



## *Секция 6*

# **ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

## Секция 6

# ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

**С.Т. АЛИБЕКОВ,**

профессор кафедры правовых дисциплин Казахской академии труда и социальных отношений, доктор юридических наук

## ГОСУДАРСТВА ЕАЭС В КОНТЕКСТЕ АНТИРОССИЙСКИХ САНКЦИЙ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Антироссийские санкции носят ярко выраженный политический характер с целью нанести максимальный экономический ущерб. При этом, международные нормы не допускают дискриминации государства по каким-либо политическим причинам. В этой связи, государства ЕАЭС должны четче определиться с позицией по отношению принятых санкций против России, с учетом взаимных обязательств государств-членов данного Союза, и выразить свою оценку с позиций статуса в ЕАЭС.

Цель данной статьи – дать рекомендации по выработке и закреплению понятия «интеграционного интереса» в Договоре о ЕАЭС (2014). Для этого важна оценка состояния экономики в ЕАЭС после принятия антироссийских санкций, их правомерности с точки зрения международного права и права ВТО, целесообразность поддержки России в противостоянии с принятыми санкциями со стороны США и ЕС.

После известных событий 2014 года в Украине и по настоящее время действуют ограничительные политические и экономические меры, введенные в отношении России со стороны ЕС, США и некоторых других стран.

Налицо все признаки «торговой войны», учитывая динамику санкций по годам и форматам, от запрета на въезд для отдельных лиц и запретов на ведение экономической деятельности для компаний до запрета экспортно-импортных операций по перечню товаров, который расширяется в целом.

Так, в США списки россиян, которым запрещен въезд, включают 68 человек, в Евросоюзе – 151 человек, в Канаде — 42 человека, а

также действуют списки 39 российских компаний, с которыми нельзя вести внешнеторговые связи (на 2018 год).

По оценкам экспертов, санкции были введены для оказания давления на Россию с целью изменения её позиции по крупным международным вопросам, для ослабления российской экономики.

Международные нормы, как правило, не предусматривают какие-либо ущемления одними странами других государств. Так, Устав ООН преследует «цели:

– поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, улаживание или разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;

– развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;

– осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии, и

– быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей» [1].

В сфере международной торговли Всемирная Торговая Организация (далее — ВТО) опирается на выработанные в документах ВТО основные принципы.

1. Равные права. Все члены ВТО обязаны предоставлять всем другим членам режим наибольшего благоприятствования в торговле. Принцип режима наибольшего благоприятствования в торговле означает, что преференции, предоставленные одному из членов ВТО, автоматически распространяются и на всех остальных членов организации в любом случае.

2. Взаимность. Все уступки в ослаблении двусторонних торговых ограничений должны быть взаимными, устранение «проблемы безбилетника».

3. Прозрачность. Члены ВТО должны полностью публиковать свои торговые правила и иметь органы, отвечающие за предоставление информации другим членам ВТО.

4. Создание действующих обязательств. Обязательства по торговым тарифам стран регулируются в основном органами ВТО, а не взаимоотношениями между странами. А в случае ухудшения условий торговли в какой-нибудь стране в конкретном секторе, ущемленная сторона может требовать компенсаций в других секторах.

5. Защитные клапаны. В некоторых случаях правительство вправе вводить торговые ограничения. Соглашение ВТО позволяет членам принимать меры не только для защиты окружающей среды, но и для поддержки здравоохранения, здоровья животных и растений [2].

Сам факт вступления в ВТО означает, что страна привержена поддержке открытой многосторонней системы и общим правилам и процедурам, которые призваны обеспечить рост этой системы. В соответствии с правилами ВТО, правительства не могут дискриминировать других членов ВТО, преимущества, которыми пользуется один торговый партнер, должны распространяться на все страны-члены ВТО. Установление пошлин разрешено только при определенных обстоятельствах. Все предполагаемые нарушения правил разбираются в специальном органе ВТО по урегулированию споров.

Принцип отказа от дискриминации лежал в основе глобальной торговой системы с момента ее создания. Международная торговая система в этом отношении является многосторонней (164 страны-члена ВТО). Благодаря многосторонним торговым переговорам пошлины на промышленные товары среди стран с развитой экономикой удалось сократить с более чем 40% в конце 1940-х годов до нынешних примерно 4%. Такое положение вещей является выгодным для всех членов ВТО.

Механизм урегулирования споров в рамках ВТО также имеет жизненно важное значение для глобальной торговли. Когда власти той или иной страны приходят к выводу, что их торговый партнер нарушает взаимосогласованные правила, они могут направить соответствующую жалобу в ВТО, после чего в арбитражной комиссии ВТО будут рассмотрены аргументы каждой из сторон. После рассмотрения дела в отношении виновной стороны могут применить санкции. США, например, выиграли 90% дел, направленных в арбитражную комиссию ВТО.

Данную возможность можно использовать как странам Евразийского Экономического Союза (далее – ЕАЭС), так и непосредственно России. Администрация США предпринимает усилия, чтобы ослабить позиции ВТО, вплоть до угрозы выхода из этой Организации. Основной удар пришелся на механизм урегулирования торговых споров. В частности, для рассмотрения торгового спора необходимо присутствие всех трех арбитражных судей, однако администрация блокирует все кандидатуры судей, которые должны прийти на смену тех, чей срок

полномочий истекает. В случае отсутствия кворума ни один торговый спор не может быть рассмотрен.

Еще одной серьезной угрозой для ВТО является то, что США заявляет, что вводит дискриминирующие пошлины на импорт стали в целях обеспечения национальной безопасности. Это означает, что действия американской администрации противоречат духу и букве правил ВТО. Пошлины США подорвали глобальный рост и ослабили позиции ВТО. В мире трансграничных цепочек поставок сбой в импорте стали приведет к сокращению производства не только в странах-экспортерах, но и в США.

Стало невозможным строительство газопровода «Южный поток» из-за неконструктивной позиции Евросоюза и отсутствия разрешения от Болгарии на строительство. Вероятность того, что другие страны могут принять ответные меры в отношении американских пошлин, делает ситуацию более опасной. Отсюда изменение планов и строительство газопровода «Северный поток».

США не сможет сократить дефицит торгового баланса с помощью введения дискриминационных пошлин. Общая стоимость товаров, облагаемых пошлинами, оценивается в 34 миллиарда долларов с доведением до 300.

Любые попытки подорвать международную торговлю неизбежно нанесут ущерб всем участникам международной торговли. Международное сообщество должно оказать противодействие политике США и защитить принципы свободной многосторонней торговой системы.

Помимо России, торговая война США и Китая выходит на новый уровень. Столкнувшись с частичной экономической блокадой в Европе, Россия во многом сменила курс своей внешней политики, развернувшись на Восток, где главным ее союзником как в дипломатической, так и в политической сфере стал Китай. При этом не только китайцы, но и целый ряд азиатских стран отказались вводить антироссийские санкции, объясняя это тесным экономическим сотрудничеством с Российской Федерацией. Лишь Япония, находясь под фактической оккупацией США, ввела санкции.

Решение США о введении пошлин в размере 25% на импортируемые из Китая товары вступило в силу. Пекин справедливо обвинил США в развязывании крупнейшей торговой войны в истории, а также нарушении правил Всемирной торговой организации. Китайская сторона также заявила, что контрмеры в отношении США уже начали действовать. Так, в середине июня 2018 года Китай вводит ввозную пошлину в 25% на 659 наименований товаров из США. В первую очередь, это коснется сельскохозяйственной продукции, автомобилей и продукции водного промысла на сумму около 34 миллиардов долларов.

Отношения Вашингтона и Пекина обострились в 2018 году после того, как США заявили о введении протекционистских мер, коснувшихся товаров из Китая. Одной из причин ограничений стал высокий уровень торгового дефицита, Китай же принял меры в отношении импорта из США.

Между государствами Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) действуют нормы двусторонних договоров и соглашений, нормы Договора о ЕАЭС (2014). Приняты документы стратегического направления, в частности: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 14 мая 2018 года №12 «О Евразийской экономической интеграции»; Распоряжение Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года №5 «О реализации основных направлений интеграции в рамках Евразийского экономического союза»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 24 декабря 2013 года №54 «О ходе работы над проектом Договора о евразийском экономическом союзе с учетом положений, направленных на дальнейшее развитие интеграции»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 13 декабря 2013 года №91 «О ходе работы над проектом Договора о евразийском экономическом союзе с учетом положений, направленных на дальнейшее развитие интеграции»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 24 октября 2013 года №47 «Об основных направлениях развития интеграции и ходе работы над проектом Договора о Евразийском экономическом союзе»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 года №62 «О ходе реализации Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 16 августа 2013 года №51 «О реализации Решения Совета Евразийской экономической комиссии от 2 июля 2013 г. №37»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 25 сентября 2013 года №41 «О ходе реализации решения Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2013 года №30 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2013 года №30 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 27 февраля 2013 года №13 «О направлениях развития интеграционных процессов»; Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 30 января 2013 года №5 «О направлениях дальнейшего развития интеграционных процессов»; Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 года №21 «О реализации основных направлений интеграции»; Декларация о евразийской экономической интеграции от 18 ноября 2011 года и др. [4].

Основным содержанием дальнейшей интеграции является реализация потенциала Таможенного союза и Единого экономического простран-

ства, совершенствование и дальнейшее развитие договорно-правовой базы, институтов и практического взаимодействия по следующим основным направлениям:

- обеспечение эффективного функционирования общего рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов;
- формирование согласованной промышленной, транспортной, энергетической и аграрной политики, углубление производственной кооперации, включая возможное создание совместных транснациональных корпораций;
- дальнейшее сближение, гармонизация национальных законодательств, а также их унификация в сферах, определенных соглашениями, составляющими договорно-правовую базу Единого экономического пространства;
- разработка и осуществление согласованной экономической политики, переход к согласованию параметров основных макроэкономических показателей государств-членов, углубление сотрудничества в валютной сфере;
- углубление сотрудничества в целях обеспечения экономической безопасности во всех ее аспектах;
- сотрудничество в вопросах миграционной политики;
- обеспечение совместимости стандартов образования;
- всемерное развитие сотрудничества в сфере культуры, связей по линии парламентов и деловых сообществ, контактов между людьми;
- дальнейшее развитие межрегионального и приграничного сотрудничества, формирование эффективных структур межрегионального взаимодействия;
- совершенствование и развитие наднациональных институтов;
- развитие сотрудничества в сфере внешней политики по вопросам, представляющим взаимный интерес [5].

Кроме того, стоит подчеркнуть, что Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (статья 23 и приложение 3) определено понятие общего процесса в рамках Союза следующим образом: «общий процесс в рамках Союза» – операции и процедуры, регламентированные (установленные) международными договорами и актами, составляющими право Союза, и законодательством государств-членов, которые начинаются на территории одного из государств-членов, а заканчиваются (изменяются) на территории другого государства-члена.

При этом, в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, реализация общих процессов в рамках Союза обеспечивается с использованием средств интегрированной информационной системы Союза. Типовой перечень технологических документов,

регламентирующих информационное взаимодействие при реализации средствами интегрированной системы общего процесса, включает в себя следующие документы:

- правила информационного взаимодействия при реализации средствами интегрированной системы общего процесса;
- регламенты информационного взаимодействия между участниками общего процесса при реализации средствами интегрированной системы общего процесса;
- описание форматов и структур электронных документов и сведений, используемых для реализации средствами интегрированной системы общего процесса;
- порядок присоединения к общему процессу.

На протяжении последних лет Китай остается одним из самых крупных внешнеторговых партнеров ЕАЭС и Казахстана. По данным Главного таможенного управления Китая, товарооборот Китая с Казахстаном (в частности, за 2017 год) составил более 9,2 млрд. долл., увеличившись на 39,2% по сравнению с аналогичным периодом 2016 года, в том числе экспорт Казахстана — 3,1 млрд. (+20,5%), импорт Казахстана — 6 млрд. долл. (+51,6%).

По данным Комитета государственных доходов Министерства финансов Казахстана, товарооборот Казахстана и Китая в 2017 году составил 5,7 млрд. долл. США, увеличившись на 33,9% по сравнению с аналогичным периодом 2016 года, включая экспорт Казахстана — 3,1 млрд. долл. (+31,6 %) и импорт — 2,5 млрд. долл. (+36,8 %).

По данным Национального банка Казахстана, совокупный объем инвестиций Китая в Казахстан на 31 марта 2017 года составил 15,2 млрд. долл. Главными сферами инвестиций Китая в Казахстане остаются транспорт и складирование, финансовая и страховая деятельность, нефтегазовая, строительная и горнодобывающая отрасли. По состоянию на 31 марта 2017 года, общий объем инвестиций Казахстана в Китай составил 3,58 млрд. долл.

В настоящее время реализуется 51 проект на общую сумму 28 млрд. долл. в сферах автомобилестроения, сельского хозяйства, химической, горнорудной, нефтегазовой, строительной, металлургической, легкой промышленности, выпуска минеральных удобрений, энергетики, транспорта и логистики, новых технологий [6].

В целом, одной из важнейших предпосылок глубокой экономической интеграции государств-членов ЕАЭС, по оценкам экспертов, является конвергенция их экономик. В этом контексте необходимо рассматривать три вида конвергенции: реальную, номинальную и институциональную.



Реальная конвергенция подразумевает в первую очередь сближение уровней доходов на душу населения между странами экономического объединения.

Номинальная конвергенция означает последовательную синхронизацию динамиками таких макроэкономических показателей, как общий уровень цен (инфляция), обменный курс, денежная база и различные денежные агрегаты, процентные ставки и некоторых других. Номинальная конвергенция является необходимым условием координации монетарной политики в рамках экономического объединения в целях смягчения различных внутренних и внешних шоков, которым подвергаются государства-члены экономического объединения.

Институциональная конвергенция предполагает сближение институциональных основ функционирования экономик, входящих в экономическое объединение, и создает предпосылки для реальной и номинальной конвергенции.

Важен аспект выработки «интеграционного интереса» ЕАЭС как организации (союза), в которой все государства-члены отвечают по своим взаимным обязательствам и могут выступать при необходимости в защиту каждого из членов данного Союза.

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что:

1. Принятые экономические санкции носят ярко выраженный политический характер, что означает по всем признакам «торговую войну» против одного из членов ЕАЭС.

2. Использование инструментов экономического давления противоречат уставным положениям ООН, праву ВТО и иным нормам международного права.

3. Государствам-членам ЕАЭС (Армении, Беларуси, Казахстану и Кыргызстану), ЕЭК (наднациональный орган) необходимо инициировать вопрос о неправомерности санкций против России с компенсацией полученных потерь от их применения.

4. Расширение санкционной политики против одного из членов ЕАЭС должно вызывать определенную реакцию всех членов, что вытекает из смысла Договора об этом Союзе (2014).

---

1. Организация Объединенных Наций (ООН) // URL: <https://un.org/ru> (дата обращения - 18.10.2018).

2. Всемирная торговая организация (ВТО) // URL: <https://un.org/ru/wto> (дата обращения - 18.10.2018).

3. Reuters // URL: <https://reuters.com> (дата обращения - 18.10.2018).

4. Евразийская экономическая комиссия // URL: <https://eurasiancommission.org> (дата обращения - 18.10.2018).

5. Декларация о евразийской экономической интеграции // URL: <https://kremlin.ru> (дата обращения - 18.10.2018).

6. Сайт Президента РК // URL: <https://www.akorda.kz> (дата обращения - 18.10.2018).

**А.А. АУБАКИРОВА,**

профессор кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского  
Гуманитарного университета профсоюзов, доктор юридических наук

## **ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОКАЗАНИЙ ПОДОЗРЕВАЕМОГО КАК ИСТОЧНИКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ**

Обеспечение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства, невозможно без эффективной модели системы доказательств и процесса доказывания, являющихся центральными в уголовном судопроизводстве.

В связи с этим, вопросы теории доказательственного права, и прежде всего проблема сущности и понятия доказательств, были и остаются предметом пристального внимания исследователей на всем протяжении развития казахстанской уголовно-процессуальной мысли.

Актуальность данной проблематики обусловлена правоприменительной природой уголовного процесса, призванного посредством доказательств установить различные обстоятельства и факты совершенного уголовного правонарушения, которые выступают фундаментом, основой уголовно-процессуальной деятельности и принимаемых в ходе нее решений. Доказательства обеспечивают реализацию назначения, принципов уголовного судопроизводства и процессуальных норм, гарантирующих защиту личности, ее прав и свобод, интересов общества и государства от уголовных правонарушений.

Проблемным вопросам источников доказательств в современной уголовно-процессуальной науке уделяется достаточно внимания, однако определить статус подозреваемого и возможность оценивать его показания с точки зрения достоверности до настоящего времени признается спорным вопросом. Целью настоящей статьи является определить природу показаний подозреваемого и раскрыть проблемные вопросы использования этих показаний в процессе доказывания.

В современном уголовном процессе Республики Казахстан подозреваемым признается лицо, во-первых, в отношении которого вынесено постановление о признании в качестве подозреваемого; во-вторых, задержанное по подозрению в совершении преступления; в-третьих, в отношении которого вынесено постановление о квалификации деяния подозреваемого; в-четвертых, допрошенное в связи с наличием подозрения в совершении уголовного проступка.

Согласно ст. 115 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, «показания подозреваемого, потерпевшего, свидетеля – это

сведения, сообщенные ими в письменной или устной форме на допросе, проведенном в ходе досудебного расследования».

Согласно части 4 статьи 122 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан «Собирание доказательств», «сведения как в устной, так и письменной форме либо в форме электронного документа, а также предметы и документы для приобщения их в качестве доказательств к уголовному делу вправе предоставить подозреваемый, защитник, частный обвинитель, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители, а также любые граждане и организации».

Существуют некоторые особенности допроса подозреваемого.

1. Перед началом допроса лицо, осуществляющее досудебное расследование, сообщает подозреваемому, в совершении какого уголовно наказуемого деяния он подозревается, а также разъясняет ему права, предусмотренные статьей 64 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, включая право отказаться от дачи показаний.

2. Разъяснив подозреваемому сущность подозрения, лицо, осуществляющее досудебное расследование, выясняет, признает ли подозреваемый себя виновным полностью или частично либо отрицает свою вину в совершении уголовного правонарушения. Отказ подозреваемого от ответа расценивается как непризнание им своей вины.

3. Допрос начинается с предложения подозреваемому дать показания по поводу подозрения и всех других обстоятельств, которые могут иметь значение для дела.

4. Участие защитника обязательно в случаях, предусмотренных статьей 67 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, с учетом положений части второй статьи 69 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан [1, с.35].

В остальном допрос подозреваемого проводится по правилам статьи 210 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан «Общие правила производства допроса».

Согласно части 3 статьи 209 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, «допрос не может продолжаться непрерывно более четырех часов. Продолжение допроса допускается после перерыва не менее чем на один час для отдыха и принятия пищи, причем общая длительность допроса в течение дня не должна превышать восемь часов. В случае медицинских показаний продолжительность допроса устанавливается на основании письменного заключения врача».

Таким образом, показания подозреваемого – это его устное сообщение по вопросам, составляющим содержание предъявленного ему обвинения, а также об иных обстоятельствах, имеющих значение для

дела, и об имеющихся в деле доказательствах, данное при его допросе и зафиксированное в установленном законом порядке.

Дача показаний является для подозреваемого правом, а не обязанностью. Он не несет никакой ответственности за дачу заведомо ложных показаний или за отказ от дачи показаний, что является одной из важных гарантий обеспечения права на защиту. Показания подозреваемого имеют, таким образом, двойственную природу, являясь, с одной стороны, источником доказательственной информации, а с другой – средством защиты от предъявляемого обвинения [2, с.46].

Показания подозреваемого традиционно делятся на два вида – показания, в которых содержится признание им своей вины (полное или частичное), и показания, в которых эта вина отрицается. Рассмотрим сначала доказательственное значение признания подозреваемым своей вины.

В теории доказательств нет вопроса, более тесно связанного с гарантиями прав человека и вообще с положением личности в обществе, чем проблема значения признания подозреваемым своей вины. Нет также и вопроса, который не получал бы в различные исторические эпохи столь неодинакового, порой диаметрально противоположного решения. На протяжении длительного времени признание подозреваемым своей вины считалось «царицей доказательств». Особенно это характерно для инквизиционного процесса. Постулировалось, что человек не будет признаваться в преступлении, если он его не совершал. Поэтому, если подозреваемый признавал себя виновным, необходимость в других доказательствах отпадала. Естественно, все усилия следователей были направлены на добывание такого признания, причем в средствах они не стеснялись. Известно, какие совершенные орудия пыток были созданы в период средневековья. В результате почти все подозреваемые признавали себя виновными в самых немыслимых преступлениях.

Буржуазные революции в Европе, сломав феодальное судопроизводство и заменив его более демократическим буржуазным, отвергли и правило о трактовке признания подозреваемого как о «царице доказательств». Однако рецидивы этого явления случались и в более поздние времена. В СССР в период сталинских репрессий концепция «царицы доказательств», особенно применительно к политическим обвинениям, была возрождена и обоснована академиком А.Я. Вышинским, бывшим в то время прокурором СССР и игравшим роль теоретического рупора сталинизма по правовым вопросам. Он утверждал, что объяснения подозреваемых в такого рода делах неизбежно приобретают характер и значение основных доказательств, важнейших, решающих доказа-

тельств. Теперь известно, какие методы применялись для получения таких признаний и почему признавали себя виновными в самых фантастических преступлениях почти все подозреваемые, в том числе и люди большого мужества, прошедшие царские тюрьмы и каторгу. Имеются примеры из недавнего времени, когда под воздействием незаконных методов расследования люди признавали себя виновными в преступлениях, которые не совершали, и были незаконно осуждены.

Однако не только побочные методы расследования могут повлечь ложный самооговор подозреваемого. Практике известно немало случаев такого самоговора, сделанного из самых различных побуждений: с целью взять вину близкого человека на себя, скрыть совершение более тяжкого преступления, из-за боязни выдать реальных виновных и пр. Так, подозреваемый, совершивший десяток краж, может признаться еще в одной краже, совершенной фактически другим лицом, поскольку это на его судьбу существенно не повлияет; несовершеннолетний подозреваемый может принять на себя вину взрослого соучастника в убийстве, поскольку к нему не может быть применена смертная казнь (в тех странах, где она существует), и пр. Таким образом, само по себе признание подозреваемым своей вины, взятое изолированно, еще ничего не означает. Вместе с тем нельзя недооценивать значение правдивых показаний подозреваемого. Как указывалось, они могут быть очень ценным источником доказательственной информации. Получение их значительно облегчает поиск истины, способствует быстрому раскрытию преступления, всестороннему установлению всех обстоятельств дела.

В чем же заключается доказательственное значение признания подозреваемого? Здесь нужно исходить из следующего. Во-первых, доказательственное значение имеет не сам факт признания подозреваемым своей вины, а конкретная информация об обстоятельствах совершения преступления, располагать которой может лишь лицо, причастное к совершению преступления, осведомленное о нем (так называемая «преступная осведомленность»). Голословное признание подозреваемым своей вины (от которого он может, кстати, в любой момент отказаться) без приведения каких-либо конкретных фактов не может рассматриваться как доказательство. Например, если подозреваемый заявляет, что он не оспаривает своей вины, но об обстоятельствах совершения преступления ничего не помнит ввиду сильного опьянения, то эти показания никакого доказательственного значения иметь не будут. Доказательством могут лишь служить сведения о конкретных обстоятельствах совершенного преступления.

И, во-вторых, эти сведения должны подтверждаться совокупностью собранных по делу доказательств. Только в этом случае они мо-

гут быть положены в основу обвинения. Так, если в указанном подозреваемом месте обнаружены труп или похищенные вещи, описанный им способ проникновения в помещение совпадает с данными осмотра места происшествия, указанный подозреваемым механизм нанесения ранений совпадает с выводами эксперта, то такие показания подозреваемого приобретают значение неопровержимых доказательств и не теряют этого значения, даже если подозреваемый впоследствии от них откажется.

Таким образом, доказательством является не факт признания подозреваемым своей вины, а сообщаемые им сведения, свидетельствующие о его причастности к совершению преступления и объективно подтверждаемые в ходе проверки.

В то же время необходимо отметить, что в некоторых ситуациях сам факт признания подозреваемым своей вины имеет определенное правовое (но не доказательственное) значение. Так, прекращение дела по нереабилитирующим основаниям (в связи с актом амнистии, истечением срока давности и пр.) возможно только с согласия подозреваемого и не допускается, если он против этого возражает. Такое согласие неявно предполагает и признание своей вины (поскольку он соглашается с таким основанием прекращения дела). При рассмотрении дела судом присяжных, если все подсудимые полностью признали себя виновными и, если эти признания не оспариваются какой-либо из сторон и не вызывают у судьи сомнений, председательствующий вправе, с согласия участников процесса, ограничиться исследованием тех доказательств, на которые они укажут, либо объявить следствие законченным.

Рассмотрим теперь другой вид показаний подозреваемого – отрицание им своей вины. Такие показания подлежат тщательной и всесторонней проверке и все доводы подозреваемого должны быть либо опровергнуты, либо подтверждены. Если же ни то, ни другое не удалось и остались сомнения в наличии (отсутствии) каких-либо обстоятельств, то они толкуются в пользу подозреваемого.

Отрицание подозреваемым своей вины само по себе не является оправдательным доказательством, так как не содержит каких-либо конкретных фактических данных, свидетельствующих о его невиновности. Если же подозреваемый, отрицая свою вину, ссылается на определенные обстоятельства, сообщает о каких-либо фактах, обязанность по установлению, соответствуют ли они действительности, лежит на следователе, прокуроре и суде.

В таких случаях вывод о виновности подозреваемого может быть сделан, если его показания опровергнуты, а вина доказана бесспорными доказательствами. В силу принципа презумпции невиновности

и правила об обязанности доказывания тот факт, что подозреваемый, отрицая свою вину, не приводит никаких данных в свое оправдание, не может расцениваться как обвинительное доказательство.

Показания подозреваемого, отрицающего свою вину, должны быть проверены объективно, без одностороннего к ним подхода. Обвинительный уклон в расследовании и рассмотрении дела проявляется чаще всего в недоверии к показаниям подозреваемого, отрицающего свою вину, непринятии должных мер к их проверке [3, с.83-85].

Показания подозреваемого – это его устное сообщение по поводу известных ему обстоятельств совершения преступления, в котором он подозревается, сделанное при допросе и зафиксированное в установленном законом порядке. Не являются показаниями объяснения подозреваемого, данные при его задержании и изложенные в протоколе задержания.

Показания подозреваемого имеют двойственную природу, являясь, с одной стороны, источником доказательственной информации, а с другой – средством защиты его интересов [4, с.126-128]. Подозреваемый не несет ответственности ни за отказ от дачи показаний, ни за дачу ложных показаний.

Исходя из двойственной природы показаний подозреваемого, в заключении мы приходим к следующему выводу: в ходе оценки доказательств, субъект доказывания должен исходить из того, что от правильного получения и использования показаний подозреваемого прямо зависит не только осуществление эффективного доказывания по делу, но также и обеспечение прав и законных интересов подозреваемого как одного из участников производства по уголовному делу.

1. Тыныбеков С.Т. Обеспечение права на защиту подозреваемому и подозреваемому в стадии предварительного расследования. Дисс.канд. юрид. наук. Алматы, 1995.
2. Жамиева Р.М. Тактика профессиональной защиты по уголовным делам. Автореферат дисс. канд. юрид. наук. Алматы, 1999.
3. Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2016.
4. Еркінбекулы Т. Содержание и процессуальная форма показаний подозреваемого //Аубакировские чтения: Материалы международной научно-практической конференции (19 февраля 2018 г.). Алматы: Қазақстан Республикасы ІІМ Алматы академиясы. 2018.

**Т.Л. БАТАЛОВА,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского  
Гуманитарного университета профсоюзов

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ НАСЛЕДСТВЕННОГО ФОНДА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

С введением в России частного права и появлением большого числа граждан, обладающих значительным объемом имущества, имущественных прав, возникла необходимость в правовой регламентации возможности распоряжения такой собственностью при жизни на случай смерти без риска того, что наследники могут утратить наследство. Такой возможностью, давно известной в странах с рыночной экономикой, является наследственный фонд. С 1 сентября 2018 года в гражданском законодательстве, институте наследственного права, вступили в действие нормы, регламентирующие право субъектов на создание наследственного фонда [1]. Одновременно с этим возникли проблемы реализации такого права гражданами, и практика кратковременного его применения выявила ряд проблем, требующих срочного решения. Эти проблемные аспекты мы рассмотрим в данном исследовании.

В соответствии с п. 1 ст. 123.20-1 Гражданского кодекса Российской Федерации наследственным фондом признается создаваемый в предусмотренном им порядке, во исполнение завещания гражданина и на основе его имущества фонд, осуществляющий деятельность по управлению полученным в порядке наследования имуществом этого гражданина бессрочно или в течение определенного срока в соответствии с условиями управления наследственным фондом [1].

По смыслу данной нормы и ее дислокации в Гражданском кодексе Российской Федерации, законодатель признает наследственный фонд субъектом гражданских правоотношений и относит его к организационно-правовым формам юридических лиц. В связи с этим возникает необходимость в формировании целого института гражданского права, который должен включать нормы, регламентирующие порядок создания, управления, функционирования, прекращения данного субъекта, а также иные отношения, вытекающие из факта его создания.

Основанием к созданию наследственного фонда является решение гражданина, оформленное завещанием, которое вступит в законную силу после его смерти. И исполнителем этого положения завещания в соответствии с п. 2 ст. 123-20.1 Гражданского кодекса Российской Федерации назначается нотариус, ведущий наследственное дело, а в



случае неисполнения нотариусом такой обязанности, фонд создается в соответствии с решением суда по требованию душеприказчика или выгодоприобретателя наследственного фонда [1]. Устанавливая такой порядок, законодатель ограничил время создания фонда – один год с момента открытия наследственного дела.

На наш взгляд, регламентация вновь созданной правовой конструкции в гражданском праве России – наследственного фонда – имеет ряд недостатков, наличие которых может привести к ряду проблем, разрешить которые на практике уже сложно. Например, законодатель не урегулировал вопрос защиты прав пережившего супруга. Нотариусу (исполнителю воли наследодателя о создании наследственного фонда) придется решить дилемму: реализовать права пережившего супруга и выдать ему свидетельство о праве собственности на половину доли в совместном имуществе супругов, а сделать он это сможет по истечении шести месяцев с момента открытия наследства; либо в течение трех дней с момента открытия наследственного дела исполнить завещание умершего и выполнить все действия по созданию наследственного фонда, в который войдет и доля имущества пережившего супруга. Что делать нотариусу? Законодательство о нотариате тоже не регулирует эту проблему.

Статья 63.2. Основ законодательства Российской Федерации о нотариате регулирует действия нотариуса при наличии завещания, условия которого предусматривают создание наследственного фонда, однако не содержит никаких требований либо рекомендаций по спорному вопросу [2]. На лицо – коллизия норм.

Остался открытым вопрос распределения ответственности по долгам наследодателя между наследниками. Кто и как должен отвечать по его долгам? Законодатель не дает ответа на этот вопрос, как и на вопрос о порядке и объемах налогообложения. Кто должен уплачивать налоги с дохода: сам фонд или выгодоприобретатель?

Функционирование норм о наследственном фонде в том виде, в котором они присутствуют в законодательстве сегодня, может привести и к ряду других правовых коллизий. Например, отсутствие запрета на передачу фонду всех долей участия в обществах с ограниченной ответственностью в интересах выгодоприобретателей противоречит положениям федерального закона о таких обществах и требованиям законодательства о некоммерческих организациях, которые не могут быть участниками обществ с ограниченной ответственностью. Наличие требования о целевом использовании имущества может противоречить воле наследодателя о передаче определенным третьим лицам или отдельным категориям лиц из неопределенного круга всего иму-

щества наследственного фонда или его части. Одновременно с этим такое положение создаёт предпосылки для злоупотреблений, связанных с отчуждением имущества фонда, и противоречит фундаментальному правилу исполнения последней воли наследодателя.

В правовом регулировании наследственного фонда необходимо дополнить гражданское законодательство положениями, направленными на устранение возможных злоупотреблений со стороны лиц, управляющих фондом или выгодоприобретателей. Для этого необходимо устранить указанные недостатки. Во-первых, установить требования к лицам, которые могут стать управляющими наследственного фонда. Во-вторых, закрепить обязательное требование о раскрытии бенефициаров наследственного фонда. В-третьих, установить порядок использования имущества и получения доходов из наследственного фонда выгодоприобретателем, являющимся государственным или муниципальным служащим.

Решение всего комплекса обозначенных выше проблем в правовом регулировании наследственного фонда возможно, с нашей точки зрения, двумя путями: первый – признание наследственного фонда субъектом гражданских правоотношений, то есть юридическим лицом, что уже закреплено в действующем законодательстве, но требует серьезной доработки; второй – определить наследственный фонд как объект гражданских прав, то есть имущественный комплекс, управляемый в соответствии с договором доверительного управления имуществом, который довольно полно урегулирован действующим гражданским законодательством.

В обязательном порядке нужно урегулировать права наследников, имеющих обязательную долю в наследстве, в случае, если им предстоит сделать выбор: отказаться от обязательной доли и быть выгодоприобретателем фонда либо не быть таковым и претендовать на обязательную долю в наследстве, которая впоследствии может быть уменьшена судом. Гражданский кодекс Российской Федерации не содержит решения по данному вопросу.

Законодательная практика России уже имеет примеры того, как практически один и тот же блок отношений был урегулирован с точки зрения и субъекта, и объекта. Это законодательство об инвестиционных фондах (Федеральный закон от 29.11.2001 №156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»), согласно которому акционерный инвестиционный фонд является юридическим лицом, а паевой инвестиционный фонд – обособленным имущественным комплексом, состоящим из имущества, переданного в доверительное управление управляющей компании учредителем (учредителями) доверительного управления с усло-

вием объединения этого имущества с имуществом иных учредителей доверительного управления, и из имущества, полученного в процессе такого управления, доля в праве собственности на которое удостоверяется ценной бумагой, выдаваемой управляющей компанией субъектам фонда [3].

Кроме того, не урегулирован вопрос последующей судьбы наследственного имущества при невозможности формирования органов фонда в соответствии с решением завещателя. В этом случае фонд не подлежит государственной регистрации и не приобретает прав юридического лица, а значит, последняя воля наследодателя не может быть реализована.

Законодатель предоставляет большую свободу завещателю в определении задач управления фондом. Если наследодатель не предусмотрит это, то его функционирование будет затруднено. Ряд новых правовых конструкций в механизме создания, деятельности, управления наследственного фонда требует уточнения. Это вопросы взаимоотношения фонда и наследников, обеспечение баланса интересов самого фонда и наследников, получающих определенное содержание. Но ведь и сейчас применяется договор доверительного управления имуществом (ст. 1173 Гражданского кодекса Российской Федерации [1]), который может быть в полной мере применен в управлении фондом, если он будет имущественным комплексом, т.е. объектом гражданских прав, а не субъектом. Кроме того, свою волю наследодатель может определить в завещании. Поэтому представляется, что фонды должны быть не посмертные, а прижизненные, которые смогут функционировать после смерти учредителя. А для обеспечения исполнения обязательств перед кредиторами можно установить дополнительные гарантии.

По нашему мнению, сегодня отсутствует взаимосвязь соответствующих правовых норм Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующих наследственный фонд, с институтом совместной собственности супругов, в том числе с Семейным кодексом Российской Федерации. Решение наследодателя о создании наследственного фонда, на наш взгляд, в какой-то мере ограничит права наследников, в том числе и право на обязательную долю в наследстве. Ограничение целевого использования имущества также не способствует балансу интересов.

Дискуссионный вопрос, связанный с долгами наследодателя (ст. 1175 Гражданского кодекса Российской Федерации [1]). Общий принцип исполнения обязательств должен быть реализован. На кого возлагается исполнение: на фонд, наследников? Каким образом распределяется ответственность? Ответы на эти вопросы не ясны, требуют разъяснения,

толкования, устранения коллизий правовых норм. Анализ правовых норм, регулирующих особенности правового статуса наследственного фонда, позволяет сделать вывод о том, что новая форма юридического лица требует дополнительной, более расширенной регламентации. Один из вариантов – внесение необходимых изменений в федеральный закон о некоммерческих организациях [4], в том числе о контроле за деятельностью наследственных фондов со стороны уполномоченного государственного органа; о пределах ответственности управляющего; о конфиденциальности сведений; о рассмотрении споров, возникающих из соответствующих отношений. И это не исчерпывающий перечень, так как в него следует включить и вопросы об имуществе, находящемся за рубежом, и о признании иностранных официальных документов.

Таким образом, Гражданский кодекс Российской Федерации лишь частично, в самом общем виде, регулирует наследственный фонд. Резюмируя исследование, считаем, что необходима срочная доработка вновь созданного института гражданского права России. Необходимо принять специальный закон, регулирующий гражданско-правовой статус таких фондов, в том числе порядок формирования имущества фонда, права и обязанности органов управления наследственным фондом, их ответственность за исполнение возложенных на них функций, порядок выплаты и вознаграждений лицам, входящим в органы управления фонда, порядок прекращения либо реорганизации фонда, если он все-таки останется юридическим лицом, а также другие вопросы, прямо или косвенно влияющие на реализацию воли завещателя и функционирование самого наследственного фонда.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации //URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 01.09.2018).
2. Основы законодательства Российской Федерации //URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 09.09.2018).
3. Федеральный закон от 29.11.2001 года № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» //URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 15.09.2018).
4. Федеральный закон о некоммерческих организациях //URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения – 01.09.2018).

**А.Т. ВАЛИЕВА,**

аспирантка направления подготовки «Юриспруденция» Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

## **ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВА СУДОМ ЕАЭС**

За период становления Суда ЕАЭС решен комплекс организационных и правовых вопросов, связанных с функционированием международного судебного органа, приняты локальные правовые акты, обеспечивающие его деятельность.

Анализ этой деятельности показал, что в настоящее время Судом наработана практика по следующим направлениям: таможенное регулирование; антидемпинговые меры; техническое регулирование; общие принципы и правила конкуренции; транспортная политика; трудовые отношения и другие вопросы.

Рассмотрение конкретных дел по заявлениям государств-членов и по заявлениям и жалобам хозяйствующих субъектов, по заявлениям должностных лиц и сотрудников Евразийской экономической комиссии о предоставлении консультативных заключений положило начало формированию судебной практики. Несмотря на непродолжительный период деятельности, Суд сформулировал ряд важных правовых выводов, имеющих значение для единообразного применения права Евразийского экономического союза.

Наша цель – рассмотреть особенности и результативность применения права Судом ЕАЭС.

Изучение материалов показало, что за период с 2015 года по август 2018 года в Суд ЕАЭС всего поступило 34 обращения от уполномоченных на обращение в Суд субъектов:

- 16 заявлений от хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Российской Федерации;

- 1 заявление от хозяйствующего субъекта, зарегистрированного в государстве, не являющемся членом ЕАЭС – Украина;

- 13 заявлений о разъяснении положений Договора о Евразийском экономическом союзе, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (2 заявления от сотрудников и должностных лиц Евразийской экономической комиссии, 4 заявления от Евразийской экономической комиссии, 7 – от государств-членов ЕАЭС);

- 5 заявлений об обжаловании решений Коллегии Суда в Апелляционную палату Суда.

Ряд судебных решений стал предметом системных исследований специалистов в области международного права [1]. Так, в 2017 году в Суд ЕАЭС обратился гражданин Республики Казахстан Адилев Бауыржан Маратович. В соответствии с приказом Председателя Коллегии Евразийской экономической комиссии В.Б. Христенко от 4 июня 2014 года № 177/к Адилев Б.М. был назначен на должность заместителя директора Департамента технического регулирования и аккредитации Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия). Трудовой договор заключен с 4 июня 2014 года по 3 июня 2018 года [2].

В апреле 2016 года директором Департамента технического регулирования и аккредитации Комиссии был назначен гражданин Республики Казахстан.

В рамках реализации пункта 2 статьи 9 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор) и решения вопроса высвобождения должностных лиц, которыми были укомплектованы Департаменты Комиссии до вступления в силу Договора и кандидатуры которых не были представлены в Комиссию, Совет Комиссии 9 августа 2016 года принял Решение № 50 о выплате двум должностным лицам выходного пособия в размере трех должностных окладов с учетом повышающего коэффициента в случае досрочного расторжения с ними срочного трудового договора (контракта) по соглашению сторон, а также достигнута договоренность обеспечения органами власти трудоустройства высвобождаемых должностных лиц в государствах-членах, гражданами которых они являются [3].

21 сентября 2017 года представители кадровой службы Комиссии уведомили Адилева Б.М. о сокращении с 24 ноября 2017 года согласно пункту 2 статьи 9 Договора, устанавливающему, что должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства.

В своем исковом заявлении Адилев Б.М. просил разъяснить положения пункта 2 статьи 9 и абзаца пятого пункта 3 статьи 99 Договора в контексте их применимости при расторжении трудового договора с должностным лицом Комиссии, принятым на должность до вступления в силу Договора, и распространения в отношении него гарантий, установленных законодательством государства пребывания (статьей 261 Трудового кодекса Российской Федерации). При этом заявитель обращает внимание на пункт 3 статьи 99 Договора, который устанавливает, что директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

Помимо просьбы о разъяснении заявитель Адилов Б.И. поставил перед Судом вопросы о правомерности действий Комиссии по его сокращению и правомочности выполнения им своих обязанностей в должности до окончания срока действия трудового договора. Большая коллегия Суда отметила, что предметом разъяснения является не только абстрактное толкование указанных норм Договора, то есть установление их общего содержания, но и уяснение значения правовых норм применительно к конкретным обстоятельствам, возникшим в отношениях между заявителем и Комиссией, то есть толкование *in concreto*.

В рамках подготовки дела к рассмотрению членами Суда ЕАЭС были направлены запросы в адрес Комиссии, министерств иностранных дел, министерств юстиции, научно-практических центров государств-членов, Административного трибунала Международной организации труда, Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

Судом ЕАЭС, в соответствии с пунктами 46, 47, 50, 68, 69, 73, 96, 98 Статута Суда Евразийского экономического союза, статьями 72, 85 Регламента Суда Евразийского экономического союза были сделаны следующие выводы: в соответствии с положениями абзаца третьего преамбулы Договора, при учреждении Союза государства-члены руководствовались принципом суверенного равенства государств. Согласно нормам абзаца второй статьи 3 Договора данный общепризнанный принцип международного права, провозглашенный в Уставе Организации Объединенных Наций, является основой деятельности Союза [4].

Одной из форм выражения принципа суверенного равенства государств в контексте институциональной структуры Союза является принцип равной представленности государств-членов при отборе кандидатов на занятие должностей должностных лиц департаментов Комиссии.

Пункт 2 статьи 9 Договора устанавливает три правила в отношении занятия должностей должностных лиц в департаментах Комиссии:

1) должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства;

2) отбор кандидатов на занятие указанных должностей производится конкурсной комиссией ЕЭК с учетом принципа равной представленности Сторон;

3) 4 кандидатуры для участия в конкурсе на занятие указанных должностей представляются членом Совета Комиссии от соответствующей Стороны.

Отметим, что все вышеуказанные правила воплощают принцип суверенного равенства государств в рамках функционирования Союза как международной организации. В своем заключении Суд информи-

ровал, что статья 9 Договора регулирует условия и порядок занятия должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза. В абзаце третьем пункта 54 Положения о Евразийской экономической Комиссии (Приложение № 1 к Договору, далее – Положение о Комиссии) установлено, что прием на работу должностных лиц Комиссии осуществляется в соответствии со статьей 9 Договора, пункт 2 которой закрепляет требование конкурсного отбора с учетом принципа равной представленности государств-членов. Согласно положениям подпункта 16 пункта 2 статьи 12 Договора, полномочием утверждения параметров представленности должностных лиц из числа граждан государств-членов в органах Союза наделяется Высший Евразийский экономический совет. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 10 октября 2014 года № 80 «Об утверждении параметров представленности должностных лиц из числа граждан государств-членов Евразийского экономического союза в департаментах Евразийской экономической комиссии» утверждена представленность директоров департаментов и заместителей директоров департаментов Комиссии в равном количестве от каждого из государств-членов Союза. Во исполнение Решения Высшего совета Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 февраля 2016 года № 1 «Об утверждении перечня, штатной численности департаментов Евразийской экономической комиссии и распределении их между членами Коллегии Евразийской экономической комиссии» утвержден перечень департаментов Комиссии в количестве 25 департаментов и представленность каждого государства-члена пятью должностями директоров департаментов и тринадцатью должностями заместителей директоров департаментов, чем обеспечивается равная представленность по всем категориям должностных лиц.

Таким образом, правом Союза провозглашается и гарантируется равная представленность должностных лиц из числа граждан государств-членов Союза в департаментах Комиссии. Положения приведенных правовых актов Союза дают основания констатировать, что принцип суверенного равенства государств и его институциональное выражение, принцип равной представленности, реализованы в праве Союза.

Необходимо отметить, что коллегия Суда акцентировала внимание на первом предложении пункта 2 статьи 9 Договора, согласно которому должностные лица департамента Комиссии не могут быть гражданами одного и того же государства. Абзац четвертый статьи 2 Договора определяет понятие «должностные лица» следующим образом: это граждане государств-членов, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии и заместителей директоров департаментов



Комиссии, а также руководителя Секретариата Суда, заместителей руководителя Секретариата Суда и советников судей Суда. Следовательно, Договор называет должностными лицами Комиссии лиц, назначенных на должности директоров и заместителей директоров департаментов. Системный анализ положений пункта 2 статьи 9 Договора, в том числе первого предложения данного пункта, дает основания полагать, что область применения изложенных в нем правил является основой (обязательным условием) формирования штата департаментов и проведения процедуры конкурсного отбора кандидатов на занятие должностей должностных лиц. Данный вывод учитывает правовую позицию Большой коллегии Суда, изложенную в пункте 1 Консультативного заключения от 12 сентября 2017 года, согласно которой пункт 2 статьи 9 Договора регламентирует порядок отбора кандидатов на занятие должностей должностных лиц департаментов Комиссии.

Основываясь на изложенном, можно сделать вывод о том, что положения первого предложения пункта 2 статьи 9 Договора не допускают занятие должностей директора и его заместителя в департаменте Комиссии гражданами одного и того же государства-члена. Пункт 2 статьи 9 Договора содержит не только требование к должностным лицам Комиссии, но и указание на то, что это требование должно, прежде всего, реализовываться при работе конкурсной комиссии. Прежде чем рекомендовать назначить на должность директора и/или заместителя директора определенное лицо конкурсная комиссия обязана проверить, не приведет ли назначение такого лица к нарушению требований пункта 2 статьи 9 Договора.

Между тем, системный анализ статей 9 и 99 Договора позволяют сделать следующие выводы: статья 9 Договора относится к разделу III «Органы Союза», носит общий характер и должна регулировать отношения, которые могут возникнуть (или возникли) после вступления Договора в силу (после 1 января 2015 года). Правоотношения, возникшие до вступления Договора в силу (до 1 января 2015 года), нуждались в особом режиме регулирования и в особом волеизъявлении государств-членов Союза, что и получило свое разрешение в разделе «Переходные положения». Статья 99 Договора относится именно к разделу XXVII Договора – «Переходные положения», имеет совершенно определенное, конкретное содержание, касающееся уже существовавших до вступления Договора в силу правоотношений. В соответствии с абзацами третьим и пятым пункта 3 статьи 99 Договора Комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, осуществляет свою деятельность в соответствии с Договором, а директора и заместители 6 директоров департаментов,

трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах [5].

Следовательно, объявляя конкурс на замещение вакантных должностей в соответствии с Положением о конкурсной комиссии по отбору кандидатов на замещение должностей должностных лиц в департаментах Евразийской экономической комиссии, утвержденным Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 12 ноября 2014 года № 99, по представленным членами Совета Комиссии кандидатурам Комиссией должен проверяться факт соответствия условий проведения конкурса Договору.

Евразийская экономическая комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, осуществляет свою деятельность в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года с даты вступления последнего в силу. Большая коллегия Суда констатирует, что Комиссия, учрежденная в соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства, продолжила свою деятельность с 1 января 2015 года как постоянно действующий регулирующий орган Союза. При этом правовая основа ее деятельности была изменена: с указанной даты Комиссия продолжила функционировать на основании Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. В свете изменения договорно-правовой базы деятельности Комиссии изменились статус и порядок занятия должностей директоров и заместителей директоров департаментов Комиссии.

В соответствии со статьей 27 Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года персонал департаментов Комиссии, включая директоров департаментов Комиссии и их заместителей, состоял из сотрудников, однако абзац четвертый статьи 2 Договора относит директоров департаментов Комиссии и их заместителей к числу должностных лиц. Изменение правового статуса директоров департаментов Комиссии и их заместителей потребовало установление новой структуры и штатной численности, а также порядка занятия данных должностей. Пункт 3 статьи 99 Договора разрешает вопрос о взаимосогласовании различных правовых режимов, регулирующих положение директоров департаментов Комиссии и их заместителей при изменении договорно-правовой основы деятельности Комиссии и преследует цели установления институциональной и кадровой преемственности евразийской интеграции. Преемственность работы директоров департаментов Комиссии и их заместителей обеспечивается используемой в

абзаце пятом пункта 3 статьи 99 Договора формулировкой «продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах». Исходя из основ трудового права, выполнение работником трудовых обязанностей предполагает наличие трудовых отношений между ним и работодателем, а также наличие соглашения о личном выполнении работником своей трудовой функции.

Применение этого подхода для разъяснения положений абзаца пятого пункта 3 статьи 99 Договора позволило сделать вывод, что с даты вступления в силу Договора (с 1 января 2015 года) трудовые отношения между директорами и заместителями директоров департаментов (работниками), с одной стороны, и Комиссией (работодателем), с другой стороны, в соответствии с договорами, заключенными до 1 января 2015 года, продолжают до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах. Заключением Большой коллегии Суда установлено, что в абзаце пятом пункта 3 статьи 99 Договора государства-члены Союза согласились, что с даты вступления в силу Договора лица, назначенные на должности директоров департаментов Комиссии и их заместителей, с которыми трудовые договоры заключены до даты вступления Договора в силу (до 1 января 2015 года), с этой даты приобретают статус должностных лиц Комиссии и занимают данные должности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах.

Таким образом, относительно обращения заявителя Адилова Б.М. за разъяснением, касающимся сокращения штата, сохраняют актуальность выводы, изложенные в Консультативном заключении Суда ЕАЭС от 12 сентября 2017 года:

– сокращение численности или должностей (штата) является дискрецией организации, обусловленной экономической целесообразностью или эффективностью найма персонала;

– вместе с тем, дискреция организации имеет свои пределы, обусловленные критериями обоснованности, объективности, законности, недискриминации, стабильности, предоставления необходимого уровня гарантий и адекватных средств правовой защиты сокращаемым (высвобождаемым) международным служащим.

Изменение штатной численности и структуры департаментов может осуществляться органом Союза, наделенным правом Союза на утверждение и изменение структуры департаментов Комиссии и их штатной численности.

Согласно пункту 43 Положения о гарантиях, привилегиях и иммунитетах, трудовые отношения членов Коллегии Комиссии, судей Суда, должностных лиц и сотрудников регулируются законодательством

государства пребывания с учетом норм Положения. В Консультативном заключении Суда ЕАЭС от 12 сентября 2017 года указано, что в связи с тем, что отсылка к национальному законодательству содержится в самом Договоре, нормы которого регламентируют основания возникновения и изменения трудовых отношений с участием международных служащих Комиссии, специфику их трудовых функций и объем специальной правосубъектности (статьи 9, 99 Договора, пункт 54 и др. Положения о Комиссии), нормы законодательства государства пребывания Комиссии как органа Союза применяются к тем элементам трудового статуса международных служащих Комиссии, которые не урегулированы правом Союза.

Руководствуясь данной правовой позицией, членами Большой коллегии Суда принято решение, что по общему правилу, социальные гарантии, установленные трудовым законодательством государства пребывания Комиссии, применяются в том объеме, в котором это допускается правом Союза, регулирующим трудовые отношения в органах Союза.

Данные сведения свидетельствуют, что международно-правовой статус Союза предполагает самостоятельное регулирование Союзом взаимоотношений с собственным персоналом. В силу этого учредительный договор Союза выступает как основополагающий правовой акт в регулировании его внутренней организации. Составной частью такого регулирования должна являться регламентация трудовых правоотношений в органах Союза. С учетом общепризнанной международной практики, а также имеющегося опыта регулирования трудовых отношений в органах управления интеграцией, комплексным решением проблем правового регулирования трудовых отношений в органах Союза может стать разработка и принятие в рамках работы по совершенствованию права Союза правового акта, более широко регламентирующего различные аспекты труда и социального обеспечения международных служащих в органах Союза с учетом необходимости обеспечения их независимости, а также надлежащей социальной и правовой защищенности.

В консультативных заключениях от 3 июня 2016 года и 12 сентября 2017 года отмечена необходимость развития норм трудового права Союза, принятие внутренних положений (правил) о персонале в рамках Союза, последовательный уход от регулирования внутренних вопросов организации национальным правом.

Свое особое мнение, по данному консультативному заключению в соответствии с пунктом 1 статьи 79 Регламента Суда Евразийского экономического союза, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101, заявила судья Суда ЕАЭС Нешатаева Т.Н.

Так, по мнению Нешатаевой Т.Н. по данному делу Суду следовало разъяснить соотношение статей 9 и 99 Договора, а также пункта 43 Положения о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в Евразийском экономическом союзе (приложение № 32 к Договору) в контексте применимости статьи 9 и статьи 99 Договора при расторжении трудового договора с должностным лицом Комиссии, принятым на должность до вступления в силу Договора, и о распространении в отношении него гарантий, установленных законодательством государства пребывания.

Также в особом мнении указано, что разъяснению подлежат указанные положения Договора на предмет возможности продолжения исполнения возложенных обязанностей в случае назначения на должность иного лица с учетом как особенностей статуса Союза (как наднациональной международной организации) так и статуса международных служащих Союза.

Позиция судьи Нешатаевой Т.Н. по данному вопросу заключается в том, что применение абзаца 4 пункта 3 статьи 99 Договора (директора и заместители директоров департаментов, трудовые договоры с которыми заключены до вступления в силу настоящего Договора, продолжают выполнять возложенные на них обязанности до истечения сроков, предусмотренных в трудовых договорах) не предполагает нарушения требований пункта 2 статьи 9 Договора (должностные лица департаментов Комиссии не могут быть гражданами одного государства) при решении вопроса о занятии должностей в структурных подразделениях постоянно действующих органов Союза.

Обобщая сказанное, отметим, что основной задачей Суда ЕАЭС является обеспечение единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора, международных Договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза. Рассмотрение дел о разъяснении осуществляется на основе принципов коллегиальности и независимости судей Суда ЕАЭС и имеет рекомендательный характер.

Принципы и подходы к гармонизации действующих законодательств государств-членов и органов Союза Договора в сфере трудового законодательства определяются международным договором в рамках Союза.

Становление права Евразийского экономического союза – результат многолетнего исторического развития общественных отношений между государствами. Хочется надеяться, что у права Евразийского экономического союза есть реальное будущее, и оно займет достойное место в правовой системе преобразующихся государств-членов.

1. Бюллетень суда Евразийского экономического союза 2016-2017 годы. Минск: Суд ЕАЭС, 2017.
2. Сайт Евразийской экономической комиссии //URL: <https://www.evrazes.com> (дата обращения – 15.11.2018).
3. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года. Минск: Амалфея, 2015.
4. Регламент Суда Евразийского экономического союза (утвержден Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 101) //URL: <https://www.evrazes.com> (дата обращения – 15.11.2018).
5. Статут Суда Евразийского экономического союза. Приложение №2 к Договору о Евразийском экономическом союзе //URL: <https://www.evrazes.com> (дата обращения – 15.11.2018).

**Г.Н. ВАРДАЕВ,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук

## **СВОБОДА ЛИЧНОСТИ КАК ОБЪЕКТ ВОЗДЕЙСТВИЯ УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ**

В рамках данной статьи мы попытаемся проанализировать сложившееся концептуальное отношение (исходящее из демократизации основных устоев общественной жизни, тенденции гуманизации и большей дифференциации исполнения наказания, расширяющейся интеграции Казахстана в международном сообществе и признания его многих основополагающих международных документов в сфере уголовной политики) к сущности и содержанию понятия свободы в контексте уголовного наказания в Республике Казахстан.

В философской литературе отмечают, что понятие сущности родственно понятию содержания, но не тождественно ему. Если содержание представляет собой совокупность всех элементов и процессов, образующих данный предмет, то сущность – это главная, внутренняя, относительно устойчивая сторона предмета (или совокупность его сторон и отношений). Сущность определяет природу предмета, из нее вытекают все остальные стороны и признаки [1, с.414].

Понятие и содержание человеческой свободы в различных областях гуманитарного познания, хотя и имеют общую философскую платформу, но не совпадают. С позиции социологии под свободой подразумевается степень социальной автономии (самостоятельности) субъекта (личности), возможность и полнота удовлетворения потребностей, развития способностей, наличие разного рода прав и их гарантированность [2, с.289].

Свобода в социологическом плане может удовлетворяться только в отношениях между людьми и их объединениями. Ограничения неза-

висимости проявляются в сужении возможности общения осужденного с определенным кругом лиц, а также в необходимости соотносить свои акты поведения с требованиями режима, подчиняться работникам исправительных учреждений. В местах лишения свободы по сравнению с жизнью в условиях свободного общежития имеет место наибольшая зависимость осужденных. Правила режима лишения свободы, весь уклад жизни осужденного построены на том, чтобы поставить его в определенные рамки поведения, через реализацию которых и должны достигаться цели наказания.

Опираясь на социологию, правовая наука разрабатывает свою концепцию свободы личности, ставя во главу угла сознание, волю субъекта. Интересующий нас аспект исследуемой категории – это свобода как объект воздействия уголовного наказания вообще, и в частности – лишения свободы.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением И.В. Упорова о том, что «признание фундаментальности свободы и значительный объем правоограничений осужденных к лишению свободы в настоящее время не соответствуют степени разработанности правовых институтов, связанных с этим благом» [3, с.8].

Понятие «свобода» не получило разъяснения ни в одном нормативно-правовом акте Российской Федерации и Республики Казахстан, хотя принципы назначения и процедурный порядок исполнения наказания в виде лишения свободы регламентируются подробно. Поскольку в законе нет четкого определения содержания этого вида наказания, постольку в науке, и, особенно при практическом его исполнении, оно будет пониматься неоднозначно.

По этому вопросу в юридической литературе существует многообразие мнений. В самой общей форме лишение свободы определяется чаще как наказание, сочетающее в себе задачи кары и воспитания виновного в совершении преступления путем изоляции его на определенный в приговоре срок. Большинство ученых считает именно изоляцию от общества главным в содержании лишения свободы, отмечая, что иные ограничения объективно вытекают из факта изоляции.

Определяя статус осужденных, необходимо указать, что основания ограничения прав и свобод граждан в России и Казахстане устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Казахстан, уголовным и уголовно-исполнительным законодательством этих стран.

Признавая правильность и важность исходных позиций закона в отношении правового статуса осужденных, следует все же отметить, что в нем прямо и однозначно не отражены конституционные и другие

важные для жизни человека права и свободы, которые в той или иной мере сохраняются за осужденными и в которых он ограничивается некоторым исключением (основные права осужденных, права осужденных на личную безопасность, обеспечение свободы совести осужденных и некоторые другие).

Любое наказание – это определенный объем правоограничений, а наказание в виде лишения свободы – «предельный эталон» этих ограничений, затрагивающий самые различные сферы свободы личности. Естественно, для того чтобы уяснить отдельные права осужденных, необходимо провести в ряде случаев достаточно сложный анализ нормативно-правовых актов различных отраслей права. Какие же именно ограничения претерпевает лишенный свободы?

Определяя статус осужденных, необходимо указать, что ограничения прав и свобод граждан устанавливаются Конституцией Республики Казахстан. Так, в пункте 3 статьи 33 Конституции установлено ограничение ряда прав граждан, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы. Они не имеют права избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме.

Ограничения прав и свобод осужденных могут устанавливаться Уголовным кодексом. Согласно части первой статьи 38 Уголовного кодекса, наказание является мерой принуждения и заключается в предусмотренных Уголовным кодексом Республики Казахстан лишении или ограничении прав и свобод этого лица. В соответствии с этим определением в нормах Уголовного кодекса, устанавливающих конкретные виды наказаний, закрепляется их содержание, представляющее не что иное, как комплекс ограничений прав и свобод гражданина.

Ограничения общегражданских прав и свобод осужденных устанавливаются также Уголовно-исполнительным кодексом, поскольку последний конкретизирует уголовно-правовое содержание наказания и устанавливает принудительный порядок его исполнения (отбывания), в процессе которых дополнительно ограничиваются права и свободы гражданина.

Действующее уголовно-исполнительное законодательство содержит особую формулу правового положения лиц, осужденных к наказаниям (связанным с мерами исправительного воздействия) и отбывающих эти наказания. Уяснение содержания правового положения осужденных, реально отбывающих наказание, и его принципов имеет не только научный, но и практический смысл.

Во второй главе Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан закреплены общие принципы определения правового поло-



жения осужденных, их субъективные права и юридические обязанности. Два важнейших принципа нашли отражение в пунктах 1 и 2 статьи 8, где впервые в законе закреплены принципы уважения и охраны прав, свобод и законных интересов осужденных. Законодателем предусмотрены общие требования к установлению ограничений прав и свобод гражданина и человека, в соответствии с которыми осужденные имеют права и несут обязанности граждан Республики Казахстан с ограничениями, устанавливаемыми Конституцией, Уголовным кодексом, Уголовно-исполнительным кодексом и иными законами, исходя их порядка и условий исполнения конкретного вида наказания. В отличие от положений статьи 8 ранее действовавшего Исправительно-трудового кодекса Казахской ССР в Уголовно-исполнительном кодексе Республики Казахстан не предусмотрена возможность установления ограничений прав и свобод, вытекающих из приговора суда и режима пребывания наказания. То есть изменился общий подход к закреплению правового положения осужденных, и в Уголовно-исполнительном кодексе точно раскрыли его сущность.

Во-первых, в соответствии со смыслом пункта 2 статьи 8 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан не могут устанавливаться ограничения прав и свобод гражданина нормативными, правовыми, в том числе ведомственными, актами.

Во-вторых, ограничения общегражданских прав осужденных не могут устанавливаться актами местных представительных органов – решениями маслихатов, решениями и распоряжениями акимов. Не правомочны вводить такие ограничения и органы местного самоуправления.

В-третьих, ограничения могут устанавливаться в интересах обеспечения строго определенного круга социально-политических ценностей, например, защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, нравственности и здоровья населения.

Эти основания ограничений прав и свобод базируются на положениях пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, ряда международных актов.

Анализ всех составляющих понятия «свобода» в соответствующих разделах Конституций России и Казахстана показывает, что перечень основных конституционных свобод значителен и гораздо шире содержания свободы, вытекающего из рассматриваемого понятия «лишение свободы» в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве.

В научном мире есть ряд достаточно аргументированных позиций и исследований, подтверждающих особую значимость того или иного блага для осужденных, но мы считаем, что в русле обозначенной общей проблемы важен не рейтинг свобод, которых лишен осужденный

или в которых ограничен, а позиция в целом к сущности и связанной с ней необходимостью и рациональностью этих ограничений, конституционности их применения.

Кроме того, термин «лишение свободы», используемый законодателем с 60-х годов прошлого века в контексте уголовного наказания, не соответствует своему содержанию и поэтому в законодательстве должен употребляться с большими оговорками.

«Неудобность» термина не остановила законодателя от употребления «свободы» в рамках одного закона применительно к относительно новому виду наказания – «ограничение свободы».

Емкость и многозначность категории «свобода» в данном случае создает те же трудности в определении сущности и содержания наказания в виде ограничения свободы, как и в виде лишения свободы. Если осужденные к ограничению свободы ущемлены, как и лица, лишённые свободы, в таких конституционных правах, как свобода перемещения и свобода выбора места жительства, то какой смысл вкладывается в понятие «изоляция» и фразу «вид уголовного наказания, заключающийся в содержании осужденного в специальном учреждении без изоляции от общества»?

Кроме того, использование понятия «свобода» применительно к двум основным видам наказания в одном законе предполагает их обязательное корреспондирование. При едином смысле «свободы» логично возникает вопрос соотношения ее «ограничения» и «лишения». Лексическое значение первого сводится к «удержанию кого-либо в определенных границах», лишение же означает «отнятие у кого-либо чего-либо». Рассматривая связь «ограничения» и «лишения» как взаимосвязь части и целого, мы должны полагать, что «ограничение свободы» означает частичное лишение некой свободы, а наказание в виде лишения свободы предполагает абсолютное ее лишение.

И в первом, и во втором случаях явно проявляют себя «издержки» логико-методологического характера, вытекающие из употребляемого в законе понятия свободы.

Любой термин, дефиниция всегда страдают определенной недостаточностью и поэтому условны. Признавая это, мы, тем не менее, считаем, что обращение с такой категорией, как «свобода» в гражданском обществе должно быть весьма взвешенным. Декларировать первостепенную ценность свободы человека и одновременно использовать термин «свобода» в контексте уголовного наказания в виде «лишения свободы» нам видится не просто некорректным, а даже наносящим вред, так как это девальвирует рассматриваемое явление в общественном сознании.

Термину «лишение свободы» предпочтительней «частичная изоляция от общества». Предполагаемая формулировка применительно к конкретному виду наказания, на наш взгляд, в большей мере будет соответствовать его содержанию, или, по крайней мере, востребует меньше оговорок в связи с ее использованием в законодательстве. Определяя данный вид наказания как «частичную изоляцию от общества», мы отражаем в дефиниции сущностную сторону явления, а в определении места отбывания наказания (в нашем случае это определяется указанным видом исправительного учреждения) «наполняем» его содержательную часть.

Таким образом, сущность наказания характеризуется социальными свойствами, а содержание – правовыми. Акцентируя внимание на социальном «качестве» этого наказания, мы должны отметить, что самой природе лишения свободы присуще противоречие, поскольку:

– желая максимально приспособить человека к жизни в нормальных условиях общества, его в то же время вынуждены изолировать от общества;

– желая искоренить в сознании преступника вредные представления и привычки, его, однако, помещают в среду, где отрицательное влияние в этом плане наиболее вредно;

– способность человека к активной полезной деятельности необходима для окончательного отрыва от преступного образа жизни, между тем, лишение свободы лишает человека значительной части самостоятельности.

В виду чрезвычайной смысловой нагрузки и социальной значимости используемого в законодательстве термина «свобода» предлагается отказаться от его употребления в контексте дефиниции наказания в виде лишения свободы, заменив термином «частичная изоляция от общества».

---

1. Философский словарь /Под ред. И.Т. Фролова. М.: Политиздат, 1991.

2. Краткий словарь по социологии /Под ред. Д.М. Гвишиани, Н.И. Лапина. М.: Политиздат, 1988.

3. Упоров И.В. Содержание свободы в уголовном наказании в виде лишения свободы. //Проблемы совершенствования уголовного ответственности и наказания: Сборник научных трудов. М., 1994.

**О.В. ВЕРБОВАЯ,**

профессор кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, доктор юридических наук

## **ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ТРЕНДОВ СОВРЕМЕННОСТИ**

Происходящие в мире кардинальные изменения бросают Казахстану новые вызовы и требуют соответствующей и своевременной реакции государства. Существующие на глобальном уровне тенденции оказывают, и в среднесрочной перспективе будут оказывать, непосредственное влияние на Казахстан и развитие национального законодательства, чем и определяется актуальность темы исследования.

Целью настоящей статьи является анализ влияния сформировавшихся глобальных мегатрендов и тенденций на развитие правовой системы Казахстана и выделение приоритетов развития национального законодательства в их контексте.

15 февраля 2018 года Указом Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева № 636 был утвержден Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года [1]. Данный стратегический документ запустил процессы *Третьей модернизации страны*, объявленные Главой государства в 2017 году, и поставил задачи по ускоренному качественному экономическому росту и повышению уровня жизни в стране. Следует отметить, что из всего многообразия глобальных мегатрендов, актуальных для Казахстана, разработчиками были выбраны пять ключевых групп: социальные, технологические, экономические, экологические и политические, также определены системные реформы.

Одна из системных реформ «*Правовое государство без коррупции*» направлена на создание благоприятного инвестиционного и делового климата за счет неукоснительного соблюдения законов, активного применения передовых превентивных механизмов противодействия коррупции, формирования правовой культуры граждан. В результате ее реализации к 2025 году ожидаются следующие принципиальные изменения для Казахстана:

– от законотворчества – к неукоснительному соблюдению законов и надлежащей правоприменительной практике;

– от неуверенности в гарантиях правовой защиты – к высокому уровню доверия к институтам государственной власти, независимой и справедливой судебной системе;

– от наказания – к недопущению возможности коррупционных деяний;

– от толерантности к правонарушениям – к «нулевой» терпимости, особенно к коррупционным деяниям, к повышению правовой культуры и правосознания граждан [1].

Представители бизнес-сообщества, отечественные и международные эксперты для ускоренного экономического роста и повышения качества жизни единодушно выделяют как главные приоритеты в правовом развитии Казахстана до 2025 года обеспечение верховенства права, что гарантирует соблюдение закона, недопущение коррупции и высокий уровень правовой культуры в обществе.

В рамках данной реформы приоритетным должно стать совершенствование национального законодательства и поддержка его высокого качества, улучшение механизмов защиты прав граждан и усиление независимости судебной системы. Реализация указанных приоритетов поднимет уровень доверия общества к государственным институтам и приблизит систему правовой защиты в Казахстане к международным стандартам. Таковы предполагаются ожидания от принятой Стратегии-2025.

Прежде всего, и мы разделяем такой подход, следует обеспечить стабильность законов и в то же время предсказуемость изменений и нововведений в законодательстве. К примеру, только за первый год действия принятых в 2014 году новых Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Республики Казахстан возникла потребность в поправках в общей сложности по 149 позициям, из них 22 поправки – в Уголовный кодекс Республики Казахстан, остальные – в Уголовно-процессуальный кодекс и Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях.

При этом значительная часть поправок была связана с необходимостью устранения возникших противоречий, пробелов и корректировки положений принятых кодексов. Это актуализирует необходимость более взвешенного подхода к реформированию законодательства, безусловно-го учета при этом доктринальных основ права и широком вовлечении в законотворческий процесс ученых [2, с.571].

Для обеспечения стабильности законодательства необходимо ограничить максимальную частоту обновления правовых актов, в особенности, непосредственно регламентирующих повседневную деятельность населения и бизнеса. Мы разделяем позицию, что внесение изменений в законодательство допустимо осуществлять только после проведения мониторинга результатов правоприменения нормативных правовых актов. Без такого мониторинга решить задачу стабильности национального законодательства не получится.

Сегодня тренд глобальной юриспруденции – не состязательность, а восстановительное правосудие по гражданским делам и по нетяжким уголовным преступлениям. В этой связи в Казахстане закладывается новый формат (язык) судебных актов. Он стал более понятным и структурированным. Судьи после вынесения своего решения стали его разъяснять участникам судебного процесса на доступном языке, чтобы население больше понимало правосудие. А понимание означает доверие. В результате вдвое снизилось количество обжалований по уголовным и административным делам.

Как справедливо отмечается в литературе, «влияние, оказываемое приговором суда на общество, основано на том, что на определенном уровне развития общественных отношений вырабатывается тенденция к растущему соответствию между идеалом правосудия и общественными отношениями, к адекватности юридических норм и действий со стороны органов, призванных отправлять правосудие» [3, с.190].

Анализ судебной практики свидетельствует, что требуют дальнейшего совершенствования нормы о конфискации имущества как конфискации только преступно нажитого имущества за уголовные правонарушения. Определенную озабоченность вызывает и сама практика применения конфискации, которая нуждается в более четких критериях доказательств приобретения имущества преступным путем. Это существенно снизит риски защиты права собственности, в том числе от рейдерских захватов и оказания незаконного давления посредством незаконного вовлечения лиц в орбиту уголовного судопроизводства.

Законотворческому процессу должно предшествовать обобщение и тщательный анализ практики применения ареста имущества и других мер процессуального принуждения, затрагивающих имущественные права в уголовном процессе, в том числе за экономические и должностные правонарушения, с целью недопущения их избыточного применения.

Следуя международно-правовым стандартам, необходимо продолжить расширение сферы применения уголовных наказаний, не связанных с изоляцией от общества. В частности, это возможно обеспечить за счет дальнейшего расширения сферы применения кратных штрафов за совершение экономических и должностных преступлений. Наряду с этим, в целях более широкого применения штрафа за иные уголовные правонарушения требуют пересмотра в сторону снижения его нижние пределы, а также введение штрафов ниже низшего предела.

Одна из инициатив Стратегического плана направлена на дальнейшую гуманизацию уголовного и административно-деликтного законодательства. Подчеркнем, что гуманизация законодательства осуществляется последовательно на протяжении последнего десятилетия. В этой

связи полагаем, что существенные резервы в рамках дальнейшей гуманизации уголовного законодательства имеются, прежде всего, в сфере экономических составов уголовных правонарушений (налоговых, таможенных и др.), имеющих невысокую степень общественной опасности. Для этого необходимо, в частности, пересмотреть критерии классификации ущерба от совершения таких деяний, исключить отдельные квалифицирующие признаки, учитывая при этом возможные риски для состояния законности и правопорядка в данной сфере.

С гуманизацией уголовного законодательства связано также дальнейшее развитие поощрительных норм уголовного права, в том числе регламентирующих институты условно-досрочного освобождения и замены наказания более мягким. Кроме того, на доктринальном уровне требуют более четкого формулирования критерии, позволяющие со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, во избежание возможности произвольной интерпретации закона. В связи с введением в уголовное законодательство двухчленной классификации уголовных правонарушений необходимо выработать научные подходы по разграничению преступлений, уголовных проступков и административных правонарушений. На сегодняшний день такая проблема имеет место. Решить ее можно путем разработки принципов криминализации деяний — как научно обоснованные и сознательно применяемые общие правила оценки допустимости и целесообразности уголовно-правовой новеллы, устанавливающей или изменяющей ответственность за конкретный вид деяний.

Еще одним ключевым приоритетом стала модернизация сферы государственной службы с учетом мировых тенденций ее развития. Становление системы государственной службы в Республике Казахстан свидетельствует о поэтапной профессионализации государственного аппарата. На сегодняшний день в стране создана собственная модель государственной службы, которая сочетает в себе достижения мирового опыта и специфику отечественной системы государственного управления. Сформированный профессиональный государственный аппарат в целом отвечает передовым международным стандартам.

Концепцией новой модели государственной службы также предусмотрена модернизация самого понятия «государственной службы» как синонима «служения нации». Особо следует отметить изменения в системе отбора кандидатов на государственную службу, основанной на принципах меритократии. Впервые введена конкурсная основа поступления на государственную службу, включающая в себя тестирование и собеседование. Это способствует повышению профессионализма государственной службы и обеспечивает конкуренцию кандидатов при назначении. Также усо-

вершенствована система обучения государственных служащих и повышения их квалификации.

Еще один аспект реформирования государственной службы касается социальной сферы. Мировая практика выстраивания карьерной модели показывает, что надо не только повышать требования к государственным служащим, но и необходимо усиливать уровень их социальной защиты. Поэтому в настоящее время в Казахстане вырабатываются меры по улучшению социального обеспечения госслужащих. Речь идет о предоставлении льгот при приобретении жилья и назначении пенсий, обеспечении местами в детских садах, создании условий для оздоровления в регионах.

Таким образом, проводимые Казахстаном реформы по внедрению принципов меритократии, компетентностного подхода, новой системы оплаты труда соответствуют передовым международным практикам.

Вместе с тем экспертами отмечается, чтобы вывести казахстанский государственный аппарат на новый, стратегически-инновационный уровень, необходимо подключение к ряду современных мировых трендов развития государственной службы. Это следующие тренды:

1. *Лидерство* как ключевой фактор построения инновационной и эффективной команды либо организации. Наличие лидерских качеств у первого руководителя позволяют реализовать совокупный потенциал организации, выводят ее на новый уровень с получением наилучших результатов.

Лидер ведет людей за собой благодаря личному авторитету, строит систему неформальных, межличностных отношений, вдохновляет, убеждает и мотивирует последователей, строит отношения на основе доверия, изменяет, развивает и совершенствует людей, имеет стратегическое видение и дальние перспективы, концентрируется на достижении результатов и создании конкретных ценностей, ищет инновационные решения, поощряет экспериментирование.

В современной теории и практике развитых стран подчеркивается важность так называемого трансформационного лидерства, когда лидер работает вместе с сотрудниками для определения необходимых перемен, формирует соответствующие видение и стратегию и реализует перемены совместно с подчиненными.

2. Развитие так называемых *гибких навыков* (soft skills), таких как эмоциональный интеллект, социальный интеллект, коммуникативные способности, умение работать с людьми, адаптивность, позитивный настрой. Гибкие навыки не зависят от уровня профессиональных знаний и позволяют человеку продуктивно работать в социальной среде. Наличие у работников именно таких навыков является весьма востребованным в условиях продолжающегося технологического прогресса.



Организация экономического сотрудничества и развития уже определяет их как критически важный фактор трудоустройства в условиях современного рынка труда, развитых технологий и нарастающей конкуренции с искусственным интеллектом.

3. *Централизация вспомогательных служб* в целях обеспечения компактности государственного аппарата. В частности, передача функций вспомогательных, обеспечивающих служб (кадровые, закупочные и др.) на централизованное исполнение специализированным организациям. Подобный подход позволяет сократить численность служащих в государственных органах и высвободить средства на развитие государственного аппарата.

4. *Проектный менеджмент*. Проект – это совокупность работ отдельного сотрудника или команды по достижению конечной цели, создание конкретного продукта. Основное преимущество проектного управления – структуризация и оптимизация бизнес-процессов, экономия ресурсов, обеспечение прозрачности за счет командной работы, достижение конкретных целей через четкое планирование, персонификацию ответственности за достижение конечных результатов и эффективное межведомственное взаимодействие. Проектный менеджмент строго ограничивает как период исполнения работы, так и необходимые ресурсы, ориентирован на достижение результата [4, с.29-31].

Подключение к обозначенным выше и иным современным мировым трендам развития государственной службы, как мы полагаем, выведет казахстанский государственный аппарат на новый, стратегически-инновационный уровень.

Таким образом, на основании проведенного исследования мы выделили отдельные приоритеты развития национального законодательства в контексте влияния сформировавшихся глобальных мегатрендов и тенденций на развитие правовой системы Казахстана. При этом реализация задач по совершенствованию национального законодательства в условиях разумного сочетания глобализации и национального (государственного) суверенитета возможна только при условии формирования у граждан страны высокого уровня правовой культуры, предполагающего знание, понимание и неукоснительное соблюдение законов.

---

1. Указ Президента Республики Казахстан № 636 от 15 февраля 2018 года «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года» //URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения – 12.10.2018).

2. Вербовая О.В. Развитие национального уголовного права в контексте диалога правовых культур //Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские научные чтения. СПб.: СПбГУП, 2018. С.570-571.

3. Бунина А.В. Приговор суда как акт правосудия. Его свойства: дис... канд. юрид. наук. Оренбург, 2005.
4. Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан //URL: <http://www.akorda.kz> (дата обращения – 26.09.2018).

**Л.П. ЗАКИРЬЕНОК,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского  
Гуманитарного университета профсоюзов

## **О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ДОСТУП К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ**

В создании института государственной службы, соответствующего современным требованиям, в системе исходных начал организации и прохождения самой государственной службы, а тем более поступления на нее, имеют особое значение их теоретическое обоснование, законодательное закрепление и совершенствование. Поэтому наряду с выбором и обоснованием концепции государственной службы должны быть надлежащим образом проработаны и принципы поступления на государственную службу. Государственная служба организуется и функционирует на основе определенных принципов, которые закреплены в законодательстве, и именно они выступают главными ориентирами при обеспечении права граждан на доступ к государственной службе. Различные аспекты государственной службы, в том числе вопросы реализации права доступа на неё, – это темы, которые никогда не потеряют своей актуальности.

Цель данной статьи – рассмотреть особенности интерпретации права граждан на равный доступ к государственной службе и условий реализации этого права в разных государствах. Особое внимание будет уделено аспектам этого права в России и Казахстане.

Как справедливо замечает профессор М.В. Баглай, равный доступ граждан к государственной службе – это демократическое право, очень важное для предотвращения бюрократизации государственного аппарата и превращения его в самодовлеющую силу, оторванную от народа. Он призван обеспечить нормальную сменяемость и обновление чиновничества, не допустить его превращение в касту [1, с.257]. Кроме того, через механизмы равнодоступности к государственной службе должны отсекается от административной власти коррумпированные слои бюрократии и приходиться новые здоровые силы [2, с.94].

Большинство исследователей относят право граждан на равный доступ к государственной службе к группе политических прав и сво-

бод, что говорит о его партиципационном характере [3, с.12-15], а это, с нашей точки зрения, способствует приобщению, в частности, граждан Российской Федерации и Республики Казахстан к участию в управлении делами государства.

В соответствии с частью 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации, «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». Это конституционное положение по смыслу полностью совпадает со статьей 1 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, установившей, что «каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране», и положениями статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, в соответствии с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

В отличие от положений Всеобщей декларации прав человека документы Совета Европы, в том числе Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, не закрепляют такого права. Члены Совета Европы сознательно отказались от этого из-за возможных сложностей, с которыми мог бы столкнуться Европейский суд по правам человека, устанавливая единые стандарты приема на государственную службу, поскольку критерии отбора существенно варьируются в государствах-членах Совета Европы в зависимости от национальных традиций и действующей системы государственной службы.

Вместе с тем, несмотря на подход, преобладающий на европейском уровне, Конвенция стран Содружества Независимых Государств о правах и свободах человека от 26 мая 1995 года установила, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого является, допускаться на общих условиях равенства к государственной службе. Право на участие в управлении государством, в том числе на равный доступ к государственной службе, закреплено в конституциях Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Грузия, Республики Казахстан, Республики Молдова, Украинской Республики, Республики Туркменистан [4, с.51-56].

Анализ же законодательства ряда стран дает возможность отметить особенности требований, положенных в основу реализации права на государственную службу в разных государствах.

Так, закрепление этого принципа в законодательстве о государственной службе означает не только то, что любой полностью правоспособный гражданин может реализовать свое право на занятие должности государ-

ственной гражданской службы. Для реализации данного права недостаточно одного только желания гражданина или совершения им соответствующего действия. Претендент на должность государственной службы должен соответствовать требованиям закона, в числе которых предусмотрены и определенные ограничения. Равнодоступность означает, что при поступлении на государственную службу не допускается установление ограничений, кроме тех, что закреплены законодательством.

Конституционное право на равный доступ к государственной службе неоднократно попадало в поле зрения Конституционного суда Российской Федерации, который, интерпретируя понятие «равенства» применительно к данному праву, отмечал, что государство вправе устанавливать в этой сфере особые правила поступления на государственную службу, обусловленные задачами, принципами организации и функционирования государственной службы. К числу таких правил относятся, например, общее требование о соблюдении возрастных критериев при замещении государственных должностей государственной службы; специальные правила, касающиеся условий замещения разных категорий должностей, должностей разных видов государственной службы, должностей, принадлежащих к разным условиям и к разному роду деятельности. Если такие различия объективно оправданны и соответствуют конституционно значимым целям, то они не могут считаться дискриминационными и согласуются с конституционными предписаниями о возможности ограничения конституционных прав.

Современным российским законодательством установлено, что на гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком и соответствующие квалификационным требованиям, отнесенным к должностям государственной гражданской службы. Это означает, что «при поступлении на государственную службу не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений, или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений» [5, с.5-7], а также других обстоятельств для тех кандидатов, профессиональная подготовленность которых отвечает требованиям по должности, на которую они претендуют. Это правило закрепляется в законодательстве многих государств, например, Германии, Китая, Италии, Белоруссии, и является «каноном» почти для всех стран.

В законодательстве Республики Казахстан особо подчеркивается, что наличие гражданства установлено в связи с необходимостью пре-

вентивного обеспечения защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 29.06.2018 года), как и действовавший ранее, разделил государственных служащих на две категории: политические государственные служащие и административные. При этом должности административных государственных служащих состоят из должностей корпуса «А» и корпуса «Б». К политическим государственным служащим относятся те, назначение, избрание, освобождение и деятельность которых носит политико-определяющий характер, а также те, которые несут ответственность за реализацию политических задач и целей. Перечень таких должностей практически совпадает с перечнем государственных должностей федерального уровня в российском законодательстве (лица, замещающие эти должности, в России не являются государственными служащими).

Допуск на государственную службу в Республике Казахстан имеют граждане государства, достигшие восемнадцатилетнего возраста, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них обязанности и не достигшие установленного законом Республики Казахстан на момент поступления пенсионного возраста. Так, в соответствии с законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» с 1 января 2019 года для женщин это 59 лет, а для мужчин – 63 года. Обязательным условием приема на государственную службу является представление претендентом и его супругом (супругой) в органы государственных доходов декларации о доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе. Имеющий право назначения на государственную должность гражданин обязан представить в службу управления персоналом (кадровую службу) справку о подаче декларации.

Для каждой категории государственной службы казахстанское законодательство установило особенности поступления на должность. Поступление на политическую должность осуществляется, как правило, на основе назначения или избрания. Должность занимает при условии прохождения согласования и получения положительных результатов спецпроверки, проводимой органами национальной безопасности. К политическим служащим квалификационные требования не устанавливаются. На политические должности, для которых Конституцией и законами определены сроки полномочий, вышеназванные огра-

ничения по возрасту не распространяются, но дополнительные условия могут определяться Президентом Республики Казахстан. Например, на политическую должность лицо, достигшее пенсионного возраста, может быть назначено только Президентом.

Для административной государственной должности управленческого уровня (корпус «А») предусмотрен несколько иной порядок реализации права на доступ к государственной службе. На эти должности, как правило, проводится отбор в кадровый резерв, который осуществляется Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан. Правила отбора утверждены Указом Президента Республики Казахстан «О некоторых вопросах поступления на административную государственную службу корпуса “А”» от 29 декабря 2015 года. Названные Правила предусматривают для резервистов наличие высшего образования, а для отдельных категорий – в сфере государственного управления, экономики, финансов и права – знание законодательства Республики, стратегических и программных документов; обязательную проверку уровня подготовки путем тестирования.

Сопоставляя вышесказанное с порядком, например, в Германии, мы обнаруживаем, что там доступ к публичной службе предопределен в соответствии с присущими претенденту склонностями, способностями и профессиональной квалификацией, необходимой для данного вида деятельности. Однако представляет интерес тот факт, что в Германии равный доступ к государственной службе имеют не только граждане Федеративной Республики Германия, но и претенденты из других государств-участников Европейского сообщества, а также лица из стран-участников Европейского экономического пространства (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария). В этих случаях оценка имеющейся квалификации претендента проводится в соответствии с директивой Европейского парламента от 5 сентября 2005 года о признании профессиональных квалификаций. Исключением из этого правила может служить то, что только граждане немецкого происхождения имеют право на получение должностей, требующих исполнения государственных функций, которые в силу их особого содержания должны быть осуществлены исключительно гражданами Федеративной Республики Германия [6, с.106]. Замечательная, на наш взгляд, норма закреплена законодательством Германии, в соответствии с которой высшие руководящие должности государственной службы, как правило, должны замещаться чиновниками, имеющими юридическое образование.

Что касается возраста поступления на государственную гражданскую службу, то из общего правила выделяется норма грузинского законодательства, которой устанавливается возрастной барьер для лиц, поступающих на государственную публичную службу, в 21 год.

Действующий закон США о реформе государственной гражданской службы 1976 года разрешает поступление на службу практически без возрастных ограничений и на любую ступень.

Как и во многих других странах, включая Россию и Казахстан, политические права государственных служащих США ограничены, официально они должны быть политически нейтральны.

Интересные положения об условиях доступа на государственную службу закреплены в законе Китайской Народной Республики о государственных служащих, введенном в действие с 1 января 2006 года. Закон перечисляет основные требования к государственным служащим, фактически являющиеся критериями зачисления на государственную службу, в их числе: поддержка Конституции Китайской Народной Республики, достойное поведение, физическая годность для нормального исполнения служебных обязанностей, соответствующие должностным требованиям культурный уровень и квалификационные способности [6, с.108]. Особенное значение к претендентам на занятие должности государственной службы в Китае придается обязанности следования партийным установкам, преданности кандидатов идеям Коммунистической партии Китая, что входит в очевидное противоречие с принципом нейтральной квалификации государственных служащих, принятой во многих странах мира. Небезынтересным является правило, в соответствии с которым в национальных автономиях Китая при зачислении на должности установлен приоритет приема претендентов из соответствующих национальных меньшинств.

Конституционный принцип равного доступа граждан к государственной службе в России не исключает ограничений для поступления на службу или занятия конкретных государственных должностей. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, установлены статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Гражданину, изъявившему желание участвовать в конкурсе на замещение должности государственной гражданской службы, может быть отказано в связи с несоблюдением им таких ограничений. К таким ограничениям относятся, например, требование быть всегда независимым от политических партий, движений и иных общественных объединений, преследующих политические цели, работа в одном и том же учреждении взаимозависимых по службе родственников. Аналогичные ограничения содержит и закон Республики Казахстан о государственной службе 2015 года. Интересно, например, что закон Китайской Народной Республики о государственной службе распространяет запрет по службе на кровных родственников по боковой линии в пределах трех поколений.

Подводя итог сказанному, отметим, что право на равный доступ к государственной службе закреплен в законодательстве многих стран мира. Однако данное право не является абсолютным. Оно относится к относительным правам, образующим содержание общегражданской административной правоспособности. Законодательство о государственной службе разных государств содержит как общее, так и имеет свои особенности в части требований, предъявляемых к лицам, желающим реализовать право на доступ к государственной службе. Оно является функциональной категорией публичного управления, и данное право воплощает идеи демократии и политических прав граждан.

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: НОРМА, 2007.
2. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М., 2014.
3. Трифонов Ю.Н. Принципы государственной службы: понятие, становление и развитие // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №9. С.12-15.
4. Трифонов В.А. Конституционное право на равный доступ к государственной службе: понятие и сущность // Юридическая наука: история и современность. 2013. №9. С.51-56.
5. Соломатин Е.Ю. О механизме реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе // Конституционное и муниципальное право. 2007. №14. С.5-7.
6. Административное право зарубежных стран: учебник / ред. Н.В. Румянцев. М., 2016.

**В.Г. ЗАХАРОВА,**

аспирантка направления подготовки «Юриспруденция» Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

## **СПЕЦИФИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ТОВАРИЩЕСТВОМ С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ**

В условиях постоянного развития экономики и договорных отношений между субъектами субъекты обязательств сталкиваются с совокупностью различных видов риска неисполнения договорных обязательств. В связи с чем для исключения возникновения случаев нарушения исполнения договорных обязательств все чаще рассматриваются и применяются на практике различные способы обеспечения исполнения обязательств. Казахское законодательство предусматривает ряд мер, способствующих исполнению возникающих обязательств для защиты законных прав и интересов субъектов при заключении различных сделок. Эти меры называются «способы обеспечения обязательств». Под способами обеспечения исполнения обязательств подразумеваются «специальные меры, которые в достаточной степе-



ни гарантируют исполнение обязательства и стимулируют должника к надлежащему поведению» [1, с.471].

В настоящей статье будут рассмотрены актуальные способы обеспечения исполнения договорных обязательств товариществом с ограниченной ответственностью в Республике Казахстан при отсутствии у него имущества. Основной целью статьи является проведение анализа способов обеспечения, применение которых будет актуально в случаях, если у товарищества отсутствует имущество.

Основные способы обеспечения обязательства регламентированы главой 18 Гражданского Кодекса Республики Казахстан. В Гражданском Кодексе предусмотрены такие способы обеспечения исполнения обязательств, как неустойка, залог, удержание вещи должника, поручительство, независимая гарантия, задаток, обеспечительный платеж и другие способы, предусмотренные законодательством или договором (ст. 292). Но законодательством страны предусмотрены и иные способы обеспечения, такие как: факторинг, аккредитив, эскроу-счет, страхование сделок и иные.

Ниже проанализируем вышеуказанные способы обеспечения исполнения договорных обязательств товариществ с ограниченной ответственностью и их актуальность применения при отсутствии у них имущества.

Неустойкой (штрафом, пеней) признается определенная законодательством или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения [2]. Применение неустойки как способа обеспечения исполнения обязательств является спорным, так как существует много судебных дел о взыскании неустойки, но при этом договорные обязательства не исполняются, в связи с чем она не может представлять реальную гарантию для кредитора. На наш взгляд, неустойка не является эффективным методом обеспечения исполнения договорных обязательств, особенно если учитывать, что у должника отсутствует имущество.

Задатком, в соответствии со статьей 337 Гражданского Кодекса, признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне, в доказательство заключения договора и в обеспечение его исполнения. Задаток является заранее зафиксированной денежной суммой, определяется только соглашением сторон и вносится вперед. Как способ обеспечения обязательств задаток имеет несколько минусов. Например, при частичном исполнении обязательств должником или при ненадлежащем исполнении задаток нельзя взыскать. Так же суще-

ствует проблема возвратности должником задатка, особенно эта проблема стоит остро в случае отсутствия имущества у должника. Помимо минусов можно выделить и плюсы задатка, например: суды не могут уменьшить сумму взыскиваемого задатка, в отличие от неустойки, и потерпевшая сторона имеет возможность получить ту сумму, которую она внесла в качестве задатка. Задаток может являться удобным способом обеспечения обязательств, вытекающих из преддоговорной ответственности.

Гражданское законодательство не дает определение удержания, но устанавливает основание возникновения права удержания: неисполнение обязательства в срок. Общие правила об удержании регламентируются в ст. 338-1 и ст. 338-2. Одной из специфических черт удержания является то, что его возможно использовать исключительно в силу закона, и соглашения сторон на это не требуется. Соглашением сторон возможно изменить основания и правила его осуществления, или исключить возможность удержания. Удержание может обеспечить только ограниченный круг обязательств, таких как: обязательства по оплате вещи; обязательства по возмещению издержек и других убытков, связанных с данной вещью; обязательства, стороны в котором действуют как предприниматели. Право удержания как способ обеспечения обязательства является достаточно эффективным способом обеспечения обязательств, но данным способом обеспечения обязательств может быть обеспечен ограниченный круг обязательств, и применение данного вида обеспечения является очень спорным, если у должника отсутствует имущество.

Залог регламентируется статьями с 299 по 328 Гражданского кодекса Республики Казахстан. Залогом (залоговым правом) признается право на чужую вещь, принадлежащее кредитору в обеспечение его прав требования по обязательству и состоящее в возможности исключительного удовлетворения из стоимости (ценности) вещи [3, с.240].

Залог подразделяется на следующие виды:

1. Залог (ст. 299) имущества, имущество остается у залогодателя – это общее правило, которое действует, если иное не установлено договором. При этом заложенная вещь может находиться во владении и пользовании у третьего лица.

2. Ипотека (залог недвижимости) (п. 1 ст. 303). В соответствии с действующим законодательством под термином «ипотека» понимается не только залог недвижимого имущества, но и залог любого имущества (в том числе и движимого, а также имущественных прав) с оставлением его во владении и пользовании залогодателя. Именно оставление заложенного имущества во владении и пользовании залого-

годателя и является классифицирующим признаком ипотеки как вида залога [4, с.336].

3. Заклад. Существует прямая ссылка на понятие залога в п. 2 ст. 303. Заклад – это вид залога, при котором заложенное имущество передается залогодателем во владение залогодержателя. Предмет залога может быть оставлен во владении залогодателя с нанесением знаков, свидетельствующих о залоге (твердый залог).

4. Залог товаров в обороте (ст. 327) – это особая разновидность ипотеки движимого имущества. Предметами залога товаров в обороте могут быть только вещи. Имущество (товары) всегда остаются у залогодателя [5].

5. Залог прав и ценных бумаг (п. 3 и п. 4 ст. 303). При залоге прав предметом залога являются имущественные права, которые могут быть отчуждены, в частности арендные права на предприятия, строения, здания, сооружения, право на долю в имуществе хозяйственного товарищества, долговые требования, авторские, изобретательские и иные имущественные права. Залог прав по эмиссионным ценным бумагам осуществляется путем обременения ценных бумаг, права по которым переданы в залог, на счете залогодателя в пользу залогодержателя и открытия залогодержателю лицевого счета (в случае отсутствия такового), в котором делается запись об обременении ценных бумаг в его пользу.

Залог имущества как основной способ обеспечения для товариществ с ограниченной ответственностью, не имеющих имущества, не может быть применим, но в целях обеспечения возможно использовать такие виды залога, как заклад, ипотека, залог товаров в обороте.

В гражданском законодательстве в соответствии со ст. 330 в силу поручительства поручитель обязуется перед кредитором другого лица (должника) отвечать за исполнение обязательства этого лица полностью или частично субсидиарно. Поручительство как способ обеспечения исполнения применимо для договорных обязательств, но чтобы данный способ обеспечения был рабочим инструментом, необходимо выбирать поручителя с имущественным обеспечением.

Гарантия является сравнительно новым институтом гражданского права в законодательстве страны, общие положения указаны ст. 329-336. В силу гарантии гарант обязывается перед кредитором другого лица (должника) отвечать за исполнение обязательства этого лица полностью или частично солидарно с должником, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами. Лица, совместно давшие гарантию, отвечают перед кредитором солидарно, если иное не установлено договором гарантии (ст. 329 Гражданского кодекса Республики Казахстан).

Банковская гарантия является самым распространенным видом гарантии. Только банки, иные кредитные учреждения или страховые организации могут выступать в качестве гаранта. Гарант обязан уплатить по письменному требованию бенефициара ту сумму, которая была предусмотрена гарантией, и обязательство гаранта не зависит от отношений между кредитором и должником. Банковская гарантия как способ обеспечения является одним из эффективных способов для исполнения договорных обязательств юридическим лицом при отсутствии у товарищества имущества. Но стоит учитывать, что уплативший сумму за бенефициара гарант, имеет право предъявить принципалу регрессное требование.

Факторинг представляет собой комплекс финансовых услуг, оказываемых компанией-фактором клиенту в обмен на уступку дебиторской задолженности. Факторинг приравнивается к финансированию под уступку денежного требования. Данное понятие раскрыто в ст. 729. Но несмотря на то, что факторинг является финансовой услугой, сегодня на практике довольно часто можно встретить случаи, когда договор финансирования под уступку денежного требования (договор факторинга) заключают именно с целью обеспечения выполнения основного обязательства [6]. В законодательстве допускается использование такого способа обеспечения исполнения обязательств, как факторинг, и, следовательно, для исполнения договорных обязательств, не имеющего имущества, это один из приемлемых способов обеспечения своих обязательств, но не стоит забывать, что регрессное требование применимо и в данном виде договора.

Аккредитив является одной из форм безналичных расчетов, при которой банк, открывающий аккредитив (банк-эмитент), обязуется по поручению плательщика (как правило, покупателя) произвести платеж получателю средств (продавцу) или уполномочивает другой банк произвести такой платеж при выполнении всех условий, предусмотренных в аккредитиве. В гражданском кодексе не содержится понятие аккредитива, это понятие закреплено только в Правилах проведения операций с документарными аккредитивами банками Республики Казахстан, утвержденных постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 апреля 2000 года № 178.

Аккредитив гарантирует немедленную оплату за отгруженный товар или оказанные услуги, и контрагент застрахован от неплатежеспособности или отказа от оплаты товаров (услуг) другим контрагентом, а также уплаченные контрагентом деньги поступят в распоряжение контрагента только после того, как он выполнит свои обязательства.

Как и факторинг, аккредитив является банковской услугой, но может быть также рассмотрен в качестве инструмента, обеспечивающего исполнение обязательств и в настоящее время достаточно востребован.

Эскроу-счет является финансовой услугой и его так же можно отнести к одному из видов обеспечения обязательства. Эскроу-счет – это текущий или сберегательный счет, открываемый клиентом на имя третьего лица с ограничением права данного лица на совершение расходных операций по банковскому счету до наступления или выполнения им условий, определенных клиентом [7]. Основными целями сторон договора эскроу-счета являются: 1) для клиента – обеспечение того, чтобы денежные средства, предназначенные получателю по основному обязательству, были выплачены только после выполнения обязанностей по договору; 2) для получателя – чтобы после выполнения им обязанности, денежные средства были перечислены ему. Передачу денег обеспечивает эскроу-агент – третье независимое от сторон лицо, при предоставлении ему надлежащих документов, подтверждающих исполнение условий основного обязательства. Эскроу-агент отвечает за сохранность и целевое использование денежных средств. Применение эскроу-счета как способа обеспечения исполнения договорных обязательств является эффективным способом обеспечения при отсутствии имущества у товарищества.

В пп. 4 п.1 ст. 807 страхование представлено как один из видов обеспечения обязательств. В современной юридической литературе проблема обеспечительной природы договора страхования не получила четкого освещения и однозначного решения; договор страхования именуется «институтом с неопределенной обеспечительной перспективой» [8, с.144]. В юридической литературе выражено несколько подходов по вопросу отнесения договора страхования к способам обеспечения исполнения обязательств. Одни авторы признают данную функцию за страхованием [9]. Сторонники иной точки зрения отказывают страхованию как способу обеспечения исполнения обязательств [10, с.119-127].

Несмотря на все научные споры, хотелось бы отметить тот факт, что в деловом обороте Казахстана и не только, страхование коммерческих рисков приобретает важное значение и является востребованным способом обеспечения обязательств. В случае неисполнения одной стороной своего обязательства другая сторона, застраховавшая сделку, получает обусловленное договором страховое возмещение. Основные условия страхования сторонами оговариваются в соответствующем договоре. По нашему мнению, страхование сделок может являться эффективным способом обеспечения исполнения договорных обязательств товариществ с ограниченной ответственностью, не имеющих имущества.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что гражданско-правовые способы обеспечения исполнения обязательств приобретают особую актуальность в наши дни, и наиболее эффективными, актуальными и востребованными на сегодняшний день способами обе-

спечения обязательств при исполнении договорных обязательств для минимизации рисков неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, не имеющих имущества, на наш взгляд, являются: задаток, удержание, поручительство, факторинг, гарантии, аккредитив, эскроу-счет, страхование сделок.

1. Советское гражданское право. Учебник в 2-х томах. Т. 1. Под ред. О.А. Красавчикова. М.: Высш. шк., 1985.
2. Гражданский Кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 01.07.1999 № 409-І //URL: <https://prg.kz> (дата обращения – 06.11.2018).
3. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права: (по изданию 1907). М.: Фирма «СПАРК», 1995.
4. Хвостов В.М. Система римского права: Учебник. М.: СПАРК, 1996.
5. Сулейменов М.К., Басин Ю.Г. Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Казахстан (Общая часть). Алматы: «Жеті Жарғы», 1997.
6. Ситникова Е.К. Факторинг как способ обеспечения исполнения обязательств //Бухгалтерия и банки. 2009. № 10.
7. Закон Республики Казахстан «О платежах» от 26.07.2016 № 11 //URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения – 06.11.2018).
8. Комиссарова Е.Г., Торкин Д.А. Непоименованные способы обеспечения обязательств в гражданском праве. М.: Аспект Пресс, 2008.
9. Ефимова Л. Страхование как способ обеспечения обязательств по кредитному договору //Хозяйство и право. 1994. №7. С.10–18; Дедиков С.В. Правовые проблемы страхования в ипотеке //Жилищное право. 2007. №9. С.44–55.
10. Свириденко О. Страхование кредитных рисков //Хозяйство и право. 1996. №7. С.119–127.

**Ю.Н. КАНЯШИН,**

ведущий научный сотрудник Центра политического анализа г. Алматы, кандидат исторических наук

## **О НОРМАТИВНЫХ НАСЛОЕНИЯХ В МЕРОВИНГСКИХ РУКОПИСЯХ САЛИЧЕСКОГО ЗАКОНА**

Изучение общественного строя франков по Салической правде затрудняется целым рядом обстоятельств. Салический закон является сложным для понимания историко-правовым источником. Этот законодательный памятник был записан в 507-511 годах на вульгарной латыни, не испытав влияния римского права, незадолго до письменного оформления первых капитуляриев Хлодвига – короля салических франков. Но в отличие от королевских постановлений, он представляет собой собрание норм обычного права – памятник народного творчества нескольких столетий, где освященные стариной нормы не покидали свод, а постоянно пополнялись новеллами. К началу VI века Сали-

ческая правда зафиксировала традиции и правовые нормы, сохранившиеся у салических франков после всех социальных трансформаций, произошедших с их обществом в течение III-V веков. Поэтому умение отличить старое от нового в этом «слоёном пироге», соотнести слово закона (латынь) и дух закона (общественные отношения германских племенных сообществ), вжиться в древнегерманскую систему ценностей и мышления, образно представить картины далёкого прошлого – всё это необходимо для понимания и изучения этого интересного законодательного памятника.

Конкретной целью данной работы является обоснование нового подхода в исследовании наиболее ранних рукописей салического законодательства. Впервые идея о необходимости разграничения архаических норм и новелл, возникших под влиянием королевской власти, была высказана Ф. Байерле [1]. В 1924 году он, будучи вдохновлённым идеями известного немецкого историка права Г. Бруннера, предпринял попытку определения норм обычного права и королевских установлений в самых древних рукописях Салической правды: A1-A4. Однако сделал он это разграничение по довольно формальным принципам. По его мнению, нормативный обычай отражают те главы, в которых есть перечисление штрафов и пеней. Эти перечни классифицируют проступки по рубрикам и категориям, возводя казусы в тип. Они дают систематизацию по объектам правонарушений. В свою очередь, королевские установления содержат лишённую систематики регулировку отдельных нормативных случаев и жизненных ситуаций (например, титулы I, XLIV-XLVII, L-LII, LVI-LX). Нормы, где перечислялись штрафы, Ф. Байерле считал, таким образом, древнейшей частью в составе первой редакции Салической правды, а законодательные установления – более поздними нововведениями, то есть новеллами. При этом Ф. Байерле всё-таки сделал оговорку и признал, что не все нормы, где перечисляются штрафы, относятся к самым древним слоям Салической правды. Несмотря на спорность его аргументации, саму идею следует признать интересной и продуктивной. Изучая законодательные памятники других германских племён, Байерле это успешно показал [1, с.216-261].

Между тем, в истории права возобладало другое направление в изучении германского права – рецепционизм. Отчасти это могло произойти потому, что тогда ещё не было публикации рукописей Салической правды в фундаментальной серии «Памятники немецкой истории» [2, с.301-319]. Усилия исследователей сосредоточились на выявлении норм, которые были заимствованы из тех законов, которые кодифицировались ранее других. Было установлено, что германские племенные законодательства подверглись сильному влиянию Вестготской правды

и капитуляриев франкских королей меровингской династии. Однако вскоре в баварском законодательстве были установлены нормы (титуты XVII, XVIII, XXII), которые не были текстуально связаны с другими германскими законами и не испытали влияния вестготского права [3, с.41-49]. Более всего таких норм – «без внешнего влияния» – сохранилось в Салическом законе. Потому и исследование о нормативных наслоениях следует начинать с закона салиев.

Более чем вековые усилия в деле изучения их законодательства завершились изданием Салического закона в серии «Памятники немецкой истории» в 1962-1969 годах. Заслуга его публикации, комментирования и исследования принадлежит К.А. Экхардту – убеждённому рецепционисту. По его мнению, точное разграничение всех текстов Салической правды по их принадлежности к той или иной из указанных Ф. Байерле групп правовых норм невозможно. А если бы это и было возможно, то разграничение не могло бы служить аргументом против одновременности составления разных текстов, относящихся к разным типам норм [4, с.178].

А.И. Неусыхин не согласился с Ф. Байерле, но уже по другому основанию. Нормы, которые Байерле принял за королевские установления, вообще нельзя считать таковыми. Это были лишь санкционированные королевской властью древние обычаи, регулировавшие отдельные ситуации, встречающиеся в быту салических франков. На это указывает, по мнению Неусыхина, содержание тех глав, которые Байерле относит к законодательным установлениям (титуты XLIV, XLV, XLVI, LVIII, LIX), ибо они применяются как раз как обычное право. А.И. Неусыхин считал, что и в содержании этих глав можно различать разные наслоения (особенно в гл. LIX «De alodis») и притом отнюдь не только по формальному признаку их принадлежности к «установлениям» [5, с.212-237]. Ещё в 1928 году А.И. Неусыхин высказался в том смысле, что при изучении общественного строя древних германцев можно было бы попытаться расширить круг источников и привлечь некоторые более поздние исторические памятники, относящиеся к общественному строю германцев эпохи образования варварских королевств: Салическую правду и другие. Эти памятники могли бы ретроспективно осветить некоторые стороны общественного строя германцев эпохи Тацита. Но он отказался от этого пути в своём исследовании, так как посчитал, что очень трудно выделить из их состава то, что может быть названо «пережитком» старинных отношений [6, с.386]. Тем не менее, А.И. Неусыхин считал, что Салическая правда отражает эволюцию общественного строя от времён первых поселений салиев в нынешнем Брабанте в III веке н.э. и до основания франкского государства в



Галлии в конце V-начале VI веков. Поэтому в Салической правде сохранились следы различных этапов развития, пройденных салическими франками на протяжении целого ряда столетий. Не исключено, что некоторые зафиксированные в ней отношения восходят к тем временам, когда предки салических франков – батавы – обитали на Батавском острове, то есть в дельте Рейна (между рекой Ваал, морским берегом и правым рукавом Рейна) [7, с.72]. Более того, А.И. Неусыхин был убеждён в том, что нормы Салической правды в своих формулировках зачастую «отставали» не только от королевского законодательства, но и от развития самих общественных отношений. Он считал, что с источниковедческой точки зрения усилия исследователей должны быть нацелены на изучение эволюции этих формулировок, их сравнение и выделение более ранних или поздних норм, или групп норм. Должны быть синхронно сопоставлены между собой не только ранние редакции Салической правды. Всех их следует сравнить с нормами королевского законодательства, в которых видоизменяются или отменяются нормы, зафиксированные как в меровингских, так и в каролингских редакциях Салической правды, хотя бы эти нормы и продолжали неоднократно механически воспроизводиться поздними редакторами и переписчиками Салического закона [5, с.221-222].

Бельгийский исследователь А. Бергенгрюн и, несколько позже, немецкий профессор Р. Гюнтер, со ссылкой на изданную в Германии работу А.И. Неусыхина, также признавали, что *Rectus legis salicae* отражает преимущественно те отношения, которые уже сложились у франков к моменту их поселения в Галлии, то есть задолго до времени Хлодвига [8]. Однако наиболее убедительным примером применения исследовательского метода А.И. Неусыхина и его дальнейшего развития следует признать относительно недавнее исследование Я.Д. Серовайского [9, с.11-42]. Его работа, основывающаяся на конкретном анализе текста, доказала наличие нормативных несоответствий в целом ряде титулов Салической правды и, что очень важно, исторический характер этих несоответствий. Он считал, что правовые обычаи (нормативные предания), длительное время существовавшие изустно, дошли до нас в изменённом виде, преломлённом через понятия людей, живших на несколько столетий позже, то есть в эпоху записи Салической правды. В последствие многочисленные рукописи Салической правды, среди которых значится хранящаяся в государственной библиотеке Санкт-Петербурга К-81 «*Leninopolitanus*» [12, с. XXVI], также неоднократно подвергались редакционным правкам. Эти поправки отражают попытку редакторов – королевских канцеляристов Карла Великого – понять нормативные порядки Салической правды применительно к

своему времени. Та или иная глава или титул отдельно взятого кодекса не является самостоятельной трактовкой того или иного юридического казуса. Это, скорее всего, было преломлённым отражением правовых норм Салической правды времени её записи через понятия последующих столетий. Но и те нормы, которые были зафиксированы в начале VI века, тоже не отражали полностью потребностей франкского общества в общественном регулировании начала VI века, а представляли собой сочетание как архаических правовых норм (народного творчества столетия), так и более новых правовых норм, отражающих современные общественные отношения рубежа V-VI веков. Такой подход к изучению открывает большие возможности в деле реконструкции этапов эволюции салического законодательства, что позволит установить дополнительные факты для освещения многих спорных вопросов развития общества салических франков.

Сам факт сохранения архаизмов в тексте Салической правды, несмотря на указанные тенденции к их корректировкам и редактированию, можно объяснить двумя соображениями. Прежде всего, несомненно огромная сила традиции и авторитета старинных обычаев. Хотя производственная жизнь их общества поступательно изменялась, но эти изменения слабо и с большим опозданием отражались в правовых нормах. Причём с появлением новых норм старые нормы, освящённые авторитетом старины, не покидали кодекс. Должны были пройти столетия, пока жизнь выдвинула новую силу, сумевшую противопоставить свой авторитет авторитету древности и традиции (имеется в виду королевскую власть и государство). Король Хлодвиг, основавший франкскую монархию, был ещё недостаточно силен для того, чтобы посягнуть на действующие в народе правовые нормы. Он ограничился их записью и, тем самым, сочетал авторитет новой королевской власти с авторитетом древнего обычного права германцев. Только его преемники начали исправлять Салическую правду, и то делали это очень осторожно.

Но с другой стороны, наличие подобных архаизмов можно объяснить тем, что они сохранились лишь в отношении казусов, имеющих специфическое значение, например: уплата и получение рейпуса (титул «*De reipus*») или вергельда (титулы «*De chrenecruda*» и «*De compositione homicidii*»). Ко времени записи Салической правды эти нормы представляли собой явления исключительного порядка, выходящего за рамки повседневного быта, поскольку убийства и замужества вдов не были столь частыми явлениями. Даже получение доли наследства боковыми родственниками тоже не лишено этого признака – какой-то исключительности, так как оно становилось возможным лишь

в случае отсутствия прямых потомков, что в крестьянском обществе являлось редкостью. Это сочетание силы традиции, с одной стороны, специфичности некоторых правовых казусов и объектов материальных благ, распределявшихся в обществе, с другой стороны, и обусловили сохранение подобных архаизмов в тексте Салической правды.

В этой связи возникает важный вопрос источниковедения Салической правды, связанный с попытками реконструкции её древнейшей редакции: насколько далеко вглубь веков уходят корни архаических норм Салической правды? Сейчас невозможно точно установить датировку отдельных титулов Салического закона, но можно с относительной точностью попытаться наметить последовательность смены этапов общественного развития и своеобразие отражения каждого из них в законодательстве франков.

Предварительное изучение наиболее ранних кодексов Салической правды показало наличие в этом юридическом памятнике взаимоисключающих правовых норм. Это свидетельствует о том, что Салическая правда действительно содержит информацию о нескольких этапах общественного развития, последовательно сменяющих друг друга и характеризующих развитие данного общества. Например, в сфере земельных отношений фиксируются нормы той стадии общественного развития, когда земля (ландшафт) являлась ничейным имуществом (*res nullius*), а также и другого этапа развития системы «общество-природа», где земля становится имуществом (*res*) [10, с.51].

Для решения поставленного вопроса мы должны выполнить исследование по сравнению разных кодексов Салической правды, работу, которую, как это верно отмечала германист Р. Шмидт-Виганд, неоднократно выполняли многие наши предшественники, включая Ф. Байерле, А.И. Неусыхина, Я.Д. Серовайского и других [11, sp.1954-1956]. Но теперь это изучение должно принять иную форму, и не ограничиваться отдельными или выборочными редакциями. Мы намерены обратиться ко всем восьми меровингским кодексам (рукописям А-1, А-2, А-3, А-4, С-5, С-6, Н-10, К), параллельно сличая по ним каждую из избранных нами для исследования норму и титулы, расположить их в порядке, отражающем очерёдность их возникновения. Все сравнения норм выполняются по изданию К.А. Экхардта 1962 года [12, с.18-236]. Каждая оригинальная (латинская) норма сопровождается переводом её смысла на русский язык. Для лучшей организации изучения норм и титулов они будут распределены на пять предметных групп, которые отражают: 1) хозяйственные правоотношения; 2) родовые и семейные правоотношения; 3) поземельные; 4) социальные; 5) политические правоотношения. Например, первый титул салического законодательства «*De manire*»

относится к пятой тематической группе «Политические правоотношения», а следующий титул «De furtis rororum» – к первой тематической группе «Хозяйственные правоотношения». В свою очередь, двадцать норм титула «De furtis rororum» будут размещены в хронологическом порядке, если это станет возможно как результат исследования. По крайней мере, уже точно установлено, что три нормы этого титула возникли позже остальных, а семнадцать других содержат интерполяции более позднего времени. Как логическое и историческое продолжение Салического закона в исследовании будут использованы капитулярии королей меровингской династии VI века. Без учёта этих юридических памятников невозможно понять логику развития всего франкского законодательства.

Весь предлагаемый комплекс исследовательских мероприятий призван выявить новый источниковый материал для изучения западноевропейского раннесредневекового общества, что:

1. Расширит базу источников для изучения древнегерманского общества I-IV веков за счёт юридических текстов, исходящих из германской общественной среды V-VI веков.

2. Позволит по-новому поставить вопрос о том, как нормы Салической правды (65-титульного текста) в течение VI-VII веков были развиты в аграрном законодательстве королей Меровингской династии.

3. Создаст возможность синхронного изучения не только рукописей Салической правды, но и юридических норм других германских памятников права, с целью реконструкции синопсиса древнегерманского законодательства V-VI веков.

4. Расширит возможности комплексного и сравнительно-исторического изучения других источников меровингского периода, например, частных грамот (завещаний и дарственных) епископов, аббатов, светских земельных магнатов и дипломов королей.

---

1. Beyerle F. Über Normtypen und Erweiterungen der Lex Salica // *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germ. Abt.* Bd. 44. Weimar, 1924.

2. Schmidt-Wiegand R. Die kritische Ausgabe der Lex Salica noch immer ein Problem? // *ZSSRG. GA.* Bd. 76. Germ. Abt. Weimar, 1959.

3. Fastrich-Sutty I. Die Rezeption des westgotischen Rechts in der Lex Baiuvariorum. Köln-Berlin, 2001.

4. Eckhardt K.A. *Pactus legis Salcae*. Bd. I: Einführung und 80 Titel-Text. Göttingen, 1954.

5. Неусыхин А.И. Новые данные по источниковедению Салической правды. Очерк 2 // *Средние века*. М., 1962. Вып. XXI.

6. Неусыхин А.И. К вопросу об исследовании общественного строя древних германцев // Неусыхин А.И. *Проблемы европейского феодализма*. М., 1974.

7. Неусыхин А.И. Возникновение зависимого крестьянства как класса раннефеодального общества в Западной Европе VI-VIII вв. М., 1956.

8. Bergengruen A. Adel und Grundherrschaft im Merowingerreich. Wiesbaden, 1958. S.163-171; Njeussychin A. Die Entstehung der abhängigen Bauernschaft als Klasse der frühfeudalen Gesellschaft im Westeuropa vom 6. bis 8. Jahrhundert. Akademie-Verlag. Berlin, 1961. S. 118-161; Корсунский А.Р., Гюнтер Р. Упадок и гибель Западной Римской империи и возникновение германских королевств (до середины VI в.). М., 1984. С.154.
9. Серовайский Я.Д. О понятии terra salica в Салической Правде //Средние века. М., 2002. Вып. 63.
10. Kanjaschin Ju. Textaufschichtungen in unterschiedlichen Handschriften der «Lex Salica» //Gerda Henkel Stiftung. Sonderprogramm Zentralasien. Abschlusspublikation. Münster: Rhema Verlag, 2015.
11. Schmidt-Wiegand R. Lex Salica //Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte. 1. Aufl. Bd. 2. Berlin, 1978.
12. Monumenta Germaniae Historica. Leges Nationum Germanicarum. T. IV. Pars I. Pactus legis salicae. Hrsg. von Karl August Eckhardt. Hannoverae, 1962.

**И.В. МЕЖИБОВСКАЯ,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук

## **ПРОЕКТ СОГЛАШЕНИЯ О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ТРУДЯЩИХСЯ ГОСУДАРСТВ- ЧЛЕНОВ ЕАЭС В СВЕТЕ ПЕРСПЕКТИВ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

Право на пенсионное обеспечение относится к категории неотъемлемых конституционных прав граждан в любом цивилизованном, социально ориентированном государстве. Оно закреплено в конституциях всех стран СНГ. При этом большинство из них закрепили в главных законах страны социальные приоритеты. Приоритетные политические мотивации закрепились в Конституциях государств участников Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС). Данный межгосударственный союз представляет собой открытую международную организацию, ставящую своей целью укрепление экономических связей и рост благосостояния граждан государств-членов. Договор о создании ЕАЭС вступил в юридическую силу с 1 января 2015 года. На сегодняшний день в него входят пять государств: Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Белоруссия, Республика Армения и Кыргызская Республика. Договор о его создании был подписан 29 мая 2014 года в Астане [1]. По официальной информации, представленной Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, сегодня 40 стран выразили желание присоединиться к ЕАЭС [2].

ЕАЭС предполагает исключительно экономическое сотрудничество, при этом, вопросы миграции занимают особое положение в си-

стеме его функционирования. Пенсионное обеспечение, являясь многогранным комплексным правовым институтом, стабильно занимают одно из приоритетных положений в названной сфере сотрудничества. Сегодня официально признано, что наиболее серьезные социальные проблемы в рамках функционирования ЕАЭС связаны именно с миграционными процессами, перемещением рабочей силы, а также лиц предпенсионного возраста и пенсионеров. Проблемы пенсионной миграции, принявшей в последнее время серьезные масштабы, объясняются и проведением в странах-участницах пенсионных реформ, проводимых без согласования с другими государствами-участниками.

Проведение пенсионных реформ является серьезным испытанием для общества и государства в целом и не всегда поддерживается всеми слоями населения в полном объеме. Социально-экономическое положение, приоритеты и прогнозы, актуарные перспективы часто воспринимаются как непопулярные, а иногда и дискриминационные новеллы. Сегодня это подтверждается событиями, происходящими в разных странах. Так, например, сентябрь 2018 года войдет в историю как месяц пенсионных потрясений. В Бельгии прошли массовые выступления против новой пенсионной реформы, повышения пенсионного возраста до 67 лет для мужчин и женщин [3]. Серьезным испытанием для этой страны стали выступления военнослужащих. Около 10 тысяч военных в праздник короля выступили против повышения пенсионного возраста с 56 до 63 лет и перерасчета размеров пенсий. При этом их не остановил законодательный запрет на проведение забастовок (военнослужащим разрешено проводить лишь манифестации и только в выходные дни). С 30 сентября по 7 октября 2018 года полицейские Бельгии в знак протеста против пенсионной реформы проводят «неделю без штрафов» (к этой акции присоединилось сегодня уже более 30 тыс. сотрудников полиции) [4]. Массовые общенациональные забастовки продолжаются во Франции против повышения пенсионного возраста до 62 лет. В Германии 29 августа 2018 года были приняты поправки в пенсионный закон, получившие название «непопулярные» и вызвавшие серьезную критику. В соответствии с новыми положениями, пенсионный возраст увеличивается до 67 лет для женщин и мужчин, снижается размер пенсий и одновременно увеличивается размер взносов в пенсионный фонд до 20% от заработной платы.

Что касается государств ЕАЭС, то и в них проведение пенсионных реформ, по большей части, вызвало серьезные политические потрясения. В Казахстане самые массовые выступления прошли в 2013 году, в России и Армении они продолжаются до настоящего времени. Общеизвестно, что 3 октября 2018 года в Российской Федерации был

подписан пакет законов о пенсионной реформе, в соответствии с которым пенсионный возраст будет поэтапно повышаться у мужчин до 65 лет, а у женщин – до 60 лет. Кроме того, было введено уголовное наказание за увольнение сотрудников предпенсионного возраста, изменен порядок формирования пенсионных отчислений, пенсионных выплат и исчислений. Российская пенсионная реформа сегодня находится в стадии доработки [5]. В такой ситуации проведение согласованной пенсионной политики является одним из главных задач нормального функционирования ЕАЭС. Заключение соглашения о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС – это насущная необходимость. Цель данной статьи – в свете перспектив межгосударственного сотрудничества рассмотреть пенсионную политику стран-участниц.

Следует отметить, что в сфере проведения социальных реформ Казахстан занимает особое положение на постсоветском пространстве. Это объясняется не только тем, что Казахстан является первым государством на постсоветском пространстве, поднявшим пенсионный возраст в 1996 году женщинам до 58 лет, а мужчинам до 63 лет, перешедшим на накопительную модель пенсионного обеспечения с января 1998 года и вновь увеличившим пенсионный возраст с января 2018 года для женщин до 63 лет. Казахстан остается до последнего времени единственным государством, законодательно предоставившим право собственности вкладчиков (получателей) на свои пенсионные активы.

В октябре 2018 года, как было отмечено, в Российской Федерации кардинально пересмотрены законодательные пенсионные каноны, установлен совершенно новый накопительный компонент, солидарные пенсионные перспективы, сопутствующие предпенсионные и пенсионные льготы, статус пенсионных накоплений. Однако казахстанская модель была признана в России неудобной. Что касается других государств-членов, то в них вообще отсутствует обязательное накопительное пенсионное обеспечение – как правовой институт. В Армении с 2018 года законодательно определен формат накопления пенсионных активов, но данный правовой посыл не реализуется в полном объеме.

Следует отметить и тот факт, что в государствах-участниках действует различная уровневая модель пенсий. Казахстанская модель строится по принципу самофинансирования. Пенсионный фонд, основу которого составляют социальные взносы, производимые работодателями, созданный в 1990 году в СССР, в 1991 году в Казахстане, упразднен с первого января 1998 года. Разнятся методики исчисления пенсионных выплат, предельные показатели ограничений, используемых в механизме исчисления и другие показатели, включая пенсионный возраст. Серьезные противоречия существуют и в сфере порядка

исчисления общего трудового стажа. В Казахстане отменены некоторые виды пенсий, назначаемые во всех иных государствах-участниках, среди них пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, социальные пенсии. Они переведены в разряд пособий. Казахстан отменил с 01 января 1998 года льготные пенсии по Списку №1 и №2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, вместо них также выплачивается специальное пособие. Упразднено также большинство пенсий за выслугу лет. Особый порядок установлен в рамках профессионального пенсионного обеспечения. Обязательные профессиональные пенсионные взносы уплачиваются работодателями за счет собственных средств в пользу работников, занятых на работах с вредными (особо вредными) условиями труда. В случае исключения вредных (особо вредных) условий труда, подтвержденных результатами аттестации производственных объектов, выплата взносов прекращается. Пенсионные активы находятся в доверительном управлении государства, представляемого Национальному Банку [6].

Все это требует кардинальных изменений не только системы государственных взаиморасчетов, но и переориентирования всех принципиальных направлений взаимодействия в области пенсионирования. Признавая наличие таких проблем, 13 октября 2015 года в Астане был представлен проект договора ЕАЭС о пенсионном обеспечении, целью которого явилось создание условий не только приобретения трудового стажа в любом из государств содружества, но и получения государственных гарантий на пенсионное обеспечение с учетом стажа работы в любом из государств [7].

Проект Соглашения был одобрен 9 января 2016 года Коллегией Евразийской экономической комиссии. Особое внимание в нем уделяется регламентации вопросов участия трудящихся-мигрантов в пенсионной системе, формирования прав, сохранения и перевода пенсионных прав граждан в случае переезда из одной страны в другую, создания равных прав в сфере пенсионного обеспечения. Однако, если провести более подробный анализ проекта Соглашения, то становится очевидной необходимость его серьезной доработки. Это объясняется не только пенсионной реформой, проводимой в настоящее время в России, но и другими факторами. Так, например, в понятийном аппарате «государство проживания» определено как государство-член, на территории которого находится местожительство трудящегося. Вместе с тем, Договор «О Евразийском экономическом союзе» в ст. 96 представляет иной вариант понятийной категории: это государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена. С на-



шей точки зрения, содержание и правовая трактовка обоих данных понятий нуждается в серьезной корректировке. При этом Договор вносит определенную квази-трактовку, поскольку определяющим фактом государства постоянного проживания является не факт гражданства, его наличие или его отсутствие, а факт фактического проживания или не проживания, временного пребывания в стране. Учитывая, что в некоторых государствах-членах ЕАЭС допускается двойное гражданство (Республика Казахстан в данном случае представляет исключение), сведение понятия «государство постоянного проживания» исключительно к наличию у субъекта конкретного гражданства, с нашей точки зрения, недопустимо. Кроме того, данное понятие вступает в противоречие с международными стандартами и международными обязательствами, ратифицированными странами-участниками в рамках участия в составе СНГ. Учитывая конституционные особенности права собственности на жилище в некоторых государствах-участниках ЕАЭС, право на приобретение иностранными гражданами и лицами без гражданства жилья, фактор «местожительство» без конкретизации квалификационных особенностей постоянного или временного проживания теряет свою правовую фундаментальность и не может служить определяющим критерием правовой категории.

Следующим положением, нуждающимся в корректировке, является понятийная категория «государство трудоустройства». В Соглашении оно представлено как государство-член, на территории которого у трудящегося формируются либо формировались пенсионные права. Как мы полагаем, фактор территориального критерия формирования у трудящегося в прошлом или настоящем пенсионных прав, выходит за пределы понятийной категории «государство трудоустройства» и соответствует ему лишь в части. «Государство трудоустройства» предполагает совершенно иную смысловую нагрузку, при этом, результат трудоустройства в стране-участнице Соглашения влияет и определяет пенсионные права граждан. Таким образом, в данной правовой категории имеет место быть полное несоответствие названия термина его квалификационной характеристике.

В видовой классификации, как мы полагаем, нуждается и понятийная категория «местожительство». В проекте Соглашения оно представлено как место проживания трудящегося, определяемое или признаваемое в качестве такового в соответствии с законодательством государства-члена. Как уже было отмечено выше, для пенсионного обеспечения важным фактором является определяющий компонент постоянного или временного проживания в стране и фактор временного пребывания. В связи с этим, просто факт «местожительство», без ква-

лификационных особенностей, не несет правовой нагрузки в области пенсионного обеспечения в рамках ЕАЭС.

Статья 2 данного проекта Соглашения определяет субъектный состав и виды пенсионных правоотношений. При этом, расшифровка видов пенсий, на которые распространяется проект Соглашения, наглядно показывает различия как видов, так и принципов, методик, систем и структур пенсионного обеспечения в странах-участниках ЕАЭС. Так, в п. 2.1 представлена новая модель пенсионирования в Республике Армения. В п. 2.2 поименована сфера распространения Соглашения на пенсии, назначаемые сегодня в Республике Беларусь, п. 2.4 – в Кыргызской Республике. В проекте Соглашения не нашли отражения положения новой российской модели пенсионирования. На общем фоне весьма странно выглядит сфера распространения проекта Соглашения на пенсионные выплаты в Казахстане. Так, в Соглашении поименованы лишь пенсионные выплаты из единого накопительного пенсионного фонда, то есть только на те суммы, которые и без того являются собственностью вкладчиков (получателей). Соглашение не распространяется в казахстанском сегменте ни на пенсионные выплаты по возрасту, ни на пенсионный аннуитет. Кроме того, не учитывается тот факт, что в Казахстане отсутствуют пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца, социальные, а также значительно сокращен списочный состав льготных пенсий и пенсий за выслугу лет. В связи с этим, спектр распространения пенсионных отношений по данному Соглашению относительно Республики Казахстан изначально значительно урезается, ставя других участников данного Соглашения в неравные условия, даже с учетом разности правовых пенсионных систем.

Ст. 5 проекта Соглашения гарантирует право члена семьи на пенсию. Однако, как было сказано, Казахстан уходит от исполнения этого и других обязательств, ввиду отсутствия в стране таких видов пенсий.

Таким образом, принятие Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза», являясь документом первостепенной необходимости, содержит ряд спорных положений, не решает в полной мере задачи, поставленные в рамках функционирования ЕАЭС, направленные на проведение скоординированной, согласованной или единой политики межгосударственного объединения. Кроме того, пенсионная система Республики Казахстан, а теперь уже и Российской Федерации, представлена в проекте документа в весьма усеченном варианте, относительно других государств. Такое избирательное положение может вызвать серьезные перекосы в межгосударственной системе пенсионирования, создать международные правовые прецеденты, а в будущем вызвать серьезные негативные последствия.

1. Договор о создании ЕАЭС //URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения – 18.09.2018).
2. Проект Договора о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Евразийского экономического союза» //URL: <http://www.eaeunion.org> (дата обращения – 18.09.2018).
3. Протесты против повышения пенсионного возраста //URL: <https://24.kz/ru> (дата обращения – 17.09.2018).
4. Около 1,5 тысяч полицейских в Бельгии не вышли на работу, взяв больничный //URL: <https://tass.ruhttps> (дата обращения – 15.09.2018).
5. Пенсионная реформа в России в 2018-2019 годах //URL: <https://tass.ru> (дата обращения – 18.09.2018).
6. Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 18.09.2018).
7. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. //URL: <http://adilet.zan.kz> (дата обращения – 18.09.2018).

#### **Е.А. МОРОЗОВА,**

старший преподаватель кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

## **ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства регулируется Конституцией, Законом Республики Казахстан от 19 июня 1995 года «О правовом положении иностранцев», рядом подзаконных актов и нормами международного права, в том числе договорами.

Иностранцы классифицируются по двум группам:

- 1) временно пребывающие в Казахстан, находящиеся по иным законным основаниям (туризм, временная работа, учеба и т.д.);
- 2) постоянно проживающие в Казахстане и получившие вид на жительство.

Первая группа иностранцев обладает, главным образом, только личными (гражданскими) правами и свободами, поскольку это права человека, признаваемые мировым сообществом и закрепленные в международном праве. Социально-экономические, культурные и особенно политические права и свободы у них ограничены. По окончании срока временного нахождения в Республике Казахстан они должны выехать с его территории.

Иностранцы и лица без гражданства со статусом постоянно-го проживания пользуются правами и свободами и несут обязанности, установленные для граждан страны, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами Республики

Казахстан. В основном, они не обладают, как и первая группа, политическими правами и свободами, однако у них есть право на свободу слова, свободное получение и распространение информации и право создать или участвовать в общественных объединениях неполитического характера. В социально-экономической и культурной сферах у иностранцев и лиц без гражданства со статусом постоянного проживания практически те же права и свободы, что и у казахстанских граждан. Ограничения связаны с занятием отдельными видами деятельности, отдельных должностей и т.д. Совпадают у них с гражданами страны и обязанности, за исключением обязанностей защиты Родины и несения воинской службы.

Развитие рыночной экономики и переход Республики Казахстан в систему мировых хозяйственных связей привело к участию иностранных граждан в рыночном труде, тем самым активизировав миграционные процессы.

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в трудовом плане формируется в целом на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, права страны гражданства лица и права страны его пребывания. Более узким является понимание правового положения иностранного гражданина и лица без гражданства как совокупности прав, предоставляемых этим лицам, и обязанностей, возлагаемых на них, в стране пребывания.

Среди всех категорий иностранных граждан, пребывающих и работающих на территории Республики Казахстан, наибольшим объемом прав пользуются граждане стран-членов СНГ и ЕАЭС, прежде всего тех государств, с которыми Республика Казахстан тесно интегрирует. Их привилегированное положение, по сравнению с другими иностранцами, устанавливается договорами Казахстана с этими странами. Пребывание иностранных граждан ближнего зарубежья регулируется двусторонними и многосторонними договорами.

На территории Республики Казахстан живет и работает большое количество иностранцев, что вызывает много вопросов как у работодателей, так и у работников. Главный из них: какими правами реально обладают иностранцы в сфере трудовых отношений и в чем их отличие в этих правах от граждан Казахстана?

Цель данной статьи – рассмотреть правовой статус иностранцев, закрепленный в Законах Республики Казахстан, учитывая разницу между трудящимся-мигрантом и иммигрантом, имеющим категорию «иностранного работника».

Определение понятия «иностранная рабочая сила» содержится в подпункте 5 пункта 2 Правил установления квоты на привлечение

иностранной рабочей силы в Республику Казахстан. К иностранной рабочей силе относятся иностранцы и лица без гражданства, привлекаемые работодателем для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан, включая сезонных иностранных работников, трудоустраивающихся самостоятельно, а также временно переводимые в рамках корпоративного перевода.

Согласно статье 3 Закона «О правовом положении иностранцев», иностранцы в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами Республики Казахстан [2].

Статьей 6 Закона «О правовом положении иностранцев» предусмотрено право иностранцев на труд. Иностранцы могут осуществлять трудовую деятельность в Республике Казахстан на основании и в порядке, установленными законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Иностранный работник, в соответствии с пунктом 1 статьи 34 Закона Республики Казахстан «О миграции населения», именуется как «иммигрант», то есть «прибывший или привлекаемый работодателем для осуществления трудовой деятельности на территории Республики Казахстан» [1].

В целях обеспечения реализации конституционного права граждан Республики Казахстан на свободу труда законодательными актами могут быть установлены ограничения по осуществлению трудовой деятельности иностранцев-иммигрантов в Республике Казахстан. Это касается стандартных сфер использования труда иностранцев на государственной и воинской службе, включая работу по трудовым контрактам, работу в системе государственных секретов, приграничных зонах и некоторые иные.

Указанной статьей предусмотрено также право иностранных работников-иммигрантов на отдых. Иностранцы, находящиеся в Республике Казахстан, имеют право на отдых на общих основаниях с гражданами Республики Казахстан.

Однако получение разрешений на привлечение иностранной рабочей силы (разрешения на работу) является одной из основных проблем для иностранных компаний в Казахстане. В нашей практике некоторые иностранные компании пренебрегали получением разрешений или оформляли их с нарушениями, что приводило к высылке иностранных специалистов, невыполнению договорных обязательств и, в конечном итоге, к закрытию бизнеса в Республике Казахстан. Осуществление

работ без разрешения на территории Республики Казахстан может повлечь наложение административного штрафа или высылку иностранного специалиста за пределы Республики Казахстан, а также отказ в выдаче работодателю дополнительных разрешений на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан.

Помимо иностранцев-иммигрантов отдельным направлением правовой регламентации статуса иностранцев является субъектная категория трудящихся мигрантов. В международных правовых актах, в том числе международных договорах с участием Казахстана, употребляется термин «трудящийся-мигрант», а не «иностранец-работник».

Трудящиеся-мигранты – это «лица, которые эмигрируют из своей страны в другую страну с намерением получить работу». Исходя из этого определения, нужно отметить, что основным признаком трудящегося-мигранта является поиск работы в другом государстве.

Проблема определения правового статуса мигрантов в настоящее время активно обсуждается как учеными, так и практиками. Споры ведутся прежде всего о конкретном содержании правового статуса той или иной категории мигрантов. К сожалению, отсутствует до сих пор единое мнение о том, каковы особенности правового статуса мигрантов по отношению к иным категориям населения, позволяющие говорить о необходимости выделения специального правового статуса.

Трудящиеся-мигранты из сопредельных стран Центральной Азии, представляющие собой низкоквалифицированную или неквалифицированную рабочую силу, приезжают в Казахстан самостоятельно и практически исключительно по экономическим причинам, надеясь найти работу и зарплату, большую, чем та, на которую они могут рассчитывать у себя в стране [4, с.12].

В современном мире наблюдается и перманентное перемещение мигрантов из слаборазвитых стран с кризисной экономикой в поисках благополучной жизни в развитые страны. Это породило эффект функционирования государств-доноров и государств-реципиентов. На территории государств СНГ к первой группе были отнесены Россия и Казахстан. Однако, несмотря на благоприятный рейтинг-прогноз, нелегальная трудовая миграция в Казахстане остается в числе проблем, требующих правового разрешения. Нелегальная трудовая миграция приводит к неэффективности реализации снижения уровня безработицы среди граждан Казахстана. Большинство трудящихся-мигрантов из стран-реципиентов занимаются низкоквалифицированным трудом. Они работают на стройках (граждане Узбекистана), в сельском хозяйстве на юге Казахстана (граждане Узбекистана и Кыргызстана), на рынках (граждане Таджикистана и Кыргызстана).

Трудовая миграция иностранцев, в том числе нелегальная миграция, связана, как правило, с тяжелой социально-экономической ситуацией, а также безработицей в местах исхода трудовых мигрантов. Следовательно, перемещение иностранной рабочей силы получило большое развитие, и государства, в свою очередь, должны прилагать все усилия для обеспечения контроля над трудовой миграцией. Как известно, на уровень трудовой миграции влияет множество факторов. Прежде всего, это законодательная и политическая системы, экономическое развитие государства. Значение «трудовой миграции» может включать не только работу иностранцев и лиц без гражданства, но также деятельность наших соотечественников за рубежом.

Одной из актуальных проблем государств, в том числе Республики Казахстан, является нелегальная трудовая миграция. Нелегальная трудовая миграция приводит к неэффективности реализации снижения уровня безработицы среди граждан Казахстана. Казахское законодательство о занятости ориентировано, прежде всего, на трудоустройство граждан страны. С момента образования Евразийского Экономического Союза льготные условия трудоустройства установлены для граждан Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Армении и Кыргызской Республики. В отношении них не устанавливается квота трудоустройства и их трудовая деятельность не будет считаться незаконной миграцией. Вместе с тем, трудящиеся-мигранты зачастую используются как дешевая рабочая сила и в отношении них часто не соблюдаются установленные в международных договорах и внутреннем законодательстве нормы, касающиеся условий труда, его оплаты, социального обеспечения и страхования [3, с.3].

Кроме того, в Казахстане допускаются нарушения условий ввоза иностранной рабочей силы. Одной из главных проблем в таких случаях является незаконное и неправомерное использование иностранной рабочей силы. Это объясняется тем, что непосредственные трудовые отношения регулируются двусторонними трудовыми договорами. Предприятия с иностранным участием решают вопросы, связанные с условиями найма, увольнения, оплаты труда, предоставления льгот, гарантий, компенсаций работникам предприятий с учетом вышеуказанных положений. Граждане страны, являясь работодателями в формате физических лиц, также зачастую нарушают условия привлечения к работе трудовых мигрантов. Это касается вопросов приема на работу и не заключения с ними трудового договора, а также вопросов охраны труда, гарантий и компенсаций, нормирования и оплаты труда и многих других. То есть, работодатель несет ответственность после получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, поэтому

работодатель должен знать законодательную базу, чтобы действовать законным образом. В то же время работодатели путаются с условиями выдачи разрешения иностранным работникам при приеме на работу, поскольку существует много правил, которые регулируют аспекты деятельности иностранных рабочих и не дают полного и подробного представления о том, что требуется регулируемым субъектом по закону. Более того, он расширяется дополнениями и новыми изменениями, что еще больше смущает работодателей.

Обобщая все вышесказанное, считаем уместным утверждать, что сегодня в качестве одного из направлений совершенствования регламентации правового статуса иностранцев есть необходимость укрепления сотрудничества Казахстана со странами Центрально-Азиатского региона, Европейским Союзом, другими развитыми странами.

Кроме того, совершенствуя миграционное законодательство в целом, необходимо:

- усилить ответственность за незаконное привлечение иностранной рабочей силы работодателями;
- разработать четкие правила механизма реализации порядка депортации и административного выдворения лиц, незаконно находящихся на территории Республики Казахстан;
- создать единую государственную базу по выданным разрешениям на привлечение иностранной рабочей силы в Республике Казахстан;
- ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года, чтобы защитить трудовые права граждан Республики Казахстан в зарубежных странах.

---

1. Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения» //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 18.10.2018).

2. Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранных граждан в Республике Казахстан» от 19 июня 1995 //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 05.10.2018).

3. Загоруйко Е.П. Международно-правовое регулирование вопросов трудовой миграции. Автореферат канд. юрид. наук. М., 1998.

4. Трудовые мигранты в Казахстане: без статуса и прав //FIDH. Сентябрь. 2016. № 681.



Г.И. ПАРШИНА,

старший преподаватель кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

## О КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВАХ ГРАЖДАН В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В жизни человеческого общества труд и его регламентация занимают особое положение. В процессе труда человек реализует свою способность к целенаправленной деятельности, использует приобретенные профессиональные навыки с целью получения достойного материального вознаграждения.

Занятость как объект экономического и социального исследования охватывает обширную область социальных и экономических явлений, таких как: рынок труда, правовой статус работодателей и наемных работников, рынок профессий, товаров и услуг. Все эти явления связаны между собой и подвержены влиянию социальных противоречий, носителями которых в сфере занятости являются владельцы средств производства. Сегодня политика занятости, то есть работодатели и лица наемного труда, остается самой востребованной и действенной социальной политикой [1, с.9].

Тема данной работы связана с вступлением в действие в апреле 2016 года Закона Республики Казахстан «О занятости населения», регулирующего правовые, экономические и организационные отношения в указанной сфере.

Целью представленной работы является проведение анализа основных элементов института занятости населения в Казахстане, в том числе в формате оказания государственной помощи гражданам при трудоустройстве, развитии системы самозанятости населения, малого бизнеса и предпринимательства.

В статье 24 Конституции Республики Казахстан предусмотрено, что «каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы» [2]. Государство играет определяющую роль в сбалансированности экономических приоритетов и приоритетов занятости в программах экономического преобразования. При этом, основная задача состоит в «максимальном поддержании уровня жизни населения и усилении мер по защите граждан, оставшихся без работы» [1, с.80].

Согласно Закону о занятости, под социальной защитой от безработицы понимается «комплекс мер, осуществляемых государством

в порядке, установленном законодательством о занятости населения» [3]. Эти меры содействия занятости населения основаны на:

- 1) свободе выбора гражданами рода занятий и работы;
- 2) защите от любых форм дискриминации и равенстве возможностей в получении профессии и работы, при выборе условий занятости и труда;
- 3) трудовом посредничестве;
- 4) направлении на профессиональное обучение;
- 5) содействии предпринимательской инициативе граждан, в том числе имеющих особый статус (например, оралманов);
- 6) направлении на молодежную практику;
- 7) организации социальных рабочих мест при организации общественных работ.

В принятом Законе о занятости определены основные направления государственной политики в сфере занятости, меры защиты от безработицы, установлены права и обязанности безработных граждан.

Основные направления государственной политики в сфере занятости населения направлены, прежде всего, на поддержку трудовой и предпринимательской инициативы и деятельности граждан, повышение качества рабочей силы, предупреждение массовой и сокращение длительной безработицы, на ориентацию системы образования на подготовку кадров в соответствии с потребностью рынка труда и перспективами его развития, а также на организацию трудового посредничества через центры и частные агентства занятости, и другие направления [3].

Для выполнения основных направлений в сфере занятости Законом установлены компетенции различных государственных органов в области регулирования занятости населения. Так, Министерству труда и социальной политики Республики Казахстан поручено разрабатывать основные направления государственной политики в области занятости населения и организовывать их осуществление, а также анализировать и прогнозировать спрос и предложение рабочей силы, поручена разработка и утверждение порядка организации и финансирования общественных работ, социальных рабочих мест, профессионального обучения и молодежной политики. Кроме того, данное ведомство обязано разрабатывать и утверждать порядок квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов, иностранной рабочей силы, лиц, оставшихся без попечения родителей, а также освобожденных из мест лишения свободы, состоящих на учете службы пробации.

Ещё одним базовым звеном системы занятости является Центр развития трудовых ресурсов. Центры занятости населения и местные органы задействованы в регистрации и снятии с учета безработных

граждан, оказании гражданам помощи и содействия в подборе подходящей работы, введении учета свободных рабочих вакансий, заключении социальных контрактов и имеют ряд других полномочий.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 года № 919 была утверждена Программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы. Реализация Программы осуществляется по трем направлениям:

- обучение и содействие в трудоустройстве самозанятого, безработного и малообеспеченного населения на рынке труда;
- содействие развития предпринимательства на селе;
- повышение мобильности трудовых ресурсов.

В 2018 году на реализацию Программы выделено 112,9 млрд тг. На 1 октября 2018 года Программа позволила охватить мерами содействия занятости более 563 тыс. граждан, в том числе было трудоустроено на постоянные рабочие места 327 тыс. человек, или 71%.

Законом о занятости определены четыре категории граждан, относящихся к занятому населению: 1) работающие по трудовому договору или имеющие иную оплачиваемую работу; 2) самостоятельно занятые; 3) избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность; 4) лица, проходящие военную службу в воинских формированиях, правоохранительных специальных государственных органах страны. Кроме того, определены категории лиц, не имеющих право регистрации в качестве безработных. К ним относятся: 1) лица, не достигшие шестнадцатилетнего возраста; 2) работающие по трудовому договору или имеющие иную оплачиваемую работу, приносящую заработок (доход); 3) достигшие пенсионного возраста [3].

По данным Комитета по статистике Республики Казахстан, экономически активное население составило: в 2016 году – 8998,8 тыс. человек, в 2017 году – 9027 тыс. чел., за первое полугодие 2018 года – 9043 тыс. чел., из них занятого населения, соответственно, в процентах: в 2016 году – 95,4 %, в 2017 году – 95,1%, в первом полугодии 2018 года – 95,1%, в том числе самозанятые составляют: в 2016 году – 26%, в 2017 году – 24,4%, в первом полугодии 2018 году – 23,8% общего числа занятого населения.

Закон о занятости определяет понятийную категорию «безработный» гражданин, признавая таковым лицо, не имеющее работу и заработок и ищущее подходящую работу, в том числе впервые, не имеющее ранее работы, квалификации, ищущее работу, не обеспеченное работой в связи с простоем, стремящееся возобновить трудовую деятельность после длительного (более двух лет) перерыва, а также инвалидов с учетом степени ограничения их жизнедеятельности. Для приобретения такого статуса необходимо обратиться в центр занятости по месту жительства, предоста-

вив необходимые документы. Центр занятости после проверки данных через информационные системы государственных органов и организаций заносит сведения в индивидуальную карту занятости обратившегося и в течение двух рабочих дней принимает решение о возможности предоставления статуса безработного.

Законодательство не дает четкого определения «подходящая работа», но указывает, что для каждой категории лиц, обратившихся за содействием в трудоустройстве, определяются свои условия. Так, для лиц, впервые ищущих работу и не имеющих профессии (специальности), а также не имеющих работы более двух лет, в качестве подходящей может считаться работа, не требующая предварительной профессиональной подготовки. Работа временного характера, требующая или не требующая предварительной подготовки, считается подходящей для студентов и учащихся старших классов общеобразовательных школ в период летних каникул [3].

По официальным данным казахстанского Комитета по статистике, динамика безработицы в стране в течение пяти последних лет в процентном отношении сохраняется на следующем уровне: 2013 год – 5,2%, 2014 год – 5,0%, 2015 год – 5,1%, 2016 год – 5,0%, 2017 год – 4,9%. Общее количество нетрудоустроенных трудоспособных граждан колеблется в пределах 450,0-500,0 тысяч человек [4]. При этом основные формы безработицы связаны со скрытым и сезонным спадом производства.

Законом о занятости установлены права и обязанности безработных граждан. Это права на бесплатное получение услуг в сфере занятости:

- а) по поиску подходящей работы и содействию в трудоустройстве;
- б) на консультации и информации о вакансиях;
- в) по социальной профессиональной ориентации в целях выбора или изменения вида своей деятельности;
- г) на обязательное социальное страхование;
- д) на социальные выплаты по случаю потери работы, если безработный является участником системы обязательного социального страхования, и адресную социальную помощь. В обязанности входит соблюдение требований Закона.

По данным Фонда социального страхования Республики Казахстан, в 2016 году в качестве безработных в связи с потерей работы было зарегистрировано в центрах занятости населения 32895 человек, средний размер выплаты в месяц составил 20354 тг, соответственно, в 2017 году – 35748 человек, размер выплаты – 21699 тг, за 9 месяцев 2018 года зарегистрировано 37526 человек, размер выплат – 24097 тг (средний размер выплат определен как средневзвешенная величина назначенного размера социальной выплаты).

Законом разработаны активные меры содействия занятости, которые предусматривают: 1) организацию социальных рабочих мест; 2) направление на профессиональное обучение; 3) общественные работы; 4) направление на молодежную практику; 5) содействие предпринимательской инициативе граждан и оралманов (которые наделены значительным объемом льгот и гарантий) и другие меры. По официальным данным, с декабря 1991 года по январь 2016 года в Казахстан вернулось более 957764 оралманов (в переводе с казахского языка означает «возвращенец»), что составляет 10% всего казахского населения [5, с.133].

Одним из приоритетных направлений закона о занятости населения является профессиональное обучение, которое включает в себя профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Профобучение осуществляется по направлению центра занятости, при отсутствии возможности подбора подходящей работы из-за отсутствия необходимой квалификации, профессии. В таком случае между центром занятости населения, организацией, проводящей профессиональное обучение, работодателем и обучаемым заключается социальный контракт. Профессиональное обучение проводится с учетом потребностей рынка труда, в том числе по заявкам работодателей, в организациях образования в пределах бюджетных средств с учетом софинансирования работодателей.

Не менее эффективным направлением является создание социальных рабочих мест на предприятиях для целевых безработных групп граждан, к которым относятся малообеспеченные, инвалиды, лица предпенсионного возраста, оралманы. Это временные рабочие места, при этом постоянные рабочие места и вакансии не могут быть использованы. Лицам, принятым на социальные рабочие места, установлен особый порядок оплаты труда. Так, первые 6 месяцев им выплачивается заработная плата в размере 50% за счет средств государства, но не более 26 тыс.тг, следующие 3 месяца – до 30% заработка, но не более 15,6 тыс.тг, последующие 3 месяца – до 15%, но не более 7,8 тыс.тг. Их труд регламентируется трудовым законодательством.

Для безработных из числа выпускников технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования не старше 29 лет предусмотрена молодежная практика. Для её реализации местные органы власти формируют план спроса и предложений на организацию молодежной практики, определяют перечень организаций, представивших заявку на организацию молодежной практики, количество безработных из числа выпускников, условия и оплату их труда, источники финансирования. Работодатель заключает договор с центром занятости населения на создание соответствующих рабочих мест. По статистическим данным, уровень безработицы среди молодежи 15-29 лет в 2013 году

составил 5,5%, в 2014 году – 4,2%, в 2015 году – 4,4%, в 2016 году – 4,1%, в 2017 году – 3,9%, за первое полугодие 2018 года – 3,8%. Наибольший процент молодежной безработицы приходится на возрастной диапазон 25-29 лет, составляя 4,7% от общего числа безработных [4].

Большое внимание в реализации правовой политики занятости отводится вопросам развития малого и среднего бизнеса, содействия предпринимательской инициативы. Для этого предусматриваются особые меры государственной поддержки, включающие обучение основам предпринимательства, оказания сервисных услуг по сопровождению проекта, микрокредитования на возвратной основе, особые налоговые режимы. Приоритетное право для получения государственной поддержки предпринимательства имеют лица, проживающие в сельской местности, моно и малых городах, молодежь в возрасте до 29 лет. Микрокредитование предоставляется на срок не более 5 лет с максимальной суммой микрокредита не более 3,0 млн. тенге.

Таким образом, несмотря на позитивную сторону Закона о занятости, как мы полагаем, он имеет ряд недостатков. Так, он не дает четкого определения понятия «подходящая работа». Упущены вопросы, связанные с назначением и выплатой пособий в связи с потерей трудоспособности. С нашей точки зрения, устанавливая некоторые приоритеты, он ограничивает занятость отдельных групп населения. Законодательство о занятости, к сожалению, не устанавливает льготы работодателям, участвующим в организации социальных рабочих мест, общественных работ.

Подводя итог, отметим, что в Программах о занятости целесообразно учесть новые подходы проведения краткосрочного профессионального обучения в целях обеспечения полного трудоустройства завершивших обучение граждан. Следует ужесточить квалификационные требования для учебных центров и учебных заведений в части соответствующей материально-технической базы.

1. Старовойтова Л.И., Золотарева Т.Ф. Занятость населения и её регулирование: учебное пособие для вузов. М.: Изд.центр «Академия», 2001.
2. Конституция Республики Казахстан. Астана, 1995.
3. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 482-V ЗПК «О занятости населения». Астана, 2016.
4. Комитет по статистике Республики Казахстан: основные индикаторы рынка труда //URL: <http://stat.gov/kz> (дата обращения – 17.09.2018).
5. Межибовская И.В. Проблемы совершенствования законодательства о социальной защите Республики Казахстан. //Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы правовой науки и практики: коллективная монография. Алматы, 2016.

**Р.Е. САГАЛБАЕВА,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук

## **СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Вопрос полноценного социального обеспечения сотрудников правоохранительных органов является одной из задач любого государства, в том числе и Республики Казахстан. В числе правоохранительных органов одной из самых многочисленных по штатной численности структур являются органы внутренних дел. Служба в органах внутренних дел признается одной из самых сложных, при несении которой большинство сотрудников в своей ежедневной деятельности рискуют не только здоровьем, но и жизнью. Поэтому сотрудникам органов внутренних дел как представителям государственной власти, обеспечивающим общественный порядок и безопасность в государстве, гарантируется социальная и правовая защита, выражающаяся в предоставлении дополнительных социальных прав и льгот. В этой связи законодатель в Законе Республики Казахстан «О правоохранительной службе» отдельно раскрывает содержание социального обеспечения и социальной защиты сотрудников органов внутренних дел.

В юридической литературе под социальным обеспечением понимается форма выражения социальной политики государства, направленная на материальное обеспечение определенной категории граждан из средств государственного бюджета, что свидетельствует об обязательности обеспечения сотрудников органов внутренних дел за счет государства. Под социальной защитой рассматривается система мероприятий, осуществляемых государственными и общественными организациями по обеспечению гарантированных минимальных достаточных условий жизни, по поддержанию жизни и деятельного существования человека.

В главе 3 «Правовое положение сотрудников» вышеназванного Закона перечислены отдельные права сотрудников органов внутренних дел, которые можно отнести к социальным. К их числу относятся:

- государственная защита жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов своей семьи;
- медицинское и санаторно-курортное обслуживание;
- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- жилищное и социальное обеспечение;
- отдых в соответствии с настоящим Законом и трудовым законодательством Республики Казахстан [1].

Вопросы социальной защиты сотрудников органов внутренних дел регламентированы в главе 9 «Социальная защита» Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе».

К социальной защите сотрудников органов внутренних дел законодатель относит:

- оплату труда, пенсионное и иное обеспечение сотрудников;
- особенности прохождения службы в период временной нетрудоспособности;
- гарантии в случае гибели (смерти) или увечья сотрудников;
- компенсация расходов на погребение;
- жилищные права сотрудников и пенсионеров правоохранительных органов;
- иные меры социальной защиты сотрудников и пенсионеров правоохранительных органов;
- медицинское и санаторно-курортное обслуживание сотрудников и пенсионеров правоохранительных органов [1].

Из анализа содержания главы 3 «Правовое положение сотрудников» и главы 9 «Социальная защита» Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» можно заключить, что права сотрудников органов внутренних дел на пенсионное обеспечение и жилищные права являются не только правами сотрудников, но и входят в систему социальной защиты сотрудников, осуществляемых со стороны государства.

Рассмотрим отдельные права сотрудников, относящихся к числу социальных прав. Так, государством сотрудникам органов внутренних дел гарантируется государственная защита жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов семьи. Данное право связано с тем, что профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел относится к группе социального риска. Поэтому со стороны государства должен быть принят весь комплекс мероприятий, направленный на защиту сотрудников и членов их семей от всех негативных посягательств. Данное положение нашло отражение в главе 16 «Уголовные правонарушения против порядка управления» в статье 380-1 «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного, специального государственного органа, военнослужащего», согласно которой «в случае посягательства на жизнь, то есть умышленные действия, направленные на причинение смерти сотрудника правоохранительного, специального государственного органа, военнослужащего или их близких в связи с выполнением ими служебных обязанностей,



либо из мести за выполнение служебных обязанностей наказывается лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с конфискацией имущества или без таковой» [2]. По части 2 данной статьи предусматривается наказание лишением свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет либо пожизненным лишением свободы.

Медицинское и санаторно-курортное обслуживание сотрудников заключается в том, что каждый сотрудник органов внутренних дел имеет право на медицинское обслуживание в специализированных медицинских учреждениях системы органов внутренних дел. Помимо ведомственных поликлиник и госпиталей сотрудники органов внутренних дел в случае необходимости могут получать лечение и в гражданских учреждениях здравоохранения. Для регулирования вопросов медицинского и санаторно-курортного обслуживания сотрудников органов внутренних дел и членов их семей Правительством Республики Казахстан было утверждено Постановление от 18 февраля 2016 года № 78 «Об утверждении Правил медицинского и санаторно-курортного обслуживания сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, проживающих совместно с ними, а также пенсионеров органов внутренних дел», в котором указано, что «сотрудники органов внутренних дел, получившие увечья (ранения, травмы, контузии) при исполнении служебных обязанностей, после излечения направляются на санаторно-курортное лечение за счет бюджетных средств по решению санаторно-отборочных комиссий органов внутренних дел» [3]. Однако на сегодняшний день реальность такова, что санаторно-курортное обеспечение сотрудников органов внутренних дел в основном заключается в ежегодной выплате 2-х денежных окладов на оздоровление, а санатории Министерства внутренних дел Республики Казахстан являются платными.

Одной из значимых особенностей правового статуса сотрудников органов внутренних дел является их пенсионное обеспечение, которое в первую очередь зависит от выслуги лет сотрудника в правоохранительных органах, а также достижения предельного возраста несения службы. Помимо изложенного, сотрудники органов внутренних дел могут выйти на пенсию и по состоянию здоровья. Так, в случае получения сотрудником в период несения службы хронического заболевания или травмы, не позволяющих нести службу в мирное время, он будет комиссован и отправлен на пенсию. Во всех перечисленных случаях общий трудовой стаж сотрудника не должен быть менее 25 лет.

Также на пенсию сотрудники органов внутренних дел могут быть отправлены в связи с сокращением штатов. Так, на основании и в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан Н.А. На-

зарбаева от 5 октября 2018 года штатная численность сотрудников органов внутренних дел будет сокращена на 10%. Одним из гарантий социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел в случае сокращения штатов является то, что сотрудникам будут предложены другие должности, либо они могут быть отправлены на пенсию по сокращению штатов.

К числу проблемных вопросов социального обеспечения и в то же время социальной защиты сотрудников органов внутренних дел относится обеспечение жильем. Данная проблема 7 марта 2018 года была озвучена на видеоселекторном совещании министром внутренних дел Республики Казахстан генерал-лейтенантом полиции К. Касымовым, который объявил, что 26 тысяч сотрудников органов внутренних дел нуждаются в жилье. На сегодняшний день сотрудники органов внутренних дел в отличие от военнослужащих Вооруженных сил Республики Казахстан не обеспечиваются со стороны государства бесплатным жильем. При этом возможности получения ведомственного жилья являются недостаточными. Согласно действующему законодательству, в случае приобретения сотрудником органов внутренних дел жилья ему отдается большее предпочтение в сравнении с обычными гражданами Республики Казахстан.

При рассмотрении содержания социальной защиты сотрудников органов внутренних дел более подробно хотелось бы остановиться на гарантиях в случае гибели (смерти) или увечья сотрудников. Так, из содержания главы 9 «Социальная защита» Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» следует, что в случае приобретения сотрудником в период несения службы травмы, ранения (контузии), увечья, заболевания, повлекших получение инвалидности, инвалиду I группы выплачивается тридцатимесячное денежное содержание; инвалиду II группы – восемнадцатимесячное денежное содержание; инвалиду III группы – шестимесячное денежное содержание. Исходя из того, что среднестатистическая заработная плата сержантского состава органов внутренних дел по состоянию на 1 ноября 2018 года составляет 70-75 тысяч тенге, следует, что в случае приобретения сотрудником инвалидности 3 группы, ему будет начислено всего 210-225 тысяч тенге. При этом следует отметить, что законодатель не предусматривает увеличение размера содержания в виде пособия по инвалидности в зависимости от условия его приобретения.

Аналогичная ситуация и при выплате компенсации на погребение. Так, в случае погребения умерших или погибших сотрудников их родственникам выплачивается единовременная денежная компенсация в размере их трехмесячного денежного содержания.

Вышеизложенные факты свидетельствуют о низкой социальной обеспеченности и защищенности сотрудников органов внутренних дел, тогда как они в своей ежедневной деятельности рискуют жизнью и здоровьем. И здесь возникает вопрос о необходимости коренного пересмотра социального пакета сотрудников правоохранительных органов, в том числе и сотрудников органов внутренних дел, так как, чем выше уровень социальной защиты сотрудников полиции, тем будет выше уровень правопорядка в государстве.

1. Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 06.01.2011 года //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 05.09.2018).
2. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03.07.2014 года //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 05.09.2018).
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 февраля 2016 года № 78 «Об утверждении Правил медицинского и санаторно-курортного обслуживания сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, проживающих совместно с ними, а также пенсионеров органов внутренних дел» //URL: <https://www.zakon.kz> (дата обращения – 05.09.2018).

#### **Ж.Ч. САЛИМБАЕВА,**

доцент кафедры юриспруденции Алматинского филиала Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук

## **25-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПО ПУТИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА**

Конституции Российской Федерации исполнилось 25 лет. Двадцать пять лет – четверть века, но для государства это небольшой срок. За это время произошли кардинальные изменения в государственном устройстве России. Страна прошла не простой путь от социализма к становлению правового демократического государства. Преобразование внутригосударственного устройства потребовало трудоемкой работы, в которой должна принимать участие вся страна: государственные органы, политические партии, другие общественные организации, муниципальные образования, граждане. Сегодня очевидны положительные результаты развития конституционализма России. Эти внешние изменения определены такими внутренними преобразованиями, как изменения в правопонимании, правоотношениях, правовой культуре. В том и ценность этого периода длиною в двадцать пять лет. Рассмотреть путь становления конституционализма современной России – цель данной статьи.

Термин «конституционализм» имеет широкое значение [1, с.10]. Изучение категории «конституционализм» позволяет определить

фундаментальные ценности данного общества. Поэтому эта категория относится к фундаментальным ценностям мировой культуры и формируется на протяжении всей его истории [2]. Его можно рассматривать с разных позиций. В юридической науке имеются различные исследования в этой области. Одни ученые считают, что конституционализм – это правление, ограниченное конституцией; политическая система, опирающаяся на конституцию; конституционные методы правления [3]. Поэтому конституционализм представляет собой систему, которая устанавливает пределы деятельности государства, его органов власти и должностных лиц по вопросу воздействия на общественные отношения [4, с.24].

Другие ученые изучают конституционализм, прежде всего, как предмет исследования науки конституционного права и теории государства и права [5, с.10]. Группа ученых рассматривает конституционализм как политико-правовую теорию, которая обосновывает необходимость установления конституционного строя. В связи с этим восприятие конституционализма как теоретико-правовой конструкции происходит через исследование правовой мысли, которая утверждает, что конституционализм представляет собой учение о конституции и ее влияние на общество [6, с.23]. Следовательно, конституционализм – это направление политической мысли, отстаивающее власть закона в качестве главенствующего принципа и инструмента политического властвования.

Все представленные научные направления имеют место в современной юридической науке России, что уже является показателем утверждения концепции конституционализма в стране. До принятия Конституции 1993 года, вернее в период существования СССР, советская юридическая наука особо не изучала этот вопрос. В советский и в первые годы постсоветского периодов было мало научных работ, даже основанных на формально-юридических характеристиках норм и институтов советских и зарубежных конституций (основных законов). Но в начале XXI века появляются работы новационного характера. Первые работы ученых постсоветского пространства были посвящены изучению содержания терминов, определению таких понятий и выражений, как «конституционализм», «конституционный строй», «конституционное государство» и их соотношению [7, с.9]. Активное внимание изучению этих вопросов стали проявлять в последнее десятилетие. Появились научные работы, раскрывающие общие вопросы и особенности российского конституционализма. В них рассматривается конституция с ее реальной социально-политической и идейной стороны, как исторически-конкретная совокупность учреждений власти и управления, соз-

данная во имя реализации определенных целей и выстроенных в определенной иерархии и соподчиненности государственных органов, действующих в рамках установленных конституционных норм. По-иному, чем в советский период, стали изучать правовой институт конституционного права, характеризующий конституционно-правовой статус человека и гражданина. По-новому стали рассматривать естественные и неотчуждаемые права человека и гражданина. Особую влиятельность приобрела идея общечеловеческих ценностей [8, с.110].

Важным аспектом явился отказ от классового деления. Концепция приоритета прав и свобод человека и гражданина воспринимается теперь обособленно, отдельно от классовых политико-правовых ценностей. В советский период права и свободы рассматривались через призму приоритета прав класса трудящихся [9, с.424].

Новая трактовка конституционализма была представлена группой ученых Института государства и права под руководством В.С. Нерсесянца. В своих научных исследованиях они проводили работу, охватывая несколько направлений, концептуальных моментов конституционализма:

1) конституционализм как определенная политико-правовая идея (теоретическая конструкция);

2) развитие правовых идей конституционализма в историческом аспекте как определенное программное требование определенного политического движения стран в Англии XIX века, в США конца XVIII века, в России конца XVIII-XIX вв. («дворянский конституционализм»);

3) конституционализм как некая воплощенная в правотворческой и правоприменительной практике конституционная идея и политическая доктрина [5, с.7].

Под руководством В.С. Нерсесянца была проведена работа по исследованию в области философии права, правовых идей, точек зрения ученых России дореволюционного периода [10].

В связи с глобализацией современные ученые указывают в своих исследованиях на многоаспектность категории конституционализма, при этом расширяя его содержание необходимостью признания стандартов международного права.

Все исследования показывают глубину понимания термина «конституционализм». Его признаками являются суверенитет государства и наличие конституции (конституционных актов). Помимо этих основных признаков на современном этапе можно выделить следующие признаки:

- верховенство конституции в правовой системе;
- верховенство права в обществе и государстве;
- гарантированность прав и свобод человека и гражданина;

- принцип разделения властей;
- закрепление основ открытого гражданского общества;
- взаимная ответственность государства и личности;
- политический и идеологический плюрализм;
- конституционный контроль;
- местное самоуправление.

Последние признаки отражают государственно-правовое и общественно-политическое явление, которое построено на идеалах демократии, защиты ее ценностей, соответствующего политического режима, механизмов сдерживания государственной власти, конституционного строя в целом. Признаки конституционализма свидетельствуют, что их наличие: во-первых, не означает, что конституционализм может быть обязательно связан с построением демократического и правового государства; во-вторых, конституционное закрепление основ конституционализма не означает, что конституционные положения реализованы в практике обществом, государством, гражданами.

В юридической науке в зависимости от реализации конституционных положений разделяют конституции на «фактические» и «фиктивные». Последние указывают на наличие «имитации конституционализма». С.А. Денисов, например, раскрывает одну из причин имитации конституционализма – это признание западных политико-правовых ценностей (приоритета частной собственности, рыночные отношения, права человека и т.д.) [11, с.9]. В конце XX века на постсоветском пространстве было простое перенятие этих ценностей. Нормативно-правовая основа конституционализма нашла закрепление в конституции, но не нашла отражение их на практике. Подход простого перенятия, отражения чужого опыта в правовую базу данной страны дискредитировал себя.

Для западной правовой культуры признаки конституционализма были закреплены в основных актах еще в XVIII веке. Например, Декларация независимости Соединенных Штатов Америки 1776 года определила ключевую роль гражданского общества в системе государственного устройства. Это американская модель конституционализма распространена в США, в Англии.

В западноевропейских странах по иному признаку сформировалась модель конституционализма. В основу евроконтинентальной модели заложен принцип свободы индивида в зависимости от мощи государства. Германская юридическая наука обосновала идею, что только будучи сильным, государство способно гарантировать защиту прав человека, его индивидуальную свободу, порядок в обществе. В связи с этим идея национального единства, государственного правопорядка ставилась выше ценности свободы личности.

Для российского пути развития конституционализма характерны свои особенности. В первую очередь следует выделить тот факт, что в России демократия в ее современном понимании не является результатом естественно-исторического развития, а стала необходимым рефлексом на закрепленную форму социальных, политических, экономических отношений, а также серьезных усилий адаптации конституционных положений в реальность [12, с.22]. Другой особенностью российского конституционализма стал объективный фактор, характерный для всех стран постсоветского пространства. Это наличие монополии одной партии, отсутствие частной собственности, диктатура пролетариата, демократия, имеющая классовые черты. Эти факторы важно было преодолеть прежде всего в восприятии граждан на политическую систему, роли права в жизни государства и каждого. Поэтому путь конституционализма в данных странах прошел так называемый «адаптационный период». Признание в конституции 1993 года прав и свобод человека, основных признаков правового государства свидетельствовало о закреплении либеральной конституционно-правовой доктрины, провозглашающей принципы национального суверенитета и признание непреходящей ценности естественных прав человека.

Был сделан важный вывод, что любой универсальный политико-правовой механизм должен быть адаптирован к конкретной национальной среде [13, с.54]. Если этого нет, то, как верно отмечает А.Н. Медушевский, «имитация конституционализма», или «мнимый конституционализм» представляет собой, с одной стороны, специфический способ нивелирования социальных противоречий, обеспечивающий сохранность неких социальных, традиционных устоев от радикальных трансформаций. С другой – проявляется несоответствие конституционной формы социально-историческому содержанию. Несмотря на то, что эта конституция может быть принята на референдуме, всенародным голосованием» [14, с.100-101].

Следует отметить, что конституционализм рассматривают с разных позиций: по содержанию (это конституционное строительство, реализация конституции и ее охрана, обеспечение) и по форме (опосредует конституционный строй, то есть государственный и общественный строй, формы непосредственного народовластия, государства и т.д.). Согласно советским конституциям, и по содержанию, и по форме конституционализм радикально не соответствовал пониманию конституционализма демократического общества и правового государства. Действующая Конституция Российской Федерации 1993 года кардинально закрепляет новую форму политического режима, новый вид формы правления, новую структуру федерализма. По содержанию конституционализму присуще постоянное развитие, отражающее движение и изменение правовой, ду-

ховной жизни общества. Но и на начальных этапах развития независимой Российской Федерации, по мнению О.Г. Румянцева, «Россия живет хотя и с новой Конституцией, но по каким-то своим внутренним законам, ставшим еще более смутными правилами, фактическая и юридическая конституции не только не сблизилась, напротив, разошлись еще больше» [15, с.14]. Особенно это было очевидно на начальных этапах становления независимости. Однако спустя двадцать пять лет поменялась и наполняемость внутренним содержанием конституционализма, и его форма. Произошла дифференциация формального и фактического оснований российского конституционализма.

Конституционализм в демократическом правовом государстве направлен на защиту конституционных положений. Это возможно только в случае конституционного контроля. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила действия органа, наделенного правом осуществлять конституционный контроль.

Существенное расхождение конституционного содержания с формой остается и на современном этапе. Особенно заметно «расхождение между «реальной» и «формальной» конституцией в положениях так называемых социальных статей главы 2 Конституции Российской Федерации» [16, с.40]. В этом направлении нет окончательного действия со стороны государства. Социальная защита граждан является постоянным вопросом совершенствования. Реформирование пенсионной системы тому доказательство.

На сегодняшний день в России происходит реформирование партийной системы. Правовая регламентация деятельности партий представляет собой признак либерального конституционализма.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод, что конституционализм в России утвердился на основе начал демократического общества, правового государства. На начальных этапах реализации Конституции 1993 года были признаки радикального конституционализма. На данном этапе очевидны признаки либерального конституционализма.

- 
1. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1998 //URL: <http://awlibrary> (дата обращения – 29.10.2018).
  2. Азаркин Н.М. Всеобщая история юриспруденции. М.: Юрид.лит., 2003.
  3. Баглай М.В. Конституционализм политическая система в России //Журнал российского права. 2003. №11. С.10-19.
  4. Мамитова Н.В. Теория российского конституционализма: история и современность. М., 2005.
  5. Графский В.Г. Конституционализм как предмет изучения //Правовая мысль. История и современность. 2009. №3. С.3-13.
  6. Юровским А.В. Конституционализм: системный подход к формированию универсальной политико-правовой категории //Сибирский юридический вестник. 2013. №3. С.20-28.



7. Кудинов О.А. К вопросу о понятиях конституционализм, конституция, конституционное право, конституционное государство, конституционный строй и их соотношение //Конституционное и муниципальное право. 2002. №11. С.8-11.
8. Богданова Н.А. Конституционные права и свободы: концептуальные подходы, нормативное воплощение и проблемы реализации в России //Конституционный вестник. 2008. №1. С.100-118.
9. Курицин В.М., Шалагин Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. М.: Академический проспект, 2004.
10. История политических и правовых учений: Учебник для вузов /Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004.
11. Денисов С.А. Имитация конституционализма //Новая правовая мысль. 2005. №3 (10). С.7-12.
12. Эзбаев С.Б. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года //Вестник Саратовской юридической академии. 2018. №1 (120). С.21-27.
13. Кабышев В.Т. Российский конституционализм: тенденции и перспективы развития //Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути решения: Научно-практическая конференция (3-4 октября 2002 г.) /Под ред. А.И. Демидова. Саратов, 2001.
14. Медушевский А.Н. Демократия и тоталитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1997.
15. Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994.
16. Соловьева Ю.Б. «Двойственность» российской Конституции //10 лет Конституции Российской Федерации (историко-теоретический анализ): Материалы межвузовской научно-практической конференции 28 января 2004 г. СПб., 2004.

**В.Г. ТАТАРЯН,**

профессор кафедры административного права Московского университета Министерства внутренних дел России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

**Е.Т. АБЕУОВ,**

начальник Управления образовательных учреждений Департамента кадровой работы Министерства внутренних дел Республики Казахстан, кандидат юридических наук

## **ПРЕДПИСАНИЯ И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОБ УСТРАНЕНИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ СОВЕРШЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН ЕАЭС**

Актуальность проблемы детерминант уголовных и административных правонарушений в постсоветских республиках последовательно повышается, что связано с целым рядом объективных и субъективных причин. В целях решения данной проблемы, авторами предпринята попытка раскрыть порядок реагирования должностных лиц органов внутренних дел (полиции, милиции) государств-участников Содружества Независимых Государств на причины и условия, способствующие совершению административных и уголовных правонарушений. Анализу подвергнуто административно-деликтное законодательство Респу-

блики Казахстан, в котором с 1 января 2015 года был введен в действие концептуально новый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Не случайно в своем Послании «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев прямо отметил, что «Государство должно следовать принципу нулевой терпимости к беспорядку» [1].

В процессе принятия решений по делу об административном правонарушении, на основании статьи 826 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, принятого Законом Республики Казахстан от 05 июля 2014 года и введенного в действие с 01 января 2015 года должностные лица органов внутренних дел (полиции) Казахстана имеют право вносить в соответствующие организации и их должностным лицам представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений [2].

Должностными лицами органов внутренних дел, которые могут выносить такие представления, являются сотрудники вышеназванных органов, перечисленные в ст. 685 «Органы внутренних дел (полиция)», которые имеют право принимать решения по делам об административных правонарушениях. Рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов внутренних дел (полиции) вправе: 1) начальники органов внутренних дел, местной полицейской службы и их заместители; 2) начальники городских, районных, поселковых отделов, отделений полиции, местной полицейской службы органов внутренних дел и их заместители; 3) начальники линейных отделов, отделений органов внутренних дел; 4) сотрудники органов внутренних дел (полиции), имеющие специальные звания; 5) председатель комитета и начальники управлений, отделов, отделений административной полиции, местной полицейской службы органов внутренних дел и их заместители; 6) начальники и их заместители подразделений природоохранной полиции органов внутренних дел; 7) сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел; 8) начальники и их заместители специализированных подразделений полиции органов внутренних дел по борьбе с преступными посягательствами на рыбные запасы; 9) начальники управлений, отделов, отделений миграционной полиции органов внутренних дел и их заместители.

Правовую основу осуществления такой деятельности составляют и иные нормативные правовые акты. Например, согласно п. 28 Положения о Комитете административной полиции Министерства внутренних

дел Республики Казахстан, утвержденного приказом Министра от 01 октября 2014 года № 662, подразделения административной полиции, в пределах своей компетенции, имеют право выносить представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, и обеспечивают контроль за их исполнением [3; 4].

На основании п. 12 Постановления Правительства Республики Казахстан «О повышении роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности» от 24 декабря 1996 года № 1598 «Участковый инспектор полиции в пределах возложенных задач и своей компетенции обязан разрабатывать обязательные для юридических и физических лиц предписания и предложения, направленные на предупреждение административных правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению» [5].

Напомним, что для всех должностных лиц органов внутренних дел в Казахстане правовой основой в настоящее время является концептуально новый Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан». Так, в частности, согласно п. 2 ст. 6 «Полномочия органов внутренних дел» вышеназванного Закона органы внутренних дел, в том числе и участковые инспектора полиции, в пределах своей компетенции имеют право в том числе «вносить физическим и юридическим лицам обязательные для исполнения предписания и представления об устранении причин и условий, способствующих совершению уголовных или административных правонарушений» [6].

Отличие предписаний от представлений, выносимых сотрудниками органов внутренних дел, заключается в том, что предписания выносятся в отношении физических и юридических лиц (правонарушителей), а представления – в отношении должностных и юридических лиц, которые редко являются субъектами совершенных правонарушений. Предписания выносятся сотрудниками на основании кодекса в случаях необходимости уплаты штрафа (ст. 807, ст. 893-896), надлежащего поведения правонарушителя (ст. 461), несоблюдения безопасности дорожного движения (ст. 605) и т.п.

Как мы уже ранее отмечали, Закон «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», принятый 23 апреля 2014 года, предоставляет право лицам, осуществляющим досудебное расследование, выносить представление о принятии мер по устранению причин и условий совершенных правонарушений и по уголовным делам [6]. Так, в ст. 200 концептуального нового Уголовно-процессуального кодекса Республики

Казахстан от 4 июля 2014 года указывается, что «установив при производстве по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению уголовного правонарушения, лицо, осуществляющее досудебное расследование, вправе внести в соответствующие государственные органы, организации или лицам, исполняющим в них управленческие функции, представление о принятии мер по устранению этих обстоятельств или других нарушений закона. Представления подлежат рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах в месячный срок» [7].

Причины правонарушений можно определить как факторы, непосредственно вызывающие их совершение. Существует несколько причин правонарушений.

Во-первых, социальные причины. Они были и будут главными причинами правонарушений, поскольку подавляющее их большинство обусловлено несовершенством государственного и общественного строя, различными социальными противоречиями. Именно они провоцируют такие, ныне распространенные правонарушения, как преступления среди лиц, едва достигших 14-ти лет, из-за невозможности либо крайней затруднительности занять себя учебой, спортом, посильной оплачиваемой работой, вследствие невозможности найти подходящую работу; получение взяток – из-за низкой оплаты труда многих категорий работающих и т.д.

Во-вторых, причины могут быть экономическими. Эти причины тесно связаны с социальными причинами и коренятся в сфере отношений собственности, производства и потребления, распределения материальных благ. Субъекты этих правонарушений – это незаконная приватизация государственных предприятий (занижение их стоимости); сокрытие доходов (вследствие слабой платежеспособности) от налогов; убийства руководителей предприятий с целью занять их место или «переделить» собственность и т.д.

В-третьих, причинами могут выступать несовершенство юридических норм, которые позволяют гражданам и юридическим лицам трактовать их по своему усмотрению, то есть произвольно. Правонарушения иногда сознательно совершаются и из-за противоречий между различными правовыми актами, отсутствия актов, принятие которых предписано другими актами более высокой юридической силы.

И, наконец, психологические причины совершения правонарушений. Отдельные люди по своим личным качествам – агрессивности поведения, эгоистичности, безосновательно завышенных материальных запросов, равнодушия – больше склонны к совершению различных правонарушений и даже правовому нигилизму, отрицанию права во-

обще. Правовой нигилист пытается вывести себя из-под подчинения любым законам независимо от их содержания. В правовом нигилизме проявляются косность, отсталость, подчас юридическое невежество отдельных граждан, а также властолюбие, некомпетентность чиновников и многие другие человеческие пороки. Правовой нигилизм – это всегда высокомерное, снисходительно-скептическое восприятие права, оценка его как чего-то второстепенного в шкале человеческих ценностей.

В отличие от причин, условия правонарушений – это факторы, способствующие и облегчающие совершение правонарушений. Пожалуй, главным условием можно назвать безнаказанность правонарушителей со стороны государства либо назначение им слишком мягких наказаний. В результате правонарушители и те, кто намеревается совершить правонарушение, совершают их, не боясь привлечения к юридической ответственности. Среди других условий правонарушения можно назвать пропаганду насилия и жестокости в различных средствах массовой информации, доступность оружия, алкоголизм и наркоманию, падение уровня патриотизма и др.

Причины и условия правонарушения определяют конкретную жизненную ситуацию, в которой совершается правонарушение. Например, перед кражей правонарушитель обычно оценивает наличие или отсутствие сигнализации, патрулирование улиц, кадровый состав и техническую оснащенность органов полиции, шансы скрыться, возможность сбыта краденного, строгость наказания и т.п.

Сотрудники органов полиции Казахстана наделены правом вносить представления о принятии мер по устранению причин и условий административного правонарушения только по тем правонарушениям, по которым они могут принимать решение о наложении административных взысканий, а именно по статьям, перечисленным в ч. 1 ст. 685 «Органы внутренних дел (полиция)». А их на 01 октября 2018 года уже насчитывается более 100 статей Особенной части Кодекса об административных правонарушениях. Кстати, напомним, что органы внутренних дел (полиция) Российской Федерации в настоящее время наделены полномочиями по рассмотрению почти 70-ти статей Особенной части аналогичного кодекса.

Напомним, что содержание вышеназванного представления должно состоять из следующих обязательных элементов:

- 1) фамилия, инициалы должностного лица или представителя юридического лица с указанием адреса;
- 2) краткая фабула правонарушения;
- 3) обстоятельства, способствующие совершению правонарушения;

4) выводы и предлагаемые меры, которые необходимо провести для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

5) предлагаемые сроки проведения организационных и профилактических мероприятий;

6) фамилия, инициалы и адрес, куда необходимо отправить результаты исполнения представления;

7) предупреждение должностного лица или представителя юридического лица о юридической ответственности за неисполнение представления о принятии мер по устранению причин и условий административного правонарушения.

Далее поясним, что сначала, в соответствии с ч. 2 ст. 826 Кодекса, руководители организаций и другие должностные лица были обязаны рассмотреть «частное постановление» и (или) «представление» в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах судье, вынесшему частное постановление, или органу (должностному лицу), внесшему представление» [2].

Но в новой редакции ст. 826, в соответствии с Законом Республики Казахстан от 28 декабря 2017 года, названной законодателем уже «Частное представление», она получила кардинально новую редакцию. Для полной ясности ниже мы приведем ее полную редакцию. Ст. 826 «Частное представление»:

1. При выявлении случаев нарушения законности, а также установлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, орган (должностное лицо) вносит в соответствующую организацию и должностным лицам представление о принятии мер по их устранению. Представление органа (должностного лица) может быть обжаловано в течение десяти суток со дня его получения в вышестоящий орган (должностному лицу). Решение вышестоящего органа, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы на представление, может быть обжаловано в специализированный районный и приравненный к нему административный суд в течение десяти суток со дня его получения, решение которого обжалованию не подлежит. Решение органа (должностного лица) выносится в виде определения.

2. Руководители организаций и другие должностные лица обязаны рассмотреть частное представление в течение месяца со дня его получения и сообщить о принятых мерах органу (должностному лицу), внесшему представление [2].

Если же субъект административного правонарушения игнорирует представление по неуважительным причинам, то в отношении него должностные лица органов внутренних дел на основании уже ст. 804

«Должностные лица, имеющие право составлять протоколы об административных правонарушениях» имеют право возбудить производство об административном правонарушении по ст. 479 «Несообщение о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения». В результате чего виновное лицо будет обязано оплатить штраф в размере 10-ти «месячных расчетных показателей». По состоянию на 01 января 2018 года в Казахстане он был равен 2.405 тенге [2].

На основании ст. 684 судебные решения по ст. 479 принимают судьи специализированных районных и приравненных к ним административных судов. Вместе с тем, в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» могут создаваться и иные специализированные городские и межрайонные суды, а именно: военные, финансовые, экономические, административные и по делам несовершеннолетних. В административный материал по указанной выше статье входят следующие документы:

- 1) опись документов;
- 2) протокол об административном правонарушении;
- 3) рапорт сотрудника, возбудившего производство по делу об административном правонарушении, зарегистрированный в дежурной части;
- 4) копия частного представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений;
- 5) постановление о языке производства по делу об административном правонарушении;
- 6) объяснение правонарушителя с выяснением обстоятельств и причин неисполнения предписания;
- 7) уведомление (извещение) о времени и месте рассмотрения дела или совершения отдельных процессуальных действий;
- 8) иные документы, доказывающие вину правонарушителя.

Аналогичный материал составляется и в случае несообщения должностного лица или руководства юридического лица на представление следователя или дознавателя, вынесенного в порядке ст. 200 Уголовно-процессуального Кодекса Республики Казахстан, для устранения причин и условий, способствующих совершению уголовного правонарушения.

Таким образом, по нашему мнению, должна выстроиться следующая цепочка: направление частного представления для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений –

неполучение ответа – составление административного материала по ст.479 «Несообщение о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушения».

Российскому автору настоящей публикации хотелось бы еще раз высказаться о том, что российским федеральным законодателям следовало бы более подробно изучить законодательный и правоприменительный опыт казахстанских коллег и, как следствие, наконец-то принять решение об упразднении «Административных комиссий» и модернизации правового статуса «Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», лишив их административно-юрисдикционных полномочий, поскольку обе вышеназванные комиссии не являются органами государственной власти Российской Федерации, а существуют лишь «под крышей» муниципальных органов власти субъектов на общественных началах и поэтому не могут исполнять функции органов федерального государственного контроля и надзора.

1. Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства: Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана //Казахстанская правда. 2012. 15 декабря.
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 г., № 18-I, 18-II, ст. 92.
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30.12.2015 г. № 1142 «Об утверждении Положения о местной полицейской службе органов внутренних дел» //URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения – 14.10.2018).
4. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 01.10.2014 г. № 662 «Об утверждении положений о ведомствах и территориальных органах Министерства внутренних дел Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.10.2018 г.) //URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения – 14.10.2018).
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24.12.1996 г. № 1598 «О повышении роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности» //URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения – 14.10.2018).
6. Закон Республики Казахстан от 23.04.2014 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 г., № 8, ст. 48 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.07.2018 г.).
7. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 г. //Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2014 г., № 15-I, 15-II, ст. 88.



**В.Г. ТАТАРЯН,**

профессор кафедры административного права Московского университета Министерства внутренних дел России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

**Э.Э. МОЛДОЕВ,**

заведующий кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына, доктор юридических наук

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРАНАХ ЕАЭС**

В данной статье целью явилось краткое изложение проведенного анализа основных целей, стратегических задач, базовых принципов, политических и правовых нюансов разработки проекта общенациональной программы цифровой трансформации на примере одной из стран ЕАЭС – Кыргызской Республики.

На заседании Национального совета по устойчивому развитию Республики 3 апреля 2017 года было обращено внимание на необходимость построения в стране экономики, основанной на знаниях «Умной страны» («Таза Коом») и предложено запустить общенациональную программу цифровой трансформации «Таза Коом». В переводе с кыргызского языка «Таза Коом» – это «Чистое общество». Это национальная трансформация, которая использует мощь и силу индустрии технологий, цифровой инфраструктуры для улучшения жизни людей, создания новых экономических возможностей и более сильного общества, в центре которого стоит человек. Выступающие отметили, что эти условия будут создаваться путем построения открытого прозрачного цифрового государства и правительства, которое будет предоставлять услуги для жителей страны в онлайн-режиме.

Программа «Таза Коом» сегодня является ключевым компонентом «Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики до 2040 года». В ней определены семь целей и четыре стратегические задачи. «Таза Коом» – это высокотехнологичная программа по построению открытого и прозрачного государства, которое служит гражданам, где в центре стоит жизнь, права, свободы, здоровье, образование, качество жизни граждан, а также улучшение условий для бизнеса. Кыргызстан может сделать качественный скачок в своем развитии, избрав совершенно новые пути своего будущего – развитие через инновации, знания и повсеместное применение информационных технологий.

Информационно-коммуникационные технологии являются неотъемлемой составной частью экономического и социального разви-

тия страны, стремящейся стать информационным обществом. Поэтому «Таза Коом» является одним из ключевых факторов и катализаторов ускорения и содействия устойчивому развитию страны и достижению всех 17-ти его целей, а также выполнению направлений деятельности всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Программа может стать и эффективным инструментом для искоренения коррупции в государственном секторе путем минимизации влияния человеческого фактора через автоматизацию административных процессов и процедур и цифровизацию государственных услуг.

Обеспечение доступа к современным, защищенным и приемлемым в ценовом отношении инфраструктуре, приложениям и услугам открывают возможности для улучшения жизни людей и обеспечения того, чтобы устойчивое инновационное развитие в Кыргызстане получило реальное воплощение. Это требует кардинально реформировать систему государственного управления через призму цифровой трансформации. Чтобы действительно стать цифровым государством, необходимо создать единое информационное пространство в стране, комплексно и единообразно охватить все ветви государственной власти: исполнительную, законодательную и судебную, активнее внедрять принципы и подходы электронной демократии, обеспечив участие граждан и бизнес-структур в процессах принятия решений через онлайн-инструменты. Необходимо развивать цифровую экономику, внедрять инновации и расширять на всех уровнях потенциал цифровых знаний и компетенций.

Программа «Таза Коом» в настоящее время является ключевым компонентом Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызстана до 2040 года, основанной на человеческом капитале и инновациях без ущерба окружающей среде. По нашему мнению, её реализация повысит эффективность работы госорганов на основе автоматизации процессов, внедрения принципов прозрачности и новых технологий в различные сферы, что обеспечит устойчивое развитие цифровой экономики для мобильного и гибкого государства, способного оперативно реагировать на любые современные вызовы. Прежде всего это касается создания рабочих мест повышения уровня занятости и благосостояния населения Кыргызской Республики [1].

Актуальность изучения этой программы обусловили следующие факторы: ускорение процессов цифровой модернизации в Кыргызстане под влиянием глобальной информатизации, повышение эффективности государственного управления за счет внедрения информационных технологий, необходимость разработки государственной политики в области применения новых технологий в политической сфере и по-

требность в ускорении экономической и политической модернизации общества, а также теоретический и практический интерес к изучению потенциальных преимуществ. Проект поможет распространению высоких технологий, решительной борьбе со взяточничеством и решению бюрократических проблем. Высокотехнологичная сфера не ограничится этим, она обладает крупным производственным потенциалом. В будущем она может стать передовой отраслью экономики. Одним из важных пунктов этого прогресса станет создание благоприятной правовой среды.

Необходимо отметить, что идея принятия такой программы не является новой, эта тема поднималась ещё в рамках Стратегии развития и внедрения информационно-коммуникационных технологий [2] в рамках Курса Президента Кыргызской Республики на обновление страны [3], Национальной стратегии внедрения электронного управления [4]. Именно поэтому необходимо научное, технико-экономическое, правовое и финансовое обоснование данного проекта. Реализация любого проекта требует мобилизации финансовых, интеллектуальных и иных ресурсов. «Таза Коом» формируется из семи целей (равнозначных по важности):

1. Создание цифровой инфраструктуры мирового класса, основанной на «зеленых» технологиях и чистой энергетике (телекоммуникационные сети широкополосного доступа, центры обработки данных, облачные технологии, цифровые платформы).

2. Создание благоприятной среды, способствующей устойчивому инновационному развитию (политика, правовые основы, институты).

3. Обеспечение цифровых возможностей для всех (доступ к цифровым знаниям, инновациям, опыту и возможностям для производства).

4. Содействие в овладении населением цифровыми технологиями (вовлеченность граждан в управление страной через цифровые технологии).

5. Формирование открытого цифрового общества, движущей силой которого является индустрия данных (открытые государственные данные, сенсорные технологии и телеметрия, облачные вычисления, большие данные).

6. Превращение Кыргызстана в безопасное место для жизни и работы on-line (безопасность технологий, данных и сетей).

7. Превращение Кыргызстана в региональный хаб цифрового Шелкового пути для цифрового бизнеса и цифровых инноваций (благоприятная цифровая среда).

Указанные цели будут достигаться через решение следующих стратегических задач:

1. Создание и развитие современной, безопасной, повсеместной и доступной в ценовом отношении цифровой инфокоммуникационной инфраструктуры и формирование доверия и обеспечения безопасности при использовании информационно-коммуникационных технологий.

2. Создание и развитие цифровой инфраструктуры (сети, центры обработки данных, облачные технологии, центры доступа к информации и услугам, цифровые платформы), включая широкополосную связь и радиовещание; доступность услуг связи для всех категорий граждан, включая группы с особыми потребностями по принципу «шаговой» доступности.

3. Преодоление цифрового разрыва в доступе, стандартизации; соответствие и функциональная совместимость и управление использованием радиочастотного спектра.

4. Формирование и укрепление доверия и обеспечение безопасности (кибербезопасность).

5. Снижение рисков бедствий и обеспечение системы в чрезвычайных ситуациях и некоторые другие.

Формирование благоприятной среды в экосистеме через совершенствование национального законодательства, эффективной политики государственного регулирования, через повышение человеческого и институционального потенциала потребует:

1. Разработки благоприятной политики, необходимых законодательных и нормативных правовых основ.

2. Создания высококачественных и сопоставимых на международном уровне статистических данных, основанных на передовых международных стандартах и методиках.

3. Повышения уровня осведомленности государственных и муниципальных служащих, населения, институтов гражданского общества, академических и образовательных учреждений, бизнеса и экспертного сообщества.

Формирование открытого цифрового общества – это развитие цифровых сервисов, услуг и приложений с целью расширения возможностей людей и общества для социально-экономического развития и защиты окружающей среды на основе открытых государственных данных, аналитики больших данных, сенсорных технологий, телеметрии, инфраструктуры пространственных данных, включающих в себя:

1. Цифровые государственные услуги для граждан и бизнеса (цифровое правительство и цифровое местное самоуправление, цифровой парламент и цифровую систему правосудия).

2. Цифровые услуги в социальной сфере (цифровое здравоохранение, цифровое образование).

3. Цифровую коммерцию, цифровые финансы, цифровое сельское хозяйство.

4. Национальную инфраструктуру пространственных данных.

5. Цифровое национальное контент-стимулирование развития местного цифрового контента в онлайн-среде.

6. Охват цифровыми технологиями лиц с особыми потребностями.

7. Цифровые сервисы и решения по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, защиту окружающей среды через эффективное управление водными, другими природными ресурсами и отходами.

Реализация указанных целей и задач основывается на следующих семи принципах:

1. Стимулирование развития инноваций, ориентированных на информационные и коммуникационные технологии, и инновационной экономики для обеспечения экономического роста.

2. Открытость к многостороннему партнерству, аутсорсинг, краудсорсинг, поддержка местных инициатив.

3. Обучение населения информационным технологиям.

4. Повсеместное обеспечение современной, безопасной и доступной каждому гражданину цифровой инфокоммуникационной инфраструктурой и цифровыми услугами.

5. Расширение возможностей граждан и бизнеса через развитие открытой цифровой экономики и цифровых государственных услуг, участие в процессах принятия решения посредством соответствующих технологических инструментов.

6. Снижение затрат для предприятий и обеспечение экономических выгод от перехода на низкоуглеродную «зеленую» экономику.

7. Государственная политика, способствующая повышению производительности и росту экономики, внедрению новых способов ведения бизнеса и привлечению инвестиций.

На наш взгляд, масштабный технологичный проект нацелен прежде всего на укрепление прав граждан страны на доступ к информации. Новые технологии должны обеспечить качественную обратную связь граждан с правительством страны, однако для этого нужно обеспечить повсеместный широкополосный интернет-доступ, которого сейчас не имеют жители и учреждения Кыргызстана. Одним из основных компонентов программы является система межведомственного электронного взаимодействия между государственными органами «Тундук». В настоящее время уже 14 госорганов подключились к этой программе, запущенной в октябре 2016 года. Данная система позволяет ведомствам использовать информацию из баз данных дру-

гих министерств и ведомств, не требуя сбора документов и справок от гражданина.

В Кыргызской Республике сейчас стоит задача по внедрению глобального государственного проекта «СМАРТ Коом», на который возлагаются очень большие надежды, так как он подразумевает полную информатизацию: 1) проект «Безопасный город»; 2) электронное образование, здравоохранение, сельское хозяйство; 3) судебная система и многое другое. Правительство страны считает, что реализация проекта «СМАРТ Коом» выведет Кыргызстан на лидирующие позиции в ЕАЭС.

Важным шагом в реализации программы является внедрение электронных биометрических паспортов, соответствующих требованиям Международной организации гражданской авиации, которые с мая 2017 года уже выдаются гражданам Республики. Заметим, что Кыргызстан первым в Центрально-азиатском регионе проводит такую работу. Биометрические паспорта позволяют гражданам иметь цифровую подпись, благодаря которой они смогут подписывать сервисы через Интернет. Это значительно облегчит многие бизнес-процессы. Кроме того, электронный паспорт предоставит множество дополнительных возможностей, например, хранение медицинских данных, банковских данных и многое другое. В биометрическом паспорте содержится 19 сведений о гражданине, включая информацию в электронном формате, что позволяет использовать его, не меняя документ при изменении данных, которые будут обновляться автоматически. Для лиц с нарушениями зрения идентификационная карта может иметь текст шрифтом Брайля. Сейчас возможности чипа, вшитого в паспорт, используются лишь на 30%. Однако в будущем планируется задействовать чип на всю мощность, что откроет большие возможности для граждан. Будут доступны бесконтактная оплата за проезд в общественном транспорте, пользование банковскими услугами и многое другое. Электронные паспорта позволяют идентифицировать человека при получении электронных услуг. Срок действия паспорта остался прежним – 10 лет, однако электронную цифровую подпись гражданин будет должен обновлять каждые три года.

В заключение следует отметить, что организация электронного управления в любом государстве требует крупномасштабных преобразований в государственном управлении. Поэтому усилия должны быть направлены как на реформирование многих административных механизмов, так и на усиление демократических процедур, поскольку интерактивность предоставляемых государственных услуг предполагает активный политический диалог и повышение политической культуры. Понятно, что данный проект весьма затратный и требует капиталовложений в компьютеризацию правительственных структур, в организацию под-

готовки кадров, в разработку специализированных программ, совершенствование нормативной правовой базы, обеспечение безопасности сетей, повышение компьютерной и Интернет-грамотности государственных служащих и др. Значительные средства требуются для построения отдаленной правительственной сети, создания информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, просветительской и агитационной работы, внедрения учебных курсов в школах, высших учебных заведениях, центрах занятости, клубах и других учреждениях. Эффективность программы «Таза Коом» будет зависеть также и от уровня профессионализма и ответственности должностных лиц госорганов страны, ответственных за проведение этой программы в жизнь.

1. «Таза Коом»: Видение, глобальные тенденции и возможности для сотрудничества. Материалы международной конференции. Бишкек, 2017; Калдыбаев С.К., Зулпуева К.А. Программа цифровой трансформации в Кыргызстане и компьютерная грамотность //Международный журнал экспериментального образования. 2018. № 2. С.23-27 // URL: <http://expeducation.ru> (дата обращения – 06.11.2018).
2. Указ Президента Кыргызской Республики № 54 от 10 марта 2002 г., утвердивший Национальную стратегию «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики» и Указ Президента Кыргызской Республики «О Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Кыргызской Республики» № 199 от 18 июня 2001 г. //URL: <https://president.kg> (дата обращения – 06.11.2018).
3. Обращение Президента Курманбека Бакиева «Курс на обновление страны». 24 марта 2009 года //URL: <http://kyrgyzembassy.ru> (дата обращения – 06.11.2018).
4. Указ Президента Кыргызской Республики № 11 от 21.01.2013 г. «Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» //URL: <http://president.kg/ru> (дата обращения – 16.11.2018).

#### **А.И. ТЛЕУЖАНОВА,**

директор Учреждения образования Алматы Менеджмент Университет (Center for Curriculum Development), кандидат юридических наук

## **НОВЕЛЛЫ ЮРИДИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ**

Актуальность темы обусловлена тем, что сегодня одной из важнейших задач Казахстана является интеграция системы высшего образования Казахстана в мировое образовательное пространство с учетом новых потребностей экономического развития в условиях глобализации, широкого распространения информационных и коммуникационных технологий. Это предопределяет цель данного исследования – комплексный анализ формирования правовых предпосылок регули-

рования деятельности вузов на примере опыта зарубежных стран; раскрытие тенденций и потенциала Республики Казахстан в сфере правового регулирования высшего образования в свете институциональной автономии вузов.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- проведение анализа состояния национальной системы высшего образования и прогнозирование его дальнейшего развития, мониторинг действующего законодательства в сфере образования;
- рассмотрение вопросов академической, управленческой, организационной и финансовой автономии вузов как одного из факторов организации процесса управления ими;
- выявление роли академического потенциала в функционировании высшей школы в процессе совершенствования системы высшего образования;
- разработка научно-обоснованных предложений по совершенствованию нормативной базы в сфере высшего образования Республики Казахстан.

Следует отметить, что правовые нормы определяют природу образовательного процесса, закрепляют структуру системы образования, устанавливают правосубъектность образовательных организаций, преподавателей и обучающихся, регулируют отношения по управлению системой образования, ее финансовому обеспечению, регламентируют принципы организации учебного процесса, позволяющие обеспечивать реализацию прав и интересов всех его участников.

Для более тщательной стыковки уже существующих систем высшего образования, удовлетворения потребностей рынка труда, облегчения возможности трудоустройства и перспективы продолжения образования молодежи в любой стране в июне 1999 года министрами образования 29 европейских стран был инициирован Болонский процесс [1].

Комитетом Министров образования стран-участниц Болонского процесса, куда сейчас входят 46 стран, было принято решение о присоединении Казахстана к Болонскому процессу. Основные приоритеты данного процесса нашли отражение в стратегических документах высшего и послевузовского образования Республики Казахстан и прежде всего в принятии соответствующего законодательного блока. Так, были приняты Законы Республики Казахстан «Об образовании» от 27.07.2007 года, «О науке» от 18.02.2011 года, Указы Президента Республики Казахстан от 01.02.2010 года № 922 и от 15.02.2018 года № 636, утвердившие Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года и др. [2, с.147-148]. Присоединившись к Болонскому процессу, Казахстан принял на себя обязатель-



ства по выполнению его основных параметров до 2025 года в том числе обязательных, рекомендательных и факультативных.

Следует учитывать тот факт, что вопросы модернизации казахстанской системы высшего образования не должны сводиться к формальным положениям Болонской декларации, в том числе унификации ступеней высшего образования (бакалавриат – магистратура – докторантура), а должны коснуться важных правил, регулирующих деятельность вузов. Поэтому для государства Болонский процесс не самоцель, а устранение препятствий к сближению систем образования с учетом национальной самобытности, видения путей создания единого образовательного пространства [3].

Вхождение в мировое образовательное пространство юридически обязывает казахстанские вузы соответствовать международным стандартам и критериям международных рейтинговых компаний и агентств, поскольку именно образовательный потенциал обеспечивает достойный имидж страны и ее место в мировом сообществе, определяет статус человека в обществе.

Под воздействием роста экономического либерализма всемирный характер начали приобретать рынки, борьба за которые требует все более высокого уровня квалификации и профессионализма с целью снижения затрат при одновременном повышении качества. Все больше людей и стран оказываются вовлеченными в этот процесс, поскольку от их сотрудничества во многом зависит то, насколько успешно экономика использует новейшие достижения в области знаний, научных исследований и образования. Глобальные и интернациональные процессы зависят как от качества образования, так и от степени международной открытости системы образования [4, с.13]. Однако в настоящее время иногда предпринимаются попытки переориентировать образовательную систему республики на ценности западного мира, так называемая «вестернизация» образовательного процесса. Довольно часто эти ценности совершенно ошибочно отождествляются с общечеловеческими. Прямое и некритическое заимствование западной системы образования опасно, ее результаты непредсказуемы, могут вызвать распад уже устоявшейся системы и одновременное отторжение чужой [5, с.98].

Казахстану следует уделить внимание высококачественным навыкам, соответствующим требованиям XXI века, не только техническим, какими бы важными они ни были, но и сопутствующим, включающим в себя такие, как грамотность, умение решать проблемы, совместно работать и др. Такие навыки имеют решающее значение для достижения успеха на рынке труда и социального благополучия в более общем плане. С этой целью Казахстан должен повысить качество «ресурсов» высшего образования.

Кроме того, требуют улучшения и «процессы», используемые в системе высшего образования. К ним относятся, прежде всего, методы обучения, возможности развития факультетов, связь с будущей работой и работодателями для содействия формированию учебного плана. Решению вышеназванных проблем может способствовать автономия вузов, которая была закреплена в Казахстане принятием 04.07.2018 года Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения академической и управленческой самостоятельности высших учебных заведений», согласно которому планируется внести изменения и дополнения всего в 68 нормативных правовых актов страны. Данный Закон предусматривает поэтапное расширение академической и управленческой самостоятельности высших учебных заведений с учётом опыта Назарбаев Университета. Казахские вузы будут самостоятельно разрабатывать и реализовывать гибкие и интегрированные образовательные программы (ОП), самостоятельно определять стоимость обучения и т.д., таким образом будут реализовывать институциональную автономию.

В Меморандуме о Болонском процессе в Бергенском цикле, принятом на Международной конференции в Брюсселе (2005 г.), подчеркивается, что «институциональная автономия сама по себе не может гарантировать академическую свободу или качество высшего образования. Автономия должна осуществляться в национальных рамках, которые уравнивают институциональную свободу широкими социальными целями. Необходимо поддерживать и расширять административную автономию высших учебных заведений внутри государственного сектора [6, с.50].

Лиссабонская декларация 2007 года выделяет четыре разновидности автономии вузов:

– академическая автономия – это способность принятия решений об академических программах, о методах и направлениях обучения, дисциплинах, присуждении степеней;

– организационная автономия – это возможность независимого создания структурных подразделений и утверждение должностей, заключение контрактов, выборы должностных лиц и управляющих органов;

– финансовая автономия – это способность получения и распоряжения финансовых средств, принятие решений об оплате студентов за обучение, накопление профицита;

– кадровая автономия включает в себя ответственность за рекрутинг, карьерное продвижение и определение заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов [7].

Во всем мире идет постоянная работа по совершенствованию системы образования. Теоретическое осмысление таких проблем, как оптимизация статуса вуза, соотношение автономии и государственного контроля,

адекватные общественным переменам изменения в системе управления высшим образованием, а также анализ законодательства и практики позволяет определить общее состояние правовой урегулированности деятельности вузов и наметить пути совершенствования законодательства о высшем образовании. Все это должно способствовать достижению наиболее рационального сочетания между общественными, групповыми, личными и иными интересами при определении функций вузов, установлении их прав и обязанностей, законодательном закреплении их роли в общественной жизни.

Основными достижениями в сфере высшего образования в Казахстане на пути к поэтапной автономии вузов на данный момент являются:

- с 2016 года в 65 вузах действуют попечительские советы, в 28 вузах функционируют наблюдательные советы в режиме корпоративного управления;

- внедряется выборность ректоров, в том числе государственных вузов, а также их отчетность перед общественностью: путем открытого конкурса уже назначены 19 ректоров;

- 50% учебных дисциплин в вузах преподаются на языке обучения, 20% – на втором языке, 30% – на английском языке;

- совместно с 51 зарубежным вузом реализуется 310 двудипломных образовательных процессов, 10 из них на английском языке;

- в рейтинге лучших университетов мира QS WUR в 2018 году отмечены 10 казахстанских вузов (в 2017 году – 8);

- в рамках пяти инициатив Главы государства в этом году по образовательным грантам увеличен госзаказ на 20 тыс. мест, что на 2018-2019 учебный год составил 66,3 тыс. мест, из них по программе бакалавриата – 50,9 тыс., магистратуры – 13 тыс., докторантуры – более 2 тыс. [8];

- за годы реализации международная стипендия «Болашак» была присуждена 11 126 казахстанцам для обучения в 200 лучших вузах 33 стран мира. В 2014 году Программа «Болашак» была признана лучшей стипендиальной программой среди 11 подобных на VIII международной конференции GoingGlobal [9].

Резюмируя все вышесказанное можно заключить, что согласно последним изменениям в законодательстве по вопросам автономии вузов Казахстану необходимо реализовать следующие меры:

- трансформировать частные и государственные вузы в некоммерческие организации (НАО) в соответствии с международной практикой;

- создать наблюдательные советы, корпоративные органы управления при вузах, а также эндаумент-фонды организации вузовского или послевузовского образования для повышения финансовой устойчивости вуза;

– создать юридические лица по научно-образовательной деятельности за счет внебюджетных источников финансирования, открыть стартап-компании, привлечь дополнительные источники финансовых средств для осуществления вузовской деятельности и филиалы в иностранных государствах;

– проводить ежегодную публичную отчетность и аудит финансовой деятельности вузов, совершенствовать систему лицензирования в области образования и направлений подготовки, системы оценивания образовательного процесса аккредитационными органами из Реестра Министерства образования и науки Республики Казахстан;

5) способствовать внедрению принципа разработки процесса образования в привязке к Национальной рамке квалификаций, то есть внедрение системы сертификации путем установления взаимосвязи профессиональных стандартов с системой оценок квалификаций согласно нормативам и стандартам.

Внедрение вышеназванных мер поможет совершенствованию отечественной правовой базы в сфере образования, позволит вузам Казахстана сформировать конкурентоспособные образовательные программы, а также будет способствовать формированию образовательной системы для подготовки высококвалифицированных кадров, соответствующих требованиям рынка.

1. Hénard, F. Learning our Lesson: Review of Quality Teaching in Higher Education, OECD Publishing, Paris. 2010 //URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079281-en> (дата обращения – 17.10.2010).
2. Yessentemirova A., Busurmanov Zh., Yessentemirov A., Amandykova S., Tleuzhanova A. Legal regulation of higher education in Kazakhstan: problems and prospects //Journal: Anais da Academia Brasileira de Ciencias, 2014. Vol. 90, No. 2 supl.1, p.145-167.
3. Айталы А. Концепция образования: главное – не опоздать на болонский поезд? //Экспресс К. 2004. 10 января. С.5.
4. Нурмагамбетов А.А., Кусаинов А.К. Трансформация казахстанского школьного образования в годы независимости и глобализации //Современное столичное образование. 2007. № 3-4. С.12-16.
5. Сокольская Л.В. Проблемы глобализации и национализации образования в Республике Казахстан //Право и образование. 2014. № 3. С.89-98.
6. From Bologna to Bergen: A Mid-Term Review from the Academics' Point of View. Bologna Conference. Policy Statement on the Bologna Process in the 'Bergen' Round (EI), Brussels, February 12, 2005.
7. Абдрашева Д. Автономия в ведущих зарубежных университетах и возможности для казахстанских вузов //URL: <http://iac.kz/ru> (дата обращения - 18.09.2018).
8. Специальный выпуск газеты к Августовской конференции-2018 //Республиканская образовательная общественно-политическая газета «Образовательная страна» №30(139) //URL: <https://bilimdinews.kz/> (дата обращения – 21.08.2018).
9. Обзор системы высшего образования Казахстана //Исполнительное Агентство по образованию, аудиовизуальным средствам и культуре (EACEA) и Национальный Офис программы Эразмус+ в Казахстане, Европейский Союз, 2017.