮХТ және РХҚТ-мен салыстыра отырып, заңдылық пен тиімділік тұрғысынан сыни талдау.

Түйінді сөздер: халықаралық қылмыстық құқық, бұрынғы Югославия бойынша Халықаралық трибунал (БЮХТ), Руанда бойынша Халықаралық қылмыстық трибунал (РХҚТ), Халықаралық қылмыстық сот (ХҚС), геноцид, адамзатқа қарсы қылмыстар, әскери қылмыстар, заңдылық, Орталық Африка Республикасы (ОАР).

Д.У. Мухамеджанова, Г.Д. Раисова: Законность и эффективность Международного Уголовного Суда (МУС): критический анализ.

Нарушение норм международного гуманитарного права становится все более заметным явлением. Ситуация требует безотлагательного и эффективного международного контроля и судебного преследования в международных трибуналах за тяжкие преступления, представляющие реальную угрозу миру и безопасности. В целях осуществления контроля за такими преступлениями, были созданы соответствующие правовые механизмы для международного преследования, а именно Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ) и Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР). Однако затяжные судебные разбирательства и высокие расходы на содержание этих трибуналов повлияли на создание Международного Уголовного Суда (МУС). Целью настоящей статьи является проведение критического анализа деятельности МУС с точки зрения законности и эффективности в сравнении с МТБЮ и МУТР.

Ключевые слова: международное уголовное право, Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии (МТБЮ), Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР), Международный Уголовный Суд (МУС), геноцид, преступления против человечности, военные преступления, законность, Центральная Африканская Республика (ЦАР).

О НЕКОТОРЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА США «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ И ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОСУДИЯ ЖЕРТВАМ ТЕРРОРИЗМА И ДРУГИХ ЦЕЛЕЙ»



А. АБЫЛАЙҰЛЫ,
И.о. начальника Отдела международного
законодательства и сравнительного
правоведения ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан»



А.С. ИРЖАНОВ,
ведущий научный сотрудник Отдела
международного законодательства и
сравнительного правоведения
ГУ «Институт законодательства Республики
Казахстан», к.ю.н.



К.К. АХМЕТОВ,
старший научный сотрудник Отдела
международного законодательства и
сравнительного правоведения
ГУ «Институт законодательства Республики
Казахстан»

В статье авторы анализируют сферу действия Закона США «О противодействии терроризму и обеспечении правосудия жертвам терроризма и других целей», его международно-правовые, политические и экономические последствия. Авторы приходят к выводу, что концепция функционального иммунитета, согласно которой иностранное государство пользуется иммунитетом только тогда, когда осуществляет суверенные функции (действия *jure imperii*), если государство совершает действия частного характера (действия *jure gestionis*), то оно не пользуется иммунитетом, продолжает свое развитие в международных отношениях. Принятие законодательных актов о распространении юрисдикции национальных судов иностранных государствам на зарубежные страны может привести к негативным правовым, политическим и экономическим последствиям, а также может стать инструментом политического давления.

Ключевые слова: терроризм, юрисдикция, иммунитет государства, последствия, JASTA, международное право, международный обычай, политика, экономика, *jure imperii*, *jure gestionis*.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время отдельные законодательные инициативы США, носящие экстерриториальный характер,¹ являются спорными и вы-

© А. Абылайұлы, А.С. Иржанов, К.К. Ахметов, 2016

¹Например, в 2002 году в США был принят «Гаагский акт вторжения», согласно которому запрещается передача какой-либо информации Международному уголовному суду, утвержден механизм прямого вмешательства США в ситуацию, когда граждане этого государства подвергаются аресту по распоряжению Гаагского трибунала и допускается применение силы для освобождения американских граждан // Ницана Даршан-Лайтнер. Почему Гаагский трибунал не является справедливым судом? Интернет-проект ИноСМИ.Ru. - <http://inosmi.ru/world/20150415/227526265.html>. Дата доступа: 15 апреля 2015 г.

зывают острую реакцию со стороны участников международного сообщества. 28 сентября 2016 г. вступил в силу закон США, распространяющий юрисдикцию судов США на иностранные государства, подозреваемые в организации террористических актов в США. Как и свои предшественники, Закон США «О противодействии терроризму и обеспечении правосудия жертвам терроризма и других целей» (далее – JASTA²) вызвал сожаления и протесты со стороны многих государств (Турции³, КНР⁴, России⁵, Саудовской Аравии⁶, Организации исламского сотрудничества⁷ и других участников международного сообщества). В связи с этим, авторы считают необходимым проанализировать сферу действия закона США, международно-правовые, политические и экономические последствия принятия JASTA.

²S.2040 - Justice Against Sponsors of Terrorism Act. 114th Congress (2015-2016). <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040/text>. Дата доступа: 14 ноября 2016 г.

³Сапожников И. Турция и Саудовская Аравия выступят против Конгресса США. Информационное агентство «NEWSTURK». - <http://newsturk.ru/2016/10/03/turtsiya-i-saudovskaya-araviya-vyistupyat-protiv-kongressa-ssha/>. Дата доступа: 3 Октябрь 2016 г.

⁴Hayward J. China on Saudi 9/11 Law: U.S. Should 'Not Link Terrorism with any Specific Country'. Breitbart News Network - <http://www.breitbart.com/national-security/2016/10/10/china-defends-saudi-arabia-jasta/>. Дата доступа: 10 октября 2016 г.

⁵Блинов М. В МИД прокомментировали принятый в США закон против спонсоров терроризма. Информационное агентство «РИА Новости». - <https://ria.ru/world/20160930/1478197700.html>. Дата доступа: 30 сентября 2016 г.

⁶Batrawy A. Saudi Arabia has ways to hit back at 9/11 lawsuit effort. FOX News Network, LLC. - <http://www.foxnews.com/us/2016/09/28/saudi-arabia-has-ways-to-hit-back-at-11-lawsuit-effort.html>. Дата доступа: 28 сентября 2016 г.

⁷ОИС обеспокоена законом США «Правосудие против спонсоров терроризма». Информационное агентство Eurasia Daily. - <https://eadaily.com/ru/news/2016/10/03/ois-obespekoyena-zakonom-ssha-pravosudie-protiv-sponsorov-terrorizma>. Дата доступа: 3 октября 2016 г.

О СФЕРЕ ДЕЙСТВИЯ JASTA

Действие Закона в пространстве. Согласно пункту (b) ст. 2 действие данного Закона отличает то, что он обладает двойным юридическим пространством: с одной стороны действие Закона связано с причинением ущерба здоровью физического лица (либо его смерти) или имуществу, имевших место на территории США, а с другой вредоносными действиями, связанными с планированием, подготовкой и организацией террористического акта, иностранного государства или должностного лица, сотрудника или доверенного лица этого иностранного государства, которые действуют за пределами территориальной границы США.

Действие Закона во времени. Согласно ст. 7 действие Закона имеет достаточно широкие временные рамки и распространяется на отношения любых гражданских исков: (1) находящихся на рассмотрении, или начатые, или введенные после даты вступления в силу Закона; а также (2) после событий 11 сентября 2001 г.

Категории организаторов. JASTA распространяется на иностранное государство (должностные лица, сотрудники или доверенное лицо), юридические и физические лица.

Сфера охраны. Согласно пункту (6) Ст. 2 и пункту (b) Ст. 3 Закон направлен на защиту физических и юридических лиц США, национальной безопасности США, внешней политики и экономики США, а также имущества США.

Зона риска. В зону непосредственного риска попадают иностранцы, находящиеся в США, юридические лица, зарегистрированные или имеющие филиалы в США, иностранные государственные служащие, находящиеся в США (кроме главы государства, правительства и внешнеполитического ведомства в силу норм международного права), иностранное имущество (движимое и недвижимое), иностранные финансовые средства, хранящиеся в американских казначейских облигациях.

О МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ JASTA

Сам факт принятия JASTA не противоречит нормам международного права, поскольку закон не наносит ущерба международному миру и безопасности и направлен на борьбу с международным терроризмом. Вместе с тем главное его положение предполагает, что «суды Соединенных Штатов обладают исключительной юрисдикцией в отношении любых действий, в которых иностранное государство подпадает под юрисдикцию суда Соединенных Штатов». В связи, с чем действие данного закона будет противоречить таким основным принципам международного права о суверенном равенстве государств и невмешательства во внутренние дела государств. Кроме того, положение закона США затрагивает иммунитет государства, основа которого составляет положение о том, что оно обладает суверенитетом, и что все государства равны. Это выражено в общем принципе права *«par in parem non habet imperium»* (равный над равным власти не имеет).

Распространение юрисдикции судов США на действия иностранных государств, безусловно, затрагивает иммунитет государств. Как известно, в международном праве принято деление концепции иммунитетов государства на абсолютный и функциональный иммунитеты. Согласно концепции функционального иммунитета, признающей обычной нормой, иностранное государство пользуется иммунитетом только тогда, когда осуществляет суверенные функции (действия *jure imperii*), если же государство совершает действия частного характера (действия *jure gestionis*), то оно не пользуется иммунитетом. Данная позиция подтверждается международной су-

дебной практикой, и в частности в решении Международного Суда от 3 февраля 2012 года по делу *Германия против Италии (юрисдикционных иммунитетов)*, где Суд отмечает, что «Комиссия международного права в 1980 году пришла к заключению, что иммунитет государства был «признан как общая норма международного обычного права, которая глубоко укоренилась в современной практике государств». По мнению Суда, этот вывод основан на обширном исследовании практики государств и подтверждается данными о внутригосударственном законодательстве, судебных решениях и замечаниях государств относительно документа, который стал Конвенцией ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности. Как полагает Суд, такая практика свидетельствует о том, что, и, претендуя на иммунитет для самих себя, и предоставляя его другим, государства в целом исходят из того, что существует право на иммунитет согласно международному праву наряду с сопутствующим обязательством со стороны других государств соблюдать этот иммунитет и придавать ему силу».⁸

Учитывая это, исключения/ограничения иммунитетов также регулируются международно-правовыми обычаями. Так, следует отметить, что в прошлом получил развитие и широкое распространение в международном праве критерий ограничения/наделения иммунитета государства в зависимости, от разделения сферы деятельности государства: публичной или коммерческой. В этой связи можно отметить Закон США «Об иммунитетах иностранных государств» принятый в 1976 году, который является законодательным руководством для судов в отношении изъятия из иммунитета применительно к коммерческой деятельности государства. Подобная практика также характерна и для других стран, например, суды Нидерландов в 1947 г. разработали и начали использовать критерий ограниченного государственного иммунитета, исходя из того, что «принципы международного права в отношении иммунитета государств от иностранной юрисдикции не применяются к проводимой государством деятельности в коммерческой, промышленной или финансовой областях».⁹ Учитывая развитие подобной тенденции, большинство исследователей отметило факт появления концепции функционального (ограниченного) иммунитета.

Концепция функционального (ограниченного) иммунитета была воспринята Конвенцией ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности от 2 декабря 2004 г.¹⁰ (далее – конвенция). В связи с этим Конвенция не только закладывает правовые основы иммунитету государства и его собственности от юрисдикции судов другого государства, но и содержит определенные изъятия из иммунитетов государств. Учитывая, что Конвенция не вступила в силу, можно предположить, что она направлена на кодификацию международных обычаев, регулирующих вопросы иммунитетов государств.

Кроме того, Конвенция развивает концепцию ограниченного иммунитета, добавляя в перечень разбирательств, в которых государ-

⁸Решение Международного Суда по делу юрисдикционных иммунитетов государства (Германия против Италии: вступление в дело Греции) от 3 февраля 2012 года // Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 2008–2012 годы. – Нью-Йорк, 2014 – С. 311–312.

⁹Кравченко О. Юрисдикционный иммунитет государства: абсолютный или ограниченный? Электронная библиотека Белорусского государственного университета - http://elibrary.bsui.by/bitstream/123456789/30401/1/1998_1_JILIR_kravchenko_r.pdf. Дата доступа: 12 ноября 2016 г.

¹⁰Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности от 2 декабря 2004 г. не вступила в силу (по состоянию на 13.01.2017).

ство не должно ссылаться на свой иммунитет, новые положения. К ним можно отнести и дела, связанные с ущербом личности и ущербом собственности, что было отмечено в процессе подготовки данной конвенции. Так, при разработке данной конвенции Рабочая группа для подготовки предварительных замечаний по остающимся нерешенным проблемам, касающимся проектов статей о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, обратила внимание Генеральной Ассамблеи на совершенствование практики и законодательства государств, касающихся гражданских исков, которые подаются в национальной юрисдикции. Подобные иски выдвигаются на основании того, что в иммунитете следует отказываться в случае смерти или нанесения телесных повреждений в результате действий государства, совершенных в нарушение норм прав человека, которые имеют характер *jus cogens* и, в частности, касаются запрещения пыток. Так в качестве обоснования приводилось дело Пиночета, в котором были подчеркнуты ограничения иммунитета в отношении грубого нарушения прав человека государственными должностными лицами. Данное дело вызвало появление настроений в поддержку мнения, что при рассмотрении как гражданских, так и уголовных исков государственные должностные лица не должны иметь права ссылаться на иммунитет в отношении актов пыток, совершенных на территории их государств.¹¹

В связи с этим, в ст. 12 данной Конвенции прямо указывается, что «если соответствующие государства не договорились об ином, государство не может ссылаться на иммунитет от юрисдикции при разбирательстве в суде другого государства, который обычно обладает компетенцией рассматривать дела, касающиеся денежного возмещения в случае смерти или причинения телесного повреждения какому-либо лицу или нанесения ущерба имуществу или его утраты в результате действия или бездействия, которое предположительно может быть присвоено государству, если такое действие или бездействие имело место полностью или частично на территории этого другого государства и если автор действия или бездействия находился на этой территории в момент этого действия или бездействия».¹²

Вместе с тем, обращаем внимание на то, что редакция статьи 12 данной Конвенции указывает на возможность ограничения государственного им-

мунитета в отношении любого дела, касающегося денежного возмещения смерти или причинения телесного повреждения какому-либо лицу или нанесения ущерба имуществу или его утраты в результате любых действий или бездействий, которые предположительно могут быть присвоены государству. Следовательно, сфера применения данной нормы не определена только пытками, а охватывает все сферы международных отношений, связанных с правами человека.

Таким образом, в данном случае, можно предположить, что принятие данного закона в США является проявлением или углублением концепции функционального (ограниченного) иммунитета.

Вместе с тем, при использовании этого положения концепции ограниченного иммунитета может возникнуть следующая возможная практика применения этого закона. Гражданин обращается в суд США с иском против иностранного государства, представители иностранного государства заявляют о непризнании юрисдикции американского суда, в связи с чем иностранное государство, например, указывает на необходимость передачи данного дела в Международный суд ООН. Однако, основываясь на своей оговорке в отношении компетенции Международного Суда ООН, в части «исключения из перечня споров по вопросам, являющимися по сути внутренним делом»,¹³ США отказываются от передачи дела в Международный суд ООН. Учитывая это, возможное рассмотрение дела происходит без участия ответчика, в результате чего выносится решение в пользу этого гражданина о компенсации его ущерба. Ввиду вынесения данного решения, на имущество и финансовые средства иностранного государства может быть наложен арест и их конфискация в пользу американского гражданина.

Новацией данного закона следует признать сферу применения данного исключения из юрисдикционного иммунитета государства, а именно – противодействие международному терроризму. Учитывая это, США нашли законную с точки зрения международного права «лазейку», позволяющую на законных основаниях ограничивать иммунитет иностранных государств. Применение этого закона направлено на выстраивание собственного национального, отличного от международного, механизма защиты своей экономики и безопасности.

Тем не менее, несмотря на общее признание концепции функционального иммунитета, связанного с действием государства в качестве *jure gestionis* (действия частного характера), считаем, что новые подходы в толковании и развитии данной концепции требуют всестороннего доктринального, законодательного и международного судебного признания. Например, по вышеуказанному делу



¹¹ Доклад Международного Суда. Сайт Refworld в рамках Проекта «Инициатива качества систем убежища» - <http://www.refworld.org/ru/pdfid/49916e572.pdf>. Дата доступа: 10 ноября 2016 г.

¹² Конвенция ООН о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности от 2 декабря 2004 года - http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/state_immunities.shtml. Дата доступа: 14 ноября 2016 г.

¹³ Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки. М., 2006. – 1216 с.

Германия против Италии, Международный Суд ООН признал, что «Италия нарушила юрисдикционный иммунитет Германии, допустив выдвижение против нее гражданских исков, связанных с нарушениями международного гуманитарного права германским рейхом во время Второй мировой войны в период с сентября 1943 года по май 1945 года».¹⁴ В свою очередь, Европейский Суд по правам человека в деле *Джонс и другие против Соединенного Королевства* также не поддержал предположение о том, что «в международном праве существует особое правило или исключение применительно к случаям гражданских исков против иностранных государственных должностных лиц о компенсации ущерба, причиненного пытками».¹⁵ Однако Европейский Суд допустил формирующуюся поддержку в пользу специальной нормы или исключения из международного публичного права в делах, касающихся гражданских исков, связанных с применением пыток.

О ПОЛИТИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ JASTA

В отличие от международно-правового признания тенденции развития концепции функционального иммунитета, JASTA не требует всеобщего признания и он может послужить определенным инструментом внешнеполитического курса государства. Однако не пренебрежение общими правовыми ценностями и нормами могут иметь определенные последствия. Например:

• *JASTA может привести к усугублению межгосударственных отношений на глобальном уровне.* В качестве ответной меры, иностранные государства, и в первую очередь не союзники США, могут принять законы об обеспечении правосудия жертвам терроризма. Несмотря на все заявления (сделанные как в США, так и за рубежом) о том, что такой закон может вызвать дискриминационные действия в отношении физических и юридических лиц США и Правительства США, мы предполагаем, что законодатель, будучи в состоянии предугадать и сравнить все риски и последствия, пошел на такой шаг осознанно. В этой связи, следует согласиться с мнением профессора С.Ф. Ударцева об «умной силе», который считает, что «сила государства становится все более «умной», точной и эффективной, соразмерной решаемым задачам и ситуациям. Принимаемые решения все больше должны основываться на знании современной обстановки, ее предыстории и прогнозах развития. Время «слепой силы», действий только наугад проходит. Властям необходимы точные данные о современном состоянии и тенденциях развития, представляемые не только всеми средствами разведслужб, но и квалифицированными гражданскими экспертными и аналитическими учреждениями разного профиля».¹⁶ Предполагаем, что принятие аналогичных актов за рубежом в определенной степени выгодно самим США, поскольку штаты имеют интерес во всех уголках мира, обладая второй экономикой, одними из крупнейших вооруженных сил и самым большим государственным долгом в виде 19,8 трлн\$. Например, предположим, что Саудовская Аравия и ее союзники приняли законы об обеспечении правосудия жертвам терроризма. Учитывая конфликтную ситуацию на Ближнем Востоке, законы суннитских стран могут быть направлены против шиитских государств и их граждан и юридических лиц. Закон Турции

может быть направлен против Израиля и других стран (стран, где скрываются предположительно сторонники Фетхуллаха Гюлена), закон Индии против Пакистана, закон Азербайджана против Армении, закон Украины против России и т.д. Следовательно, принятие таких законов может вызвать цепную реакцию, последствия которой явно приведут к крупномасштабной конфронтации, в том числе и военному конфликту.

• *JASTA может привести к ухудшению отношений США с международными организациями.* Явное пренебрежение принципами международного права со стороны США в этом вопросе может подтолкнуть международные организации к переосмыслению и корректировке международных отношений, в том числе и с США. Попытка распространения своей юрисдикции в отношении постоянных членов СБ ООН может усугубить и без того сложные отношения внутри этого органа ООН. Арест или конфискация международных финансовых активов одного из государств-участников ОПЕК в рамках JASTA может быть воспринято всеми нефтедобывающими государствами как вредоносный акт, требующий ответной реакции. Европейский Союз выражал обеспокоенность в отношении JASTA его принятия, отметив, что он противоречит принципам международного права.¹⁷ Ухудшение отношений США со многими влиятельными международными организациями может подтолкнуть Международный уголовный суд к принятию более решительных действий в отношении преступлений, совершенных в Афганистане, который готовится к расследованию преступлений против человечности в Афганистане, предположительно совершенных военными США.

• *JASTA может стать инструментом политического давления на государства и их политических деятелей.* Ст. 5 JASTA устанавливает досудебный порядок разрешения споров, согласно которому, суд США может приостановить производство по делу против иностранного государства, если Государственный секретарь США подтверждает ведение переговоров с иностранным государством ответчиком относительно разрешения претензий против иностранного государства. Согласно ст. 3, JASTA распространяется на террористические акты, вызванные вредоносными действиями иностранного государства, должностного лица или доверенного лица этого иностранного государства независимо от места совершения такого вредоносного действия. Полагаем, что существует риск применения JASTA из политических соображений с целью давления на государство и его политических деятелей. JASTA может привести к запланированному ухудшению отношений США с арабскими странами. Принятие такого акта может привести к потере одного из сильных союзников на всем Ближнем Востоке и лидера среди суннитских стран – Саудовской Аравии (далее – СА). Опасения властей СА небеспокоены:

- в террористических актах 11 сентября 15 террористов из 19, были гражданами СА;
- власти США недовольны продолжающейся радикализацией властей и общества СА;
- АСТА был принят, несмотря на вето Президента США и при поддержке как республиканцев, так и демократов. Следовательно, победа Д. Трампа на выборах не повлияет на дальнейшие планы Кон-

¹⁴Международный Суд ООН признал, что Италия нарушила юрисдикционный иммунитет Германии. Центр новостей ООН. - <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=16913#.WlWjSrXUrU>.

¹⁵Case of Jones and Others v. the United Kingdom (Applications nos. 34356/06 and 40528/06). Judgment Strasbourg. 14 January 2014.

¹⁶Ударцев С.Ф. Сильное государство: вопросы теории // Право и государство. № 2(71) 2016. С. 6-14.

¹⁷P. Zengerle, A. Hay. European Union asks Obama to stop 9/11 Saudi bill. Reuters News Agency - <http://www.reuters.com/article/us-usa-sept11-saudi-eu-idUSKCN11R26L>. Дата доступа: 21 сентября 2016 г.

¹⁸Morgan Stanley thinks this could be the worst oil crash in 45 years. – Business Insider UK. <http://uk.businessinsider.com/morgan-stanley-on-oil-crash-potential-2015-7?r=US&IR=T#ixzz3hISAPnHu>. Дата доступа: 16 мая 2016 г.

гресса по реализации данного закона;

– власти СА в 2014 г. снизили цену на нефть ниже себестоимости, что было воспринято американскими нефтяными компаниями, добывающими сланцевую нефть, как недружелюбный, и необоснованный.¹⁸ В начале 2016 г. Советом Безопасности ООН с Ирана были сняты международные санкции. Тем самым, власти США указали на то, что союзнические отношения с СА возможно будут скорректированы;

– позиция ВО по распродаже своих международных резервов, хранящихся в американских казначейских облигациях может не повлиять на курс доллара и рынок американских казначейских бумаг, поскольку СА (в том числе и страны ОПЕК) не обладает достаточным объемом международных резервов по сравнению с КНР и Японией. Например, доля СА на рынке американских казначейских бумаг составляет на сегодняшний день 116,8 млрд \$ (совокупная доля стран ОПЕК составляет 289 млрд \$), в то время как доля КНР составляет 1,26 трлн \$, а доля Японии – 1,14 трлн \$,¹⁹ при общем объеме размещённых в международных резервах облигаций казначейства США 6,25 трлн \$;

– Первый иск уже подан женой погибшего офицера ВС США Стефани Рос Дисмон против СА по подозрению в оказании материальной поддержки террористам, совершившим теракты 11 сентября 2001 г.

• JASTA может привести к ухудшению отношений США с союзниками. Парламент Нидерландов выразил позицию в отношении JASTA, назвав его нарушением голландского суверенитета,²⁰ Парламент Японии заявил о готовности принять соответствующий закон, который позволил бы родственникам жертв ядерных взрывов в Херосиме и Нагасаки в 1945 г. подать иски против США в суды Японии,²¹ органы безопасности Великобритании МИ-6 и МИ-5 выразили обеспокоенность о последствиях JASTA и распространении юрисдикции на британских подданных,²² МИД Франции считает, что борьба с терроризмом вместе со своими партнерами должна вестись на основе уважения национальных и международных норм.²³ Все не-

довольства союзников США могут привести к недоверию американской внешней политике, американским казначейским бумагам, санкционной политике, американским инвестициям, туристическим связям, безопасности и конфиденциальности совместных военных операций и др.

ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЯХ ПРИНЯТИЯ JASTA

JASTA успел негативно повлиять на экономику Саудовской Аравии, в частности, на фондовый рынок Саудовской Аравии. Так, в конце сентября 2016 г. саудовский риял упал до минимума за четыре месяца, а фондовый рынок в течение нескольких дней подряд демонстрировал самое сильное падение в мире. Tadawal All Share Index показывал слабую динамику, опустившись до самого низкого уровня с начала текущего года, хотя тогда цены на нефть упали ниже 30 \$ за баррель.²⁴

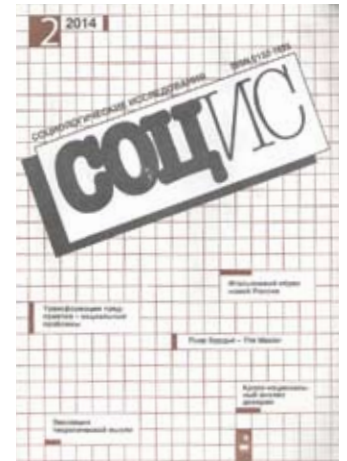
Саудовская Аравия, государство, которое проводит агрессивную экономическую (игра на понижении на нефтяном рынке) политику, может эмоционально отреагировать на применение JASTA, распродав 116,8 млрд. \$ государственных облигаций США. Конечно, данный шаг не повлечет каких-либо инвестиционных проблем для США. Между тем Саудовская Аравия обладает крайне большим культурным и экономическим влиянием среди государств-членов ОПЕК и может организовать проведение скоординированной распродажи долговых бумаг США, что не может не сказаться на стоимости и надежности облигаций США. В целом, эта мера может сформировать крайне негативную инвестиционную обстановку на мировом финансовом рынке, что может вызвать аналогичные действия со стороны европейских стран. Участие же Китая в этом процессе окончательно подорвет инвестиционный рейтинг США и крайне негативно скажется на экономическом положении США в долгосрочной перспективе.

Необходимо отметить, что Китай на сегодняшний день является стратегическим соперником США, который напрямую угрожает его глобальному экономическому доминированию. В частности, Китай, располагая колоссальным объемом (\$1,2 трлн. по состоянию на март 2016 г.²⁵) казначейских облигаций, может напрямую влиять на стоимость американского доллара путем покупки и продажи долговых бумаг

Asharq Al Awsat - Sub Division of SRPC. - <http://english.aawsat.com/2016/10/article5359416/french-sources-warn-legal-chaos-jasta>. Дата доступа: 1 октября 2016 г.

²⁴F. Nasser. US Congress Move Against Saudi Arabia Risks Backfiring Soon. Gulf International Bank- http://www.gib.com/sites/default/files/us_congress_move_against_saudi_arabia_risks_backfiring_soon_0.pdf. Дата доступа: 30 сентября 2016 г.

²⁵Major foreign holders of treasury securities. U.S. Department of the Treasury - <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>. Дата доступа: 14 ноября 2016 г.



¹⁸A. Wong. U.S. Discloses Saudi Holdings of Treasuries for First Time. BLOOMBERGL.P. - <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-16/u-s-discloses-saudi-arabia-s-treasuries-holdings-for-first-time>. Дата доступа: 16 мая 2016 г.

²⁰J. Pecquet. EU lawmakers warn Congress against Saudi terrorism bill. Al-Monitor - <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/07/european-warn-congress-saudi-terrorism-bill-jasta-911.html>. Дата доступа: 13 июля 2016 г.

²¹Япония отреагировала на закон JASTA. Информационно-аналитический центр AS-SIHAF - <http://sihafa.com/news/33/>. Дата доступа: 2 октября 2016 г.

²²C. Coughlin. US anti-terror law puts British soldiers at risk of prosecution. Telegraph Media Group Limited - <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/09/26/us-anti-terror-law-puts-british-soldiers-at-risk-of-prosecution/>. Дата доступа: 26 сентября 2016 г.

²³M. Abu Najm. French Sources Warn of 'Legal Chaos' over JASTA.

США. Более того, масштабная распродажа государственных облигаций со стороны Китая может спровоцировать продажу долговых бумаг США со стороны других государств и институциональных инвесторов. Как следствие, это приведет к росту процентных ставок по уровню заимствования казначейских облигаций. На сегодняшний день доходность по 2-х летним казначейским облигациям составляет 0.84%, а по 10 летним всего – 1.96%.²⁶ В случае распродажи долговых бумаг, доходность этих бумаг моментально возрастет до уровня, который и в текущих значениях (\$19 трлн. 814 млрд.) является критическим не только для экономики США, но и мировой, что вызывает серьезные опасения со стороны мирового экономического сообщества.

В этих условиях принятие JASTA позволяет США арестовать данные облигации и соответственно блокировать возможные манипуляции на экономику США. Схожие действия со стороны США заметны на примере Ирана. Иран, ожидая ещё в 2000-е годы возможного ареста своих зарубежных финансовых активов, организовал их перемещение в более безопасные страны (Китай, Япония, Южная Корея, Турция и Тайвань). Однако США смогли арестовать счета и в этих странах. В дальнейшем Верховный суд США отказал Ирану в возвращении 2 млрд. \$, поскольку нашёл «иранский след» в террористическом акте в Бейруте в 1983 г., когда погибли 241 американский солдат. Судом было решено направить деньги с арестованных банковских счетов семьям американцев, погибших в терактах.²⁷

Выводы

Учитывая широкую сферу охраны JASTA и возможные различные подходы в толковании их, можем предположить, что наметившаяся в последние годы практика судов США (Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.²⁸, Norex Petroleum Ltd. v. Access Industries Inc.,²⁹ Daimler Chrysler AG v. Bauman³⁰) об ограниченном распространении американской юрисдикции с применением норм международного права и законодательства США будет нарушена.

Механизм действия JASTA зависит от поданного гражданского иска на совершенные террористические акты или вредоносные акты, связанные с терроризмом, которые сами по себе являются преступлениями, можно сказать, что JASTA в достаточной степени политизирован, он может стать одним из мощных инструментов политического давления на иностранные государства и их политических деятелей.

Концепция ограниченного иммунитета продолжает свое развитие и распространение в международных отношениях, что подтверждается практикой Европейского Суда по правам человека (Суд признает только развитие концепции³¹) и Комиссии международного права ООН. Мы являемся свидетелями попыток широкого толкования общепризнанной нормы международного права, согласно

которой государства теряют иммунитет в случае действия государства частного характера (*jure gestionis*). В новом подходе к толкованию «частным характером» признается не действие государства, а сам иск о возмещении вреда, нанесенного путем возможного нарушения норм *jus cogens*, международного права прав человека и борьбы с терроризмом. На наш взгляд представляется достаточно сложным применение американского законодательного опыта на практике, поскольку его признание на международном уровне возможно приведет к пересмотру сложившейся всей системы международного права. Например, квалификация действия/бездействия государства национальными судами, ретроспективное применение норм международного права и пересмотр итогов определенных исторических событий, изменение норм *jus cogens*³² и др. Учитывая глобальные интересы, экономическую и военную мощь отдельных стран, такой поворот вполне может быть приемлемым для долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планов государства с целью доминирования и распространения своей юрисдикции на других участников международного сообщества.

А. Абылайұлы, А.С. Иржанов, К.К. Ахметов: «Терроризмге қарсы күрес және терроризмнің құрбандары мен басқа мақсаттар үшін әділ сот төрелігін қамтамасыз ету» туралы АҚШ Заңының кейбір салдары.

Мақалада авторлар «Терроризмге қарсы күрес және терроризмнің құрбандары мен басқа мақсаттар үшін әділ сот төрелігін қамтамасыз ету» туралы АҚШ Заңының әрекет ету аясын, оның халықаралық-құқықтық, саяси және экономикалық салдарын талдайды. Авторлар функционалды иммунитет тұжырымдамасы (шет ел өз егеменді функцияларын жүзеге асырған жағдайда ғана (*jure imperii*) иммунитетін пайдаланады, егер жеке сипаттағы әрекеттер жасаса (*jure gestionis*) иммунитетінен айырылады) өз дамуын халықаралық қатынастарда жалғастырады деген қорытындыға келеді. Шет мемлекеттердің ұлттық соттарының юрисдикциясын (хүкімін) шет елдерге тарату туралы заңнамалық актілерді қабылдау келеңсіз құқықтық, саяси және экономикалық салдарға алып келуі, сондай-ақ, ол саяси қысым көрсету құралына айналуы мүмкін.

Түйінді сөздер: терроризм, юрисдикция, мемлекет иммунитеті, салдар, JASTA, халықаралық құқық, халықаралық әдет-ғұрып, саясат, экономика, *jure imperii*, *jure gestionis*.

A. Abylaiuly, A. Irzhanov, K. Akhmetov: Some Implications of the adoption of Act to deter terrorism, provide justice for victims, and for other purposes (Justice Against Sponsors of Terrorism Act) of US.

The authors analyze the scope of the Justice Against Sponsors of Terrorism Act, its international legal, political and economic consequences. The authors conclude that the concept of limited immunity, according to which a foreign state uses immunity only when exercises sovereign functions (actions *jure imperii*), if the state commits an act of a private nature (actions *jure gestionis*) does not use immunity, will continue its development in international relations, the adoption of similar acts in other countries could lead to negative legal, political and economic consequences and the act can become an instrument of political pressure.

Keywords: terrorism, jurisdiction, immunity of the state, consequences, JASTA, international law, custom, politics, economics, *jure imperii*, *jure gestionis*.

юрисдикции не только к уголовным делам, но и к гражданским делам. James Crawford. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Eighth edition. Oxford University Press, 2012. P. 475.

³² Согласно международному праву, норма *jus cogens* может быть изменена нормой, носящий такой же характер.

²⁶United States Rates & Bonds. Bloomberg L.P. - <https://www.bloomberg.com/markets/rates-bonds/government-bonds/us>. Дата доступа: 14 ноября 2016 г.

²⁷Катасонов В. Тегеран против Вашингтона: от обороны к наступлению. Интернет-площадка «Фонд стратегической культуры» - <http://www.fondsk.ru/pview/2016/07/27/tegeran-protiv-vashingtona-ot-oborony-k-nastupleniju-41667.html>. Дата доступа: 27 июля 2016 г.

²⁸Kiobel, Individually and on behalf of her late husband Kiobel, et al. v. Royal Dutch Petroleum Co. Supreme Court of the United States. - www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/10-1491_l6gn.pdf.

²⁹Norex Petroleum limited v. Leonard Blavatnik, Victor Vekselberg, Simon Kukes, Access Industries, Inc., Alfa Group Consortium, Renova, Inc., OAO Tyumen Oil Company, TNK-BP Limited, and BP PLC. Supreme Court of the State of New York. - <http://caselaw.findlaw.com/us-2nd-circuit/1539453.html>.

³⁰Daimler AG v. Bauman et al. Supreme Court of the United States. - https://www.supremecourt.gov/opinions/.../11-965_1qm2.pdf...

³¹Например, Д. Кроуфорд допускает возможность применения универсальной

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СУЩНОСТИ НЕГАТИВНЫХ УСЛОВИЙ ПРИБРЕТЕНИЯ СТАТУСА АДВОКАТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ И ДРУГИХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН



В. В. ЗАБОРОВСКИЙ,
адвокат, доцент кафедры гражданского права
Государственного высшего учебного заведения
«Ужгородский национальный университет»
(г. Ужгород, Украина), к.ю.н.

В статье исследуется сущность негативных условий как приобретения статуса адвоката, так и осуществления в дальнейшем адвокатской деятельности. На основании анализа положений украинского законодательства, а также законодательства зарубежных стран (Германии, Франции, Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Армения, Польши т.д.), автор приходит к выводу, что украинский законодатель закрепляет достаточный и надлежащий комплекс таких условий. Делается вывод о том, что отсутствие надлежащего механизма реализации некоторых из таких условий, а также ограниченные временные рамки действия запрета на занятие адвокатской деятельностью для некоторых категорий лиц, не оправдывает основной цели, которой должен руководствоваться украинский законодатель при их формировании. Такой целью, по мнению автора, является недопущение к адвокатской профессии лиц, которые своими действиями показали, что они не достойны вообще или в течение определенного времени заниматься адвокатской деятельностью.

Ключевые слова: адвокат, адвокатская деятельность, статус адвоката, негативные условия приобретения статуса адвоката, преступление адвоката, морально-этический уровень претендента.

В механизме обеспечения прав и свобод человека, правовая помощь без сомнения выступает одним из важнейших элементов. Гарантируя на конституционном уровне право лица на получение профессиональной правовой помощи и покладая такую обязанность на адвоката, государство устанавливает и повышенные квалификационные требования для претендента на занятие адвокатской деятельностью. Цель закрепления украинским законодательством негативных условий для получения статуса адвоката обусловлена необходимостью не допустить к адвокатской профессии тех лиц, которые своими действиями показали, что они не достойны вообще или в течение определенного времени заниматься адвокатской деятельностью. Порядок приобретения статуса украинского адвоката регулируется, в частности Разделом 2 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности».¹ Так,

ч. 1 ст. 6 данного Закона предусмотрено, что адвокатом может быть физическое лицо, имеющее высшее юридическое образование, которое владеет государственным языком, имеет стаж работы в области права не менее двух лет, сдавшее квалификационный экзамен, прошло стажировку (кроме случаев, установленных настоящим Законом), приняло присягу адвоката Украины и получило свидетельство о праве на занятие адвокатской деятельностью. В ч. 2 этой же статьи указано на перечень лиц, которые не могут получить статус адвоката. Кроме этого, ст. 7 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» предусмотрены виды деятельности, несовместимой с адвокатской.

Учитывая критерий, который использует А.В. Меланчук,² которая условия приобретения статуса присяжного поверенного разделяет на две категории (положительные и отрицательные), можно сделать вывод, что Законом Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» предусмотрены как положительные (ч. 1 ст. 6 Закона), так и негативные условия для получения статуса адвоката (ч. 2 ст. 6 Закона), а также негативные условия для осуществления адвокатской деятельности (ст. 7 Закона).

По нашему убеждению, сначала целесообразно рассмотреть негативные условия как приобретения, так и дальнейшего осуществления адвокатской деятельности, а уже потом положительные условия приобретения статуса адвоката. Такая целесообразность заключается в том, что при наличии хотя бы одного негативного условия, лицо не сможет или приобрести право на занятие адвокатской деятельностью, или же осуществлять такую деятельность, независимо от наличия положительных условий для получения такого статуса.

Так, негативные условия для получения статуса адвоката предусмотрены в ч. 2 ст. 6 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», где отмечается, что не может быть адвокатом лицо, которое:

1) имеет непогашенную или неснятую в установленном законом порядке судимость за совершение тяжкого, особо тяжкого преступления, а также преступления средней тяжести, за которое назначено наказание в виде лишения свободы;

© В. В. Заборовский, 2016

¹Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 62. Ст. 17.

²Меланчук А.В. Порядок одержання дозволу на заняття адвокатською діяльністю в дореволюційній Росії та сучасній Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. Університетські наукові записки. 2013. № 1. С. 353. Режим доступа: URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2013_1_53 (14 ноября 2016 г.).

2) признано судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

3) лишено права на занятие адвокатской деятельностью, – в течение двух лет со дня принятия решения о прекращении права на занятие адвокатской деятельностью;

4) уволено с должности судьи, прокурора, следователя, нотариуса, с государственной службы или службы в органах местного самоуправления за нарушение присяги, совершение коррупционного правонарушения, – в течение трех лет со дня такого увольнения.

Итак, одним из негативных условий для получения права на занятие адвокатской деятельностью является наличие у лица непогашенной или неснятой судимости за совершение вышеуказанных преступлений. Такое положение украинского законодателя, по утверждению И.Ю. Стрельниковой вызывает реакцию «удивления», поскольку «если обратить свое внимание на исторический путь развития адвокатуры, то мы увидим, что ранее в адвокатуру допускали только человека «благородного» происхождения, а сегодня – преступников. Кажется, такие крайности не в пользу адвокатуры, если мы хотим, чтобы к ней относились с доверием как до высокоразвитого института гражданского общества».³ Следует отметить, что условие о невозможности получить статус адвоката лицом, имеющим судимость (при этом, без какой-либо дополнительной квалификации) содержалось и в предыдущем Законе Украины «Об адвокатуре»⁴ (ч. 2 ст. 2). Наличие неснятой и непогашенной судимости является препятствием для приобретения и статуса судьи (п. 3 ч. 2 ст. 69 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей»⁵) и прокурора (п. 3 ч. 5 ст. 27 Закона Украины «О прокуратуре»⁶), к тому же без всякой дополнительной квалификации, учитывая степень тяжести совершенного преступления.

Для определения нашего отношения к данному негативному условию для получения статуса адвоката, считаем необходимым, прежде всего исследовать опыт зарубежных стран. Так, французский законодатель исходит из того, что статус адвоката не может получить лицо, если оно было субъектом совершения действий, которые привели к судимости за действия, противоречащие чести, порядочности и нравственности, а также субъектом таких же действий, которые стали основанием для применения дисциплинарных или административных взысканий в виде увольнения, исключения из членов, отзыва, аннулирования регистрации или лицензии (п. 4 и 5 ч. 1 ст. 11 Закона «Относительно реформы некоторых судебных и юридических профессий» от 21 декабря 1971 г. № 71-1130⁷). Заслуживает внимания и позиция немецкого законодателя, который отказывает в предоставлении разрешения на занятие адвокатской деятельностью, в том числе и в случае, если претен-

дент своими действиями показал, что он недостойн профессии адвоката (п. 5 ст. 7 Федерального закона «Об адвокатуре»⁸). Законодатели некоторых стран придерживаются позиции, согласно которой претендовать на получение статуса адвоката не имеют права лица, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение только умышленного преступления (п. 2 ч. 2 ст. 9 Федерального закона Российской Федерации «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁹, ст. 33 Закона Республики Армения «Об адвокатуре»¹⁰). Нужно обратить внимание и на опыт казахского законодателя, который указывает на то, что адвокатом не может быть и лицо, действие лицензии которого прекращено, в том числе и на основании вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении адвоката за совершение умышленного преступления. Но в данном случае необходимо учесть то, что такое лицо не может получить статус адвоката только в течение трех лет после наступления такого события (ст. 7 и 12 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности»¹¹).

По нашему мнению, основной целью, которой должен руководствоваться законодатель при формировании вышеуказанного негативного условия, должно быть именно положение о недопуске к адвокатской профессии только того лица, которое своими действиями показывает, что оно недостойно вообще или в течение определенного времени заниматься адвокатской деятельностью. Учитывая основное назначение и правовую сущность адвокатуры, а также требования, которые должны относиться к претенденту на получение статуса адвоката (в частности, что касается его морально-этического уровня), мы считаем, что квалифицирующим признаком должна выступать не столько степень тяжести совершенного преступления, как вообще возможность дальнейшего занятия таким лицом адвокатской деятельностью, без нанесения им вреда авторитету адвокатуры. По нашему мнению, например, совершение лицом умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления, не должно подвергаться действиям срока давности (судимости), а должно вообще рассматриваться в качестве препятствия для получения статуса адвоката в будущем.

По нашему убеждению, препятствием в приобретении статуса адвоката должно быть не только совершение лицом преступления, но и иного деяния, которое свидетельствовало бы о неадекватности занятия им профессии адвоката. Как мы отмечали, одним из негативных условий для получения статуса адвоката является и факт увольнения лица от должности судьи, прокурора, следователя, нотариуса, с государственной службы или службы в органах местного самоуправления за нарушение присяги, совершение коррупционного правонарушения, – в течение трех лет со дня такого увольнения. По нашему мнению, такое положение не лишено недостатков, поскольку украинским законодателем без осно-

²Там же.

³Стрельникова И.Ю. Деякі нововведення Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» // Юридична осінь 2012 року : зб. тез доп. та наук. повідомл. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 13 листопада 2012 р.). Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 67.

⁴Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 року № 2887 XII (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 9. Ст. 62.

⁵Про судостроїть і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII // Офіційний вісник України. 2016. № 56. Ст. 9.

⁶Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 54.

⁷Portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques [Электронный ресурс] : Loi du 31 décembre 1971 № 71-1130. Режим доступа: URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT_000006068396 (14 ноября 2016 г.).

⁸Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) [Электронный ресурс], ausfertigungsdatum 01.08.1959. Режим доступа: URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/brao/gesamt.pdf> (14 ноября 2016 г.).

⁹Об адвокатской деятельности и адвокатуре Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

¹⁰Об адвокатуре [Электронный ресурс]: Закон Республики Армения от 14 декабря 2004 года. Режим доступа: URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2255&lang=rus> (14 ноября 2016 г.).

¹¹Адвокаттық қызмет туралы [Электронный ресурс]: Заңы Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 5 желтоқсандағы № 195. Режим доступа: URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_14 (14 ноября 2016 г.).

ваний ограничены как круг субъектов совершения таких деяний (совершения коррупционного правонарушения), так и сам срок действия такого ограничения.

Следует обратить внимание на то, что законодательством некоторых стран вообще не устанавливается срок давности в случае совершения лицами указанных правонарушений. К примеру, немецкий законодатель отмечает, что к адвокатской деятельности не допускается и лицо, которое на основании судебного решения было уволено с должности судьи или по решению дисциплинарного суда было уволено из органов правосудия (п. 5 ст. 7 уже упоминавшегося Федерального закона «Об адвокатуре»). Заслуживает внимания и позиция казахского законодателя, который к адвокатской профессии не допускает и лицо уволенное с государственной, воинской службы, из органов прокуратуры, иных правоохранительных органов, специальных государственных органов, судов и органов юстиции или исключенное из коллегии адвокатов по отрицательным мотивам, при этом без указания срока действия такого ограничения. Что касается украинского законодателя, то он не устанавливает такой срок для лица, которое изъявило желание приобрести статус прокурора, отмечая, что не может быть назначено на такую должность лицо, на которое накладывалось административное взыскание за совершение коррупционного правонарушения (п. 3 ч. 5 ст. 27 Закона Украины «О прокуратуре»¹²). Учитывая цель формирования указанных негативных условий для получения статуса адвоката, считаем, что позиции немецкого и казахского законодателя имеют право на существование, но по нашему мнению, являются слишком жесткими. По нашему убеждению, в этом случае может быть применено положение, содержащееся в уже упоминавшемся проекте Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины Об адвокатуре и адвокатской деятельности», в котором отмечается, что не может быть адвокатом, в том числе и лицо, которое: в течение последних пяти лет привлекалось к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; уволено с должности судьи, прокурора, следователя, нотариуса, с государственной службы или службы в органах местного самоуправления за нарушение присяги, совершение коррупционного правонарушения – в течение пяти лет со дня такого увольнения.

Еще одним негативным условием для получения статуса адвоката является и признание лица судом недееспособным или ограниченно дееспособным. Мы полностью поддерживаем необходи-

мость наличия такого условия, поскольку в каждом из указанных состояний лицо не в состоянии осуществлять деятельность по предоставлению профессиональной правовой помощи. Подобные позиции воспроизведены и в законодательстве других стран, в частности Республики Казахстан (ч. 2 ст. 7 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности»¹³), Германии (претендент по состоянию здоровья не может на постоянной основе должным образом осуществлять адвокатскую деятельность).

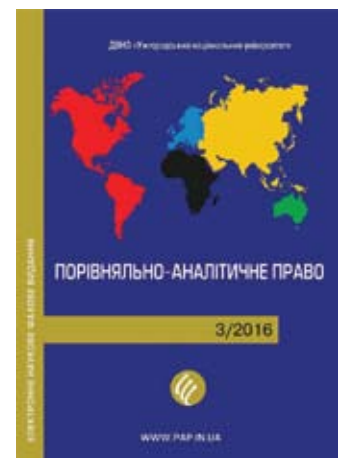
Еще одним негативным условием для получения статуса адвоката является лишение лица права на занятие адвокатской деятельностью, – в течение двух лет со дня принятия решения о прекращении такого права. Нужно обратить внимание на то, что законодатели большинства стран используют такое негативное условие для получения статуса адвоката, но большинство из них имеют разные нормы именно о сроке действия такого ограничения. Например, немецкий законодатель исходит из необходимости истечения не менее 8-летнего срока с момента вступления решения суда об исключении лица из адвокатуры в законную силу (п. 3 ст. 7 Федерального закона «Об адвокатуре»¹⁴). Законодательство Республики Казахстан вообще не указывает на такой срок, отмечая, что адвокатом не может быть лицо, которое ранее было лишено лицензии на занятие адвокатской деятельностью или исключенное из коллегии адвокатов по отрицательным мотивам (ч. 2 ст. 7 и 12 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности»¹⁵). По нашему мнению, такой срок, подобно к выше упомянутому отрицательному условию для получения статуса адвоката, должен составлять не менее пяти лет.

Раскрывая вопрос о природе негативных условий для получения статуса адвоката, нужно учесть и то, что ряд законодателей зарубежных стран при принятии решения о допуске лица к адвокатской профессии учитывают и его морально-этический уровень, в том числе и совершение им аморальных проступков, которые бы дискредитировали его профессиональную деятельность в предыдущей трудовой деятельности. Учитывая указанное, мы придерживаемся позиции, согласно которой не могут претендовать на получение статуса адвоката лица, которые уже были лишены соответ-

¹³Адвокаттық қызмет туралы [Электронный ресурс]: Заңы Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 5 желтоқсандағы № 195. Режим доступу: URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_14 (14 ноября 2016 г.).

¹⁴Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) [Электронный ресурс], ausfertigungsdatum 01.08.1959. Режим доступу: URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/brao/gesamt.pdf> (14 ноября 2016 г.).

¹⁵Адвокаттық қызмет туралы [Электронный ресурс]: Заңы Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 5 желтоқсандағы № 195. Режим доступу: URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_14 (14 ноября 2016 г.).



¹²Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2-3. Ст. 54.

ствующего статуса или были уволены, например, с должности судьи, прокурора или государственного служащего в результате совершения ими аморального проступка, который причинил значительный ущерб авторитету адвокатуры (соответственно авторитету правосудия, прокуратуры или государственной службы). Показательным в данном случае является положение ч. 4 ст. 69 Закона Украины «О судоустройстве и статусе судей», согласно которому не может претендовать на должность судьи, в частности лицо, которое было ранее уволено с должности судьи за: совершение существенного дисциплинарного проступка; грубое или систематическое пренебрежение обязанностями, несовместимое со статусом судьи; нарушение требований относительно несовместимости; в связи с вступлением в законную силу обвинительно-го приговора в отношении такого лица.

Как мы отмечали, в Законе Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» предусмотрены негативные условия для осуществления адвокатской деятельности, а именно указано, что несовместимыми с деятельностью адвоката являются: работа на должностях лиц, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции»;¹⁶ военная или альтернативная (невоенная) служба; нотариальная деятельность; судебная-экспертная деятельность. Мы разделяем такую позицию украинского законодателя, поскольку вышеуказанные работа, деятельность или служба, делают невозможным надлежащее выполнение лицом своей профессиональной деятельности по предоставлению правовой помощи. Но в данном случае нужно учесть положения п. 11 Раздела 2 вышеуказанного Порядка сдачи квалификационного экзамена, где отмечается, что не является препятствием для решения вопроса о допуске к сдаче квалификационного экзамена лица, которое на время обращения с заявлением о допуске и сдаче квалификационного экзамена занимает должности, предусмотренные ч. 1 ст. 7 Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности». При этом отмечается, что оценка несовместимости занимаемых лицом должностей с адвокатской деятельностью осуществляется Советом адвокатов региона при решении вопроса о допуске лица к стажировке/выдаче Свидетельства о праве на занятие адвокатской деятельностью. Мы не разделяем указанной позиции украинского законодателя, поскольку не понятно, во-первых, как указанные лица вообще будут проходить стажировку, как один из этапов получения статуса адвоката (или какое качество будет такой стажировки), а во-вторых, вообще будет ли соблюдено упоминавшееся требование Закона Украины «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», которым запрещается для ряда должностных лиц приобретать статус адвоката в течение трех лет со дня увольнения за нарушение присяги или совершения коррупционного правонарушения.

В данном случае заслуживает внимания и утверждение С. Мостовенко, который указывает на то, что в большинстве случаев сотрудники правоохранительных органов, органов прокуратуры и налоговой службы, а также судьи имеют адвокатские удостоверения «и используют их как запасной аэродром на случай ухода с государственной службы».¹⁷ Он указывает на то, что следовало бы установить срок не менее пяти лет, в течение которого такие лица не име-

ли бы право заниматься адвокатской деятельностью, что позволило бы им перестроить свое мышление с позиции обвинения на позицию защиты интересов клиента, а также избежать определенного влияния на своих недавних коллег по правоохранительной системе и тому подобное. По нашему мнению, такая позиция имеет право на существование, но она создает существенные препятствия в реализации принципа свободного доступа к адвокатской профессии. В такой ситуации, мы считаем, возможным учесть положения ст. 10 вышеупомянутого Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», в котором среди ограничений в отношении лиц, освободившихся из должностей или, которые прекратили деятельность, связанную с выполнением функций государства, местного самоуправления имеется и запрет в течение года представлять интересы любого лица по делам (в том числе и рассматриваемых в судах), в которых другой стороной является орган (органы), где они работали.

Такое ограничение более подробно раскрыто в разъяснении Министерства юстиции Украины от 25 января 2012 года,¹⁸ в котором отмечается, что оно будет способствовать предотвращению недобросовестного использования бывшими служащими своих связей при осуществлении ими представительской деятельности (является весьма актуальным для юристов, среди которых распространена практика представительства интересов граждан или юридических лиц после прекращения государственной службы или работы в правоохранительных и контролирующих структурах, в том числе, в процессе осуществления адвокатской деятельности). В этом разъяснении также отмечается, что подобные ограничения действуют в большинстве государств, но имеют те или иные ограничения. К примеру, в таких государствах, как Япония, Нидерланды, Турция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, подобные ограничения действуют в течение двух лет, в то время как в Норвегии – в течение шести месяцев. В Канаде такие ограничения действуют в течение одного года для служащих и в течение двух лет для министров, при этом для высших должностных лиц и работников министерств установлены ограничения на осуществление лоббистской деятельности в течение пяти лет со дня прекращения службы. Как отмечает С.В. Компанейцев¹⁹ и С.В. Святоцкая²⁰, подобные ограничения существуют и по законодательству Франции, которое предусматривает, что адвокатам, бывшим государственным служащим, запрещается в течение пяти лет с момента окончания государственных полномочий поддерживать иски и вести в суде дела в отношении органов государственного аппарата, подведомственных министерскому департаменту, к которому они ранее принадлежали. Учитывая указанное, а также особенность осуществления адвокатской деятельности, считаем необходимым, установить подобное ограничение (запрет лицу представлять интересы какого-либо другого лица по делам (в частно-

¹⁶Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 1750.

¹⁷Мостовенко С. Адвокат – не посередник між чиновником і клієнтом! // Дзеркало тижня. 2012. № 26. С. 6.

¹⁸Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 25 січня 2012 року. Режим доступу: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-12> (14 ноября 2016 г.).

¹⁹Компанейцев С.В. Деонтологічні стандарти діяльності адвокатів у деяких зарубіжних країнах // Актуальні питання публічного та приватного права. 2013. № 1. С. 17.

²⁰Святоцка В. Інститут адвокатури Франції: особливості формування і розвитку // Право України. 2011. № 10. С. 251

сти, в судах), в которых другой стороной является орган (органы), в котором (которых) оно работало) и для лиц, которые приобрели статус адвоката, не менее чем в течение трех лет со дня прекращения предыдущей такой их деятельности.

В данном случае нужно учесть и позицию казахского законодателя, который не только запрещает адвокату состоять на государственной службе, но и заниматься предпринимательской деятельностью, занимать другую оплачиваемую должность, кроме случаев вхождения в состав наблюдательного совета коммерческой организации, избрания или назначения арбитром соответствующего арбитража для разрешения спора, а также занятия преподавательской, научной или творческой деятельностью (ч. 5 ст. 15 Закона Республики Казахстан «Об адвокатской деятельности»²¹). Мы в полной мере разделяем такую позицию, поскольку исходя из принципа абсолютной независимости адвоката, его профессиональная деятельность должна быть лишена коммерческой составляющей и ни в коем случае не должна восприниматься в качестве предпринимательской деятельности. Он не должен находиться, в том числе и в финансовой зависимости от любого лица (в том числе и клиента).

На основании проведенного исследования можно сделать вывод, что украинским законодательством об адвокатуре предусмотрены как положительные, так и отрицательные условия приобретения статуса адвоката. Кроме этого, украинский законодатель выделяет и отрицательные условия для осуществления адвокатской деятельности. Анализ положений законодательства зарубежных стран (Республики Казахстан, Германии, Франции, Российской Федерации, Польши и т.д.) указывает на то, что украинским законодательством закреплен достаточный и надлежащий комплекс негативных условий как приобретения статуса адвоката, так и для дальнейшего осуществления адвокатской деятельности. Но отсутствие надлежащего механизма реализации некоторых из таких условий, а также ограниченные временные рамки действия запрета на занятие адвокатской деятельностью для некоторых категорий лиц, по нашему мнению, не оправдывает основной цели, которой должен руководствоваться украинский законодатель при формировании таких условий, а именно по недопущению к адвокатской профессии тех лиц, которые своими действиями показали, что они не достойны вообще или в течение определенного времени заниматься адвокатской деятельностью. Так, по нашему мнению, совершение лицом умышленного тяжкого или особо тяжкого преступления, не должно подвергаться действиям срока давности (судимости), а должно вообще рассматриваться в качестве препятствия для получения статуса адвоката в будущем. Мы считаем, что не может быть адвокатом в том числе и лицо, которое: в течение последних пяти лет привлекалось к административной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; уволено с должности судьи, прокурора, следователя, нотариуса, с государственной службы или службы в органах местного самоуправления за нарушение присяги или совершение коррупционного деяния. Кроме этого, мы придерживаемся позиции, согласно которой не могут претендовать на получение статуса адвоката и лица, которые уже были лишены соответствующего статуса или были уволены, например, с должности судьи, прокурора или государственно-

го служащего в результате совершения ими аморального проступка, который причинил значительный ущерб авторитету адвокатуры (соответственно авторитету правосудия, прокуратуры или государственной службы). Украинскому законодателю нужно учесть и опыт казахского, который не только предусматривает все отмеченные нами негативные условия приобретения статуса адвоката, но четко указывает и на запрет адвокату заниматься предпринимательской деятельностью, занимать другую оплачиваемую должность, кроме случаев вхождения в состав наблюдательного совета коммерческой организации, избрания или назначения арбитром соответствующего арбитража для разрешения спора, а также занятия преподавательской, научной или творческой деятельностью.

В.В. Заборовский: Украина мен басқа елдердің заңнамасы бойынша адвокат мәртебесін иеленудің теріс жағдайларының мәнін салыстырмалы-құқықтық зерттеу.

Мақалада адвокат мәртебесін иеленудің теріс жағдайларының мәні, сонымен қатар, әріғарай адвокат қызметін жүзеге асыру мәселесі зерттеледі. Украинаның және шет елдердің (Германияның, Францияның, Қазақстан Республикасының, Ресей Федерациясының, Армения Республикасының, Польшаның және т.б.) заңнамаларының ережелерін талдауды негізге ала отырып, автор украин заңнамасы осындай жағдайлардың жеткілікті және тиісті кешенін бекітеді деген қорытынды жасайды. Осы жағдайлардың кейбірін іске асырудың тиісті механизмінің болмауы, сондай-ақ адамдардың жекелеген санаттары үшін адвокаттық қызметпен айналысуға тыйым салудың шектеулі мерзімі украин заңнамасы басшылыққа алуы тиіс негізгі мақсатты ақтамайды. Мұндай мақсат автордың пікірі бойынша өзінің іс-әрекетімен жалпы лайықты емес екендігін көрсеткен немесе белгілі бір уақыт бойы адвокаттық қызметпен айналысуына тыйым салынған тұлғаларды адвокат мамандығына жібермеу болып табылады.

Түйінді сөздер: адвокат, адвокаттық қызмет, адвокат мәртебесі, адвокат мәртебесін иеленудің теріс жағдайлары, адвокат қызметі, претенденттің моральдық-этикалық деңгейі.

V. Zaborovsky: Comparative-legal research on the legal nature of the negative conditions of acquiring the status of lawyer under the laws of Ukraine and other foreign countries.

The article provides the analysis of the negative conditions of the acquisition of the status of lawyer, and the realization of a further advocacy. Based on the analysis of the provisions of the Ukrainian legislation and the legislation of foreign countries (Germany, France, the Republic of Kazakhstan, the Russian Federation, the Republic of Armenia, Poland, etc.), the author concludes that the Ukrainian legislator establishes an adequate and appropriate range of such conditions. The conclusion is made that the absence of a proper mechanism for the implementation of some of these conditions, and limited time frame of the prohibition to practice law for certain categories of people, does not justify the main goal, which is to be guided by Ukrainian lawmakers as they are formed. This aim is, according to the author, to prevent from the legal profession those who have shown by their actions that they do not deserve at all or for a certain time to be engaged in advocacy.

Key words: lawyer, lawyer activity, lawyer's status, negative conditions for acquiring the status of lawyer, crime of a lawyer, moral and ethical level of the applicant.

²¹Адвокаттық қызмет туралы [Электронный ресурс]: Заңы Қазақстан Республикасының 1997 жылғы 5 желтоқсандағы № 195. Режим доступа: URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_\(14 ноября 2016 г.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000195_(14%20ноября%202016%20г.)).

ДЕДЛОКТЫҢ ЖЕКЕЛЕГЕН СҰРАҚТАРЫНЫҢ ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЗАҢНАМАСЫМЕН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕЛУІ



М. А. ЕСТЕМИРОВ,
КАЗГЮУ Университетінің Азаматтық, кәсіпкерлік және азаматтық іс жүргізу құқығы кафедрасының аға оқытушысы

Мақала корпоративтік құқықтық қатынастардағы «тұйыққа тірелу жағдайының» пайда болу себептерін анықтауға арналған. Аталған ұғымның мазмұны шетелдік зерттеушілердің ғылыми еңбектеріне сүйене отырып ашылады. Мақалада акцияны (үлесті) «тұйыққа тірелу жағдайы» аясында иесіз деп тану мүмкіндігі туралы мәселе қарастырылады. «Дедлок» ұғымын отандық заңнамаға енгізу туралы ұсыныс талданады. Отандық және ресейлік соттардың құқыққолдану тәжірибесінің материалдары қарастырылған.

Түйінді сөздер: дедлок, корпорация, корпоративтік басқару, қатысушылардың құқықтары және міндеттері, сот практикасы, шет елдердің тәжірибесі, үлесті мәжбүрлеп сатып алу, үлесті иесіз деп тану жөніндегі депутаттық сауал, қатысушылардың жалпы жиыналысы, сот шешімі.

Іскерлік айналым қатысушылары өзара туындаған мүлкілік дауларын шешу үшін сот тәртібіне жүгінеді. Соңғы жылдардағы статистикалық деректерге сүйенсек, отандық соттарда қаралатын мүлкілік даулардың саны өсе түскен.¹ Осы себепті, сот жүйесінің өз мүмкіндігі шегінде жұмыс істеп отырғандығына және соттарға артылар салмақты жеңілдету мақсатында кешенді шараларды қабылдау қажеттігіне зерттеушілер жиі назар аударады.² Сол себепті, сотқа дейінгі дауды реттестіру механизмдерін ұтымды қолдану мәселесі бүгінгі таңда алдыңғы шепке шығуда. Сонымен бірге, отандық заң шығарушы мен сот жүйесі де нарықтық айналымның тамыр соғысын жіті бақылап отыруы тиіс. Мысалы, медицина саласында сырқаттың дәл және дұрыс диагнозын қоюдың маңызды екендігі баршаға мәлім. Дәл осы секілді, іскерлік айналым қатысушыларының арасындағы даулардың туындау себепін

айқын ұғыну істі қараушы судьяның міндетін жеңілдету түспек.³ Атап айтқанда, отандық соттарда қаралатын корпоративтік даулардың арасында ең жиі кездесетін істердің санатына басқару органдарының шешімдерін даулаудың жататындығы белгілі. Сондай-ақ, отандық нарықта жұмыс істейтін коммерциялық ұйымдарға тән белгілердің бірі ретінде аталған ұйымдардағы қатысушылар санының аса көп еместігін атап айтуға болады.⁴ Демек, заңды тұлғаның атқарушы органы болып табылатын тұлғаның бірмезетте қатысушы мәртебесін де иеленуі отандық іскерлік айналымда аса жиі кездесетін құбылыс. Енді, осы басқару органының шешімін даулаудың әріптес болып табылатын қатысушылардың арасындағы тәсілсіздіктің бар екендігінің белгісі болып табылады. Бұдан сотта қаралатын даудың негізгі түбірі кәсіпкерлік істі жүргізуге байланысты қатысушылардың арасындағы пікір қайшылығында жатқандығын аңғарамыз. Ал енді қатысушылар осы пікір қайшылығын шешу үшін өзге талаптар қоя бастайды. Мысалы, жарғының ережелерін жарамсыз деп тану және т.б. Бұл ретте, мәселенің бергі жағына ғана емес, дауды түпкілікті күн тәртібінен алып тастау үшін мәселеге тереңірек бойлаған жөн. Шетелдік құқық жүйесінде корпорацияны басқаруға қатысты туындаған пікір қайшылықтарының салдарынан қатысушылардың тұйыққа тірелуін, ортақ байламға келе алмауын, шешім қабылдауға қабілетсіз болуын дедлок терминімен сипаттайды. Ал, неміс зерттеушісі Х. Флайшер өзінің еңбегінде былай дейді: «Deadlocks are the Achilles' heel of 50:50 partnerships and corporations / Дедлок, үлесі 50:50 болып бөлінген корпорациялардың Ахиллес өкшесі».⁵

³Осы және сот практикасының өзге де сауалдары бойынша келесідей қайнар көздерді ұсынуға болады: Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике: Международная коллективная монография. – 2-е изд., перераб. М.: Статут, 2010; Тлегунова Ф. А. Применение норм гражданского и гражданского процессуального законодательства Республики Казахстан: учебное пособие. Алматы, 2014; Карапетов А. Г. Борьба за признание судебного правотворчества в европейском и американском праве. М.: Статут, 2011.

⁴Степанов Д. И. Экономический анализ корпоративного права // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. №9 (31), сентябрь 2016. Б. 114-117. Атап айтқанда, автор өзінің зерттеу еңбегінде жалпылай алғанда, корпоративтік ұйымдардағы қатысушылар санына қарай корпорацияларды жинақы (қатысушылар саны аса көп емес) және шашыраңқы (қатысушылар саны көп) деп жіктелетіндігін жеткізеді. Әр елдегі осы модельдердің қайсысының басымдығына қарай құқықтық реттеу үлгісінің таңдалатындығына назар аударады.

⁵Shoot-Out Clauses in Partnerships and Close Corporations: An Approach from Comparative Law and Economic Theory // Prof. Dr. Holger Fleischer, L.L.M./ Stephan Schneider,

© М. А. Естемиров, 2016

¹Республикадағы сот төрелігін жүзеге асырудың 2015 жылғы қорытындылары туралы Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының есебі: мысалы, 2014 жылы отандық соттарда 730 263 азаматтық іс қаралса, ал 2015 жылы 761 533 азаматтық іс қаралған. Қараңыз: sud.gov.kz (10.11.2016 ж.).

²Узойкин Д. А. О презрении к компромиссу, о мировой сделке и перегруженности российских судов // Проблемы развития частного права: сборник статей к юбилею В.С. Ема / Отв.ред. Е.А. Суханов, Н.В. Козлова. М.: Статут, 2011. 453 б. Мысалы, осы зерттеу еңбегінде АҚШ-ғы 95% істердің, Англиядағы 87% және Батыс Еуропадағы да осы мөлшердегі істердің әдетте, бітімгершілік келісім арқылы аяқталатындығы жайлы деректер келтіріледі.

Дедлок терминінің түбірі ағылшын тіліндегі «*deadlock*» сөзінен бастау алып, қазақша мағынасы «*шарасыз жағдай, тұйыққа тірелу*» ұғымын береді. Мысалы, АҚШ-тың Нью-Джерси штатының Бизнес Корпорациялары жөніндегі Актісінің 14А:12-7 бөлігінде «дедлоктың» мына жағдайда туындайтындығын айтады: «егер «*екі рет өткізілген жылдық жалпы жиналыстағы дауыс беру барысында корпорацияның қатысушыларының дауыстар саны бөлініп, директорды тағайындау мүмкін болмаса*» 1 тармақтың ережелеріне сәйкес сот келесідей жағдайда іске араласуы мүмкін...».⁶ Ал, ресейлік зерттеуші Д.Степанов болса, басқаруға қатысты шешімдердің қабылдануына бірден-бір жауапты тұлғаның корпорация қатысушылары екендігіне назар аударып, ал осы тұлғалардың басқаруға қатысты ортақ бір мәмілеге келе алмауын дедлок ретінде сипаттайды.⁷ Сондай-ақ Д.Степанов келесідей белгілерді дедлокты сипаттайтын критерийлер болуы тиіс деп есептейді: а) мұндай шешімдерді қабылдамастан корпорацияның бұдан арғы қызметті жалғастыруы мүмкін болмайтын жағдайда шешімнің қабылданбауы және ә) осы шешімді қабылдауға бағытталған қатарынан жасалған екі сәтсіз талпыныстың болуы. Сондай-ақ аталған критерийлер заң немесе сот практикасы деңгейінде бекітілуі тиіс деген пайымын ортаға салады.⁸

Сондай-ақ, дедлоктың шығу тәркінің қатысушылардың арасындағы сенімнің жоқтығынан бастау алатындығына Д. Макдональд өз еңбегінде назар аударады: «...*deadlock can be especially disabling in the closely held corporation in which management and investors are generally the same individuals. Typically, shareholders invest their total assets in the corporation. Quite naturally, they have a paramount concern in the vitality of the business and expect to address this concern by active participation in corporate management. This factor, coupled with the fact that shareholders are generally employees of the corporation, intensifies the interest of the parties. An organizational structure of this nature-in which the investment interests are interwoven with continuous, often daily, interaction among the principals-necessarily requires substantial trust among the individuals.../...әсіресе, қатысушылары және басқару органдары бір болып келетін жабық корпорацияларда туындаған дедлоктан шығу қиынға түседі. Әдетте, қатысушылар өздерінің барлық мүліктерін корпорацияға салады. Сол себепті, бизнестің өміршең болғандығына олардың мүдделі болатындығы табиғи дүние және бұл мүдделілікті олар корпорацияны басқаруға белсене қатысу арқылы білдіреді. Бір жағынан осы фактор және қатысушылардың бірмезетте корпорацияның жұмысшылары болуы екінші жағынан, тараптардың мүдделерін айшықтай түседі. Бұл тұстағы тараптардың мүддесі, ұзақ мерзім жалғасатын, тіпті, күнделікті кездесуді талап ететін әріптестікке байланысты болғандықтан қатысушылардың өзара бір-біріне деген қалтықсыз сенімі талап етіледі.../».⁹*

Дедлокты талдау барысындағы сот органдарының алдында тұратын маңызды сауалдардың санатына «*істі қараушы соттың дедлокқа қатысты реакциясының қандай болуы керек, бұл жағдайды шешудің қандай құқықтық механизмдері бар*» деген мәселелерді жатқызуға болады. Отандық сот практикасына жүргізілген талдау дедлок жағдайына кезіккен отандық соттардың кейбір тұстарда абдырап қалатындығын, ал, кейбір жағдайларда орынды байламдарға келіп жататындығын көрсетуде. Мұны осы жылы қаралған «Фирма Автоторсервис» жауапкершілігі шектеулі серіктестігі (бұдан әріде – ЖШС) қатысушыларының арасындағы корпоративтік дауға қатысты Алматы қаласындағы мамандандырылған ауданаралық экономикалық сотының 2016 жылдың 24 тамызындағы №7527-16-00-2/6050 шешімінен¹⁰ аңғаруға болады. Отандық forbes.kz, kursiv.kz сайттарында жарияланған материалдарға сүйенсек, «Фирма Автоторсервис» ЖШС қатысушыларының арасында басқаруға қатысты пікір қайшылығы яғни, дедлок туындаған.¹¹ Пайымдауымызша, бұл істе қолданылуы тиіс құқықтық нормалардың орнына, қолданбауы тиіс ережелер пайдаланылған. Ал, кейбір істерде дедлокты туындағанын сот органдары тарапынан ашық мойындау фактілері де кездеседі. Мысалы, Оңтүстік Қазақстан облыстық сотының азаматтық және әкімшілік істер жөніндегі апелляциялық сот алқасының 2015 жылдың 05 мамырындағы № 2а-1117/2015 ұйғарымында сипатталған іске назар аударсақ. Атап айтқанда, осы істе сот қатысушылардың арасындағы басқаруға қатысты мәселенің серіктестіктің жалпы жиналысында шешілуі тиістігіне, ал соттың бұл мәселеге килігуге құзіретінің жоқтығына сілтеме жасаған еді.¹² Сонымен, біздің пайымдауымызша дедлоктың сипаттарын анықтаған істі қараушы сот, дау тараптарының назарын туындаған дедлокқа аударып, бұл жағдайды шешу жолдарына сілтеме беруі тиіс.

Зерттеу жұмыстарында дедлоктан шығудың әралуан жолдарының барлығына назар аударылады.¹³ Мысалы, Д. Степанов өзінің зерттеу еңбегінде дедлокты шешуі мүмкін тәсілдер ретінде келесілерге назар аударады: 1) қатысушыны корпорациядан шығару; 2) сот тарапынан жүргізілетін қадағалау аясында қатысушылардың бірінің үлесін екіншісінің сатып алуы; 3) қатысушының өзге қатысушылардың алдындағы жауаптылығы жөніндегі жалпы норманы енгізу; 4) соттың (компанияға) басқарушы тағайындауы; 5) соттың шешімі негізінде мәжбүрлі тарату; 6) қатысушының талабы бойынша мәжбүрлі тарату.

Осы тұста, қатысушыны корпорациядан шығару тәсіліне назар аударсақ. Бұл тәсілді отандық заң шығарушы ЖШС-ке қатысты «үлесті мәжбүрлеп сатып алу» деп берген. Осы тұстағы қолданылған «шығару», «үлесті мәжбүрлі сатып алу» терминдерінің қолданылу орындылығына қатысты кезінде С.И. Климкин өзінің бір еңбегінде келесідей пікір білдірген болатын: «*Өндірістік кооператив қолданыстағы заңнамаға*

Max Planck Institute, Hamburg https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1963118 (10.11.2016 ж.).

⁶What is Corporate Deadlock? By Scott I. Unger Қараңыз: <http://www.njlawblog.com/2013/04/articles/litigation/what-is-corporate-deadlock/> (10.11.2016 ж.).

⁷Степанов Д. И. Дедлоки в непубличных корпорациях: возможные варианты развития законодательства и судебной практики // Вестник экономического правосудия РФ. № 9, 2015. Б. 64 - 65.

⁸Там же. Б. 67-70.

⁹Diane K. McDonald, Deadlock and Dissolution in the Close Corporation: Has the Sacred Cow Been Butchered?, 58 Neb. L. Rev. 791 (1979)// Available at: <http://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol58/iss3/8> (10.11.2016). Ал, осы тұстағы жабық корпорацияға американдық зерттеуші проф. Рорлих келесідей анықтама береді: «...the 'close corporation' [is a corporation] wherein all the outstanding stock (there being no publicly held securities of any other class) is owned by the persons (or members of their immediate families) who are active in the management and conduct of the

business». C. Rohlrich, Organizing corporate and other business enterprises., § 4.19, at 125, 4 th ed. 1967.

¹⁰Алматы қаласындағы мамандандырылған ауданаралық экономикалық сотының 2016 жылдың 24 тамызындағы №7527-16-00-2/6050 шешімі / sud.gov.kz (20.09.2016).

¹¹Воротилов А. «Автоторсервис» заявил о захвате предприятия // <http://forbes.kz> (05.08.2016).

¹²Оңтүстік Қазақстан облыстық сотының азаматтық және әкімшілік істер жөніндегі апелляциялық сот алқасының 2015 жылдың 05 мамырындағы № 2а-1117/2015 ұйғарымы // sud.gov.kz (30.03.2016).

¹³Shoot-Out Clauses in Partnerships and Close Corporations: An Approach from Comparative Law and Economic Theory // Prof. Dr. Holger Fleischer, L.L.M./ Stephan Schneider, Max Planck Institute, Hamburg https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1963118 (10.11.2016 ж.).

сәйкес қоғамдық ұйым болып табылмайды. ... (адамды) қоғамдық ұйымнан шығарудың яғни, ұйымға мүшеліктен айырудың ешбір құқықтық салдарлары болмағанымен, өндірістік кооперативтен шығару дегеніміз осы ұйымға мүшеліктен айрылған тұлғаға тиісті төлемдердің жасалатындығын білдіреді. Басқалай айтқанда, мүшесін шығарғалы жатқан кооператив оның үлесін мәжбүрлі сатып алады. Осы себепті, «шығару» терминінің орнына анағұрлым ұтымды «пайды мәжбүрлі сатып алу» термині қолданылғаны жөн.¹⁴ Осы тұстағы қатынасты сипаттау үшін «үлесті мәжбүрлеп сатып алу» терминіне тоқтаған отандық заң шығарушының бұл байламы шетелдік зерттеушілердің де оң бағасына ие болуда.¹⁵

Жалпылай алғанда, ресейлік зерттеуші Д. Степанов іскерлік айналым қатысушыларының арасында қалыптасқан сот практикасының бұл тәсілді бір жағынан, корпорацияға залал келтірген қатысушының кінәлі іс-қимылы үшін жаза ретінде оны корпорациядан шығару үшін қолданылатындығына, ал, екінші жағынан, бұл тәсілдің дедлокты шешу бағытында да кәдеге жарап жататындығына назар аударады.¹⁶

Осы ретте, отандық іскерлік айналымда қалыптасқан мына бір жағдайды да корпорация ісін тұйыққа тірейтін дедлок ретінде сипаттауға болады. Атап айтқанда, бұл ЖШС қатысушысының үлесін иесіз деп тану мүмкіндігіне қатысты мәселе еді. Бұл мәселе 2014 жылы ҚР Премьер-Министрінің атына жолданған арнайы депутаттық сауалға да арқау болды.¹⁷ Шетелдік зерттеушілер әдетте, корпорация ісіне белсене қатысатын қатысушылардың арасында басқару ісіне қатысты пікір қайшылығы туындап, осының салдарынан қажетті басқару шешімдерінің қабылданбауын дедлок ретінде сипаттайды. Ал, біздің жағдайда қатысушылар өздері мүше болып табылатын серіктестік ісіне мүлдем қатыспауда. Дегенмен, бұл өтпелі кезеңді бастан өткеріп жатқан еліміздің экономикасына тән құбылыс. Сол себепті, бұл жағдайды да белгілі-бір деңгейде дедлок санатына жатқызуға болады. Айталық, ЖШС-тің 10 қатысушысы бар. Құрылтай құжаттарында бірқатар сауалдардың қабылдануы үшін қатысушылар дауысының ¾ қажет екендігі бекітілген. Ал, осы серіктестіктегі жарғылық капиталдың 40% иеленетін қатысушылар аталған серіктестікпен байланысын мүлдем үзіп алды. Жылдар бойы серіктестік ісіне қатысқан жоқ. Тұрғылықты мекен-жайлары бойынша жолданған серіктестіктің хабарламалары жауапсыз қалып жатты. Еліміздің уәкілетті органына жолданған сауалдар нәтижесі аталған қатысушылардың өзге мемлекеттерге қоныс аударып, түпкілікті көшіп кеткендігін көрсетеді. Осы ретте, аталған серіктестіктегі шешімдер қалай қабылданбақ? Пайымдауымызша, бұл мәселе белгілі-бір деңгейде іскерлік айналым қатысушыларының қызметінде дағдарыс туындататын фактор болып табылады.

Сонымен, ЖШС жарғылық капиталындағы үлесті иесіз деп тану мүмкіндігіне қатысты отандық сот тәжірибесінде қазіргі таңда үш бағыт қалыптасуда. **Бірінші бағыттағы** істерде сот үлесті иесіз деп

тану туралы талап-арыздарды қанағаттандырмау жайлы байлам жасайды және мұны заттық құқықтық конструкцияларды міндеттемелік қатынастарға қолдануға болмайтындығымен негіздейді.¹⁸ Ал, **екінші бағыттағы** істерде мұндай талап-арыздарды қанағаттандыру жайлы байламдар жасалған. Мұндай шешімнің негіздемесі ретінде қатысушының ұзақ мерзім бойы серіктестікпен байланысты үзіп алғандығы, серіктестіктің қызметіне қатыспайтындығы, тұрғылықты жерінің белгісіздігі сияқты мән-жайлардың себебін серіктестіктің қызметінің дағдарыста екендігі айтылады.¹⁹ Ал, **үшінші бағыттағы** істерде үлесті мәжбүрлеп сатып алу механизмі арқылы бұл сауалды күн тәртібінен алу үрдісі белең алуға.²⁰ Біздің пайымдауымызша, үлесті мәжбүрлеп сатып алу механизмі бұл мәселенің шешімі болуға толықтай қауқарлы. Сол себепті, «Жауапкершілігі шектеулі және қосымша жауапкершілігі бар серіктестіктер жөніндегі заңнаманы қолданудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2008 жылғы 10 шілдедегі N 2 нормативтік қаулысына келесідей толықтыру ендірілуі тиіс: «ҚР АҚ 242-бабының ережесін қолданып, ЖШС жарғылық капиталындағы үлесті иесіз деп тануға жол берілмейді. Бұл ретте, туындаған мәселені шешу мақсатында үлесті мәжбүрлеп сатып алу әдісі қолданылуы мүмкін». Мұндай байлам шетелдік құқық жүйелерінде де қолданылады. Атап айтқанда, Түркияның Сауда Кодексінің 636-бабының 2-тармағында келесідей ереже бекітілген: «(2) Егер, ұзақ уақыт бойы компанияның басқару органдарының бірі жоқ болса немесе қатысушылардың жалпы жиыналысы өткізілмесе, онда қатысушылардың не серіктестік несие берушілерінің бірінің талап етуі бойынша сауда істері жөніндегі сот, жағдайды Заң талаптарына сай түзетуге уақыт беруі мүмкін. Егер, жағдайды түзету мүмкін емес болса, онда сот компанияны тарату жайлы шешім қабылдайды. (3) Компания қатысушыларының кез-келгені осы негіздер орын алаған ретте компанияны тарату туралы талап-арызымен сотқа жүгіне алады. Алайда, сот компанияны таратудың орнына үлестің нарықтық құнын төлей отырып, талап қоюшы-қатысушыны компаниядан шығару жайлы немесе бұл жағдайды реттестіруге икемді және ақылға қонымды өзге де балама шешімді қабылдауы мүмкін...»²¹

ЖШС-те туындағандай дәл осындай жағдай бірнеше жыл бұрын акционерлік қоғамдарға да қатысты туындаған еді. Мысалы, Д.А. Шипп өзінің еңбегінде корпоративтік дау санатына жататын істердің 32% акцияларды иесіз деп тануға қатысты болғандығы жайлы деректерді келтіреді.²² Сол кезеңде, туындаған бұл жағдайға қатысты «Акционерлік қоғамдар жөніндегі заңнаманы қолдану туралы» Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының (бұдан әріде – ҚР ЖС) 2009 жылғы 28 желтоқсандағы N 8 Нормативтік қаулысының 4-тармағында келесідей жауап берілген еді:

¹⁸Қараңыз: Алматы қалалық сотының азаматтық және әкімшілік істер жөніндегі апелляциялық сот алқасының 2012 жылдың 07 желтоқсандағы 2а-7069/12 ұйғарымы; ШҚО сотының азаматтық және әкімшілік істер жөніндегі апелляциялық сот алқасының 2015 жылдың 16 сәуірдегі 2А-1109-15 қаулысы / sud.gov.kz (20.04.2016).

¹⁹Қараңыз: Алматы қалалық Алматы аудандық сотының 2014 жылдың 14 мамырындағы №2-2066/14 шешімі; Алматы қаласының Бостандық аудандық сотының 2012 жылдың 21 қыркүйегіндегі № 2-4923/12 шешімі /sud.gov.kz (20.04.2016).

²⁰Қараңыз: Алматы қаласындағы мамандандырылған ауданаралық экономикалық сотының 2014 жылдың 24 сәуіріндегі № 2-7/14 шешімі / sud.gov.kz (20.04.2016).

²¹Turkish company law / Dr. Fatih Aydogan, Melike Emirler. Istanbul, 2016. Б. 459.

²²Шипп Д. А. Судебная практика защиты прав акционеров (бесхозяйные акции, соглашения акционеров, крупный акционер, оспаривание решений) // Судебная практика применения закона «Об акционерных обществах». Проблемы разрешения споров, связанных с корпоративным управлением. Сборник. Костанай, 2010. Б. 27.

¹⁴Климкин С. И. Производственный кооператив. Учебное пособие. Алматы, 2000. Б. 29.

¹⁵Кузнецов А. А. Исключение участника из общества с ограниченной ответственностью. М.: Статут, 2014.

¹⁶Степанов Д. И. Дедлоки в непубличных корпорациях: возможные варианты развития законодательства и судебной практики. // Вестник экономического правосудия РФ. №9, 2015. Б. 74-75.

¹⁷Аталған мәселе біздің бұған дейінгі мақаламызда да көтерілген болатын. Қараңыз: Естемиров М. А. Жеке құқықтық қатынастарды реттейтін отандық заңнаманы жетілдіру жөніндегі кейбір ойлар // Н.А. Шайкеновті еске алуға арналған («Шайкенов оқулары») «Қазіргі заман жағдайларында жеке адам құқықтарын қамтамасыз ету» тақырыбындағы халықаралық ғылыми-практикалық конференция материалдары. Астана, 2016. Б. 196-197.

«4. Заңның 14 және 15-баптарына сәйкес акционер акционерлердің жалпы жиналысына қатысуға құқылы, бірақ оған қатысуға міндетті емес. Акционердің жалпы жиналысқа қатыспауы оның өзінің міндеттерін бұзуы деп қаралмауы тиіс.

Осыған байланысты, Қазақстан Республикасы Азаматтық іс жүргізу кодексінің (бұдан әрі – АЖК) 296-бабының ережесі бойынша акционердің қоғам істеріне ұзақ уақыт қатыспауына байланысты оны хабар-ошарсыз кетті деп тануға болмайды.

Акционер қоғамды басқаруға қатыспағанда және оның тұрғылықты жері (тұратын жері) белгісіз болған жағдайларда, қоғам дивидендтерді ол көрсеткен банк шотына не қоғамның дивидендтері бойынша берешегін аудару үшін ашылған акционердің шотына салуы тиіс.

АК-нің 115-бабына сәйкес акция бағалы қағаз ретінде қаржылық құрал түріндегі мүлікке жатады, демек, оны АК-нің 242-бабының ережесін қолданып, иесіз деп тануға жол берілмейді».

ҚР Жоғарғы Сотының бұл ұстанымынан акцияны иесіз деп тануға жол берілмейтіндігін аңғарамыз. Отандық сот практикасы да осы бағытта қалыптасуда.²³ Ал, көршілес өзге мемлекеттердегі сот практикасы басқалай бағытта дамуда. Мысалы, РФ құрамындағы республикалардың біріндегі арбитраждық соттың 2012 жылы қабылдаған шешімінде келесідей байламдар жасалған: «Согласно пункту 1 статьи 6 ГК РФ в случаях, когда предусмотренные пунктами 1 и 2 статьи 2 настоящей Кодекса отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай делового оборота, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулиющее сходные отношения (аналогия закона).

Суд, принимая во внимание то, что действующее гражданское законодательство относит акции к вещи, не смотря на неопределенность в теории и практики данного вопроса, считает возможным применить нормы закона по данному спору, регулирующие сходные отношения на бесхозяйные движимые вещи, поскольку другие схожие нормы отсутствуют».²⁴ Дәл осыған ұқсас байламдар Мәскеу облыстық арбитраждық сотының 2013 жылдың 31 қазанындағы №А41- 33442/13 шешімінде де жасалған.²⁵ Бұл істерден жалпылай алғанда, ресейлік соттарда акцияны иесіз деп тану тенденциясының барлығын аңғарамыз. Дәл осындай жағдайдың Украина елінде де туындап жатқандығы мәлім.²⁶ Сол себепті, күн тәртібінде

тұрған бұл мәселені шешу мақсатында осы жылы украиналық заң шығарушы арнайы заң жобасын әзірлеп, Жоғарғы Раданың қарауына тапсырды.²⁷ Сондай-ақ шетелдік зерттеушілер бұл мәселені өтпелі кезеңдегі елдерге тән құбылыс ретінде сипаттайды. Мысалы, неміс зерттеушісі Райнер Ведде осы жылы zakon.ru порталы ұйымдастырған вебинар барысында біз тарапымыздан қойылған сауалға акцияны иесіз деп тану мәселесінің неміс іскерлік айналымында жоқ екендігіне назар аударған болатын.²⁸

Бұдан әріде, өздері мүше болып табылатын коммерциялық ұйымның ісіне белсене қатысатын қатысушылардың арасында туындаған дедлоттың шешімі болуға үлесті мәжбүрлеп сатып алу тәсілінің қуаты жететіндігі-жетпейтіндігін талдап көрелік. Мысалы, корпорацияның ішкі қатынастарында туындаған даудың ешбір тарабы корпорацияға залал келтірмесе немесе айталық, туындаған жағдайға әрбір қатысушы кінәлі болса, қайтпек керек? Мұндай жағдайда бір қатысушының үлесін мәжбүрлі сатып алғанымыз қаншалықты орынды?

Бұл ретте, Ресей Федерациясының Жоғарғы Сотының 2014 жылғы 8 қазандағы ұйғарымына арқау болған №306-ЭС14-14 корпоративтік дауға назар аударсақ. Аталған іс РФ Жоғарғы Сотына жетіп, ресейлік Жоғарғы Соттың экономикалық даулар жөніндегі сот Алқасы қатысушыларға тиесілі үлестер тепе-тең осындай жағдайда қатысушылар құрамынан шығару механизмінің тек қатысушылардың өз міндеттемелерін өрескел бұзғандығы не қатысушының іс-қимылының қоғамның қызметін бұдан әрі жалғастыруға мүмкіндік бермейтіндігі немесе қиындата түсетіндігі дәлелденген ретте ғана қолдануға болады деп пайымдайды. Ал, осы дауда бұл айқын емес. Қоғамның қатысушыларының арасындағы бір-біріне деген сенімсіздік деңгейі шарықтау шегіне жеткен ретте және ешбірінің іс-қимылында құқыққа қайшылық айқын байқалмаған ретте тараптарға бұдан әрі корпоративтік қатынастарды жалғастырудың орындылығы туралы мәселені қарастырған жөн. Нәтижесінде, тараптар қоғамды тарату туралы не қатысушылардың бірі қоғамнан өз еркімен шығатындығы жайлы байлам жасауы мүмкін.²⁹ Жоғарыда айтылғандардан, үлесті мәжбүрлеп сатып алудың барлық жағдайда қолдануға жарамды әмбебап тәсіл еместігі жайлы байламға келуге болады.

²³Проект закона Украины от 26.08.2016 №5043 «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно урегулирования вопроса участия акционеров в управлении акционерным обществом» // search.ligazakon.ua (04.12.2016).

²⁴Вебинар «Введение в немецкое корпоративное право», спикер – Райнер Ведде // zakon.ru 1:32-36 минуты. (04.12.2016).

²⁵Определение судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 8 октября 2014 г. N 306-ЭС14-14 http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70661564 / (10.08.2015).



²³Постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 ноября 2011 г. № 3г-5766-11 (30.09.2016).

²⁴Решение арбитражного суда Карачаево-Черкесской Республики от 18.12.2012 г. № А25- 1139/2012 (25.09.2014).

²⁵Решение арбитражного суда Московской области от 31.10.2013 г. №А41- 33442/13 (25.05.2014).

²⁶Либанов М. О механизме решения регулятором проблемы «спящих акционеров» //youtube.com (04.12.2016).

Негізі, дедлокты шешу кілттерінің бірі ЖШС туралы заңның 61-бабының 2-тармағында жатыр деп пайымдаймыз. Аталған нормада заң актілерінде көрсетілген реттерде серіктестіктің уәкілетті немесе сот органдарының шешімдерімен мәжбүрлі бөлінетіндігі және бөліп шығарылатындығы көрсетілген. Бұл механизм қолданылатын жағдайлардың санатына дедлокты да жатқызуға болады.³⁰

Жоғарыда медициналық диагнозды дұрыс қою маңыздылығына қатысты атап өткеніміздей, аталған жағдайды сипаттайтын ұғымды отандық заңнамаға енгізуді өзін-өзі ақтайтын қажетті қадам деп санаймыз. Сол себепті, қорытындылай келе, дедлок жайлы келесідей ереженің ҚР қолданыстағы заңнамасынан және ҚР ЖС нормативтік қаулыларынан орын алуы тиіс, деп пайымдаймыз: «Қажетті шешімдерді қабылдамаған жағдайда корпорацияның бұдан арғы қызметінің тоқтап қалу қаупі нақты туындаған ретте осы шешімді қабылдау мақсатында қатарынан жасалған үш талпыныстың сәтсіз аяқталуы қатысушылар арасындағы дедлоктың туындағанын көрсететді. Мұндай ретте, істі қараушы сот дау тараптарының назарын туындаған дедлокқа аударып, бұл жағдайды реттестірудің құқықтық механизмдеріне сілтеме беруі тиіс».

М.А. Естемиров: Отдельные вопросы правового регулирования дедлока в законодательстве Республики Казахстан.

Статья посвящена определению причин возникновения так называемых «тупиковых ситуаций» в корпоративных правоотно-

шениях. Определяется содержание данного понятия с учетом научных трудов зарубежных исследователей. Рассматривается вопрос о возможности признания акций (долей) бесхозными в контексте «тупиковых ситуаций». Анализируются предложения о введении в отечественное законодательство понятия «дедлок». Рассмотрены материалы правоприменительной практики отечественных и российских судов.

Ключевые слова: дедлок, корпорация, корпоративное управление, права и обязанности участников, судебная практика, опыт зарубежных стран, принудительный выкуп доли, депутатский запрос о признании доли бесхозной, общее собрание участников, судебное решение.

M. Yestemirov: Specific issues of legal regulation of deadlock in the legislation of the Republic of Kazakhstan.

The article is devoted to determining the causes of so-called «deadlock» in corporate relations. It determines the content of this concept with reference to scientific works of foreign researchers. The possibility of recognition of shares as ownerless shares was revised in the context of «deadlock». Author analyzes possibility of introducing the concept of «deadlock» to local legislation. During the study of «deadlock» phenomenon author paid attention to the judicial materials of local and Russian courts.

Keywords: deadlock, corporation, corporate governance, the rights and obligations of the shareholders, the judicial practice, the experience of foreign countries, withdrawal and expulsion of shareholder, deputy's request for recognition of the share as a ownerless share, the general meeting of shareholders, the judgment.

³⁰Қараңыз: Решение Специализированного межрайонного экономического суда г.Алматы от 24 августа 2012 г. №2-1981/12. / sud.gov.kz (10.08.2015).

НОВЫЕ КНИГИ



Дронзина Т. Медиация (учебно-методическое пособие) / Республиканское государственное учреждение «Қоғамдық келісім» при Президенте Республики Казахстан, Исследовательский институт «Общественное мнение». Астана, 2015. – 320 с.

ISBN 978-601-80368-8-0.

Учебно-методическое пособие «Медиация» подготовлено известным международным медиатором Татьяной Дронзиной, профессором Софийского университета им. Святого Климента Орхидского, международным экспертом НЭС АНК, имеющей многолетний опыт работы в области разрешения конфликтов, медиации, исследований экстремизма и терроризма.

Учебное пособие состоит из трех частей: «Конфликтный анализ», «Общие вопросы медиации» и «Специализированная медиация», примеры основаны на казахстанских и зарубежных кейсах.

Для широкого круга читателей.

Рекомендовано к печати Научно-экспертным советом Ассамблеи народа Казахстана. Рецензенты: Джунусова Ж.Х., д.пол.н.; Телебаев Г.Т., д.философ.н.; Садвокасова А.К., д. соц.н.

РАССМОТРЕНИЕ ТРУДОВЫХ СПОРОВ В РОССИИ, КАЗАХСТАНЕ, ФРАНЦИИ И ГЕРМАНИИ



И. А. ФИЛИПОВА,
доцент кафедры гражданского права и процесса
юридического факультета Национального
исследовательского Нижегородского государственного
университета имени Н.И. Лобачевского, к.ю.н. (Нижег
Новгород, РФ)

В статье исследованы особенности рассмотрения и разрешения трудовых споров в странах Евразийского Экономического союза и Европейского союза на примере четырех государств: Российской Федерации, Республики Казахстан, Французской Республики и Федеративной Республики Германии. Отношение рассматриваемых стран к романо-германской правовой семье предполагает некоторое сходство процедур разрешения споров, в то же время законодательством каждого из государств предусмотрены нормы, существенно отличающие порядок рассмотрения трудовых споров на территории указанных стран.

Ключевые слова: трудовое право, Трудовой кодекс, трудовые отношения, индивидуальные трудовые споры, коллективные трудовые споры, урегулирование трудовых споров, примирительные комиссии, суды по трудовым спорам.

Трудовые споры – это особая категория споров, они возникают между субъектами трудовых отношений и рассматриваются различными уполномоченными законодательными органами. Рассмотрим особенности урегулирования трудовых споров на примере нескольких стран ЕАЭС и ЕС: Российской Федерации, Республики Казахстан, Французской Республики и Федеративной Республики Германии.

Правовое регулирование трудовых споров в странах ЕАЭС и ЕС имеет схожие черты, так как и те, и другие относятся, как правило, к романо-германской (континентальной) правовой семье. Тем не менее, есть немало отличий, обусловленных историческими, культурными и иными особенностями стран, их изучение позволяет выявить опыт наиболее удачной правовой регламентации в соответствующей сфере и использовать его при совершенствовании модели правового регулирования трудовых отношений в своей стране.

В трех из рассматриваемых стран основным источником трудового права являются трудовые кодексы,¹ в четвертой – Германии – раздел, посвященный правовому регулированию наемного труда,

содержится в Германском гражданском уложении (Гражданском кодексе Германии).²

В соответствии со статьей 381 Трудового кодекса РФ³ индивидуальный трудовой спор – это неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. К индивидуальным трудовым спорам относятся также споры между работодателем и лицом, ранее состоявшим в трудовых отношениях с этим работодателем, а также лицом, изъявившим желание заключить трудовой договор, в случае отказа работодателя от заключения такого договора.

Органами, которые вправе рассматривать индивидуальный трудовой спор, являются комиссия по трудовым спорам (КТС) и суд. КТС формируются из равного числа представителей работников и работодателя. Любая из сторон может выступить с инициативой о создании КТС. Согласно статье 386 Трудового кодекса РФ работник может обратиться в КТС в 3-месячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. Работодатель не имеет права обращаться в КТС.

В статье 391 Трудового кодекса РФ указано, что индивидуальные трудовые споры по заявлениям работника, работодателя или профсоюза в защиту интересов работника, когда они не согласны с решением КТС либо когда работник обращается в суд, минуя КТС, а также по заявлению прокурора, если решение не соответствует трудовому законодательству, рассматриваются в судах.

Работник имеет право на рассмотрение спора в суде и без обращения в КТС, так как статья 46 Конституции РФ⁴ гарантирует каждому право на судебную защиту. Непосредственно в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры по заявлениям:

© И. А. Филиппова, 2016

¹Филиппова И.А. Сравнительный анализ источников трудового права России, Казахстана и Франции // Право и государство. 2016. № 1. С. 81.

²Bürgerliches Gesetzbuch 18.08.1896 in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 // <http://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (дата обращения: 01.09.2016).

³Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. № 1. Ч. 1. Ст. 3.

⁴Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. на 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

– работника – о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора, об изменении даты и формулировки причины увольнения, о переводе на другую работу, об оплате времени вынужденного прогула либо о выплате разницы в заработной плате за время выполнения нижеоплачиваемой работы, о неправомерных действиях (бездействии) работодателя при обработке и защите персональных данных работника;

– работодателя – о возмещении работником ущерба, причиненного работодателю, если иное не предусмотрено федеральными законами;

– соискателя работы – об отказе в приеме на работу;

– лица, работающего по трудовому договору у работодателя – физического лица, не являющегося индивидуальным предпринимателем;

– работника религиозной организации;

– лица, считающего, что оно подверглось дискриминации.

Работник имеет право обратиться в суд в течение 3-х месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, исключение составляют споры об увольнении, по которым срок обращения составляет всего 1 месяц со дня вручения работнику копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки. Согласно поправке, внесенной в статью 392 Трудового кодекса РФ и вступившей в силу с 3 октября 2016 года, срок для обращения в суд по спору о невыплате или неполной выплате заработной платы теперь составляет 1 год. Необходимо отметить, что статья 393 Трудового кодекса РФ освобождает работника от оплаты пошлин и судебных расходов.

Работодатель имеет право обратиться в суд с иском в следующих случаях:

– для возмещения материального ущерба, причиненного работодателю работником (бывшим работником);

– при несогласии с решением КТС;

– с целью обжалования решения государственного инспектора труда, в том числе о восстановлении на работе работника, уволенного без учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации.

Работодатель вправе обратиться в суд с требованием о возмещении работником причиненного ущерба в течение 1 года со дня его обнаружения, а при обжаловании решения государственного инспектора труда или КТС – в течение 10 дней в соответствии со статьями 357 и 390 Трудового кодекса РФ.

Индивидуальные трудовые споры в России рассматриваются судами общей юрисдикции. Коллективные трудовые споры согласно статье 398 Трудового кодекса РФ могут быть урегулированы примирительной комиссией, посредником или трудовым арбитражем. Суды не рассматривают коллективные трудовые споры, работодатель может лишь обратиться в суд субъекта РФ с требованием о признании забастовки незаконной.

В Казахстане Трудовой кодекс РК,⁵ вступивший в силу 1 января 2016 года, изменил порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров. Ранее индивидуальные трудовые споры рассматривались согласительными комиссиями или судами. Согласительная комиссия рассматривала спор по заявлению стороны трудового спора, если сторона выражала желание в нее обратиться. Теперь законодательно предусмотрено обязательное рассмотрение ин-

дивидуальных трудовых споров в согласительной комиссии. Согласно статье 159 Трудового кодекса РК индивидуальные трудовые споры рассматриваются согласительными комиссиями, а по неурегулированным вопросам либо по вопросам неисполнения решений согласительной комиссии – судами, за исключением субъектов малого предпринимательства и руководителей исполнительного органа юридического лица. Согласительная комиссия аналогично примирительной комиссии, предусмотренной российским законодательством, является постоянно действующим органом, создаваемым в организации, ее филиалах и представительствах на паритетных началах из равного числа представителей работодателя и работников. В настоящее время согласительная комиссия является обязательным досудебным органом для урегулирования индивидуальных трудовых споров, правомочным разрешать все категории индивидуальных трудовых споров. Срок рассмотрения спора в комиссии – 15 рабочих дней. По прежнему законодательству срок составлял 7 дней со дня подачи заявления.⁶

Согласно статье 160 Трудового кодекса РК срок для обращения стороны спора в согласительную комиссию или суд для рассмотрения составляет:

– по спорам о восстановлении на работе – для обращения в согласительную комиссию – 1 месяц со дня вручения копии акта работодателя о прекращении трудового договора, а для обращения в суд – 2 месяца со дня вручения копии решения согласительной комиссии при обращении по неурегулированным спорам либо при неисполнении решения комиссии стороной трудового договора;

– по другим трудовым спорам – срок составляет 1 год со дня, когда работник или работодатель узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

Течение срока приостанавливается в период действия договора о медиации по рассматриваемому трудовому спору, а также в случае отсутствия согласительной комиссии до ее создания. Таким образом, во всех организациях должны быть созданы согласительные комиссии для досудебного рассмотрения трудовых споров.

Коллективные трудовые споры в соответствии со статьей 164 Трудового кодекса РК разрешаются в такой последовательности (последующая инстанция привлекается при неурегулировании спора на предыдущем этапе):

– работодателем (объединением работодателей);

– примирительной комиссией;

– трудовым арбитражем;

– судами.

Трудовой арбитраж по казахскому законодательству – это временный орган, создаваемый для разрешения конкретного трудового спора, для сравнения,⁷ российское законодательство предусматривает возможность создания трудового арбитража как в качестве органа ad hoc, так и постоянно действующего органа по рассмотрению трудовых споров. Пункт 9 статьи 166 Трудового кодекса РК допускает обращение стороны коллективного трудового спора в суд в случае неисполнения решения трудового арбитража.

Статья 167 Трудового кодекса РК предусматривает также возможность рассмотрения коллективного трудового спора с участием

⁶Жаркенова С.Б., Кулмаханова Л.Ш., Галиакбарова Г.Г. Некоторые проблемы правового регулирования индивидуальных трудовых споров // Scienceandworld. Internationalscientificjournal. 2015. № 2 (18). Vol. II. P. 85-93.

⁷Новицкая М.В. Актуальные аспекты правового регулирования коллективных трудовых споров по законодательству Беларуси, России, Казахстана // Веснік Магілёўскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя А.А. Куляшова. Серыя Д. Эканоміка, сацыялогія, права. 2016. № 1 (47). С. 91-110.

⁵Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 № 414-У (с изм. и доп. от 06.04.2016). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38910832 (дата обращения: 01.09.2016).

посредника, в качестве которого могут выступать руководители и работники центральных и местных исполнительных органов, представители общественных объединений, независимые эксперты и т.д.

Аналогичные органы – примирительная комиссия, медиатор (посредник) и арбитраж – рассматривают коллективные трудовые споры и во Франции, согласно разделу второму книги V второй части Трудового кодекса Франции,⁸ посвященной коллективным трудовым отношениям. Индивидуальные трудовые споры рассматривают суды. Во Франции функционирует система особых судов по трудовым спорам, включающая около 300 органов. Такой суд (*conseil des prud'hommes*) создан на паритетных началах из равного числа представителей работников и работодателей, избранных на 5 лет. Процедура выборов урегулирована статьями R1441-1 – R1441-177 Трудового кодекса Франции. Члены суда по трудовым спорам могут не иметь специального юридического образования. Обжалование решений данных судов в порядке апелляции или кассации производится по нормам гражданского процессуального права, высшая инстанция – Кассационный суд Франции.

Каждый суд по трудовым спорам разделен на 5 секций, созданных для урегулирования споров между работодателями и работниками в разных сферах деятельности:

- индустриальная секция;
- коммерческая секция;
- сельскохозяйственная секция;
- секция для рассмотрения споров в различных видах деятельности, в которой рассматриваются споры, связанные с трудовой деятельностью домашних работников, консьержей и т.д.;
- рамочная секция (*pour l'encadrement*) для лиц, перечисленных в статье L1441-6 Трудового кодекса Франции.

Секция суда по трудовым спорам рассматривает дела в пределах своей компетенции, к примеру, индустриальная секция занимается трудовыми спорами между работниками и работодателями в сфере металлургии и металлообработки. В больших городах секция суда бывают разделены на коллегии. Коллегия включает минимум четырех представителей от работников и столько же от работодателей (статья R1423-8 Трудового кодекса Франции). При наличии нескольких коллегий одна из них обязательно занимается спорами, связанными с увольнением работников по экономическим мотивам, как правило, по сокращению штата.

Срок для оспаривания увольнения по сокращению составляет 1 год, по персональным мотивам

– 2 года, при претензиях по выплате зарплаты – 3 года, по моббингу, именуемому в Трудовом кодексе Франции «*harcèlement moral*» – 5 лет. Обращение в суд бесплатно для работника, но проигравший спор работник в некоторых случаях должен компенсировать расходы, понесенные работодателем в связи с рассмотрением дела в суде.

Срок для подачи апелляции составляет 1 месяц согласно статье R1461-1 Трудового кодекса Франции. Не может быть подана апелляция на решение суда по трудовым спорам, если цена иска не превышает 4000 евро.

По действующему французскому законодательству обращение в суд по трудовым спорам предполагает проведение предварительной процедуры примирения сторон, только при отсутствии положительного результата дело рассматривается судом. В соответствии со статьей L1454-1-1 Трудового кодекса Франции в случае неудачной попытки примирения сторон спор рассматривается судом в срок до 3-х месяцев, если он касается увольнения работника по инициативе работодателя или просьбы работника о судебном прекращении трудового договора вследствие неправомерных действий работодателя.

Суды по трудовым спорам во Франции не единственные органы, регулирующие конфликты в сфере труда. Споры, связанные с несчастными случаями на работе, рассматриваются специальными судами по делам социального обеспечения (*tribunal des affaires de la sécurité sociale*), если они связаны с признанием инцидента несчастным случаем на работе. Если же спор касается несчастного случая на производстве, связанного с нарушением правил безопасности, травмой или гибелью работника, он подлежит рассмотрению в исправительном суде (*tribunal correctionnel*). Отдельные категории споров рассматривают административные суды (*tribunal administratif*), например, споры о прекращении трудового договора с представителем работников в случае, когда увольнение произведено с разрешения государственного инспектора труда.

В Германии суды по трудовым спорам обладают исключительной компетенцией в отношении практически всех споров, как индивидуальных, так и коллективных, возникающих из трудовых правоотношений, за исключением дел, связанных с вопросами социального обеспечения, которые рассматриваются другими специальными судами.

Немецкая система судов по трудовым спорам включает в себя три уровня: суды первой инстанции, апелляционные суды по трудовым спорам (оба – на уровне земель) и Федеральный суд по трудовым спорам.

Суды первой и второй инстанции состоят из двух непрофессиональных судей, каждый из которых представляет, соответственно, работодателей и профсоюзы, и одного профессионального судьи –



⁸Code du travail, version consolidée au 9 juin 2016.URL:<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050> (дата обращения: 01.09.2016).

председателя. Решения судов по трудовым спорам подлежат немедленному исполнению. Процедура рассмотрения в суде по трудовым спорам проще, чем в обычном суде, нередко дело завершается на первом заседании. В суде первой инстанции каждая сторона несет расходы на адвоката самостоятельно и они не компенсируются проигравшей стороной. Участие адвоката обязательно только в суде высшей инстанции.

Федеральный суд по трудовым спорам является высшей судебной инстанцией и может изменить или отменить решение любого трудового суда. Пересмотр решения земельного трудового суда должен касаться значимого юридического вопроса. Если решение земельного трудового суда не допускает пересмотра, можно подать протест, который рассматривается Федеральным судом по трудовым спорам.

Важная черта судебного рассмотрения трудовых дел в Германии – это его направленность на достижение компромисса, на заключение мирового соглашения. Как и во Франции, суд сначала предпринимает попытку примирения сторон. Это делает один председатель на предварительном слушании. В случае невозможности примирения суд собирается в полном составе и рассматривает дело, как правило, через несколько месяцев.

Несмотря на развитую систему трудовых судов в Германии приветствуется использование альтернативных процедур для урегулирования трудовых споров. Например, получила некоторое распространение судебная медиация, в том числе по трудовым спорам. За проведение процедуры медиации в этом случае не взимается дополнительная плата, а обязанности медиаторов исполняют судьи, не участвующие в процессе.

По соглашению сторон спора процедура медиации может быть использована для урегулирования трудового спора в каждой из четырех рассмотренных выше стран. В Постановлении Кассационного суда Франции от 17 октября 2012 года № 11-18208,⁹ по мнению ряда французских юристов, суд косвенно указал на необходимость проведения медиации в случаях психологического преследования одного работника другим, что является шагом к обязательной досудебной медиации.¹⁰

В заключение следует отметить, что судебная практика во всех рассмотренных в данной статье странах оказывает непосредственное влияние на совершенствование трудового законодательства. Особенно заметно влияние судебной практики на развитие трудового законодательства во Франции. К примеру, именно судебной

практикой были созданы новые основания прекращения трудового договора: акт расторжения трудового договора работником по вине работодателя – *prise d'acte de la rupture* и судебное прекращение трудового договора – *résiliation judiciaire du contrat*.¹¹ Первое из них предполагает требование со стороны работника расторгнуть трудовой договор из-за виновного поведения работодателя, а второе – судебное прекращение трудового договора по просьбе работника вследствие неправомерных действий работодателя (в отличие от предыдущей ситуации трудовой договор на момент рассмотрения дела в суде действует и работник продолжает работу). Данные основания, выработанные судебной практикой, были зафиксированы в статье L1451-1 Трудового кодекса Франции только в 2014 году.

И.А. Филипова: Ресейде, Қазақстанда, Францияда және Германияда еңбек дауларын қарастыру.

Мақалада Ресей Федерациясы, Қазақстан Республикасы, Француз Республикасы мен Германия Федеративті Республикасы сияқты төрт елдің мысалында Еуразиялық Экономикалық одақ пен Еуропалық одақ елдеріндегі еңбек дауларын қарау және шешу ерекшеліктері зерттелген. Қарастырылып отырған елдердің роман-герман құқықтық тобына қарым-қатынасы дауларды шешу процедураларының бірқатар ұқсастықтарын көрсетеді, дегенмен әрбір мемлекеттің заңнамасында аталған елдердің аумағында дауларды қараудың тәртібін айтарлықтай ерекшеліктен нормалар қарастырылған.

Түйінді сөздер: еңбек құқығы, Еңбек кодексі, еңбек қатынастары, жеке еңбек даулары, ұжымдық еңбек даулары, еңбек дауларын реттеу, біріктіруші комиссиялар, еңбек даулары бойынша соттар.

I. Filipova: Consideration of labour disputes in Russia, Kazakhstan, France and Germany.

The article explores the peculiarities of consideration and resolution of labour disputes in the Eurasian Economic Union and the European Union on the example of four countries: the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the French Republic and the Federal Republic of Germany. The attitude of these countries to the Romano-Germanic legal family implies the similarity of dispute resolution procedures. At the same time, the legislation of each State prescribes the rules that distinguish the order of consideration of labour disputes.

Keywords: labour law, Labour code, labour relations, individual labour disputes, collective labour disputes, consideration of labour disputes, conciliation commission, labour courts.

⁹L'arrêt de la Cour de cassation du mercredi 17 octobre 2012 N° 11-18208. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000026519274&fastReqId=1447657079> (дата обращения: 01.09.2016).

¹⁰Roumaneix D. La médiation en cas de conflit du travail, un outil pour l'employeur à proposer dans le Document Unique, 24.01.2014 // Village de la Justice. La communauté des métiers du Droit. URL: <http://www.village-justice.com/articles/mediation-conflit-travail-outil,16047.html> (дата обращения: 01.09.2016).

¹¹Филипова И.А. Основания и особенности прекращения трудового договора по современному российскому и французскому трудовому законодательству // Государство и право. 2016. № 3. С. 40-41.

ЗАҢДА КӨЗДЕЛГЕН ЖАЗАДАН ГӨРІ НЕҒҰРЛЫМ ЖЕҢІЛ ЖАЗА ТАҒАЙЫНДАУДЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ: ДӘСТҮР ЖӘНЕ ЖАҢА ҰСТАНЫМДАР



А. Ә. БИЕБАЕВА,
ҚАЗҒУЮ Университетінің қылмыстық, қылмыстық-атқару
құқығы және криминология кафедрасының доценті, з.ғ.к

Автор Қазақстан Республикасының 2014 жылғы Қылмыстық кодексінің белгілі бір қылмыстық құқық бұзушылық үшін көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау туралы бабында құқықтық табиғаты әртектес ережелердің: жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсерінің күшін (шамасын) нақтылайтын ережелер (ҚР ҚК 55-бап. 1, 2 және 3-бөл.) және қылмыстық-құқықтық санкцияда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау тәртібін бекітетін ережелер (ҚР ҚК 55-баб. 4, 5 және 6-бөл.) біріктірілгенін атап көрсетеді. Бұл орайда, сотқа істе ерекше мән-жайлар болмаған жағдайларда төменгі шектен де төмен жаза тағайындау құқығы беріледі. Автордың пікірінше, неғұрлым жеңіл жаза тағайындау институтын құқықтық реттеудің дәстүрлі үлгісінен осылайша алшақтау бір жағынан, жаза тағайындаудың заңнамалық шегі ретінде санкцияның маңызын төмендетеді, екінші жағынан, дискрециялық өкілеттіктерді теріс пайдалану үшін қолайлы жағдай жасайды.

Түйінді сөздер: жаза тағайындау; жазаны жеке даралау; жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсері; неғұрлым жеңіл жаза тағайындау; ерекше мән-жайлар; төменгі шектен де төмен жаза тағайындау; жазаның жеңілдірек түріне көшу.

Кылмыстық заң балама, салыстырмалы-айқындалған және кумулятивті санкциялар құрастыру жолымен соттарға жазаны жеке даралау үшін мол мүмкіндіктер береді. Бұл орайда жалпы ереже бойынша соттар үшін ҚК Ерекше бөлігі баптарының санкциясында көзделген жаза түрлері мен олардың шектері міндетті болып табылады. Дегенмен, кейбір жағдайларда заңшығарушы соттарға жаза тағайындағанда санкцияның шегінен не жазаны ауырлату, не жазаны жеңілдету жағына қарай шығуға рұқсат береді. ҚР ҚК 52-бабының 2-бөлігінде тұжырымдалған жалпы талапқа сай: жасалған іс-әрекет үшін Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлігінің тиісті баптарында көзделгеннен неғұрлым қатаң жаза Кодекстің 58 және 60-баптарының негізінде тағайындалуы мүмкін, ал Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлігінің тиісті баптарында көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау үшін негіздер Кодекстің 55-бабында айқындалады.

Дәстүрлі түрде заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау деп жазаны ҚК Ерекше бөлігі бабының санкциясының шегінен шыға отырып тағайындау түсініледі. Сотқа осындай мүмкіндікті ҚР ҚК 55-бабының 4 және 6-бөліктері ғана береді, ал осы баптың 1, 2 және 3-бөліктерінде көзделген жағдайларда сот жазаны ҚК Ерекше бөлігі

бабының санкциясының шегінде ғана жеңілдете алады.

Олай болса, отандық қылмыстық заңнаманың белгілі бір қылмыстық құқық бұзушылық үшін көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау туралы нормасында өзінің құқықтық табиғаты бойынша екі түрлі ережелер біріктірілген: жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсерінің күшін (шамасын) нақтылайтын ережелер (ҚР ҚК 55-баб. 1, 2 және 3-бөл.); санкцияда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау тәртібін бекітетін ережелер (ҚР ҚК 55-баб. 4 және 6-бөл.). Олардың әрқайсысын жеке-жеке қарастырайық.

Жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсерінің күшін (шамасын) нақтылайтын ережелер. Қылмыстық заңда жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың жазаға әсерінің жалпы бағыты ғана айқындалған: жеңілдетуші мән-жайлар жазаны жеңілдетеді, ауырлатушы мән-жайлар – ауырлатады. Алайда соттың әділ жаза тағайындау жөніндегі қызметі үшін нақты іс бойынша орын алған жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың жиынтығы жазаның түрі мен мөлшерін анықтауға қаншалықты әсер етуі керек деген мәселенің шешімі өте маңызды болып табылады. Осыған байланысты қылмыстық-құқықтық әдебиетте «жекелеген жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың құқықтық маңызын нақтылау проблемасы» көтеріледі.¹

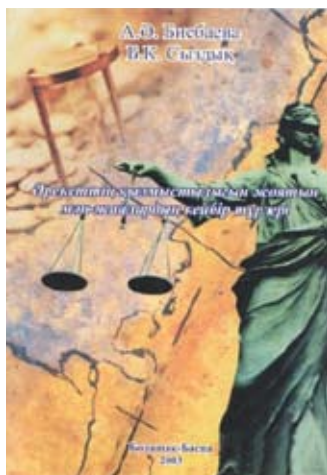
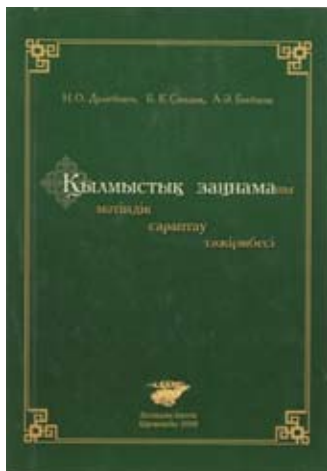
Жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың құқықтық маңызын нақтылау идеясына қатысты авторлардың пікірі екіге бөлініп кетті.² Бұл пікірдің жақтаушылары сот қызметін мүмкіндігінше формальдандыру – соттардың субъективизмін болдырмаудың және алдын алудың ең қалаулы тәсілі, қылмыстық істер бойынша сот төрелігін жүзеге асырудағы заңдылық бастауларын күшейтудің маңызды құралы деп санайды. Нақтылау идеясының қарсыластары оны қабылдау соттың қызметін күрделендіріп жібереді, бұл қызметке сот төрелігі үшін зиянды формализм элементтерін алып келеді деп пайымдайды.

Жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың құқықтық маңызын нақтылау идеясын жақтаушылар арасында оны іске асыру жолдары бойынша екі бағыт қалыптасты.

Бірінші бағыт өкілдері, атап айтсақ, В.И. Курляндский, «шартты қабылданған балдар жүйесіндегі бағалары көрсетілген қылмыстың

¹Мясников О.А. Смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике. М.: Юрлитинформ, 2002. С. 97.

²Қараңыз: Непомнящая Т.В. Назначение уголовного наказания: теория, практика, перспективы. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. С. 104-108.



осы түріне тән жазаны жеке-даралау жіктерінің тізімі бар өзіндік межесін (шкала) құрастыру» туралы ғылыми ұсыныстар дайындау қажет деп санайды. Соның нәтижесінде сот әрбір нақты жағдайда әділ жаза тағайындауға мүмкіндік беретін нақты ұсыныстарға ие болуы керек. Екінші бағыт өкілдерінің ұстанымы бойынша жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың әсер ету шамасы тікелей заңның өзінде нақтылануға тиіс.³

Отандық заңшығарушы жеңілдетуші мән-жайлардың құқықтық маңызын нақтылау идеясын құп көріп, оны жүзеге асыру үшін екінші бағыт өкілдерінің ұстанымы оңтайлы деп тапты. Сөйтіп, 1997 жылғы ҚР Қылмыстық кодексінің қылмыстық жауаптылық пен жазаны жеңілдететін мән-жайларды бекітетін бабында кейбір жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсерінің күшін (шамасын) нақтылайтын ережелер пайда болды (53-баб. 4, 5, 5-1 және 6-бөл.). 2014 жылғы ҚР Қылмыстық кодексінде бұл ережелер белгілі бір қылмыстық құқық бұзушылық үшін көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау туралы бапқа көшірілді.

Қолданыстағы қылмыстық заңнамада жеңілдетуші мән-жайлардың жазаға әсерінің күшін (шамасын) нақтылау бірнеше тәсілмен жүзеге асырылады:

1) Соттардың санкцияда көзделген бас бостандығынан айыру жазасын тағайындауына тыйым салу. ҚР ҚК 55-бабының 1-бөлігіне сай істе «қылмыспен келтірілген мүліктік залалды өз еркімен өтеу, моральдық және өзге зиянды қалпына келтіру» жеңілдетуші мән-жайы болғанда, егер Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлігінің адам кінәлі деп танылған бабының санкциясы балама болса (яғни, бас бостандығынан айырумен қатар одан жеңіл негізгі жаза түрін көздесе), сот мына жағдайлардың бірінде бас бостандығынан айыру жазасын тағайындай алмайды:

– жасалған қылмыстық құқық бұзушылықтың онша ауыр емес немесе ауырлығы орташа қылмыс болуы;

– жасалған қылмыстық құқық бұзушылықтың экономикалық қызмет саласындағы қылмыс болуы (ҚР ҚК 218, 248 және 249-баптарында көзделген қылмыстарды қоспағанда).

2) Соттарды істе жазаны жеңілдетуші мән-жайлар болған және ауырлатушы мән-жайлар болмаған жағдайларда жазаны жеңілдетуге міндеттеу. Оның үстіне, жазаны қаншалықты жеңілдету керектігі қылмыстық заңның өзінде көрсетіледі: ҚР ҚК 55-бабының 2-бөлігіне сәйкес онша ауыр емес немесе ауырлығы орташа қылмыстар үшін тағайындалған жаза ҚР ҚК Ерекше бөлігінің тиісті бабында көзделген жазаның ең қатаң түрінің ең жоғары мерзімінің немесе мөлшерінің – жартысынан; ауыр қылмыстар үшін – үштен екісінен; аса ауыр қылмыстар үшін – төрттен

үшінен аспауы керек.

3) Соттарды өз кінәсін толық мойындап, келтірілген залал (зиян) мөлшерімен (сомасымен) келіскен немесе кінәні мойындау туралы мәміле не ынтымақтастық туралы келісім нысанында процестік келісім жасасып, оның шарттарын толық орындаған адамдардың жазасын жеңілдетуге міндеттеу. ҚР ҚК 55-бабының 3-бөлігіне сай жеделдетілген сотқа дейінгі тергеп-тексеру істері, сондай-ақ процестік келісімнің барлық шарттары орындалған істер бойынша жасалған қылмыстық құқық бұзушылық үшін жазаның мерзімін немесе мөлшерін ҚР ҚК Ерекше бөлігінің тиісті бабында көзделген жазаның ең қатаң түрінің ең жоғары мерзімінің немесе мөлшерінің жартысынан асыруға болмайды.

Қылмыстық заңның осындай нормалармен толықтырылуы заңшығарушының соттың дискрециялық өкілеттіктерін тарылту үшін жазаны жеңілдетуші мән-жайлардың құқықтық маңызын нақтылау идеясын ұстанатындығын айқын көрсетеді.

Санкцияда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау тәртібін бекітетін ережелер. Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлігі бабының санкциясында көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау институтының негізінде құқық нормаларының абстрактілі сипаты мен олармен реттелетін әрекеттердің нақты сипаты арасындағы белгілі қарама-қайшылық жатыр. Қылмыстық құқықта ол қылмыстық құқық бұзушылық құрамының абстрактілі сипаты мен шынайы қылмыстық құқық бұзушылықтардың нақты сипаты арасындағы қарама-қайшылықтан көрінеді.

Қылмыстық құқық бұзушылық құрамында қылмыстық құқық бұзушылықтың осы түріне тән қалыпты (типтік) белгілер көрініс беретіні белгілі. Аталған жайт құрамда қылмыстың (қылмыстық теріс қылықтың) осы түрінің жоғарғы және төменгі шектері бар қалыпты (типтік) қоғамдық қауіптілігі бекітіледі деп ұйғаруға негіз береді. Осы шектерге тиісті қылмыстық-құқықтық норма санкциясының жоғарғы және төменгі шекаралары сәйкес келеді. Ал қылмыстық құқық бұзушылықты жасаудың қалыптан тыс (типтік емес) жағдайлары құрамнан тысқары қалады деуге болады. В.В.Питецкийдің пікірі бойынша, нақ осы мән-жай соттарға ҚК Ерекше бөлігі санкциясының шегінен шыға отырып жаза тағайындау мүмкіндігінің берілуін түсіндіреді.⁴ Ю.С.Жариков қылмыстық-құқықтық ықпал ету шараларын қолданғанда тепе-теңдік пен ақылға қонымды шектерді сақтаудың ерекше маңызға ие болатынына назар аударса,⁵ отандық авторлар жасалған

³Қараңыз: Мясников О.А. Смягчающие и отягчающие наказание обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике. М.: Юрлитинформ, С.121.

⁴Питецкий В.В. Назначение наказания более мягкого, чем предусмотрено законом // Вопросы уголовной ответственности и наказания. – Красноярск: Изд-во КРГУ, 1986. С.154.

⁵Жариков Ю.С. Повышение эффективности уголовного правового регулирования – главная задача современной уголовной политики государства // Право и государство. 2014. №3(64). С.59.

қылмыстық әрекет үшін қолданылатын сатисфакциялық шаралардың әділ болуының маңызын алдыға тартады.⁶

ҚР ҚК 55-баб. 4-бөлігіне сай заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындаудың негізі – *істе ерекше мән-жайлардың болуы*.

Кеңес заманы тұсындағы заңнамада қандай мән-жайларды ерекше деп тану керектігі нақтыланбайтын. Сондықтан, құқықтық әдебиетте «ерекше мән-жайлар» ұғымына түрлі мазмұн берілетін: «жеңілдетуші мән-жайлармен жиынтықта жасалған қылмыстың қоғамдық қауіптілік дәрежесінің салыстырмалы түрде төмен (қылмыстың осы түріне тән емес) екендігін баяндайтын, жасалған қылмыс бойынша анықталған нақты мәліметтер (істің нақты мән-жайлары)»; «жасалған әрекеттің қоғамдық қауіптілігін күрт төмендететін кез келген мән-жай»; «құқықтық сипаттамасы жоқ, бірақ соттың өз пайымдауы бойынша ерекше деп танылатын қандайда бір айрықша мән-жайлар».⁷

Заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау институтын қолданудың құқықтық негіздерін дұрыс түйсінуге мақсатында сот тәжірибесін зерттеген ғалымдар соттар заңда көзделген де, көзделмеген де жеңілдетуші мән-жайларды ескереді деген қорытындыға келген. Бұл орайда көп реттерде соттар жеңілдетуші мән-жайлардың жиынтығын ерекше мән-жай ретінде таныған.⁸

Қазақстанның қолданыстағы қылмыстық заңнамасы соттар ерекше мән-жайлар деп нені түсінуі керек екенін ішінара ашады. Ең алдымен, бұл – әрекеттің қоғамдық қауіптілігін *айтарлықтай* төмендететін мән-жайлар болуы керек. Одан өзге заңшығарушы бұл мән-жайлар: а) іс-әрекеттің мақсаттары және себептерімен; ә) кінәлі адамның рөлімен, оның қылмыстық құқық бұзушылық жасау кезіндегі немесе одан кейінгі мінез-құлқымен; б) топтық қылмыстық құқық бұзушылыққа қатысушының топтың жасаған іс-әрекеттерін ашуға белсене жәрдемдесуімен байланысты болуы мүмкін деп атап көрсетеді (ҚР ҚК 55-баб. 4-бөл.).

Теориялық ұстанымдар мен заңның мәнін басшылыққа ала отырып, заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындаудың негізі ретіндегі ерекше мән-жайлардың мынадай анықтамасын тұжырымдауға болады: қылмыстың (қылмыстық теріс қылықтың) және оны жасаған адамның қоғамдық қауіптілік дәрежесін қылмыстың (қылмыстық теріс қылықтың) осы түріне тән қалыпты қоғамдық қауіптілік дәрежесімен салыстырғанда айтарлықтай төмендететін істің нақты мән-жайлары.

Осылайша түсінген жағдайда қылмыстық істің кез келген жеңілдетуші мән-жайы – заңда көзделген де, көзделмеген де – ерекше деп танылуы мүмкін. ҚР ҚК 55-бабының 5-бөлігінде арнайы бекітілгендей, жеңілдететін жекелеген мән-жайлар да, осындай мән-жайлардың жиынтығы да ерекше мән-жайлар деп танылуы мүмкін. Алайда ерекше мән-жай деп танудың міндетті шарты – олар қылмыстық құқық бұзушылықтың қоғамдық қауіптілік дәрежесін айтарлықтай төмендетуі немесе сотталушының әлеуметтік-рухани бет-бейнесін ерекше жағымды жағынан сипаттауы керек.

Ерекше мән-жайлар әрекеттің қоғамдық қауіптілік дәрежесінің жалпы сипаттамасының негізінде емес, осы іске тән және әрбір нақты жағдайда жеке-дара бағаланатын айрықша мән-жайларды ескере отырып анықталатындықтан, ерекше деп танылуы мүмкін

мән-жайлардың аясына қатысты жалпылама сипаттағы ұсыныстарды күні бұрын тұжырымдау мүмкін емес.

Кеңестік құқықтық әдебиет беттерінде заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындаудың себептерін үкімде көрсетудің міндеттілігі туралы талапты заң жүзінде бекіту ұсынылатын. Өкінішке орай, ғалымдардың ұсынысын қылмыстық заңнаманы жаңарту барысында отандық заңшығарушы есепке алмады. Дегенмен, ҚР Жоғарғы соты өзінің 2015 жылғы 25 маусымдағы «Қылмыстық жаза тағайындаудың кейбір мәселелері туралы» №4 Нормативтік қаулысында соттарды «іс бойынша анықталған мән-жайлардың нақты қайсысын ерекше мән-жайлар деп танитынын және оларды ҚР ҚК-нің 55-бабын қолдану кезінде кінәлінің жеке басы туралы қандай деректермен ұштастырып негізге алатынын үкімде әрбір сотталушыға қатысты көрсетуге» міндеттейді.⁹

Істе ауырлатушы мән-жайлар болған жағдайда заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау мүмкіндігі туралы мәселе төңірегінде қылмыстық құқық теориясында пікір бірлігі жоқ. Авторлардың бір тобы істе ауырлатушы мән-жайлар болған жағдайда заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау ережелеріне жүгінуге болмайды деп пайымдаса, екінші тобы, керісінше, ауырлатушы мән-жайлардың болуы заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау мүмкіндігін теріске шығармайды деп санайды. Аталған мәселені шешкенде формальды ұстанымға жол беруге болмайды. Ауырлатушы мән-жайлардың болуы әрқашан заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындауға кедергі болып табылмайды. Сот ауырлатушы мән-жайлар болғанда да ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдану қажет деген қорытындыға келуі әбден мүмкін. Бұл ретте жеңілдетуші және ауырлатушы мән-жайлардың ара қатынасын, олардың нақты қылмыстық құқық бұзушылық жағдайындағы салмағы мен маңызын дәл анықтап алу қажет. Ауырлатушы мән-жайлар болғанда ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдана отырып, сот бұл мән-жайлардың сипатын, олардың қылмыстың (қылмыстық теріс қылықтың) жалпы көрінісіндегі рөлі мен маңызын, олардың сотталушының жеке басымен ара қатынасын түсініп алуға тиіс.

Тәжірибе қызметкерлерінің арасында ауыр немесе аса ауыр қылмысты жасау ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдануды теріске шығарады деген жаңсақ пікір кең тараған. Құқықтық әдебиетте бұл мәселе төңірегінде тура қарама-қайшы мазмұндағы пікір айтылады: заңның неғұрлым жеңіл жаза тағайындау туралы бабын тәжірибеде қолдану қажеттігі санкцияда ұзақ мерзімдік бас бостандығынан айыру жазасы көзделген ауыр және аса ауыр қылмыс жасаған адамдарды соттаған кезде ғана туындайды.¹⁰

Қазақстанның қолданыстағы қылмыстық заңнамасында ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдануға кедергі болып табылатын қандай да бір мән-жайлар аталмаған. Сол себепті ҚР Жоғарғы соты ерекше мән-жайлар болған кезде ауыр немесе аса ауыр қылмыс жасаудың өзі адамға заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындауға кедергі болмайды деп көрсетеді. Тіпті адамның бірнеше қылмыс жасауының өзі жиынтыққа кіретін қылмыстық құқық бұзушылықтардың біреуі немесе бірнешеуі бойынша ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдануды теріске шығармайды.

Заңда неғұрлым жеңіл жаза тағайындауға кедергі болып табылатын мән-жайлар аталмағанына қарамастан, кейбір жағдайларда ҚК

⁶Нұртаев Р.Т., Керімқұлов Ә.Т. Қазақстандағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың өзекті мәселелері // Құқық және мемлекет. 2016. № 2(71). С. 97.

⁷Қараңыз: Николаева Т.В. Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом за данное преступление (исторический аспект развития) // Вестник ВЭГУ. 2001. №16.

⁸Дулатбеков Н.О. Қылмыстық жаза тағайындау (теория мен практика мәселелері): монография. Астана: Фолиант, 2002. С. 173.

⁹«Қылмыстық жаза тағайындаудың кейбір мәселелері туралы» ҚР Жоғарғы сотының 2015 жылғы 25 маусымдағы №4 Нормативтік қаулысы // URL: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1500000045> - 9.11.2016 ж.

¹⁰Щерба С., Плешаков А. Назначение более мягкого наказания, чем предусмотрено законом // Советская юстиция. 1982. №3.



55-бабының 4-бөлігін қолдану объективті түрде мүмкін емес. Айталық, егер ҚК Ерекше бөлігі бабының санкциясы жазаның ең жеңіл түрінің минимумын (мысалы, жиырма бес АЕК мөлшеріндегі айыппұл) көздейтін болса, заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындау мүмкін емес, өйткені одан жеңіл негізгі жаза заңнамада жоқ.

ҚК 55-бабының 4-бөлігін қолдану соттың міндеті емес, құқығы болып табылады. Алайда ізгілік, жазаны жеке даралау және әділдік принциптері істе ерекше мән-жайлардың бар екенін анықтаған соттың осы норманы қолдануын талап етеді. В.В. Питецкий соттар неғұрлым жеңіл жаза тағайындау ережесіне өзгеше тәсілмен (мысалы, шартты түрде соттауды қолдану, жазаны өтеуді кейінге қалдыру, қылмыстық жауаптылықтан босату) жауаптылықты жеңілдету мүмкіндігі болмаған жағдайларда ғана жүгіне алады деген жаңылыс пікір айтқан болатын.¹¹ Автордың пікірі формальдық тұрғыдан заңнамаға кереғар келеді, себебі қолданыстағы қылмыстық заңнама аталған қылмыстық-құқықтық институттарды қатар қолдану мүмкіндігіне шек қоймайды.

ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігі Ерекше бөлік бабының санкциясының шегінен шыға отырып жазаны жеңілдетудің үш тәсілін көздейді: 1) төменгі шектен де төмен жаза тағайындау, яғни ҚК Ерекше бөлігінің тиісті бабында көзделген ең жеңіл жаза түрін, бірақ санкцияның минимумынан төмен етіп тағайындау; 2) жазаның неғұрлым жеңіл түрін тағайындау, яғни ҚК Ерекше бөлігінің тиісті бабының «санкциясында көзделмеген жаза түрін тағайындау»;¹² 3) міндетті жаза ретінде көзделген қосымша жазаны қолданбау. Жазаны жеңілдетудің аталған тәсілдерін қатар қолдануға жол берілмейді.

Қолданыстағы қылмыстық заңнамада ерекше мән-жайлар болғанда жазаны жеңілдету тәсілдерінің кеңейтілгенін айта кету керек. 1959 жылғы ҚазҚСР Қылмыстық кодексінде төменгі шектен де төмен жаза тағайындау және жазаның неғұрлым жеңіл түрін тағайындау тәсілдері ғана көзделген болатын.

Әрбір нақты жағдайда жазаны жеңілдетудің қай нұсқасына жүгіну мақсатқа лайық болатынын шешу – соттың құзыретіндегі мәселе. Дегенмен, жазаны жеңілдетудің заңнамада аталған нұсқалары санкцияда көзделген мәжбүрлеу шараларының жазалаушылық жүктемесін төмендету қасиеті бойынша бір-бірінен айтарлықтай ерекшеленетінін есте ұстаған жөн. Жазаны жеңілдету тұрғысынан алғанда ең көп мүмкіндіктерге неғұрлым жеңіл жаза тағайындаудың екінші нұсқасы ие. Оны қолдана отырып, сот жазалар баспалдағы бойынша бір де, бірнеше де сатыға көтеріле алады. Сол себепті әдебиетте кейбір ғалымдар негізді түрде жаза тағайындаудың жаңа шектерінің ең төменгі

және ең жоғарғы шекараларын қылмыстық заңда бекітуді ұсынады.

Сот ҚР ҚК 55-баб. 4-бөлігін қолдана отырып тағайындаған жаза мөлшері кез келген жағдайда заңмен жазаның сәйкес түрі үшін орнатылған минимумнан төмен бола алмайды. Олай болса, қарастырылып отырған қылмыстық-құқықтық нормада Ерекше бөлік бабы санкциясының шегінен шығу жайлы ғана сөз болып тұр, ал ҚК Жалпы бөлімінің қандай да бір жаза түрінің минимумы туралы ережелерін соттар мүлтіксіз орындауға тиіс.

Бұдан өзге, қылмыс жасаған адамға жазаның жеңілірек түрін тағайындай отырып, сот қылмыстық теріс қылықтар үшін тағайындалатын жаза түрлеріне көше алмайды.

Жазаны жеңілдетудің төменгі шектен де төмен жаза тағайындау тәсілі ҚР ҚК 55-бабының 6-бөлігінің негізінде де қолданыла алады. Онда тұжырымдалған ережеге сай 55-баптың екінші және үшінші бөліктерінде көзделген мән-жайлар болған кезде жаза Қылмыстық кодекстің Ерекше бөлігінің тиісті бабында көзделген төменгі шектен де төмен тағайындалуы мүмкін. Өкінішке орай, заңда осы жағдайларда төменгі шектен де төмен жаза тағайындаудың негіздері нақты айқындалмаған. Сондықтан, ҚР ҚК 55-бабының 2 және 3-бөліктерінде көзделген мән-жайлар сотқа жазаны қылмыстық заңның Ерекше бөлігі бабының санкциясы шегінде де, оның шегінен шыға отырып та жеңілдетуге құқық береді. Бұл жерде біз сотқа шексіз дискрециялық өкілеттіктер берудің келеңсіз мысалын көріп отырмыз.

Сот тәжірибесі көрсетіп отырғандай, соттар белгілі бір қылмыстық құқық бұзушылық үшін көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау ережесіне айтарлықтай жиі жүгінеді. ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігінің жиі қолданылуын ғалымдар екі түрлі себеппен түсіндіреді: бір жағынан, бұл жайт қылмыстық-құқықтық нормалар санкциялары минимумының шектен тыс жоғары екендігін көрсетеді, екінші жағынан, бұл норманың жиі қолданылуы қылмыстық-құқықтық нормалардың диспозициясында қылмыстардың (қылмыстық теріс қылықтардың) осы түрін жасаудың қоғамдық қауіптілігі төмен нысандары (тәсілдері) толық көрініс таппағандығын білдіреді.¹³ Қалыптасқан жағдайды өзгерту үшін не санкциялардың минимумын төмендету керек, не жеңілдетуші мән-жайлары бар қосымша құрамдарды енгізу жолымен норма диспозицияларын өзгерту қажет.

Біздің пайымдауымызша, ҚР ҚК 55-бабының 4-бөлігінің жиі қолданылуы кейде судьялардың өз кәсіби міндеттерін орындауға жауапсыз қарауының салдары болып табылады. Заңда неғұрлым жеңіл жаза тағайындаудың негізі ретінде бағалаушы категория болып табылатын ерекше мән-жайлардың

¹¹Питецкий В.В. Аталған еңбек. С.112.

¹²Фаргиев И. Чрезвычайное смягчение наказания // Уголовное право. 2016. № 4. С. 91.

¹³Питецкий В.В. Аталған еңбек. С.160.



аталуы теріс пайдаланушылықтар үшін қосымша мүмкіндіктер жасайды. Бұл орайда ҚР Жоғарғы сотының соттарды үкімнің уәждеу бөлігінде жазаны жеңілдетудің негізі болған ерекше мән-жайлардың мазмұнын ашуға міндеттеуі өте орынды деп санаймыз.

Жалпы ереже бойынша қылмыстық құқық бұзушылық жасауға кінәлі деп танылған адамға жаза ҚК Ерекше бөлігі бабының санкциясы шегінде тағайындалуы тиіс, ал белгілі бір қылмыстық құқық бұзушылық үшін көзделген жазадан гөрі неғұрлым жеңіл жаза тағайындау ерекше (қалыптан тыс) сипат тасуға тиіс. Заңда көзделгеннен неғұрлым жеңіл жаза тағайындауға санкцияда көзделген жаза түрлерінің барлығы шектен тыс қатал болуының және жасалған әрекеттің қоғамдық қауіптілік сипаты мен дәрежесіне және анықталған ерекше мән-жайларға сәйкес келмеуі салдарынан қолданыла алмайтын болған жағдайларда ғана жол берілуі керек.

А.А. Биебаева: Правовая регламентация назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом: традиции и новые подходы.

Автор отмечает, что в статье Уголовного кодекса Республики Казахстан 2014 г. о назначении более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное уголовное правонарушение, объединены правила, имеющие различную правовую природу: правила, конкретизирующие силу (меру) влияния на наказание отдельных смягчающих обстоятельств (ч.ч. 1, 2 и 3 ст. 55 УК РК) и собственно правила назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено в санкции уголовно-правовой нормы (ч.ч. 4, 5 и 6 ст. 55 УК РК). При этом суду предоставлено право назначения наказания ниже низшего предела и при отсутствии в деле исключительных обстоятельств. Автор полагает, что подобный отход от традиционной модели пра-

вовой регламентации института назначения более мягкого наказания, с одной стороны, принижает значение санкции, как законодательного предела назначения наказания, с другой стороны, создает благоприятную почву для злоупотребления дискреционными полномочиями.

Ключевые слова: назначение наказания; индивидуализация наказания; влияние смягчающих обстоятельств на наказание; более мягкое наказание; исключительные обстоятельства; назначение наказания ниже низшего предела; переход к более мягкому виду наказания.

A. Biebayeva: Legal regulation of the appointment of a softer punishment

In the article of the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan in 2014 on the appointment of a more lenient sentence than prescribed for the criminal offense, combined are rules with a variety of legal nature: rules specifying the force (measure) influence on the punishment of certain mitigating circumstances (parts 1, 2 and 3 of Article 55 of the Criminal Code of the RoK) and proper assignment rules more lenient sentence than provided for in the sanctions of the criminal law (parts 4, 5 and 6 of Article 55 of the Criminal Code of the RoK). In this case, the court is entitled to sentencing below the lower limit, in the absence of exceptional circumstances in the case. According to the author, such a departure from the traditional model of legal regulation of institute destination lighter punishment, on one hand, diminishes the value of sanctions, as a legislative limit sentencing, on the other hand, it creates a fertile ground for abuse of discretion.

Keywords: imposition of sentence; individualization of punishment; the effect of mitigating circumstances on the punishment; a lighter sentence; exceptional circumstances; sentencing below the lower limit; the transition to a more lenient form of punishment.

НОВЫЕ КНИГИ

Марченко М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование): учебное пособие. Москва: Проспект, 2015. – 648 с.
ISBN 978-5-392-12450-3.

В книге рассматривается широкий круг вопросов, касающихся теории и методологии исследования правового государства и гражданского общества, их идентифицирующих признаков и черт, основных путей и форм их взаимосвязи и взаимодействия.

Рассматривая различные теории правового государства и гражданского общества под углом зрения адекватности отражения в них реальной действительности, автор приходит к выводу о том, что это теории не настоящего государственного и общественного образования, а предполагаемого, весьма идеализированного будущего.

В мире никогда не было и нет того, что именуется правовым государством и гражданским обществом, исходя из тех высоких требований, которые предъявляются к данным образованиям идеологами и их последователями. Но есть на каждом этапе развития человеческой цивилизации свои государственно-правовые и общественные идеалы, своего рода «утопии земного рая» (П. И. Новгородцев), которые могут быть «не только безусловной целью прогресса», но и «практической действительностью».



РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО НОВОМУ УПК РК



К. В. КИМ,
профессор кафедры уголовно-процессуального
права и криминалистики Университета КАЗГЮУ, к.ю.н.

Статья посвящена теоретическому и методологическому осмыслению новелл доказательственного права по УПК РК 2014 г., касающихся введения новых процессуальных источников доказательств: показаний свидетеля, имеющего право на защиту, показаний и заключения специалиста, их места в общей системе доказательств, соответствия принципам и задачам уголовного судопроизводства, проводится сравнительно-правовой анализ регламентации доказательств в странах СНГ. Автором даны рекомендации по совершенствованию их отражения в уголовно-процессуальном законодательстве.

Ключевые слова: доказательства, свойства доказательств, виды доказательств, доказывание по уголовным делам, принципы отправления правосудия, показания и заключение специалиста, свидетель, имеющий право на защиту, цель доказывания, истина объективная и процессуальная.

В юридической литературе не оспаривается положение о том, что доказывание является сердцевинной уголовно-судопроизводства, в которой отражается её суть и принадлежность к определенному типу судопроизводства. Социальная значимость уголовного процесса определяется необходимостью в государстве наличия определенной процедурности, как формы реализации положений уголовного права. Поэтому единой целью уголовного процесса в различные исторические периоды и в различных его типах представляется установление содержания расследуемого события, квалификация которого предусмотрена нормами уголовного кодекса. Специфика познавательной деятельности по расследованию преступлений обуславливает возможность достижения раскрытия уголовно-наказуемого деяния с той или иной степенью достоверности его содержания с помощью устанавливаемых законодателем правил доказывания. Не случайно, связующее и движущее начало правил доказывания, пронизывающие весь уголовный процесс, превращая его в одно целое, отмечают современными её исследователями, а также основоположниками уголовного

процесса.¹ Кроме того, проблемы обеспечения всестороннего, полного и объективного досудебного производства, которые выступают также и критериями качества проведенного расследования, кроются в наличии научно-обоснованной системы норм доказательственного права. Эффективная реализация данных норм обусловлена правильным отражением объективных закономерностей процесса доказывания, применением соответствующих криминалистических рекомендаций по технике, тактике и методике собирания, исследования, оценки и использования доказательств.²

Определяя значение доказательств в достижении цели и задач уголовного судопроизводства, поскольку любое средство, каким являются доказательства, должно быть целесообразно, следует обратиться к пониманию их соотношения в уголовном процессе и в доказывании. Цель доказывания в трактовке и старого и нового уголовно-процессуальных кодексов РК заключается в установлении истины по уголовному делу. Содержание и характер истины раскрывались в ст.117 УПК РК от 13 декабря 1997 г.,³ а в новом УПК РК от 4 июля 2014 г. – содержатся в ст. 113.⁴ В содержание истины входят факты расследуемого события. Они определяются их правовым значением для правильной квалификации, индивидуализации наказания, обеспечения гарантий защиты законных прав и интересов граждан, общества и государства в процессе доказывания. Характер же истины определяется ст. 24 УПК РК, которая устанавливает, что все процессуальные решения субъектов доказывания должны основываться на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств, являющихся необходимыми и достаточными для правильного разрешения дела.⁵ Истина предполагается объективная. Однако практическое решение данного вопроса зависит от установления приоритетности между процессуальной формой и правилами доказывания. От этого зависит и характер истины, устанавливаемой в соответствии

¹1973. С.11; Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 192 с.

²Бурданова В.С. Поиски истины в уголовном процессе. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С.11-33.

³Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г. № 206-1 //online.zakon. kz/ Document/?doc_id=1008442(дата обращения: 4.11.2016).

⁴Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г., № 231// http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231 (дата обращения 4.11.2016).

⁵Там же.

© К. В. Ким, 2016

¹Спасович В.Д. О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судопроизводством и судопроизводством. СПб., 1861. С.7. // www.pravo.vuzlib.su/book_z061_page_5.html; Теория доказательств в советском уголовном процессе. / Отв. редактор Н.В. Жогин, изд-е 2-е исправленное и дополненное. М.: «Юрид. лит.».

с нормами уголовно-процессуального законодательства при рассмотрении конкретных уголовных дел: объективной или конвенциональной, процессуальной.

Иерархия задач уголовного судопроизводства, приоритетность социальной ценности уголовно-процессуальной формы, абсолютность и относительность равенства обвинения и защиты, являются основными критериями, «отражающими различные подходы к статусу личности в её отношениях к государственной власти», в основных современных концепциях относительно характера истины в уголовном процессе.⁶

Первая концепция приоритетность отдает должной процессуальной процедуре, отсюда и устанавливаемая истина при отправлении правосудия по уголовным делам носит процессуальный характер. «Приоритет защиты личности от необоснованного осуждения, а также самоценность процессуальной формы выступают ограничителем средств и способов раскрытия преступления и осуждения лица, виновного в его совершении», – считает профессор И.Б. Михайловская.⁷

Разновидностью процессуальной истины является истина конвенциональная, основывающаяся на правилах и требованиях уголовно-процессуальных принципов. Например, одним из международных принципов отправления правосудия является презумпция невиновности. Впервые он был закреплен в ст. 7 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. во время Великой Французской революции: «Никто не может подвергаться обвинению, задержанию или заключению иначе, как в случаях, предусмотренных законом и в предписанных им формах. Тот, кто испрашивает, отдает, исполняет или заставляет исполнять основанные на произволе приказы, подлежит наказанию; но каждый гражданин, вызванный или задержанный в силу закона, должен беспрекословно повиноваться: в случае сопротивления он несет ответственность.»⁸ «Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону» – редакция принципа презумпции невиновности, закрепленная в ч.2 ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах.⁹

В соответствии с п.1 ч.3 ст. 77 Конституции РК для признания лица виновным в совершении уголовного правонарушения необходимы два факта: приговор суда и вступление его в законную силу.¹⁰

Это – типичный пример конвенциональной истины. Лицо считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет доказана в силу предусмотренных в законе правил. Или при наличии любых сомнений в виновности лица, они толкуются в пользу обвиняемого (подозреваемого, подсудимого), а уголовное преследование прекращается и лицо считается невиновным.

Под процессуальной истиной понимают «соответствие судебного процесса (а значит и его результата) требованиям процессуального права».¹¹ Судья должен устанавливать процессуальную

истину, считает Пашин С.А.: «В отличие от всех прочих, судья отвечает за результат лишь в том смысле, что должен сказать: «да, виновен», если это доказано, или «нет, не виновен, если это не доказано, и больше ничего».¹² Таким образом, ответ судьи зависит более от профессионального мастерства сторон обвинения и защиты, и истина здесь выступает процессуальной, а «все прочие» отвечают за поиск истины.¹³

Михайловская И.Б. выделяет вторую концепцию уголовного судопроизводства, которая во главу угла ставит привлечение к ответственности и осуждение каждого, совершившего преступления.¹⁴ Такая позиция давно уже получила в истории и в теории уголовного процесса свою негативную оценку и методологическую несостоятельность. Обоснованием данного является, в первую очередь, то, что поставленные задачи не отражают объективной действительности (далеко не все преступления могут быть раскрыты, часть из них является латентного характера, следы уголовного правонарушения могут быть утеряны, частный характер уголовного правонарушения и т.д.), значит, и стремление достигнуть сформулированных задач сопровождается самыми различными нарушениями прав и интересов вовлеченных в уголовное судопроизводство граждан, вызывая ложнопонимаемое философское оправдание: «цель оправдывает средства».

Само судопроизводство, процедурность была вызвана к жизни, чтобы реализовать нормы уголовного права, а значит, с одной стороны гарантировать возможность установления объективной истины, с другой стороны, защитить законные права и интересы граждан. Но все это возможно лишь на основе установления фактов, адекватно отражающих необходимые обстоятельства расследуемого уголовно-наказуемого деяния. Важнейшей задачей органов уголовного преследования и суда является достижение истины, способствующей принятию законных, обоснованных и мотивированных решений, направленных на достижение основной цели уголовного судопроизводства – обеспечения возможности применения уголовного закона.¹⁵ Любая деятельность направлена на достижение представляемого результата, то есть цели – того, что требуется достичь, или вербализованного представления о будущих результатах.¹⁶

Иерархичность задач уголовного судопроизводства законодательно определяется в части 1 ст. 8 УПК РК:

- на первое место ставится «пресечение, беспристрастное, быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений, изобличение и привлечение к уголовной ответственности лиц, их совершивших» (дополнено словами «пресечение, беспристрастное»);
- после чего формулируется задача – «справедливое судебное разбирательство и правильное применение уголовного закона»;
- и как дополнение к «старым задачам» – защита лиц, общества и государства от уголовных правонарушений.

⁶Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. С. 9.

⁷Там же.

⁸Французская Республика: Конституция и законодательные акты. Перевод с французского. М.: Прогресс, 1989. С. 26-29.

⁹Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_ (дата обращения: 27.10.2016).

¹⁰Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата обращения: 27.10.2016).

¹¹Ульянова Л.Т. Предмет доказывания и доказательства в уголовном процессе России: Учебное пособие. М.: Издательский Дом «Городец», 2008. С. 21.

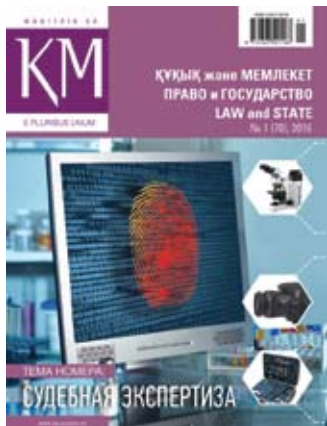
¹²Пашин С.А. Проблемы доказательственного права // Судебная реформа: юридический профессионализм и проблемы юридического образования. Дискуссии. М., 1995. С. 312.

¹³Там же.

¹⁴Михайловская И.Б. Указ.соч. С. 9-10.

¹⁵Россинский С.Б. Уголовный процесс: Учебник / С.Б. Россинский. М.: Эксмо, 2009. С.179.

¹⁶Щедровицкий Г.П. Проблемы методологии системного исследования // Избранные труды. М.: Шк. Культ. Полит., 1995. С. 125; Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности (Методологические проблемы современной науки). М.: Наука, 1978. С. 268-270.



Во 2 части данной статьи закрепляются задачи уголовно-процессуальной формы – обеспечение защиты от необоснованного обвинения и осуждения, незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина, реабилитация, а также воспитательные и превентивные функции порядка отправления правосудия по уголовным делам.

Практическое достижение всех указанных задач возможно лишь на основе установления объективной истины, которая адекватно отражает расследуемое событие, а не конструируется по воле и желанию субъектов.

Один из основоположников советского уголовного процесса М.С. Строгович понимал под объективной истиной в уголовном процессе «соответствие выводов следствия и суда о фактах, имеющих значение для дела, самим этим фактам, как они произошли в действительности».¹⁷

Защита законных прав и интересов граждан, общества и государства путем установления объективной истины представляется целью, которая стоит перед правосудием по уголовным делам.¹⁸ Однако, специфичность процесса познания по уголовным делам, вносит свои коррективы в характер такой истины, которые отражаются в следующих основных положениях: основным объектом познания выступает уголовное правонарушение, познание ретроспективно, связано с субъективными профессиональными и личными качествами субъектов, на которых лежит обязанность по доказыванию; структурным содержанием регламентированной уголовно-процессуальной формы. При этом достижение цели в форме доказывания по уголовным делам требует особого познания: опосредованного и для третьих лиц. Закономерности доказывания как вида деятельности тесно связаны с закономерностями правового и организационного обеспечения данной деятельности.¹⁹ Механизм установления истины в уголовном процессе называется доказыванием, основным содержанием которого является сбор, исследование, закрепление, оценка и использование доказательств. Только на основе доказательств по уголовному делу управомоченные субъекты могут принимать в ходе его производства процессуальные решения, в том числе и разрешающие его по существу, обвинительные и оправдательные приговоры.²⁰ Поэтому доказатель-

ства при отправлении правосудия по уголовным делам являются средством установления истины и от обоснованной законодательной регламентации понятия, основных свойств, видов, способов их собирания, исследования, оценки и использования зависит то, насколько оно будет целесообразным. Не случайно истина и судебные доказательства рассматриваются во взаимосвязи.²¹

Новый УПК РК внес отдельные изменения в содержание доказательственного права, основными структурными элементами которого являются нормы, регламентирующие понятие доказательств и их свойства; процессуальные источники доказательств; их виды; процесс доказывания и содержание его элементов; способы их реализации; процессуальный статус субъектов доказывания; особенности доказывания по отдельным категориям уголовных дел. Положениям доказательственного права специально посвящены главы 15 и 16 УПК РК. Основными новеллы доказательственного права коснулись следующих положений, которые в целом направлены на дальнейшую демократизацию отправления правосудия по уголовным делам и реализацию принципа состязательности. Существенные изменения связаны с процессуальным статусом субъектов доказывания, таких, как подозреваемый, обвиняемый, появлением следственного судьи, процессуального прокурора, руководителя прокуратуры, а также иного участника – свидетеля, имеющего право на защиту.

Само понятие доказательства и его свойств не претерпели изменений, однако изменился круг самостоятельных источников доказательств, предусмотренных частью 2 ст. 111 УПК РК: он дополнен показаниями свидетеля, имеющего право на защиту, эксперта и специалиста.

В соответствии с ч. 2 ст. 112 УПК РК при принятии процессуального решения о недопустимости фактических данных орган, ведущий уголовный процесс, должен отразить его с указанием соответствующих оснований. Таким образом, в отношении каждого недопустимого доказательства должно быть принято письменное решение.

Дополнительным элементом предмета доказывания стали обстоятельства, подтверждающие незаконность приобретения, получения определенного имущества или криминальную направленность его использования, например, материально-обеспечения экстремисткой, террористической деятельности, для принятия решения о его конфискации (ч.3 ст.113 УПК РК).

В новом УПК РК показания обвиняемого указаны в числе самостоятельных источников доказательств, однако, исключены из ст. 115 – «Ст. 115. Показания подозреваемого, потерпевшего, свидетеля».

¹⁷Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т.1. М.: Изд-во «Наука», 1968. С. 323.

¹⁸См.: Ким К.В. Законодательная регламентация цели уголовного судопроизводства Республики Казахстан // Право и государство. №3 (60), 2013. С. 56-59.

¹⁹Россинская Е.Р. Современная концепция судебной экспертизы как науки о судебной экспертизе и судебно-экспертной деятельности // Право и государство. №2 (63), 2014. С. 100.

²⁰Когамов М.Ч. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Республики Казахстан 2014 г. Т. 1. Общая часть. Алматы: Жеті Жарғы, 2015. С. 437-439.

²¹См.: Строгович М.С. Материальная истина и судебные доказательства в советском уголовном процессе. М., 1955. – 384 с.

Кроме того, статья дополнена правилами о доказательственном значении допроса лиц, оказывающих содействие органам, ведущим уголовный процесс на конфиденциальной основе, с его согласия в качестве соответствующего участника – свидетеля, потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого (ч. 8 ст. 115 УПК РК). Иные условия предусмотрены для приобретения доказательственного значения фактических данных, непосредственно воспринятых «лицами, внедренными в преступную группу, в целях обеспечения безопасности этих лиц». О содержании данных сведений может быть допрошен не сам внедренный человек, а должностное лицо органа дознания. При этом остаются неясными вопросы: идет ли речь о производном доказательстве; может ли оно иметь значение доказательства, если источник получения информации неизвестен. Ст. 130 «Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам» упразднена.

Расширены процессуальные источники доказательственной информации, что вытекает из ст. 119 УПК РК, в которой предусмотрены протоколы: нового следственного действия – представление доказательств, исследования результатов нового вида следственных действий – негласных. В новом УПК РК исключаются такие следственные действия как – перехват сообщений, прослушивание и запись телефонных и других переговоров, что закономерно связано с введением аналогичных негласных следственных действий.

Иные документы как самостоятельный источник доказательств широко трактовались и трактуются законом. Дополнением в ч.2 ст. 120 УПК РК является положение об использовании в качестве доказательств документов, в которых отражены сведения о противоправных действиях, полученные с соблюдением требований Закона РК «Об оперативно-розыскной деятельности».

Указанные изменения, несомненно, отражают совершенствование законодательной регламентации деятельности по отправлению правосудия по уголовным делам, мотивированы в целом обеспечением эффективной защиты законных прав и интересов граждан, попавших в его орбиту.

Остановимся на новых видах источников доказательств, предусмотренных действующим уголовно-процессуальным законодательством. Соответствуют ли они объективным закономерностям познания и методологическим конструкциям теории доказательств.

Центральным понятием в доказательственном праве является доказательство, с помощью которого в процессе расследования может быть установлена истина. Поэтому, правильное определение понятия доказательства, его научно обоснованная законодательная регламентация являются необходимыми условиями достижения определенных в законе задач, обеспечения качественного расследования и разрешения уголовных дел, законности и обоснованности принимаемых уголовно-правовых и процессуальных решений.

Несмотря на некоторые различия в понимании доказательств отдельными учеными, общепризнанно признание рассматриваемого средства доказывания как единства фактического содержания и процессуальной формы,²² что и закреплено в ч. 1 ст.111 ныне дей-

ствующего уголовно-процессуального кодекса РК. Понятие доказательств не претерпело радикальных изменений, если сравнить нормы УПК КазССР, УПК РК 1997 и 2014 годов, а также УПК РФ. В соответствии со ст. 47 УПК Каз.ССР под доказательствами понимались любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке орган дознания, следователь и суд устанавливают наличие или отсутствие общественно-опасного деяния, виновность лица, совершившего это деяние, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.²³

В соответствии с УПК РК 1997 г. в качестве доказательств по уголовному делу выступают допустимые, относимые, достоверные фактические данные, на основе достаточной совокупности которых в соответствии с законом уполномоченные субъекты доказывают все обстоятельства уголовного правонарушения, имеющие значение для правильного разрешения дела.²⁴ В ч. 1 ст. 111 действующего УПК РК изменения связаны с дополнением содержания части 1 словами «орган дознания», «подозреваемым», «или подсудимым».

Таким образом, доказательства характеризуются тем, что это: – фактические данные (доказательственная информация), – законно полученные или в установленном законом порядке, – основание для принятия процессуальных решений по уголовному делу, как итоговых, так и иных имеющих значение по делу (средства доказывания).

УПК РК 2014 г. расширил круг процессуальных источников доказательств, дополнив их показаниями свидетеля, имеющего право на защиту, показаниями эксперта, специалиста. До принятия данного кодекса в 2012 году к числу процессуальных источников доказательственной информации было отнесено только заключение специалиста.²⁵

Вызывает вопрос о процессуальной фигуре свидетеля, имеющего право на защиту. Наличие промежуточного состояния между свидетелем и подозреваемым, когда нет процессуальных оснований для признания лица подозреваемым, но имеется версия о возможной причастности конкретного лица к совершению преступления (заинтересованность в наступлении преступного результата, высказывания о желании совершить преступление, характер взаимоотношений, улики поведения и т.д.), обусловило появление такого термина как «заподозренный» или «изобличаемый свидетель». Практическая сторона вопроса не соответствовала процессуальной: при выяснении возможной причастности лица к совершению преступления, он не имел прав по защите от подозрения. Что не соответствовало непосредственно сразу двум международным принципам отправления правосудия – презумпции невиновности и свидетельского иммунитета. Несмотря на отсутствие законодательного признания принципа свидетельского иммунитета в 70-ые годы XX века, актуальность и практическая значимость проблемы заподозренного или изобличаемого свидетеля поставили вопрос о расширении оснований для признания лица подозреваемым, который позднее получил свое отражение в Проекте модельного УПК СССР 1990 г.

²²Теория доказательств в советском уголовном процессе / Отв. редактор Н.В. Жогин. Изд. 2-е испр. и доп. М.: «Юрид. лит.», 1973. С.199; Оспанов С.Д. Уголовный процесс Республики Казахстан. Алматы, 2006. С.122; Уголовный процесс. Проблемные лекции / Под ред. В.Т. Томина, И.А. Зинченко. Указ. соч. С. 401; Костенко Р.В. Доказательства в уголовном процессе: концептуальные подходы и перспективы правового регулирования: авт. дис... докт. юрид. наук. СПб., 2006. С.5 // <http://www.disscat.com/content/dokazatelstva-v-ugolovnom-protseesse-kontseptualnye-podkhody-i-perspektivy-pravovogo-reguliro>.

²³Уголовно-процессуальный кодекс Каз.ССР от 22 июля 1959 г. // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K590001000>. (27.10.2016).

²⁴Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 г.

²⁵П. 3 ст. 2 Закона Республики Казахстан от 18 января 2012 г. № 547-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам уголовно-исполнительной системы» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000547>. (27.10.2016).



В части 5 ст. 78 УПК РК названы основания признания лица свидетелем, имеющим право на защиту:

- когда на лицо указано в заявлении и сообщении об уголовном правонарушении как на лицо, его совершившее;

- когда против него дает показания свидетель, участвующий в уголовном процессе, но к данному лицу не применено процессуальное задержание либо не вынесено постановление о признании его подозреваемым.

Указанные обстоятельства являются основаниями выяснить возможную причастность таких лиц к совершению уголовного правонарушения или подозревать их. Но при этом, данные лица являются свидетелями, имеющими право на защиту. Тогда возникает вопрос: «В каких случаях свидетель не имеет права на защиту своих законных прав и интересов?»

Данное подтверждает и тот факт, что аналогичные основания регламентированы для признания лица подозреваемым. В части 1 ст. 202 УПК РК предусмотрено:

«1. При наличии данных, в том числе предусмотренных

пунктами 1) – 4) части второй ст. и 128 настоящего Кодекса, указывающих на то, что лицо совершило преступление, если при этом отсутствует необходимость применения к нему процессуального задержания, а также в отношении задержанного при применении к нему ст. 139 настоящего Кодекса орган досудебного расследования выносит постановление о признании лица подозреваемым».

Таким образом, закон отдает на усмотрение уполномоченным должностным лицам в зависимости от сложившейся ситуации (непредусмотренной в законе) при наличии одинаковых оснований признавать лицо подозреваемым или свидетелем, имеющим право на защиту. В первую очередь данное положение противоречит принципу правосудия о свидетельском иммунитете: никто не обязан свидетельствовать против самого себя. Во вторых, открывает достаточно широкий простор к должностным злоупотреблениям как коррупциогенный фактор. Наличие одних и тех же оснований не должно предусматривать наступления различных юридических фактов. Уголовно-процессуальное законодательство России среди источников доказательств не называет свидетеля, имеющего право на защиту.²⁶

Примером несоблюдения методологических конструкций уголовно-процессуального закона, в частности к понятию доказательства, является включение в число источников доказательств кинофотоматериалов, видео-, аудиозаписи, материалов, полученных в ходе оперативно-розыскных

мероприятий.²⁷ Новый вид фиксации информации не может порождать новые виды доказательств, поскольку материальные объекты могут выступать с учетом условий их происхождения, обнаружения при расследовании и как вещественные доказательства и как документы, которые уже закреплены в качестве самостоятельных процессуальных источников доказательств. Кроме того, кинофотоматериалы, видео- аудиозаписи как результат применения дополнительных средств фиксации производства процессуальных действий, определил статус источника доказательств и приложению к его протоколу. Признание материалов, полученных в ходе оперативно-розыскных действий, доказательствами противоречит свойству допустимости. Закономерно, анализ судебно-следственной практики обусловил исключение данных видов источников доказательств в уголовно-процессуальном законодательстве 1997 г.

Вызывает также возражения положение об отнесении заключения специалиста к самостоятельному виду источников доказательств. Доказательствами по уголовному делу являются фактические данные, закреплённые в протоколах процессуальных действий или в иных документах, обладающие свойствами относимости, допустимости и достоверности. Самостоятельные источники доказательств помимо своей самостоятельности должны обладать независимостью от других доказательств и быть равными в общей системе доказательств по уголовному делу, что вытекает из уголовно-процессуальных принципов, в частности из оценки доказательств по внутреннему убеждению (ст. 25 УПК РК).

Данными чертами заключение специалиста не обладает уже в силу того, что заключение эксперта обладает доминирующим доказательственным значением, поскольку исследования объектов специалист может проводить только такие, которые не исключают их дальнейшее использование для проведения судебной экспертизы (п. 6 ч. 3 ст. 80 УПК РК). Для экспертного исследования таких ограничений закон не устанавливает. Кроме того, заключение специалиста должно прилагаться к протоколу следственного действия (ч. 3 ст. 117 УПК РК), что также не свидетельствует о его самостоятельности как отдельного вида доказательства. Ограничения для производства исследований специалистом имеют и его субъекты, к которым относятся лишь сотрудники правоохранительных и специальных государственных органов нашего государства (ч. 2 ст. 80 УПК РК). В уголовно-процессуальном законодательстве России также предусмотрены в качестве самостоятельных источников доказательств заключение и показания эксперта, заключение и по-

²⁶Ст. 74 Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 N 174 (с изм. и доп. На 1.09.2016) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (27.10.2016).

²⁷П. 6 ч.3 Указ Президента Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан» от 17 марта 1995 г. №2122 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002122>. (27.10.2016).

казание специалиста, однако упомянутых положений, связанных с сужением процессуальных полномочий специалиста по сравнению с экспертом не включает.²⁸

Иначе решается данный вопрос в уголовном судопроизводстве Белорусии, где не регламентированы заключение и показания специалиста в качестве самостоятельного источника доказательств. В отличие от ч. 2 ст. 111 УПК РК, ч. 2 ст. 88 УПК РБ, определяющая понятие, виды источников доказательств, в качестве последних предусматривает «и другие носители информации, полученные в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом».²⁹

Существуют противоречия и в основаниях отвода для специалистов и экспертов. Если специалист может проводить исследования, когда он участвовал в следственном действии, к которому прилагается его заключение, то эксперт при участии его в качестве специалиста не может привлекаться по уголовному делу в качестве эксперта. Исключение составляет участие эксперта-медика в качестве специалиста при осмотре трупа человека (п. 5 ч. 1 ст. 93 УПК РК). Почему такое неоднозначное отношение к участию в обнаружении и осмотре будущих объектов исследования специалиста и эксперта? На наш взгляд, участие не только в обнаружении трупа, но и других объектов исследований, как специалистом, так и экспертом, только повышают степень полноты информации о них, способствуют более объективному и всестороннему заключению, что подтверждается и самим законом.

В процессе доказывания специалисты могут предоставлять свои выводы не только в форме заключения, но и ревизий, справок, актов налоговых проверок и др., которые также являются доказательствами по уголовному делу, являясь разновидностями иных документов. Заключение специалиста, как вид иного документа будет иметь самостоятельное доказательственное значение, равное в системе других доказательств. Различие может происходить по процессуальному отличию эксперта и специалиста. Можно предложить два варианта решения данного вопроса: исключить заключение специалиста из общей системы процессуальных источников доказательств и предоставить специалистам право на проведение судебной экспертизы или признать законную принадлежность заключения специалиста к самостоятельному источнику доказательств – иному документу.

В отношении нового источника доказательств – свидетеля, имеющего право на защиту, на наш взгляд, лицо, при наличии предусмо-

тренных законом оснований подозрения его в совершении уголовного правонарушения, имеет право обладать полным статусом подозреваемого.

Таким образом, несоблюдение правил и требований методологических конструкций доказательственного права в процессе формирования уголовно-процессуальных норм ведёт к нарушениям конституционных положений и правовых принципов, а также к не всегда прогнозируемым возможным негативным последствиям в судебной практике.

К.В. Ким: Қазақстан Республикасында жаңа ҚПК бойынша дәлелдемелердің реттелуі.

Мақала 2014 жылғы ҚР ҚПК бойынша қорғалуға құқығы бар куәнің айғағы, маманның қорытындысы мен айғағы, олардың дәлелдеме жүйесіндегі орны, қылмыстық іс жүргізу міндеттері мен қағидаттарына сәйкестігі сияқты дәлелдемелердің жаңа қайнар көздерінің енгізілуіне қатысты дәлелдемелер құқығының теориялық және әдістемелік мәнін түсіндіруге арналған, ТМД елдерінде дәлелдемелерді реттеу бойынша салыстырмалы-құқықтық талдау жүргізілген. Автор осы мәселелерді қылмыстық іс жүргізу заңнамасында жетілдіру бойынша ұсыныстар жасаған.

Түйінді сөздер: дәлелдемелер, дәлелдемелердің қасиеттері, дәлелдемелердің түрлері, қылмыстық іс бойынша дәлелдеу, сот әділдігін жүзеге асыру қағидаттары, маманның қорытындысы мен айғағы, қорғалуға құқығы бар куә, дәлелдеу мақсаты, объективті және іс жүргізу ақиқаты.

K. Kim: Regulation of evidence in the new edition of the Criminal Procedure Code of the RoK.

The present article is dedicated to theoretical and methodological comprehension of the legislative innovations in Evidence Law according to the Criminal Procedure Code of the RoK 2014. Considered innovations are related to new sources of evidence, such as a testimony of a witness with the right to protection and a testimony and opinion of a specialist in Criminal Procedure, which are researched in the aspect of compliance with the principles of criminal proceedings. Based on the comparative analysis of CIS legislation author makes the recommendations for improvement of Criminal Procedure Law of the RoK.

Key words: evidences, types of evidences, proving process on criminal cases, principles of Criminal Procedure, testimony and opinion of a specialist, witness with the right to protection, objective and procedural truth.

²⁸П. 2,3 ч. 2 ст. 74 УПК РФ.

²⁹Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-3 (с изм. и доп. по состоянию на 20.04.16 г.) http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414958#pos=1;-263. (27.10.2016).

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ РЕБЕНКА КАК АЛЬТЕРНАЦИЯ ДЕТСТВА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ



А. Н. ТЕСЛЕНКО,
профессор кафедры социально-психологических
дисциплин Университета КАЗГЮУ, директор ОФ «Центр
ювенологических исследований», д.п.н., д.соц.н. (РФ)

*Я возвращаю памятью в детство,
чтобы снова почувствовать себя под его высокой защитой*

Антуан де Сент-Экзюпери

Рассматривается процесс социализации детей как освоение альтернативных частей культуры детства. В работе представлены общие тенденции изучения трансформационных изменений детства последних десятилетий и альтернатива в результате провозглашения прав ребенка. На примере собственного социологического исследования автор показывает, что большинство взрослых продолжают воспринимать детство как период зависимости, подчиненности, в то же время, демонстрируя либеральные модели в общении с детьми.

Ключевые слова: детство, альтернатива детства, права ребенка, социализация детей, ресоциализация, образ жизни ребенка, ребенок как субъект прав и обязанностей, ребенок как объект воспитательного воздействия, правосознание детей.

Детство – период от рождения до момента начала пубертатного периода, в течении которого ребенок не только растет и развивается физически, но и социализируется, т.е интегрируется в систему общественных отношений. Как особый этап развития индивида оно может быть описано и через три основные системы отсчета в понимании представлений о возрасте: индивидуальное развитие, социально-возрастные процессы и возрастной символизм. В настоящее время существует множество возрастных периодизаций и определений возрастных границ детства в различных науках, так физиологически границы детства определены возрастом до 13-14 лет, в социологии и психологии – до 11-12 лет, в то время как в педагогике их верхние границы колеблются от 12 до 16 лет, а в международном праве – до 18 лет. Отсутствие единого представления о хронологических границах детства показывает, что возраст зависит не только от психофизиологических параметров развития, но и от социально-экономических и социально-культурных обстоятельств жизни.

© А. Н. Тесленко, 2016

В современной цивилизации детство отделено от взрослости специальными переходными периодами – подростковым возрастом и юношеским возрастом – зачастую носящих кризисный характер. Кризис взросления усугубляет проблемы социализации в детские годы. Социализация рассматривается как процесс становления ребенка в системе социальных отношений, как компонента этой системы, то есть ребенок становится частью социума, при этом происходит усвоение им элементов культуры, социальных норм и ценностей.

Как показали исследования последних лет, процесс социализации детей носит глубоко индивидуализированный характер. Вариативность процесса социализации во многом зависит от особенностей взаимодействия и взаимовлияния социокультурных и внутриличностных факторов. По своим индивидуальным и возрастным особенностям (эмоциональная лабильность, импульсивность, высокая эмотивность) дети дошкольного и младшего школьного возраста сензитивны к принятию норм и требований, предъявляемых взрослыми, и к формированию благоприятных вариантов социализации, позволяющих раскрыть их индивидуальные особенности в четко очерченных границах социальной нормативности.

Следует признать, что сегодня взросление происходит в существенно изменившихся условиях, дети и родители имеют существенно различающиеся опыт и переживания условий, в которых происходят-протекают начала их жизни. Хотя «дом» – первичная реальность детства.¹

Согласно современной концепции детство может быть представлено в двух формах: институционализированной и неинституционализированной.² Долгое время существовал взгляд на детство как слабо официализированный пласт социальной реальности. Трансформационные изменения детства последних десятилетий XX века и альтернатива в результате провозглашения прав ребенка связаны, прежде всего, с изменениями соотношений между данными двумя формами. Одним из механизмов разграничения этих форм является особый процесс освоения аль-

¹Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. М.: Медиум, 1995. С. 233.

²Мухина В.С. Возрастная психология: феноменология развития, детство, отрочество: Учебник для студ. вузов. М.: Издательский центр «Академия», 1999. С. 91.

тернативных частей культуры детства. Это своего рода социализация, в ходе которой усваиваются значения альтернативных областей конечных значений – *альтернатива*.³

Бергер и Лукман определяют альтернативу как «случай тотальной трансформации, когда индивид переключается с одного мира на другой». Альтернативу нужно понять как *модифицированную социализацию*. Если первичная социализация есть процесс формирования личности, то альтернатива – это трансформация, т.е. уже усвоенные значения должны быть переосмыслены исходя из требований актуальной социальной жизни. Ни одна социализация не является полностью успешной. Реальная личность и идеальный нормативный образец никогда полностью не совпадают, а могут лишь достичь того или иного «уровня симметрии». Альтернатива, сталкиваясь с низким уровнем симметрии между личностью и обществом у определенного человека, предлагает ему техники «*ре-социализации*», т.е. восстановление и прояснение образа мира и себя на ином уровне симметрии.

Детство как социальная реальность подвержена трансформациям, его тотальные изменения определяются как альтернативы. Нам представляется, что сегодня альтернатива детства происходит как в институционализированном, так и неинституционализированном секторах, сосуществуя и взаимодействуя в рамках детства. Часть институционализированных форм возникла из неформального сектора детства в результате последовательных процессов опривычивания, типизации, объективации. Отнесенность к тому или другому сектору не зависит от времени становления данного элемента детства. Например, детская субкультура возникла раньше детско-го движения, однако первая носит до сегодняшнего времени преимущественно неформализованный характер, а детское движение характеризуется динамичными темпами развития, которые привели некоторые отдельные формы детских сообществ к высокой степени формализации.

В основе формализации отношений лежит – *регламентированная деятельность* – подчинение детей социальным требованиям и контролю со стороны взрослых. Все виды регламентированной совместной деятельности в значительной степени задаются, контролируются и оцениваются взрослыми, которые определяют порядок деятельности, ее цели и организацию. На протяжении всего социогенеза регламентированные формы совместной деятельности достаточно часто выходят из-под жесткого контроля, и дети находят возможность проявлять себя и в нерегламентированных видах совместной деятельности.

Такой *нерегламентированной* или, точнее сказать, частично регламентированной совместной деятельностью является игровая деятельность, прежде всего – ролевая игра, игры с правилами, групповые соревновательные игры. Все они относительно автономны и самостоятельны, поскольку в них сами дети определяют их конкретное содержание, осуществляют функции контроля и руководства. Вмешательство взрослых с очевидной целью управления способно лишь разрушить игру, однако «играющий взрослый», т.е. взрослый, которого дети принимают в игру, может ее развить и обогатить.

Другой нерегламентированной совместной деятельностью является самостоятельная организация сферы досуга и общения в группах сверстников, – это так называемые *самодетельные группы по интересам*, получившие в последние годы широкое распростра-

нение среди подростков. К ним относятся многочисленные группы любителей поп- и рок-музыки, самостоятельные рок-группы, группы технического творчества, литературно-театральные студии, фэн-клубы и пр. В силу обособленности и закрытости неформальных детско-юношеских групп, и потому ослабления возможностей социального контроля, усиливается податливость подростков групповым влияниям, и совместная деятельность в таких группах может приобретать асоциальную, а порой антисоциальную направленность. Взрослые вместо развития конструктивных форм социальной активности молодого поколения, фокус смещают на борьбу с деструктивными реакциями. Это не в последнюю очередь влияет на отношение детей и молодежи к взрослому сообществу, и государству в целом. Взрослое сообщество должно осознать, что без *должного кадрового, научно-методического, материального обеспечения любые детские социальные программы, инициативы обречены оставаться лишь объективными или субъективными пред-посылками*.

При этом необходимо уделить первостепенное внимание решению таких жизненно важных для детства, для общества, для детской общественной жизни проблем как:

- создание условий, механизмов витального жизнеобеспечения каждого ребенка как полноценного социального субъекта;
- обеспечение социально-психологического комфорта детской общественной жизни, удовлетворения актуальных и перспективных социальных потребностей, притязаний детей;
- признание значимости детской субкультуры как ценностного компонента народной, классической, национальной, мировой культуры человечества, создание условий для расцвета детского культурообразующего творчества.

Именно вышеназванные проблемы, вернее, степень их разрешенности предопределяют социальную значимость Конвенции ООН о правах ребенка, которую за три десятилетия прошедшее после ее принятия, ратифицировали почти все страны мира, и которая стимулирует серьезные изменения в законах, политике и практике поддержки и защиты детства. В ней впервые детям гарантируется уникальный спектр прав, как гражданских и политических, так и социально-экономических.

За последние годы в Республике Казахстан принято свыше 45 нормативных правовых актов, реализующих принципы Конвенции в нашей стране. В августе 2002 года принят Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан», провозгласивший принцип организации жизнедеятельности подрастающего поколения исходя из интересов и потребностей ребенка.⁴ Впервые в истории в рамках конвенции был создан международный механизм контроля за выполнением положений конвенции – Комитет по правам ребенка. Такой подход материализовался в обеспечении социальной защиты ребенка в семье, школе, учреждениях дополнительного образования. Государственная политика в интересах детей предполагает заботу о материальных и духовных условиях подрастающего поколения, включение его в процесс жизнедеятельности общества в посильных границах для этого возраста, обеспечение гарантий соблюдения прав детей.

В обществе постепенно нарастает понимание необходимости признания ребенка *субъектом прав и обязанностей*, а не только объек-

³Альтернатива – изменение восприятия мира, сопутствующее смене индивидуально значимых ориентиров поведения.

⁴Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 года № 345-III О правах ребенка в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.04.2016 г.) //Юрист, 2006. http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1032460.



том воспитательного воздействия. В то же время, по наблюдениям социологов, особые сложности с внедрением идей прав ребенка наблюдаются на микроуровне – прежде всего в семье и школе. На микроуровне эти изменения проходят медленно, затрагивая лишь частично различные сферы семейной жизни. Параллельные изменения двух процессов: социализации современных детей и ресоциализации взрослых, приносят в альтернативу детства особую сложность. Она проявляется в отсутствии единых оценок данных изменений, в несформированности общественной перспективы дальнейших трансформаций.

Для того чтобы зафиксировать процесс постепенной институционализации прав ребенка в казахстанском обществе, нами был предпринят сбор нарративных (автобиографических) интервью взрослых людей разного возраста. Рассказы людей, чье детство пришлось на разные десятилетия XX века (например, на 1930-е годы, на военные и послевоенные сороковые, на семидесятые-восемидесятые – родителей современных детей, на поколение миллениума – группу молодежного возраста), и составили базу для анализа. Методологически мы повторили методику исследования российского социолога С.Н. Щегловой и поставили перед собой задачу выявления эволюции общественного мнения о правах ребенка в стране с 1930-х годов до сегодняшних дней.⁵

Наш анализ основан на оценочных суждениях респондентов, которые носят ретроспективный характер и даются ими из сегодняшнего времени.⁶ Большинство наших собеседников относятся к людям советской эпохи (65%) и на их оценки накладывается отпечаток индивидуальный жизненный опыт не только в период детского возраста, но и опыт общения с детьми в зрелом возрасте, общения со взрослыми по поводу детей, принятие/непринятие самой идеи прав ребенка. Большой интерес представляют представления о правах в детстве Поколения «Независимости» (35%).

Исследовательская задача определила выдвижение пяти вопросов и последовательный качественный анализ их.

1. Наблюдаются ли различия в описании прав у респондентов разного возраста?

Общий лейтмотив ответов на вопрос: «Какие права Вы лично имели, когда были ребенком?» респондентов, чье детство пришлось на 30-40-е годы нашего века – никаких прав у детей не было.

«Мы, дети, не имели абсолютно никаких прав, с нашим мнением не считались» (Женщина, 78 лет).

⁵Щеглова С.Н. Детство как социальный феномен: Концепция социального конструирования детства: автореф. дис. . д. социол. н. Москва, 1999. – 36 с.

⁶Тесленко А.Н. Феноменология детства: Книга для взрослых. / А.Н. Тесленко. Астана-Кокшетау: ОФ «Центр ювенологических исследований», ИСПИ КУАМ, 2015. – 204 с.

«Какие права? Я, как и все ребята того времени, работать в поле начала с 10 лет. Мы жали, тербели лен, скручивая его в пояс, какие тут права». (Женщина, 82 лет).

«Право выбора забав только, но обязанностей у нас было много больше, потому что было трудное время и родителям некогда было нами заниматься. Нужно было хорошо учиться, не должно было быть плохих отзывов от соседей по дому» (Мужчина, 57 лет).

Права ребенка у данных респондентов ассоциируются с его игровой деятельностью или учебной.

«Ну, а какие права? Играть – твое право, ты можешь играть, можешь не играть. Сказали, что надо что-то сделать, значит надо» (Мужчина, 52 года).

«Никаких особых прав у нас не было, только на хорошую учебу» (Мужчина, 49 лет).

Респонденты, чье детство пришлось на 1970-е годы, в качестве доказательств отсутствия прав особенно часто вспоминали обязательство общественной жизни.

«Какие права? Хочешь-не хочешь – в комсомол вступи. Я вот лично не хотела, так ходили, давили, заставляли. И заставили» (Женщина, 54 года).

«А особых прав не было. Все были пионерами, поэтому были только обязаны делать то и это, собирать макулатуру и металлом, участвовать в самодеятельности, и ходить строем» (Женщина, 46 лет).

Особенно выделяются запреты в школе:

«В начальной школе мы имели право гулять на переменах по кругу школьного холла. Но ни в коем случае не играть в салочки» (Женщина, 46 лет).

«В школе все упиралось в дисциплину, о правах речи не было, были запреты, а в обществе я имел права делать все, что не запрещено» (Мужчина, 45 лет).

Респонденты, чье детство пришлось на 1980-е годы, проявляют большую осведомленность в вопросах прав, подробнее отвечают на вопросы.

«Делать все со своими игрушками, друзей в дом водить. В школе никаких прав, до общества не допускали, только здороваться могли. За нас все решали» (Женщина, 36 лет).

2. Как понимается респондентами сам термин «права детей»?

«Да никаких прав не было, ходи по струнке, вот и все права, а в обществе – работай, учись и живи для народа», – так образно и иронией отмечает респондентка 50-ти лет общую тенденцию смещения понятий прав и обязанностей, такие замечания дают отвечавшие, жившие и в сталинские времена, и во времена брежневского застоя. «Тогда о правах ребенка разговора не было, обязанности были» (Людмила Борисовна, 43 года). «Кто с правами-то тогда считался? Права-то были, как сказать, формаль-

но, Почитай, устав октябрят, пионеров» (Валерий Алексеевич, 52 года). «Да никаких прав не было. Они были только у родителей, да и то не в полной мере. Времена такие были.» (Мужчина, 35 лет).

В ответах респондентов явственно проступает такое представление о праве как о некоем разрешении, даваемом кем-то: родителями, учителями, государством.

«Я думаю, что права детей должны определять их родители. Если у меня были проблемы, то я подходил к маме, и у меня было право на обсуждение проблемы, на получение от нее разрешения» (Мужчина, 45 лет).

В общественном сознании бытует также представление о праве как обозначении социальной роли и статуса:

«Отвечу коротко, в семье (я обладал) правами сына, в школе правами ученика, в обществе – правами ребенка, но тем не менее, мне хотелось того, что ребенку было еще запрещено» (Мужчина, 39 лет).

Нам удалось также зафиксировать представление о правах как характеристике положения детей в обществе.

«Мне кажется, детям раньше лучше жилось, больше прав было, обстановка спокойная и уверенная, те же передачи по ТВ добрее были» (Мужчина, 27 лет).

Нам встретилось указание на ряд обстоятельств – общественных изменений, в которых, по мнению респондентов, сегодняшние дети имеют меньше прав: это свобода прогулок и передвижения по городу.

«Можно было гулять в каникулы допоздна, ходить к подружкам на другой конец микрорайона. Потому что не было такой преступности, мамы не боялись» (Женщина, 54 года).

«В обществе было право на бесплатный проезд в транспорте, детские билеты в кинотеатрах, отсутствие уголовной ответственности» (Мужчина, 61 год).

3. Какую характеристику прав ребенка в семье дают респонденты?

Семья – это та сфера жизни, где, по мнению респондентов, прежде всего, пролегал «граница» прав, именно поэтому в своих воспоминаниях они чаще всего обращаются к теме поколенческих взаимоотношений в семье. Нам не удалось установить здесь отличия в высказываниях респондентов разного возраста.

«С родителями я общалась только по субботам и воскресеньям, а в другие дни недели я приходила с продленки и находила лишь записку на столе, которая гласила – «обед в холодильнике, подогрей». Тогда мы даже не знали, что это такое – права ребенка, ну, наверное, можно было пожаловаться директору школы, завучу, учителю, но только не на родителей. Можно было гулять до 10 часов вечера по городу и за это нас не ругали» (Женщина, 40 лет).

«Родители любили нас, но не очень-то считались с нашим мнением» (Женщина, 46 лет).

«Отец был очень строгий, нас с братом любил, конечно, но и гонял по страшному» (Мужчина, 38 лет).

«У меня, да и, наверное, у всех ребят того времени в семье не было никаких прав, нас не спрашивали, хотим мы того или нет, сами принимали за нас решение. Не то, что сейчас» (Женщина, 42 года).

«Моя мама – человек вспыльчивый, накричит и оскорбит не разобравшись. Если я что-то натворила, на ее взгляд неправильное, меня поролли ремнем. Причем без всякой злости, родители считали, что это лучший метод воспитания. Я считаю, что они, конечно, перегибали, только настраивали меня против себя и лишили меня нормального детства» (Женщина, 36 лет).

«В детстве взрослые ждали от меня сверхспособностей, все пытались найти какие-либо таланты» (Женщина, 27 лет).

В целом нами отмечается тенденция постепенно распространения прав в семьях.

«Имела право читать и смотреть все, что мне хочется. От меня только спрятали «Дикую орхидею» и «Эммануэль» (Женщина, 30 лет).

«Разрешалось заводить домашних животных, выбирать друзей, сделать перестановку в своей комнате, экспериментировать со своей внешностью» (Женщина, 27 лет).

4. Прослеживаются ли гендерные отличия в ответах респондентов?

Респонденты-женщины довольно часто в своих ответах вспоминают, что им постоянно напоминали, что они девочки и будущие мамы, учили бережливости, послушанию и «готовили к сложной жизни». Женщины также часто вспоминают запреты на дружбу и любовь с юношами как ограничение своих прав.

5. Каково общее отношение к идее предоставления детям особых прав?

Многие респонденты, причем, не только пожилого возраста, высказывали также свое, часто критическое мнение вообще об идее прав детей.

«Сейчас это больше не соблюдение прав, а вседозволенность, наглость и хамство, никакого уважения (к взрослым) конечно, нет, живут по принципу – что хочу, то и делаю» (Женщина, 42 года).

«Такого беспредела, как сейчас, не было, в школе и семье были хоть какие-то «тормоза», а сейчас настолько много прав, что все решили, что можно делать все что угодно» (Мужчина, 32 года).

«Со мной практически не советовались, мы были бесправными, что родители решили, то и принималось» (Женщина, 52 года).

Однако через несколько фраз она же заявляет:

«Детям раньше не давали командовать, как сейчас. Сегодня, если рассматривать отноше-



ния ребенка и взрослого – это похоже на панибратство, раньше дети были более уважительными. В прошлом к детям относились как к детям».

Подведем краткие итоги. Было выявлено неоднозначное понимание самого термина «права ребенка» в бытовом сознании, а именно существование таких представлений о правах как о статусе, разрешении на что-либо, характеристике положения, смешение понятий прав и обязанностей. Зафиксировано конструирование прав детей в семье, выраженное в постепенном расширении сфер жизнедеятельности детей, где им предоставляется большая свобода: выбор занятий, одежды, друзей. В исторической ретроспективе выделяется школа как социальный институт, где наибольшим образом ущемлялись права детей.

Отметим также выявленное из ответов представление части нашего сегодняшнего общества о правах ребенка как синониме вседозволенности, распушенности детей. Кризис нравственности, системы воспитания, рост подростковой преступности и другие негативные явления в нашей стране совпали по времени с пропагандой идеи Конвенции о правах ребенка, произошла синхронизация этих не взаимосвязанных процессов, но у некоторой части общественности выработался взгляд на существование причинно-следственной связи в этой области. А значит, альтернатива детства сталкивается со сложностями конструирования не только ввиду консервативных патриархальных и типизированных представлений о детстве в Казахстане и в других постсоветских странах, сложившихся в национальных моделях воспитания, но и в связи с данным переносом зависимости.

ТАБЛИЦА 1.
РЕЙТИНГ НАИБОЛЕЕ ВАЖНЫХ ЖИЗНЕННЫХ ПРОБЛЕМ ШКОЛЬНИКОВ⁷

Рейтинг	Жизненные проблемы	Количество человек, оценивших эту проблему как значимую	% этого количества от общего числа респондентов
1	Успеваемость в школе	249	50
2	Недостаточность личных денег	184	37
3	Взаимоотношения с родителями	134	27
	Отсутствие друзей и близких людей	134	27
5	Проблемные отношения со сверстниками	94	20
6	Проблема проведения свободного времени	84	17
7	Конфликты с учителями	34	7
8	Другое	15	3

⁷Тесленко А.Н. Проблемы девиантного поведения подростков: социально-педагогический мониторинг. Астана: Центр СПС., 2004. – 139 с.

В общественном сознании актуальный мир детства может быть представлен в многообразии жизненных проблем, требующих срочного, немедленного решения «здесь и сейчас» (табл.1).

В настоящий период информирование казахстанского общества о правах ребенка носит неравномерный, несистематический характер. Наибольшие потоки информации устремлены на официальные государственные структуры, призванные заниматься детьми, и на само детское сообщество.

В детской среде наблюдается ситуация, когда сами дети полагают, что знают все о своих правах. Лишь 5% младших школьников сообщили, что не знают своих прав. Среди всех предложенных в анкете гражданских прав дети отмечали те, которые они знают и которыми уже пользуются. Прежде всего, были названы право на отдых – 92,5% и право на жизнь – 92%, примыкает к этим ответам право на образование – 89,2%. Более 70% опрошенных считают, что пользуются правами на охрану здоровья, на жилище, на труд, свободу слова и вероисповедание. Около половины подростков указали на права пользоваться достижениями культуры, получать любую информацию, участвовать в научном, техническом и художественном творчестве. Более трети пользуются правом объединяться в общественные организации и свободой участвовать в собраниях, митингах, уличных шествиях. Наименьшее количество респондентов отметили право обращаться с просьбами, предложениями, критикой в любые государственные органы (21,9%) и возможность участвовать в управлении государством (11,9%). Примечательно, что не было ни одного ребенка, который бы отказался ответить на этот вопрос или не знал бы ответа. Отметим также, что в среднем каждый назвал по 9 основных прав и свобод граждан.

Ранжированный ряд и у девочек, и у мальчиков выглядит одинаково, хотя, по нескольким позициям респонденты мужского пола проявляют большую активность при ответах. Например, они чаще отмечают варианты: «право обращения в государственные органы», «право на получение любой информации», «свобода слова». Более четверти наших респондентов не знали ответа на вопрос о названии документа, где записаны их основные права и свободы. 61,3% назвали Конституцию или Декларацию прав человека, еще 7,7% вспомнили Уголовный, Семейный кодексы или называли отдельные законы. Единицы детей вспомнили о Конвенции о правах ребенка или о Декларации прав ребенка.

Мы располагаем данными аналогичных опросов по сходной проблематике в России, которые позволяют нам проследить тенденции изменения представлений подростков по правовой тематике. Социокультурные реалии 1990-х были примерно одинаковыми во всех странах бывшего СССР, уже находящихся в границах одного государства. Наиболее значительными в 2015 году для казахстанских школьников оказались: право на жизнь (83,7%), право на образование (75,6%), право на отдых (68,4%). Менее популярными являлись: право пользоваться достижениями культуры (17,2%), право обращаться с просьбами и предложениями в государственные и общественные организации (9,3%), свобода собраний, митингов, демонстраций (7,5%). Иными были результаты опроса в 1990 г. Тогда для подростков наиболее важными правами были: право на образование (69,7%), право на отдых (57,0%), право на охрану здоровья (52,5%), право на труд (50,1%).⁸

На результаты ответов сказывается не сколько фактор «пространства социализации» – этнокультурные, региональные и т.п., сколько фактор «времени». Больше число опрошенных детей в 2015 году по

⁸Щеглова С.Н. Указ. соч.

сравнению с 1990 годом ощущали, что пользуются свободой слова и свободой совести. Эти свободы «потеснили» при ранжировании право на охрану здоровья, право на жилище, право на труд, которые в советскую эпоху рассматривались как само собой разумеющиеся.

Основную информацию о своих правах и обязанностях дети получают от семьи и школы – двух основных социальных институтов, выступающих главными источниками сведений о правах ребенка. Нами установлено, что в детскую среду информация о правах и обязанностях поступает от одних и тех же источников, но с разной интенсивностью. В основном это СМИ (31%), родители (22%) и школа (21%). Обращает на себя внимание роль группы сверстников (18%) в распространении информации о правах ребенка, она лишь немного уступает доминирующим семье и школе. Мы полагаем, что все эти взгляды есть проявление недостаточного понимания значимости детского сообщества, его роли в построении социализационной траектории индивидуального детства.

Прежде всего, отметим, что для детства первой половины XXI века сообщество ровесников существует как часть образа жизни ребенка. Общение с друзьями сегодня занимает значительно большее место в жизни подростков (62,5 % в 2013 году по сравнению с 43,8 % в 1990 году).⁹ Растет значимость проведения времени в кругу друзей с возрастом респондентов (с 51,2 % до 73,2 %).

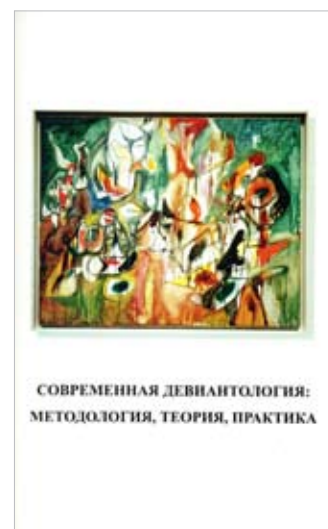
Наши исследования подтверждаются данными зарубежных ученых. По данным С.Н. Щегловой, общение с друзьями у московских подростков такросло с 67,4 % в 1998 году по сравнению с 38 % в 1990.¹⁰ А исследования по Германии Л. Краппмана показали, что, например, 10-ти летний немецкий ребенок знает практически всех детей своего возраста в округе в радиусе 10-15 минут ходьбы пешком. В 1985 г. К.Аллербек и В.Хоаг пишут о том, что старшие подростки проводят больше времени с ровесниками, чем с родителями. Многие из социально изолированных детей объединяются с другими подобными детьми. В 1988 г. в исследованиях Н. Освальда и Л.Краппмана констатировалось, что уже в начальной школе для младших школьников отношения с ровесниками занимают свою важную нишу в жизни ребенка и она не может быть заменена отношениями со взрослыми. Сходные данные свидетельствуют о всеобщности процессов и явлений в детском сообществе в рамках европейской урбанизационной модели детства.¹¹

То обстоятельство, что в серии исследований 2000-х годов при выборе идеала все больше детей остановилось на собственной личности, можно объяснить ростом самосознания, саморефлексии своей возрастной группы. По многим вопросам наиболее важные для себя сведения подростки получают в процессе общения со сверстниками. Полученная таким образом информация вызывает у них большее доверие, чем знания, предлагаемые взрослыми. Иначе говоря, *в освоении жизненно важных знаний и навыков подростки склонны опираться на опыт своего поколения.*

Исследования показывают, что большинство взрослых продолжают воспринимать детство как период зависимости, подчиненности, демонстрируя подобные модели в общении с детьми и действиях по отношению к ним.

В качестве иллюстрации нашего тезиса приведем данные исследования В.Л. Ситникова «Образ ребенка в сознании педагога», которое включало в себя ряд методик.¹² Одна из них «20 определений ребенка», используя которую, исследователь обращался с просьбой к педагогам: *«Представьте себе, что Вы встретились с человеком, хорошо владеющим языком, но не знающим слово «ребенок». Только Вы сможете объяснить ему значение этого слова».* Интервьюированные педагоги дали свои разнообразные определения ребенка, хорошего и плохого ребенка, мальчика и девочки. В определениях преобладает образ ребенка как пассивного объекта, изменяющегося под воздействием взрослых. Основными характеристиками ребенка-девочки при этом были: добрая, веселая, трудолюбивая; а мальчика: добрый, друг, любознательный. Сравнение с детскими ответами при аналогичном задании дает исследователю основание заявить, что именно педагоги имеют единые развернутые стереотипы и эталоны того, какими должны быть дети. Конструирование индивидуального детства через понимание себя как ребенка у младших происходит не путем сложения оценок, даваемых окружающими взрослыми, а является процессом селекции, напрямую зависящим от пола, индивидуально-психологических особенностей, типа личности, но также и влияния группы ровесников.

В ходе нашего исследования мы попросили учителей и родителей методом неоконченного предложения описать образ ребенка. Чаще всего от взрослых людей детей отличает: уровень знаний (21,1%), восприятие мира (19,3%), зависимость от взрослых (16,8%), статус и возраст (16,3%). С точки зрения взрослых дети должны: слушать родителей (52,6%), быть воспитанными (21,8%), быть счастливым (20,4%). Педагоги утверждают, что дети обычно: невоспитанны (28,6%), непослушны (21,1%), капризны (18,2%), жизнерадостны (11,8%), а родители выделяют следую-



⁹Тесленко А.Н. Проблемы девиантного поведения подростков: социально-педагогический мониторинг. Астана: Центр СПС., 2004. С. 36.

¹⁰Щеглова С.Н. Указ. соч. С. 12.

¹¹Krappman L., Oswald H. Alltag der Schulkinder. Weinheim: Juventa, 1995. S. 37.

¹²Ситников В.Л. Образ ребенка в сознании педагога. Дис... канд.псих.н. СПб, 1996. С.81-98.

щие качества: любознательны (24,2%), непослушны (17,4%), капризны (8,9%). С позиции взрослых детей объединяют: игра (68,2%), школа (18,3%), любознательность (8,2%), фантазии (5,8%). Важнее всего для ребенка: мама (42,3%), родители (21,8%), родительская любовь и забота (21,8%). Ребенок всегда гиперактивен считают большая часть родителей, а большая часть учителей говорит о том, что дети ленивы и недисциплинированы. Почти все респонденты согласны с тем, что ребенок должен обладать определенными правами (82,9%), и при этом противоположенностью детям называют себя – 100%.

Наше исследование свидетельствует, что многие учителя в казахстанской школе продолжают воспроизводить установки авторитарной педагогики, показывают себя неподготовленными к новым реалиям трансформации детства, взаимодействия с детьми, в то время как значительная часть родителей изменила свою воспитательную стратегию в духе времени. Школа, учительство, как показали наши исследования прошлых лет, входят в факторы тревожности детей (табл.2). 28,2% ребят особенно беспокоят их взаимоотношения с учителями. В трудную минуту на поддержку учителя рассчитывают лишь 8,6% подростков.¹³

В исследовании М. Гайнер более трети опрошенных ею детей сообщили, что их права в школе не соблюдаются почти никогда или крайне редко. В качестве нарушений прав указывались: унижения и оскорбления учителей, ограничение свободы слова, ограничения в одежде, а также причинения обид со стороны старшеклассников.¹⁴

ТАБЛИЦА 2
РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ТРЕВОЖНОСТИ ШКОЛЬНИКОВ

Ситуативная тревожность (ST)			
уровни	количество человек	проценты	средний балл
низкий	19	5,9	40,1
средний	211	65,5	41,2
высокий	90	28,6	47,2
Личностная тревожность (LT)			
уровни	количество человек	проценты	средний балл
низкий	22	6,8	34,8
средний	183	56,8	41,1
высокий	117	36,4	42,2

Случаи нарушения прав детей с возрастом увеличиваются, если среди 10-11-летних 32,5% опрошенных признались, что сталкивались с оскорблениями учителями, то среди 14-15-летних таких уже 46,1%. Зафиксированы различия в ответах на этот вопрос у детей, проживающих в селах и городах: городские дети с большей интенсивностью отвечали утвердительно на вопрос об оскорблениях со стороны учителей. Как тут не вспомнить великого И. Канта: «Многие думают, что детство было самым лучшим и приятным временем их жизни. Но это не так. Это самые тяжелые годы, поскольку тогда человек находится под гнетом дисциплины и редко может иметь настоящего друга, а еще реже свободу».

Очень редко и лишь отдельные взрослые, по ответам детей, признаются, что бывают не правы в спорах с детьми. 48,8% ответили, что та-

кие признания бывают крайне редко и их делают отдельные учителя. 17,3% уверены, что никогда такого не бывает. Среди категоричных отрицательных ответов больше ответов мальчиков.

Зарубежные исследователи констатируют, что сильное ограничение свободы и вторжение в личную жизнь вызывает у ребенка чувство неудовлетворенности и неуверенности в себе, например, в закрытых учебных заведениях.¹⁵ Наиболее травмирующие события для детей – это «нападения» учителей на их личностную целостность физическую и психологическую при обвинениях во лжи.

Дети остаются во многих наших школах бесправными. Возникшее было на заре перестройки и реформ школьное самоуправление сохранилось в редких учебных заведениях. Не случайно так хотят иметь право участвовать в решении вопросов школьной жизни 61,6% школьников. Во многих школах права школьника распространяются только на уровне их констатации. Некоторые исследователи отмечали, что в школе преобладает «тотальная, агрессивно-обвинительная позиция некоторых педагогов по отношению к детям». Не случайно ежегодно растет число подростков, покидающих школу из-за конфликтов с учителями. Невозможно возвращать правосознание детей, на практике не прививая им навыков демократической культуры, не предоставляя им свободы выбора. Другими словами, *нельзя обучать правам человека, не соблюдая эти права.*

Таким образом, альтернатива детства, связанная с реализацией прав детей, рассмотренная в данной статье, потребует целенаправленной ресоциализационной деятельности и во взрослом сообществе.

А.Н. Тесленко: Қазіргі қоғамда балалық шақтың альтернативасы ретінде балалардың құқықтарын іске асыру.

Балаларды әлеуметтендіру процесі балалық шақ мәдениетінің баламалы бөліктерін игеру ретінде қарастырылады. Бұл еңбекте соңғы он жылдықта балалық шақтың түрлендірмелі өзгерістерін зерттеудің жалпы үрдістері мен балалар құқықтарын жариялау нәтижесіндегі альтернатива берілген. Автор өзінің әлеуметтік зерттеулерінің мысалында көбінесе, ересек адамдар балалық шақты тәуелді болу, бағыну деп қабылдайтынын, сондай-ақ балалармен қарым-қатынасында либералдық модельді қолданатынын атап көрсетеді.

Түйінді сөздер: балалық шақ, балалық шақтың альтернативасы, балалар құқығы, балалардың әлеуметтенуі, қайта әлеуметтендіру, баланың өмір сүру үлгісі, бала құқықтар мен міндеттердің субъектісі ретінде, бала тәрбиелік ықпал ету объектісі ретінде, балалардың құқықтық санасы.

A. Teslenko: Child rights realization as alternation of childhood in modern society.

The article examines the process of child socialization as learning from alternative parts of culture. There are common tendencies of childhood transformation on the latest ages and alternation in the results of child rights proclaiming in this paper. On the example of own sociological survey author shows that the majority of adults have followed to assimilate childhood as period of dependence, subordination, and in the same time they have demonstrated a liberal model in communication with kids.

Key words: childhood, alternation of childhood, child rights, socialization, re-socialization, style of life, child as object of rights and duties, child as subject of training, legal consciousness.

¹³Тесленко А.Н. Проблемы девиантного поведения подростков: социально-педагогический мониторинг. Астана: Центр СПС., 2004. С. 41.

¹⁴Гайнер М.Л. Правосознание подростков. М.: Издательство Магистр, 1998. С. 64-67.

¹⁵Garbarino J. Childhood: what do we need to know? // Childhood / A Global journal of child research. Feb, 1993. Vol. 1. № 1. - P. 2-11.

ВИДНЫЙ УЧЕНЫЙ-ЮРИСТ, ОРГАНИЗАТОР ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ



Ш.В. ТЛЕПИНА,
д.ю.н., профессор (г. Астана)

В статье рассматривается научно-педагогическая и административная деятельность д.ю.н., профессора Е.А. Онгарбаева. Дан анализ научных интересов ученого в сфере уголовного права. Представлена деятельность исследователя в качестве топ-менеджера науки, ведущих вузов страны, его научно-экспертная деятельность.*

Ключевые слова: Еркин Ануарович Онгарбаев; юридическое образование; наука; юридическая наука; КазГЮУ, ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, Карагандинская высшая школа МВД СССР; уголовное право; тяжкие преступления; теория и классификация тяжких преступлений.

Еркин Ануарович Онгарбаев родился 3 сентября 1961 г. в Южно-Казахстанской обл., доктор юридических наук (1999), профессор (2002), заслуженный деятель Республики Казахстан (РК), почетный член Национальной Академии наук Республики Казахстан (НАН РК). Выпускник Карагандинской высшей школы МВД СССР (1980–1984), адъюнктуры Московского университета (МУ) МВД РСФСР им. В.Я. Кикотя (1987–1990). Защита докторской диссертации прошла в Институте государства и права Российской Академии наук (1999).

Научно-педагогическая, организационная, государственная, научно-экспертная и общественно-политическая деятельность началась в его alma-mater – Карагандинской высшей школе МВД СССР (секретарь комитета комсомола, преподаватель, старший преподаватель, доцент, начальник отдела, заместитель начальника по научной работе, 1990–1999). Потом были – управление учебных заведений КНБ РК (начальник управления, 1999–2000); Мажилис Парламента РК (советник Председателя, 2000–2003); Университет «КазГЮУ» (проректор по учебной, учебно-методической работе, первый проректор, вице-президент по академическим вопросам, 2003–2007); Комитет науки Министерства образования и науки РК (МОН) (председатель, 2007–2010); АО «Национальный научно-технологический холдинг «Парасат» (управляющий директор-член правления, 2010); Университет «Астана»¹ (ректор, 2011–2012); ЕНУ им. Л.Н. Гумилева (декан юридического факульте-

та, проректор по учебной работе, 2013–2015); Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК (первый проректор, 2015–2016); др.²

О ВОПРОСАХ ВЫСШЕГО И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Будучи деканом, проректором по учебной работе, первым проректором, вице-президентом по академическим вопросам, ректором университета, начальником управления ведомственных учебных заведений, Онгарбаев уделял внимание вопросам качества подготовки кадров. Он писал о том, что ранее образование не рассматривалось в качестве услуги, соответственно деятельность университета не включала целенаправленную предпринимательскую составляющую. В его работах отмечается: в условиях конкуренции в образовательной сфере, развития деятельности негосударственных вузов необходимо привлекать дополнительные финансовые средства, искать новые источники финансирования, относиться к образованию как к услуге.

Открытость международного рынка труда ориентирует население на получение образования, признаваемого за рубежом, конвертируемого диплома о высшем и послевузовском образовании. В этой связи, Онгарбаев считает важным внедрение механизмов, способствующих повышению качества образовательных услуг на уровне ведущих зарубежных вузов. Одним из решений данной проблемы является внедрение системы менеджмента качества (СМК) и аккредитация (институциональная и специализированная) в соответствии с международными стандартами.³

В совместных с С.Ф. Ударцевым предложениях по совершенствованию системы юридического образования, подготовленных от КазГЮУ в 2006 г. были разработаны рекомендации государствен-

²<http://www.enu.kz/ru/lica-enu/ongarbaev-erkin-anuarovich/> (дата обращения 24.07.2016 г.).

³Онгарбаев Е.А. О системе менеджмента качества образования в Казахском гуманитарно-юридическом университете. / В кн.: Высшее юридическое образование в современном Казахстане: кредитная система и инновационные методики обучения. Мат-лы РНМК (29 апреля 2006 г., Алматы, АО – ВШП «Эділет») / УМО по специальностям «Юриспруденция», «Правоохранительная деятельность». / Ред. колл. Матюхин А.А. (Ответ. ред.), Ударцев С.Ф., Панфилов А.В. Алматы: АО – ВШП «Эділет», 2006. С. 19-20; Он же, Аубакирова И.У. Методология и проблемы совершенствования системы юридического образования / Там же. С. 86-89.

© Ш.В. Тлепина, 2016

*Работа выполнена в рамках фундаментального исследования по гранту Комитета науки МОН РК. № 1887/ ГФ 4 на 2015-2017 гг.

¹<http://kazinform.kz/rus/article/2467308> (дата обращения 24.07.2016 г.).

ным органам: МОН РК; Канцелярии Премьер-Министра, Аппарату Сената и Аппарату Мажилиса; Генеральной прокуратуре, Верховному Суду РК; Акимам областей и ректорам региональных университетов; Минтруду, Минюсту РК.⁴

Внесены предложения по повышению качества подготовки в юридических вузах и юридических факультетах университетов, совершенствования профессиональной практики студентов и их трудоустройства, привлечения в сферу юриспруденции талантливой молодежи, в том числе из малообеспеченных семей и их поддержки в ходе обучения.⁵ В ходе работы Республиканского форума в 2015 г. «О состоянии подготовки юридических кадров в РК» Онгарбаев высказал ряд предложений по вопросу качества подготовки юридических кадров.⁶ Предложения и рекомендации, характеризующиеся своей конкретной направленностью, четкостью изложения обусловлены знанием деятельности высшей школы, административной деятельностью в ведущих высших учебных заведениях, центральном исполнительном органе по вопросам науки нашей страны.

Стажировки Е.А. Онгарбаева в ведущих научных и образовательных центрах мира – в Калифорнийском университете в Беркли (2014),⁷ Лондонской школе экономики и политических исследований, в Университете Гонконга (2014), Сингапурском университете менеджмента (2014), в Назарбаев Университете (2014), др. ведущих образовательных центрах способствовали пониманию и видению проблем высшей школы и вузовской науки, их решению и перспектив развития. Е.А. Онгарбаев уделял внимание пропаганде и популяризации новых трендов, соответствующих международным стандартам, в частности условиям Болонской декларации в учебном процессе, системе оценки качества образовательных услуг, СМК и аккредитации.

ИССЛЕДОВАТЕЛЬ ПРОБЛЕМ УГОЛОВНОГО ПРАВА

Е.А. Онгарбаев – один из представителей московской школы ученых-юристов уголовного права в Казахстане. Тема кандидатской диссертации «Классификация преступлений и ее уголовно-правовое значение».⁸ Научный руководитель-засл. деят. науки РСФСР, д.ю.н., проф. Н.И. Загородников.⁹ Докторскую диссертацию защитил в 1999 г. в Институте государства и права Российской Академии наук, тема «Теоретические проблемы классификации преступлений по уголовному праву Республики Казахстан».¹⁰ Научный руководитель д.ю.н., проф. А.В. Наумов.¹¹

⁴Ударцев С.Ф., Онгарбаев Е.А. Предложения КазГЮУ по совершенствованию системы юридического образования. / В кн.: Нарикбаев М.С., Ударцев С.Ф. Высшее юридическое образование в Казахстане в XXI веке: реформы, проблемы и перспективы. Сб. статей. / Сост. – С.Ф. Ударцев / КазГЮУ. НИИ правовой политики и конституционного законодательства. Астана: Фолиант, 2014. С. 188-189.

⁵Там же. С. 190-191.

⁶В РК переизбыток юристов и дефицит криминологов <http://bmtv.kz/ru/novosti/item/12052-v-rk-pereizbytok-yuristov-i-defitsit-kriminologov-video> (дата обращения 24.07.2016 г.).

⁷Декан факультета Онгарбаев Еркин в Университете Беркли (США) http://yur.enu.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=835%3A2014-08-08-03-51-28&catid=3%3A2011-07-04-16-43-09&lang=ru (дата обращения 24.07.2016 г.).

⁸Московский университет МВД РСФСР им. В.Я. Кикотя <https://mos.mvd.pf/Universitet/Istoriya> (дата обращения 24.07.2016 г.).

⁹См.: Загородников Николай Иванович: биография // <http://www.people.su/41504> (дата обращения 24.07.2016 г.).

¹⁰Онгарбаев Еркин Ануарович (персональная справка) http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30126675#pos=16;-242 (дата обращения 24.07.2016 г.).

¹¹См.: Наумов Анатолий Валентинович: биография <http://www.people.su/79206> (дата обращения 24.07.2016 г.).



Доктор юридических наук, профессор Е.А. Онгарбаев

Диссертационные исследования, публикации в сфере уголовного права Онгарбаева проходили апробацию в российских научных учреждениях – Московской высшей школе МВД СССР и в Институте государства и права Российской Академии наук. В монографии «Тяжкие преступления по уголовному праву Республики Казахстан»,¹² изданной в соавторстве с его аспирантом К.Б. Есмагамбетовым,¹² Е.А. Онгарбаев предлагает теоретическое обобщение и судебную следственную практику борьбы с тяжкими преступлениями, а также анализ юридической литературы, в которой раскрывается содержание категории тяжких преступлений. С позиции уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права освещены вопросы отнесения конкретных преступлений к категории тяжких преступлений и использования их при конструировании норм и институтов уголовного права.

Теоретическое обоснование понятия и содержания тяжких преступлений в названной монографии Онгарбаев связывает с проблемой классификации вообще и проблемой классификации преступлений в частности, на основе сравнительного анализа уголовного законодательства Республики Казахстан и Казахской ССР.¹³

По мнению Онгарбаева для правильного понимания и глубокого исследования вопросов о тяжких преступлениях необходим экскурс в историю уголовного права. Отмечается, что в становлении норм о

¹²К.Б. Есмагамбетов, аспирант Е.А. Онгарбаева. Тема кандидатской диссертации «Тяжкие преступления по уголовному праву Республики Казахстан» (2000).

¹³См.: Онгарбаев Е.А., Есмагамбетов К.Б. Тяжкие преступления по уголовному праву Республики Казахстан. Астана: Фолиант, 2001. С. 8, 28.



Встреча с известной переводчицей Корана В.М. Пороховой, слева – президент КАЗГУУ М.С. Нарикбаев. 2006-07 уч. г.

тяжких преступлениях имеет большое значение законодательство дореволюционной России, которое в свою очередь испытало влияние уголовного законодательства западноевропейских государств – французского и германского, а также судебных русских царей.

При создании в XIX в. нового уголовного законодательства России, как пишут Онгарбаев и Есмагамбетов, принимал участие немецкий профессор Якоб, подготовивший в 1813 г. проект, представлявший собой переоценку Баварского Уложения А. Фейербаха. Исторический экскурс позволил Онгарбаеву заключить: вопросы отнесения тех или иных преступных деяний к категории тяжких преступлений не являются чем-то надуманным, а наоборот их отличает историческая преемственность.

В монографическом исследовании указывается, что необходимость полного и правильного определения понятия и содержания тяжких преступлений вызвана взаимной связью категории тяжких преступлений с другими институтами Общей части и широким применением при конструировании норм Особенной части Уголовного кодекса. Отмечается, что содержание норм уголовного закона о тяжком преступлении влияет на состояние и результаты борьбы с тяжкими преступлениями.¹⁴

Широко известны научные исследования, учебные пособия и учебники Е.А. Онгарбаева – Теоретические основы классификации преступлений в уголовном законе: Учебное пособие (Караганда, 1992), Классификация преступлений и ее правовое значение (Караганда, 1996), Словарь основных понятий и терминов общей части уголовного права – Қылмыстық құқықтың жалпы бөлімі бойынша негізгі ұғымдар мен терминдердің орысша-қазақша сөздігі (Караганда, 1996.), Категория преступлений небольшой тяжести по уголовному праву Республики Казахстан (в соавт., Караганда, 1998), Тяжкие преступления по уголовному праву Республики Казахстан (в соавт., Астана, 2001), Қазақстан Республикасының қылмыстық құқығы: Оқулық (в соавт., Қарағанды, 2005).

¹⁴Там же. С. 155.

Ученый выступал на международных конференциях и форумах, с трибун международных организаций. Так, например, он представлял страну на форуме ЮНЕСКО в Париже, в Седьмой сессии международного форума по проблемам преступности и уголовного права в эпоху глобализации в Пекине, по вопросам законности в Москве, др.

Е.А. Онгарбаев был научным консультантом трех докторских: А.Е. Мизанбаева – Фактический состав преступления в механизме уголовно-правового регулирования (2009), К.А. Бакишева – Борьба с неосторожной преступностью в РК (криминологические и уголовно-правовые проблемы) (2008), В.В. Роота – Концептуальные основы безопасности личности в уголовном праве (2007) и семнадцати кандидатских диссертаций.¹⁵

ОРГАНИЗАТОР НАУКИ

Е.А. Онгарбаев – один из видных топ-менеджеров науки Казахстана. Опыт административной деятельности в качестве заместителя начальника специализированного высшего учебного заведения по научной работе, председателя Диссертационного совета, председателя комитета науки профильного министерства, управляющего директора – члена правления акционерного общества отразился на последующей профессиональной и научно-исследовательской деятельности.

В течение трех лет он занимал пост председателя Комитета науки Министерства образования и науки РК. В период работы на данной должности в 2007 г. Онгарбаев принял участие в симпозиуме «Наука и образование в XXI веке», приуроченный к саммиту Президентов России и Казахстана по вопросам приграничного сотрудничества в

¹⁵Б.К. Шнарбаев, К.Б. Есмагамбетов, М.М. Оразалиев, А.Е. Мизанбаев, У.К. Кошанов, А.В. Бишимбаева, Т.М. Нарикбаев, К.С. Азбергген, С.Б. Акылбай, Б.М. Жугралина, О.А. Возняк, Г.Б. Акылбекова, А.А. Шабаров, Е.К. Шайменов, Л.Е. Ахметова, А.К. Нурпеисова, Э.Б. Аблаева. Готовятся докторские диссертации PhD докторантов ЕНУ им. Л.Н. Гумилева – Б.А. Бердимбетовой и С.М. Сарыбековой.



Выступление проректора по учебной работе ЕНУ им. Л.Н. Гумилева Е.А. Онгарбаева на международном форуме в Университете КАЗГПУ

Новосибирском научном центре СО РАН, где выступил с докладом, посвященным современному состоянию науки.¹⁶ Был членом рабочих групп в качестве заместителя руководителя, секретаря групп по выработке и внесению на рассмотрение Правительства Республики Казахстан предложений по вопросу целесообразности создания на территории Республики Казахстан станций дальней радионавигации¹⁷ и совершенствованию системы управления наукой,¹⁸ др.

Как организатора науки, профессора Онгарбаева интересуют вопросы взаимообусловленности процессов развития отечественной науки, гражданского общества и правового государства. Взаимообусловленность названных институтов разъясняется ученым следующим: в современных условиях наука характеризуется совокупностью государственных институтов и институтов гражданского общества; научные объединения граждан – это результат общности научных интересов ученых; верховенство права способствует развитию творческой личности, созданию возможностей для созидания и самореализации исследователя. Социальное партнерство научного сообщества и государственных органов детерминирует привлечение научных объединений к выработке решений, совместной с исполнительными органами деятельности по вопросам научной исследовательской деятельности и научной экспертизе правовых актов. Эффектив-

ность реализации интересов научного сообщества существенно может повыситься в условиях успешного диалога с государственными органами.¹⁹

Ученый отмечает, что современные государства с развитой демократией невозможно представить без структур гражданского научного сообщества, демонстрирующих наличие реального самоуправления ученых с присущей им высокой социальной ответственностью.²⁰ Как организатор науки Онгарбаев придавал большое значение экономическому стимулированию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в том числе через налоговые льготы и преференции (налоговые каникулы, возмещение 100% затрат на НИОКР²¹ после их внедрения, др.).²²

Научное осмысление ученым и практиком, руководителем государственного органа в сфере науки взаимодействия Конституционного Совета с научной общественностью отражено в коллективной монографии, подписанной в печать в преддверии двадцатилетнего юбилея Конституции Республики Казахстан.²³ В ней рассматриваются направления взаимодействия в нормотворческой деятельности Конституционного Совета с ведущими вузами страны.²⁴ К аспектам взаимодействия научно-юридической общественности с Конституционным Советом отнесены: привлечение ученых-юристов и

¹⁶Россия – Казахстан: горизонты сотрудничества. «Наука в Сибири». № 39 (2624) 11 октября 2007 г. <http://www.sbras.ru/HBC/hbc.phtml?3+434+1> (дата обращения 24.07.2016 г.).

¹⁷См.: Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 7 ноября 2007 г. № 327-р «О создании рабочей группы для выработки предложений по вопросу целесообразности создания на территории Республики Казахстан станций дальней радионавигации» http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30142363#pos=2;-284 (дата обращения 24.07.2016 г.); <http://www.parasat.com.kz/index.php?id=129> (дата обращения 24.07.2016 г.).

¹⁸См.: Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 26 июня 2009 г. № 91-р «О создании рабочей группы по вопросам совершенствования системы управления наукой Республики Казахстан» https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/nauka/id-R090000091/ (дата обращения 24.07.2016 г.).

¹⁹Онгарбаев Е.А. Отечественная наука в контексте формирования гражданского общества и правового государства / В кн.: Первый Президент Республики Казахстан и формирование правового государства / Под общ. Ред. А.С. Сагынғали, Б.М. Каиповой, Г.Б. Карагизовой. Ч. 2. Алматы: Издательский дом «Таймас», 2010. С. 156.

²⁰Там же. С. 157.

²¹Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

²²МОН РК – Министерство образования и науки Республики Казахстана, ВНТК – Высшая научно-техническая комиссия, НАН РК – Национальная академия наук Республики Казахстан, НИОКР – научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. См.: Там же. С. 157-162.

²³Онгарбаев Е.А. Взаимодействие Конституционного Совета с научной общественностью / В кн.: Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / Под ред. И.И. Рогова, В.А. Малиновского. Алматы: Раритет, 2015. С. 361-373.

²⁴Перечислены в авторской редакции. См.: там же. С. 363, 365, 371, 373.



Заседание диссертационного совета в ЕНУ им. Л.Н. Гумилева

специалистов-отраслевиков, представителей других наук – филологов, экономистов, др. к конституционному производству, научно-консультационной и экспертной деятельности; проведение совместных научных и методических мероприятий в деле защиты и гарантирования конституционной законности.

НАУЧНО-ЭКСПЕРТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Е.А. Онгарбаев является членом Комиссии по правам человека при Президенте РК, членом научно-консультативного совета при Верховном Суде РК по рассмотрению вопросов применения норм уголовного и уголовно–процессуального законодательства, Членом Общественного совета при Агентстве РК по делам госслужбы и противодействию коррупции, неоднократно был председателем диссертационного совета по защите докторских диссертаций по присуждению степени доктора философии (PhD), почетный член Национальной академии наук РК.²⁵

В рамках международной презентации доклада «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан» Комиссии по правам человека при Президенте РК, Онгарбаев отметил, что следует принять дальнейшие меры по созданию подлинной независимой судебной ветви власти, квалифицированного высокопрофессионального сообщества судей, дорожащих своей честью и социальным статусом. Озвучивая рекомендации Комиссии, он предложил: «Принять необходимые эффективные меры, направленные на открытость и прозрачность всех открытых судебных процессов, а также деятельности органов судебной власти. Принять меры по углублению специализации судов и судей».²⁶ Онгарбаев обращал внимание, что Казахстану рекомен-



С профессором У.С. Джекебаевым. КазГЮУ, 2006 г.

²⁵http://www.akorda.kz/ru/executive_office/presidential_commissions/komissiya-po-pravam-cheloveka (дата обращения 25.07.2016 г.). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30126675#pos=0;0 (дата обращения 05.02.2017 г.).

²⁶Комиссия по правам человека рекомендует сделать суды Казахстана более открытыми и прозрачными https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/komissiya-pravam-cheloveka-rekomenduet-sdelat-sudyi-220575/ (дата обращения 25.07.2016 г.).



Полковник Е.А. Онгарбаев

довано принять меры для дальнейшего сокращения тюремного населения страны и улучшения условий заключенных за счет уменьшения их плотности в местах лишения свободы. В заключении выступления добавил, что предлагается усилить работу по обеспечению прозрачности уголовной исправительной системы, а также привести в соответствие с Конституцией правила внутреннего распорядка в исправительных учреждениях.²⁷ Являясь членом названных комиссий и советов, Е.А. Онгарбаев принимает активное участие во встречах со студентами, магистрантами, докторантами юридического факультета ЕНУ им. Л.Н. Гумилева. В ходе встреч он знакомит обучающихся с деятельностью комиссии и состоянием соблюдения прав человека в нашей стране. Выступление вызывает большой интерес среди студентов.²⁸

За высокий профессионализм Е.А. Онгарбаев награжден орденом «Құрмет» (2006), почетным званием «Заслуженный деятель Республики Казахстан» (2015), медалями «10 лет Независимости Республики Казахстан» (2001), «10 лет Астане» (2008), «10 лет Конституции Республики Казахстан» (2005), «20 лет Конституции Республики Казахстан» (2015), «Астана» (2006), «20 лет Ассамблеи народа Казахстана» (2015), нагрудными знаками «Почетный работник образования Республики Казахстан» (2004), «За заслуги в развитии науки РК» (2006), «Ы. Алтынсарина» (2008).

Благодаря своим деловым и человеческим качествам Еркін Ануарович Онгарбаев зарекомендовал себя как принципиальный и грамотный руководитель, способный нестандартно подходить к решению вопросов. Обладая глубокими теоретическими знаниями, сочетаемыми с практическим опытом, Е.А. Онгарбаев внес большой вклад в развитие высшего профессионально-юридического образования и юридической науки, совершенствование законодательства и укрепления законности. Профессионализм и научные достижения Е.А. Онгарбаева являются примером для молодых ученых.

²⁷Тюремное население Казахстана остается высоким – более 53 тыс человек <http://newskaz.ru/society/20120919/3978720.html> (дата обращения 25.07.2016 г.)

²⁸Встреча Членов Комиссии по правам человека при Президенте РК со студентами, магистрантами и докторантами ЮФ http://archive-kz.com/page/4691215/2014-10-05/http://yur.enu.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=853:2014-09-30-05-21-42&catid=3:2011-07-04-16-43-09&lang=ru&Itemid= (дата обращения 24.07.2016 г.)



С выдающимся российским криминологом А.В. Наумовым

Ш.В.Тлепина: Көрнекті ғалым-заңгер, заң білімі мен ғылымын ұйымдастырушы.

Мақалада заң ғылымдарының докторы, профессор Е.А. Онгарбаевтың ғылыми-педагогикалық және әкімшілік қызметі қарастырылады. Ғалымның қылмыстық құқық саласындағы ғылыми қызығушылықтарына талдау жасалған. Зерттеушінің елдің жетекші оқу орындарындағы, ғылымдағы топ-басқарушысы ретіндегі қызметі мен ғылыми-сараптау қызметі баяндалған.

Түйінді сөздер: Еркін Ануарұлы Онгарбаев; заң білімі; ғылым; заң ғылымы; КАЗГЮУ Университеті, Л.Н. Гумилев атындағы ЕҰУ, КСРО ИМ Қарағанды жоғары мектебі; қылмыстық құқық; ауыр қылмыстар; ауыр қылмыстардың теориясы мен классификациясы.

Sh. Tlepina: Eminent scientist and lawyer, organizer of legal education and science.

Research-pedagogical and administrative activity of the Doctor of law, Professor E. A. Ongarbayev is considered in the present article. Views concerning development of higher and postgraduate education according to international standards are presented. The lawyer-scientist's positions towards quality management system, accreditation, etc. in the system of higher and postgraduate education are allocated.

Article offers the analysis of the researcher's scientific interests in the sphere of criminal law on the example of a concept and classification of serious crimes through historical – legal and theoretic background. Researcher's activity as a top manager of science, in leading higher institutions of the country is studied. Scientific and expert activity is considered on the example of membership in Commission on Human Rights under the President of the RK.

Keywords: Yerkin Anuarovich Ongarbayev; professional higher legal education; science; criminal law; jurisprudence; KazGUU; L.N. Gumilyov ENU; Karaganda higher school of the USSR Ministry of Internal Affairs; quality management system; accreditation (institutional and specialized); serious crimes; theory and classification of serious crimes; civil scientific community; scientific and pedagogical, administrative, scientific and expert activity.



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В журнале «Право и государство» публикуются научные статьи, заметки, сообщения о результатах исследований в различных областях юриспруденции, рецензии на новые научные юридические издания, статьи о значимых научных конференциях по проблемам государства и права.

Представленные для опубликования материалы должны отвечать следующим требованиям:

- Содержать результаты оригинальных научных исследований в области государства и права, ранее неопубликованных и не предназначенных для публикации в других изданиях. Автор обязан сообщить редколлегии при представлении статьи и других материалов — были ли они опубликованы или представлены в иные издания.
- Статьи публикуются на казахском, русском, английском языках. В начале статьи помещаются инициалы и фамилия автора, ученая степень, ученое звание, должность, кафедра, вуз, иная информация о месте работы автора, город, страна. После фамилии автора — название статьи, 3 аннотации (5-8 строк) на русском, казахском и английском языках (с переводом фамилии, инициалов автора и названия статьи). После каждой аннотации — 10 ключевых слов на соответствующем языке.
- Статья объемом 7-10 страниц формата А4 должна быть набрана в текстовом редакторе Microsoft Word шрифтом Times New Roman, размером 14, через один интервал. Статьи объемом более 10 страниц согласовываются с главным редактором.
- Сноски в статье – постраничные, со сквозной нумерацией. В конце статьи дается библиография – 10 - 15 наименований основной литературы по данной теме, в том числе новейшей. Редакция журнала «Право и государство» рекомендует использовать сравнительно-правовой материал, изучить публикации по смежным темам в нашем журнале (см. архив) и включить полезные из них для Вашей работы в пристатейную библиографию. Библиография и примечания оформляются в соответствии с ГОСТом. При ссылках на Интернет-ресурсы указывается ав-

тор, название текста, источник, полный электронный адрес материала, дата его открытия.

- В конце статьи должна быть запись: «статья публикуется впервые», ставится дата и подпись автора (авторов). Здесь же помещаются сведения об авторе (авторах): фамилия, имя, отчество полностью, электронный адрес, контактные телефоны. Представляются: электронная версия статьи, фото автора (желательно — художественный, не документальный портрет) и иллюстрации (могут быть представлены сканированные обложки книг, журналов и сборников со статьями авторов).
- Статьи проходят внутреннее рецензирование в редколлегии без направления рецензии авторам статей. Редколлегия вправе отклонять статьи, которые по ее мнению не соответствуют требованиям журнала. За ошибки, неточности научного и фактического характера ответственность несет автор (авторы). В случае переработки статьи по просьбе редакционной коллегии журнала, датой поступления считается дата получения редакцией окончательного варианта. Если статья отклонена, редколлегия сохраняет за собой право не вести дискуссию по мотивам отклонения. Поступившие в редакцию материалы возврату не подлежат.
- Соискатели, магистранты, докторанты и кандидаты наук, если статья не была специально им заказана, представляют статью для рассмотрения в редколлегиях с рецензиями не менее чем двух независимых ученых по тематике статьи (не из числа членов редколлегии и редсовета), в т.ч. желательно, — научного руководителя или доктора наук.
- В редакционную коллегию статья передается со всеми необходимыми приложениями в электронном виде.
- Отписки статей не выдаются, гонорар авторам не выплачивается. Плата за публикацию с авторов не взимается. Автор опубликованной статьи вправе получить в редакции один экземпляр журнала бесплатно.
- Ссылки на наше издание при перепечатке обязательны.

Адрес и контактные данные редакции:

010000, г. Астана, шоссе Қорғалжын, 8, Университет КАЗГЮУ, тел. 8 (7172) 70 30 54, 8 (7172) 70 17 55,
www.km.kazguu.kz, e-mail: pravoigos@kazguu.kz

**УНИВЕРСИТЕТ КАЗГЮУ
ГОТОВИТ БАКАЛАВРОВ
ПО СПЕЦИАЛЬНОСТЯМ:**

- Международное право
- Переводческое дело
- Юриспруденция
- Правоохранительная деятельность
- Экономика
- Менеджмент
- Финансы
- Учет и аудит
- Туризм
- Психология

Почему КАЗГЮУ?

- Научная библиотека с рядом специализированных залов
- Высококвалифицированный профессорско-преподавательский состав
- Высокая техническая оснащенность
- Программа Foundation – возможность выбора будущей специальности вне зависимости от 4-го предмета на ЕНТ
- Военная кафедра
- Общежитие
- Комплекс спортивных залов
- Уютные студенческие столовые и буфеты

МАГИСТРАТУРА КАЗГЮУ – ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ЛИДЕРОВ!

Магистратура КАЗГЮУ осуществляет подготовку по очной форме обучения с присвоением академической степени «магистр» по специальностям:

- Международное право
- Юриспруденция
- Переводческое дело
- Экономика
- Финансы

КАЗГЮУ ПРЕДОСТАВЛЯЕТ ГРАНТЫ В ВИДЕ СКИДОК ПО ОПЛАТЕ СТУДЕНТАМ ПО ОЧНОЙ ФОРМЕ ОБУЧЕНИЯ:

- Золотой грант КАЗГЮУ «Алтын белгі» (для обладателей знака «Алтын белгі»);
- Скидка «Отличник» (для обладателей аттестата/диплома с отличием);
- Скидка «Моя учеба – моя награда» (для студентов 2, 3, 4 курсов и магистрантов 2-го курса с высоким уровнем успеваемости);
- А также скидки: «Знай наших», «Знай наших 2», «Семейные». Подробности на сайте kazguu.kz

ДОКТОРАНТУРА КАЗГЮУ

Университет осуществляет набор в докторантуру по специальностям «Юриспруденция» и «Международное право». После завершения научно-исследовательской работы и ее публичной защиты присуждается степень доктора PhD. Срок обучения по программам подготовки докторов PhD – 3 года.

КАЗГЮУ – доступное и качественное образование!

Контактные данные:

Адрес:

г. Астана, шоссе Қорғалжын, 8

Call-центр: 8 (7172) 70-30-30

Website: www.kazguu.kz

Email: info@kazguu.kz





ПОЧЕМУ ИМЕННО
БИЗНЕС-ШКОЛА КАЗГЮУ?

БИЗНЕС-ШКОЛА КАЗГЮУ ЯВЛЯЕТСЯ
ЧЛЕНОМ МЕЖДУНАРОДНОЙ
АССОЦИАЦИИ MBA SEEMAN

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРОГРАММ:

- Master of Business Administration (MBA)
- Executive of Master of Business administration (EMBA)
- Doctor of Business Administration (DBA)
- Mini MBA

ПОЛУЧЕНИЕ ДВУХ ДИПЛОМОВ:

1. Диплом государственного образца
Республики Казахстан
2. Швейцарский международный
диплом
«University of Business and
International Studies» (UBIS)

СТАЖИРОВКИ
Великобритания (Лондон)

Швейцария (Женева)

Россия (Москва)

Словения (Блед)

КУРСЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
ПО ПРОГРАММЕ
«Менеджмент в условиях развития WTO»

БИЗНЕС ИНКУБАТОР

БИЗНЕС КЛИНИКА



7 лет

на рынке бизнес-образования
и международного
сотрудничества

230

слушателей и выпускников
за 7 лет

Разыгрывается

ГРАНТ

на получение
степени MBA

Карьерный рост

75%

Рост дохода слушателей
в среднем на

50%

Адрес: г. Астана, шоссе Коргалжын, 8, каб. 711

Телефон: +7 (7172) 70-17-13, 70-30-59

+7 701 343 59 43, +7 701 285 08 34



www.kazguu.kz

БІРЛІГІ МЫҚТЫ ЕЛ БОЛСА,
БАРЛЫҒЫ БАУЫР БОЛАДЫ...
ТӨЛЕ БИ

