

Меншік иесі және баспагер:

«Қазақстан Республикасының
Заңнама институты» ММ
2006 жылдан бастап шығады
Журналдың материалдары
www.iz.adilet.gov.kz

сайтында орналастырылған
Заң ғылымдары бойынша
диссертациялардың негізгі ғылыми
нәтижелерін жариялауға арналған
басылымдар тізіліміне енгізілген
(ҚР БҒМ БҒСБК 30.05.2013 ж.
№894 бұйрығы)

Редакциялық кеңес құрамы

Түкиев А.С. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан) – (төраға)
Абайділдинов Е.М. – з.ғ.д. (Астана,
Қазақстан)
Абызов Р.М. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)
Белых В.С. – з.ғ.д. (Екатеринбург,
Ресей)
Губин Е.П. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)
Борчашвили И.Ш. – з.ғ.д. (Астана,
Қазақстан)
Мельник Р.С. – з.ғ.д. (Киев, Украина)
Моисеев А.А. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)
Муромцев Г.И. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)
Рахметов С.М. – з.ғ.д. (Астана,
Қазақстан)
Малиновский В.А. – з.ғ.д. (Астана,
Қазақстан)
Шерубай Құрманбайұлы – ф.ғ.д.
(Астана, Қазақстан)

Редакциялық алқа құрамы

Құлжабаева Ж.О. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан) – (төраға)
Абылайұлы А. – PhD (Астана,
Қазақстан)
Азер Алиев – PhD (Киль, Германия)
Айымбетов М.А. – ҚР еңбек сіңірген
мәдениет қайраткері (Астана,
Қазақстан)
Байниязова З.С. – з.ғ.к. (Саратов,
Ресей)
Досмырза Д.Д. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан)
Дүйсенов Е.А. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан)
Қанатов А.Қ. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан)
Қоныс В.Т. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан)
Маммадов У.Ю. – з.ғ.к. (Казан, Ресей)
Мырзаева Ш.Р. (Астана, Қазақстан)
Рахымбердин К.Х. – з.ғ.д. (Өскемен,
Қазақстан)
Свободный Ф.К. – з.ғ.к. (Барнаул,
Ресей)
Тегізбекова Ж.Ч. – з.ғ.к. (Бішкек,
Қырғызстан)
Тілембаева Ж.О. – з.ғ.к. (Астана,
Қазақстан)

Журнал редакциясы

Колтубаева Г.Б.
Ермек А.Б.
Жұмагелдина Б.Ж.
Байленова А.Қ.
Сақтағанов Ә.Ғ.

Қазақстан Республикасы Мәдениет
және ақпарат министрлігі Ақпарат
және мұрағат комитетінің
БАҚ есепке қою туралы куәлігі
№ 11219-Ж 15.11.2010 ж.
(Алғашқы есепке қою кезіндегі нөмірі
мен мерзімі №6592-Ж. 07.09.2005 ж.)

Мекен-жайы:

Қазақстан Республикасы,
010000, Астана қ., Мәңгілік ел даңғ.,
8 үй
тел.: 8(7172)74-02-06;
факс: 8(7172)74-14-43
E-mail: instzak-kz@mail.ru,
institutzakonodatelstva@gmail.com
www.iz.adilet.gov.kz

МАЗМҰНЫ

Редакция бағанасы	8
<i>Қазақстан Республикасы тәуелсіздігінің жиырма бес жылдығы декларациясы, 2016 жылғы 23 қараша</i>	14
«Жаршының» мұрағат беттері	
М.Т. БАЙМАХАНОВ Заң шығармашылығына және заңнаманы жүйелеуге кешенді тәсілдердің қажеттілігі туралы (ҚР ЗИ жаршысы, №1-2006, 8-12 б.)	21
Ж.О. ТІЛЕМБАЕВА Академик М.Т. Баймахановтың заң шығармашылығына және заңнаманы жүйелеуге тұжырымдамалық тәсілдері	25
Конституциялық және әкімшілік құқық	
С.Т. ӘЛІБЕКОВ Қазақстан тәуелсіздігінің құқықтық парадиг- масын қалыптастыру мәселесіне	36
Р.А. ПОДОПРИГОРА Қазақстан Республикасының әкімшілік құқығы мен әкімшілік заңнамасының тәуелсіздік жылдарындағы да- муы	43
Н.А. БИЕКЕНОВ, Т.С. СӘЛКЕБАЕВ Жергілікті по- лиция қызметін ұйымдастыру және оның қызметінің кейбір тұжырымдамалық мәселелері	50
С.Ж. ӘБДІРАХМАНОВА Қазақстан Республикасындағы адвокаттық қызметті жетілдіру	56
Азаматтық, азаматтық процестік құқық	
М.К. СҮЛЕЙМЕНОВ Меншік құқығы, заңды тұлға және шарттық міндеттеме азаматтық құқықтың негізгі институттары ретінде: жиырма бес жыл дамуы	64
В.С. БЕЛЫХ (Екатеринбург қ., РФ) Англияның әділдік құқығы бойынша қорғану құралдары	75
В.Т. ҚОНЫС Қазақстан Республикасы Азаматтық процестік кодексіні жетілдірудің кейбір проблемалары мен перспективалары ту- ралы	84
И.Қ. ЕЛЕУСІЗОВА, Д.М. ТҰРЛЫБЕК Шет елдердің мемлекеттік кәсіпорындар және жария компаниялар саласындағы заңнамасын салыстырмалы талдауы	92
Қылмыстық құқық және қылмыстық процесс	
Р.Т. НҰРТАЕВ, А.Қ. ҚАНАТОВ Қазіргі заманғы Қазақстанның қылмыстық саясатының өзекті проблемалары	102
Н.А. САРТАЕВА Қазақстан Республикасының қылмыстық заңының 25 жылдық жолы: Мемлекеттік Тәуелсіздік жарияланғанынан бастап қазіргі заманға дейін	110
С.М. РАХМЕТОВ Қылмыстық теріс қылықтың және әкімшілік құқық бұзушылықтар мен қылмыстардың аражігін ажырату пробле- малары	118
А.Н. АХПАНОВ, А.Л. ХАН Қазақстан Республикасының қылмыстық процесінде ашық және жасырын тергеу әрекеттерін са- лыстыру туралы	124
Халықаралық құқық және салыстырмалы құқықтану	
М.А. SARSEMBAYEV International cooperation of Kazakhstan AIC with WTO, FAO, OECD, EU during the 25-year of sovereign development of the Republic (Қазақстанның АОК Республиканың 25 жылдық егеменді дамуы кезеңіндегі ДСҰ-мен, ФАО-мен, ЭЫДҰ- мен, ЕО-мен ынтымақтастығы)	133
D. DOSMYRZA, A. KANATOV Comparative law analysis of legislative regulation of law enforcement activity in Turkey and Kazakhstan (Түркияның және Қазақстанның құқық қорғау қызметін заңнамалық реттеудің салыстырмалы-құқықтық талдауы)	140
А.М. СӘРСЕНОВ (Мәскеу қ., РФ) Еуразиялық экономикалық одақты құрудың құқықтық негіздері	148
Е.М. АБАЙДІЛДИНОВ, А.Ж. САҒИДАН, А.С. ИРЖАНОВ, А.А. КӘРІБАЕВА, А. АБЫЛАЙҰЛЫ ЭЫДҰ елдерінің стандарт- тарына өту аясында Қазақстан Республикасында зияткерлік меншік саласындағы ұйымдастырушылық-құқықтық негіздерді жетілдірудің кейбір аспектілері (Талдамалық шолу)	158

Құқықтық мониторинг

Т.С. САФАРОВА Құқықтық және тақырыптық (функционалды) мониторингтері арақатынасының кейбір мәселелері.....	169
Е.З. БЕКБАЕВ, А.Б. ЕСІМОВА «Мемлекеттік мүлік туралы» Қазақстан Республикасының Заңы және ауқымды жекешелендіру мәселелері.....	174
Г.Б. ҚЫСЫҚОВА Мемлекеттік сатып алуға қатысушылардың заңнаманы іске асыруының кейбір мәселелері.....	180
А. KAZBAYEVA Justification for construction code development and adoption (legal monitoring results) in the Republic of Kazakhstan (Қазақстан Республикасында Құрылыс кодексін әзірлеу мен қабылдаудың негіздемесі (Құқықтық мониторингтің нәтижелері).....	188

Мемлекеттік тілдегі заң шығармашылығы практикасынан

Н.М. ПРИМАШЕВ Ұлттық құқықтың қазақ тіліндегі лексика қорының генезисі.....	194
М.А. АЙЫМБЕТОВ Ел егемендігі және тіл.....	198

Шетелдік тәжірибе (Минск қ., Беларусь Республикасы)

С.М. СИВЕЦ Қазіргі кезеңдегі Беларусь Республикасының әлеуметтік саясатын жүргізу тиімділігін арттыру стратегиясы.....	204
Н.А. САВАНОВИЧ Беларусьтағы азаматтар мен заңды тұлғалардың өтініштері туралы заңнаманың дамуы.....	211
С.С. ЛОСЕВ Беларусь Республикасының патенттік құқығы дамуының өзекті проблемалары.....	219
Е.Ю. КИРИЛЛОВА Беларусь Республикасындағы ата-ана құқығынан айырудың теориялық аспектілер.....	226

Жас ғалым мінбері

Р.Қ. ҚАНАТОВ Қазақстан Республикасының тауар белгілерін, өнеркәсіптік меншік объектілерін және селекциялық жетістіктерін құқықтық қорғау саласындағы қолданыстағы заңнамасын жетілдіру мәселелері («Зияткерлік меншік саласындағы заңнаманы жетілдіру: Қазақстанның ЕАЭО және ДСҰ қатысуы жағдайында ЭЫДҰ тәжірибесін ескеру» атты іргелі және ғылыми-қолданбалы зерттеудің талдамалық есеп материалдары негізінде).....	232
ДУН ВЭНЫЦЗЮАНЬ Қазақстан Республикасында жанармай құю станциялары арқылы мұнай өнімдерін бөлшектеп сату нарығы дамуының проблемалары (КХР-мен салыстырғанда).....	241

Ақпараттық хабарламалар

2016 жылғы 3-4 қарашадағы Бішкек қаласында өткізілген «Әкімшілік құқықтағы көз қарас және баға беру түсініктері» тақырыбында әкімшілік құқық бойынша VII-ші халықаралық ғылыми-практикалық конференциясы туралы ақпараттық хабарлама.....	248
2016 жылғы 11 қарашадағы Астана қ. өткізілген Қазақстан Республикасы тәуелсіздігінің 25 жылдығына арналған «Мемлекеттің норма шығарушылық қызметін жетілдіруде іргелі және қолданбалы ғылыми зерттеулердің рөлі» тақырыбындағы ғылыми-практикалық конференция туралы ақпараттық хабарлама.....	251
2016 жылғы 25 қарашадағы Астана қ. өткізілген «Ағылшын құқығы ережелерін имплементациялау негізінде Қазақстан Республикасының азаматтық заңнамасын жетілдіру» атты халықаралық ғылыми-практикалық конференция туралы ақпараттық хабарлама.....	254

Мерейтой

ҚР еңбек сіңірген мәдениет қайраткері, Қазақстан Республикасы Заңнама институты Лингвистика орталығының жетекші ғылыми қызметкері М.А. Айымбетов – 70 жаста.....	256
Қазақстан Республикасы Заңнама институты Лингвистика орталығының жетекші ғылыми қызметкері Е. Сафуани – 70 жаста.....	257

Даналық ойлар.....	258
--------------------	-----



Собственник и издатель:

ГУ «Институт законодательства

Республики Казахстан»

Издается с 2006 года

Все материалы журнала размещаются

на сайте www.iz.adilet.gov.kz

Включен в перечень изданий

для публикации основных научных

результатов диссертаций

по юридическим наукам

(Приказ ККСОН МОН РК №894

от 30.05.2013 г.)

Состав Редакционного совета**Тукеев А.С.** – к.ю.н. (Астана, Казах-

стан) – (председатель)

Абайдельдинов Е.М. – д.ю.н. (Астана,

Казахстан)

Абызов Р.М. – д.ю.н. (Москва, Россия)**Белых В.С.** – д.ю.н. (Екатеринбург,

Россия)

Губин Е.П. – д.ю.н. (Москва, Россия)**Борчашвили И.Ш.** – д.ю.н. (Астана,

Казахстан)

Мельник Р.С. – д.ю.н. (Киев, Украина)**Моисеев А.А.** – д.ю.н. (Москва, Россия)**Муромцев Г.И.** – д.ю.н. (Москва,

Россия)

Рахметов С.М. – д.ю.н. (Астана, Ка-

захстан)

Малиновский В.А. – д.ю.н. (Астана,

Казахстан)

Шерубай Күрманбайұлы – д.ф.н.

(Астана, Казахстан)

Состав Редакционной коллегии**Кулжабаева Ж.О.** – к.ю.н. (Астана,

Казахстан) – (председатель)

Абылайұлы А. – PhD (Астана, Казах-

стан)

Азер Алиев – PhD (Киль, Германия)**Айымбетов М.А.** – заслуженный дея-

тель культуры РК (Астана, Казахстан)

Байниязова З.С. – к.ю.н. (Саратов,

Россия)

Досмырза Д.Д. – к.ю.н. (Астана, Ка-

захстан)

Дюсенов Е.А. – к.ю.н. (Астана, Казах-

стан)

Канатов А.К. – к.ю.н. (Астана, Казах-

стан)

Конусова В.Т. – к.ю.н. (Астана, Казах-

стан)

Маммадов У.Ю. – к.ю.н. (Казань,

Россия)

Мырзаева Ш.Р. (Астана, Казахстан)**Рахимбердин К.Х.** – д.ю.н. (Усть-

Каменогорск, Казахстан)

Свободный Ф.К. – к.пс.н. (Барнаул,

Россия)

Тегизбекова Ж.Ч. – к.ю.н. (Бишкек,

Кыргызстан)

Тлембаева Ж.У. – к.ю.н. (Астана,

Казахстан)

Редакция журнала**Колтубаева Г.Б.****Ермек А.Б.****Жумагелдина Б.Ж.****Байленова А.К.****Сактаганов А.Г.**

Свидетельство о постановке

на учет СМИ № 11219-Ж

от 15.11.2010 г. Комитета информации

и архивов Министерства культуры

и информации Республики Казахстан

(№ и дата первичной постановки на учет

№6592-Ж. 07.09.2005 г.)

Адрес:

Республика Казахстан,

010000, г. Астана, пр. Мәңгілік ел, д. 8

тел.: 8(7172)74-02-06;

факс: 8(7172)74-14-43

E-mail: instzak-kz@mail.ru,institutzakonodatelstva@gmail.comwww.iz.adilet.gov.kz**СОДЕРЖАНИЕ****Колонка редакции**.....10*Декларация двадцатипятилетия независимости Республики Казахстан, 23 ноября 2016 года*.....17**Архивные страницы «Вестника»****М.Т. БАЙМАХАНОВ** О необходимости комплексного подхода к законодотворчеству и систематизации законодательства (Вестник ИЗ РК, №1-2006, с. 8-12).....21**Ж.У. ТЛЕМБАЕВА** Концептуальные подходы к законодотворчеству и систематизации законодательства академика М.Т. Баймаханова.....25**Конституционное и административное право****С.Т. АЛИБЕКОВ** К вопросу формирования правовой парадигмы Независимости Казахстана.....36**Р.А. ПОДОПРИГОРА** Развитие административного права и административного законодательства Республики Казахстан за годы независимости.....43**Н.А. БИЕКЕНОВ, Т.С. САЛКЕБАЕВ** Некоторые концептуальные вопросы организации и деятельности местной полицейской службы.....50**С.Ж. АБДРАХМАНОВА** Совершенствование адвокатской деятельности в Республике Казахстан.....56**Гражданское и гражданско-процессуальное право****М.К. СУЛЕЙМЕНОВ** Право собственности, юридическое лицо и договорное обязательство как основные институты гражданского права: двадцать пять лет развития.....64**В.С. БЕЛЫХ** (г. Екатеринбург, РФ) Средства защиты по праву справедливости Англии.....75**В.Т. КОНУСОВА** О некоторых проблемах и перспективах совершенствования Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан.....84**И.К. ЕЛЕУСИЗОВА, Д.М. ТУРЛЫБЕК** Сравнительный анализ законодательства зарубежных стран в сфере государственных предприятий и публичных компаний.....92**Уголовное право и уголовный процесс****Р.Т. НУРТАЕВ, А.К. КАНАТОВ** Актуальные проблемы уголовной политики современного Казахстана.....102**Н.А. САРТАЕВА** 25-летний путь уголовного закона Республики Казахстан: от провозглашения Государственной Независимости до современности.....110**С.М. РАХМЕТОВ** Проблемы отграничения уголовных проступков от административных правонарушений и преступлений.....118**А.Н. АХПАНОВ, А.Л. ХАН** О соотношении гласных и негласных следственных действий в уголовном процессе Республики Казахстан.....124**Международное право и сравнительное правоведение****М.А. SARSEMBAYEV** International cooperation of Kazakhstan AIC with WTO, FAO, OECD, EU during the 25-year of sovereign development of the Republic (Сотрудничество АПК Казахстана с ВТО, ФАО, ОЭСР, ЕС в течение 25-летнего суверенного развития Республики).....133**D. DOSMYRZA, A. KANATOV** Comparative law analysis of legislative regulation of law enforcement activity in Turkey and Kazakhstan (Сравнительно-правовой анализ законодательного регулирования правоохранительной деятельности Турции и Казахстана).....140**А.М. САРСЕНОВ** (г. Москва, РФ) Правовые основы создания Евразийского экономического союза.....148**Е.М. АБАЙДЕЛЬДИНОВ, А.Ж. САГИДАН, А.С. ИРЖАНОВ, А.А. КАРИБАЕВА, А. АБЫЛАЙҰЛЫ** Некоторые аспекты совершенствования организационно-правовых основ интеллектуальной собственности в Республике Казахстан в контексте перехода на стандарты стран ОЭСР (Аналитический обзор).....158

Правовой мониторинг

Т.С. САФАРОВА Некоторые вопросы соотношения правового и тематического (функционального) мониторингов.....	169
Е.З. БЕКБАЕВ, А.Б. ЕСИМОВА Закон Республики Казахстан «О государственном имуществе» и вопросы масштабной приватизации.....	174
Г.Б. КЫСЫКОВА Некоторые вопросы реализации законодательства участниками государственных закупок.....	180
А. KAZBAYEVA Justification for construction code development and adoption (legal monitoring results) in the Republic of Kazakhstan (Обоснование разработки и принятия Строительного кодекса в Республике Казахстан (Результаты правового мониторинга)).....	188

Из практики законотворчества на государственном языке

Н.М. ПРИМАШЕВ Генезис лексического запаса национального права на казахском языке.....	194
М.А. АЙЫМБЕТОВ Суверенитет государства и развитие языка.....	198

Зарубежный опыт (г. Минск, Республика Беларусь)

С.М. СИВЕЦ Стратегия повышения эффективности проведения социальной политики Республики Беларусь на современном этапе.....	204
Н.А. САВАНОВИЧ Эволюция законодательства об обращениях граждан и юридических лиц в Беларуси.....	211
С.С. ЛОСЕВ Актуальные проблемы развития патентного права Республики Беларусь.....	219
Е.Ю. КИРИЛЛОВА Теоретические аспекты лишения родительских прав в Республике Беларусь.....	226

Трибуна молодого ученого

Р.К. КАНАТОВ Проблемы совершенствования действующего законодательства Республики Казахстан в области правовой охраны товарных знаков, объектов промышленной собственности и селекционных достижений (по материалам Аналитического отчета фундаментального и научно-прикладного исследования «Совершенствование законодательства в сфере интеллектуальной собственности: учет опыта ОЭСР в условиях участия Казахстана в ЕАЭС и ВТО»).....	232
ДУН ВЭНЬЦЗЮАНЬ Проблемы развития рынка розничной торговли нефтепродуктов посредством АЗС в Республике Казахстан (в сравнении с КНР).....	241

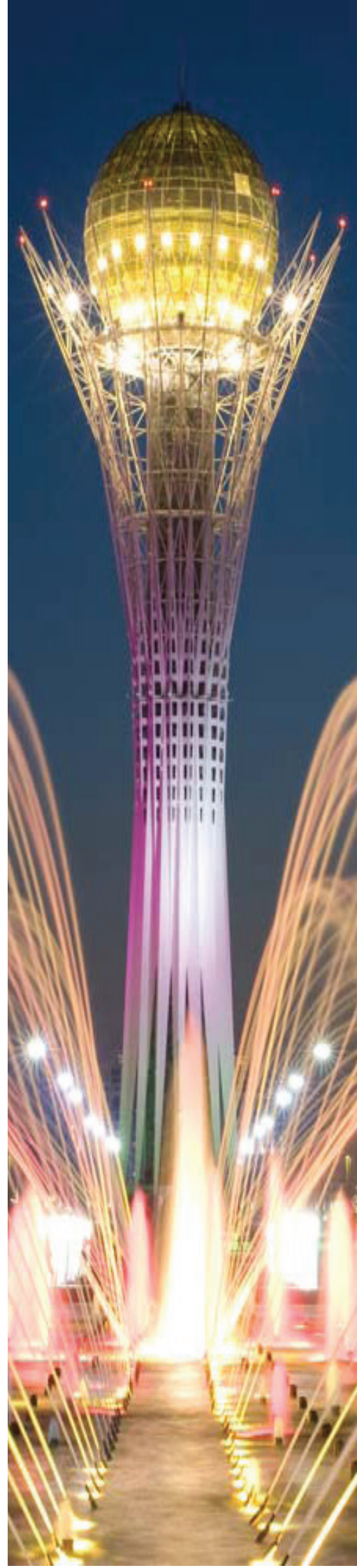
Информационные сообщения

Информационное сообщение о VII-й международной научно-практической конференции по административному праву на тему: «Усмотрение и оценочные понятия в административном праве», г. Бишкек, 3-4 ноября 2016 года.....	248
Информационное сообщение о научно-практической конференции «Роль фундаментальных и прикладных научных исследований в совершенствовании нормотворческой деятельности государства», посвященной 25-летию независимости Республики Казахстан, г. Астана, 11 ноября 2016 года.....	251
Информационное сообщение о международной научно-практической конференции «Совершенствование гражданского законодательства Республики Казахстан на основе имплементации положений английского права», г. Астана, 25 ноября 2016 года.....	254

Юбилей

Заслуженному деятелю культуры РК, ведущему научному сотруднику Центра лингвистики Института законодательства Казахстан Айымбетову М.А. – 70 лет.....	256
Ведущему научному сотруднику Центра лингвистики Института законодательства Казахстан Сафуани Е. – 70 лет.....	257

Мудрые мысли	258
---------------------------	-----



Owner and publisher:
SI «Legislation Institute
of the Republic of Kazakhstan»
Published since 2006
All journal materials are placed
on the website
www.iz.adilet.gov.kz

Included in the list of publications of basic
scientific results of dissertations on legal
sciences (Order CCES MES RK №894
from 05.30.2013)

Editorial Council members

Tukiyev A.S. – c.j.s. (Astana, Kazakhstan)
– (Chairman)
Abaydeldinov E.M. – d.j.s. (Astana,
Kazakhstan)
Abyzov R.M. – d.j.s. (Moscow, Russian)
Belih V.S. – d.j.s. (Ekaterinburg, Russian)
Gubin E.P. – d.j.s. (Moscow, Russian)
Borchashvili I.Sh. – d.j.s. (Astana, Ka-
zakhstan)
Melnik R.S. – d.j.s. (Kiev, Ukraine)
Moiseev A.A. – d.j.s. (Moscow, Russian)
Muromcev G.I. – d.j.s. (Moscow, Russian)
Rahmetov S.M. – d.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Malinovski V.A. – d.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Sherubai Kurmanbaiuly – d.ph.s.
(Astana, Kazakhstan)

Editorial Board members

Kulzhabayeva Zh.O. – c.j.s. (Astana,
Kazakhstan) – (Chairman)
Abylaiuly A. – PhD (Astana, Kazakhstan)
Azer Aliyev – PhD (Kiel, Germany)
Aiymbetov M.A. – Honored Worker of
Culture of Kazakhstan, (Astana, Kazakh-
stan)
Bainiyazova Z.S. – c.j.s. (Saratov, Rus-
sian)
Dosmyrza D.D. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Dyusenov E.A. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Kanatov A.K. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Konusova V.T. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)
Mammadov U.Y. – c.j.s. (Kazan', Rus-
sian)
Myrzaeva Sh.R. (Astana, Kazakhstan)
Rakhimberdin K.H. – d.j.s. (Ust-Kame-
nogorsk, Kazakhstan)
Svobodniy F.K. – c.ps.s. (Barnaul, Rus-
sian)
Tegizbekova Zh.Ch. – c.j.s. (Bishkek,
Kyrgyzstan)
Tlembaeva Zh.U. – c.j.s. (Astana, Ka-
zakhstan)

The editorial staff

Koltubayeva G.B.
Yermek A.B.
Zhumageldina B.Zh.
Bailenova A.K.
Saktaganov A.G.
*The certificate of registration of mass media
№11219-G from 15.11.2010 from
the Committee of Information and Archives
of the Ministry of Culture and Information
of the Republic of Kazakhstan
(Number and date of primary registration
№6592-Zh.07.09.2005.)*

Address:

The Republic of Kazakhstan,
010000, Astana, Mangilik el pr., 8
tel.: 8 (7172) 74-02-06
fax: 8 (7172) 74-14-43
e-mail: instzak-kz@mail.ru,
institutzakonodatelstva@gmail.com
www.iz.adilet.gov.kz

CONTENT

Editorial.....12

*Declaration of the twenty-fifth anniversary of Independence of the
Republic of Kazakhstan, November 23, 2016*.....14

Archive «Bulletin» page

M.T. BAIMAKHANOV On the need for an integrated approach
to lawmaking and systematization of legislation (Bulletin of IL of the
RK, №1-2006, 8-12 p.).....21

Zh.U. TLEMBAEVA Conceptual approaches to the lawmaking and
systematization of legislation of academician M.T. Baymahanov.....25

Constitutional and administrative law

S.T. ALIBEKOV Formation of legal paradigm of the independence
of the Republic of Kazakhstan.....26

R.A. PODOPRIGORA Development of administrative law
and administrative legislation of the Republic of Kazakhstan since the
independence.....43

N.A. BIEKENOV, T. S. SALKEBAEV Some conceptual questions
of organization and activities of local police services.....50

S.Zh. ABDRAKHMANOVA Improving advocacy in the Republic
of Kazakhstan.....56

Civil and Civil Procedural Law

M.K. SULEYMENOV The property right, legal entity and a
contractual obligation as the main institutions of civil law: twenty-five
years of development.....64

V.S. BELYKH (Ekaterinburg, RF) Legal remedies provided by the
equity law of England.....75

V.T. KONUSSOVA Some problems and prospects of improvement
of Civil procedural code of the Republic of Kazakhstan.....84

I.K. ELEUSSIZOVA, D.M. TURLYBEK Comparative analysis
of the law of foreign countries in the field of state enterprises and public
companies.....92

Criminal law and criminal procedure

R. NURTAYEV, A. KANATOV Issues of the Kazakhstan's criminal
policy.....102

N.A. SARTAIEVA 25 years way of Kazakhstan Criminal Law from
the independence to present days.....110

S.M. RAKHMETOV Problems of differentiation of criminal
infractions against administrative offenses and crimes.....118

A.N. AKHPANOV, A.L. KHAN Interaction of public and secret
investigative actions in criminal process of Republic of Kazakhstan.....124

International law and comparative jurisprudence

M.A. SARSEMBAYEV Cooperation of Kazakhstan Agro
Industrial Complex (AIC) with WTO, FAO, OECD, EU during the
25-year of sovereign development of the Republic.....133

D. DOSMYRZA, A.K. KANATOV Comparative law analysis
of legislative regulation of law enforcement activity in Turkey and
Kazakhstan.....140

A.M. SARSENOV (Moscow, RF) The legal basis for the creation of
the Eurasian Economic Union.....148

**E.M. ABAIDELDINOV, A.ZH. SAGIDAN, A.S. IRZHANOV,
A.A. KARIBAYEVA, A. ABYLAIULY** Some aspects of improving
of organizational and legal bases of intellectual property in the Republic
of Kazakhstan in the context of the transition to the OECD standards
(Analytical review).....158

Legal monitoring

T. SAFAROVA Some questions of interaction of legal and thematic
(functional) monitoring.....169

E.Z. BEKBAEV, A.B. ESIMOVA Law of the Republic of Kazakhstan
«On the state property» and questions of widescale privatization.....174

G.B. KYSSYKOVA Issues of realization of state procurements of legislation.....	180
A.G. KAZBAYEVA Justification of development and adoption of Construction code (legal monitoring results) in the Republic of Kazakhstan.....	188
Lawmaking practice in the official language	
N.M. PRIMASHEV Genesis of a vocabulary of the national right in Kazakh.....	194
M.A. AIYMBETOV Sovereignty of the state and development of language.....	198
International experience (<i>Minsk, Republic of Belarus</i>)	
S.M. SIVETS Strategy efficiency of the social policy of the Republic of Belarus today.....	204
N.A. SAVANOVICH Evolution of the legislation on appeals of citizens and legal entities in Belarus.....	211
S.S. LOSEV Issues of development of the patent law in the Republic of Belarus.....	219
E.Yu. KIRILLOVA Theoretical aspects of annulment in the Republic of Belarus.....	226
Young scientist tribune	
R.K. KANATOV Problems of improvement of the law of the Republic of Kazakhstan in legal protection of trademarks, industrial property objects, selection achievements (Based on the analytical report of the fundamental and applied scientific research «Improvement of legislation in the field of intellectual property: the account of the OECD experience in terms of participation of Kazakhstan in the EAEC and the WTO»).....	232
DONG WENJUAN Issues of development of retail trade of oil products through gasoline service stations in the Republic of Kazakhstan (in comparison with China).....	241
Announcements	
Information report about VII International scientific-practical conference on Administrative Law on the topic: «Discretion and evaluation concepts in administrative law», 3-4 November 2016, Bishkek.....	248
Announcement about scientific-practical conference «The role of fundamental and applied scientific researches in the improvement of rule-making activities of the state», dedicated to the 25th anniversary of Independence of the Republic of Kazakhstan, Astana, November 11, 2016.....	251
Information report about International scientific-practical conference on the topic: «Improvement of civil legislation of the Republic of Kazakhstan on the basis of the implementation of the provisions of English law», Astana, November 25, 2016.....	254
Anniversaries	
70 years to the Honored Worker of Culture of Kazakhstan, Leading researcher of the Legislation Institute of the Republic of Kazakhstan Madi Aiymbetov.....	256
70 years to the Honored Worker of Culture of Kazakhstan, Veteran of labour, Leading researcher of the Legislation Institute of the Republic of Kazakhstan Safuani Yessenkul.....	257
Wise thoughts	258



УДК 340.136

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ЗАКОНОТВОРЧЕСТВУ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АКАДЕМИКА М.Т. БАЙМАХАНОВА

Тлембаева Жанна Урумбасаровна

Заместитель директора Института законодательства
Республики Казахстан, к.ю.н., доцент; г. Астана, Республика Казахстан;
e-mail: zhanna.ot@mail.ru

Ключевые слова: академик Баймаханов М.Т.; законотворчество; система права; система законодательства; систематизация законодательства; кодификация законодательства; консолидация законодательства; законодательная техника.

Аннотация. В статье анализируются концептуальные подходы М.Т. Баймаханова к законотворчеству и систематизации казахстанского законодательства, изложенные в научной статье академика Баймаханова М.Т. «О необходимости комплексного подхода к законотворчеству и систематизации законодательства». В статье делается определенный акцент на некоторые проблемы законотворчества. Весьма значимы подходы Баймаханова к такой актуальной форме систематизации, как кодификация. Автор утверждает, что именно М.Т. Баймахановым были выработаны достаточно четкие для своего времени подходы к пониманию законотворчества, места и роли систематизации законодательства в повышении эффективности законодательства. Утверждается, что они заложили на последующие десятилетия пути развития казахстанского права и правоведения, определили основные направления совершенствования законотворчества, систематизации законодательства Республики Казахстан. Автор не преследует цель обобщить или продублировать данное исследование и более ранние системные исследования по этой теме. На основе анализа данной статьи автор дополнил подходы юридической науки к законотворчеству и систематизации. Автор заключает о наличии естественных пределов применения кодификации, и необходимости развития иных способов систематизации. Основной вектор предлагаемых подходов заключается в создании модели, позволяющей развивать законодательство, одновременно обеспечивая его системность.

АКАДЕМИК М.Т. БАЙМАХАНОВТЫҢ ЗАҢ ШЫҒАРМАШЫЛЫҒЫНА ЖӘНЕ ЗАҢНАМАНЫ ЖҮЙЕЛЕУГЕ ТҰЖЫРЫМДАМАЛЫҚ ТӘСІЛДЕРІ

Жанна Орынбасарқызы Тілембаева

Қазақстан Республикасының Заңнама институты директорының
орынбасары, з.ғ.к., доцент; Астана қ., Қазақстан Республикасы;
e-mail: zhanna.ot@mail.ru

Түйін сөздер: академик Баймаханов М.Т.; заң шығарушылық; құқық жүйесі; заңнама жүйесі, заңнаманы жүйелеу; заңнаманы кодификациялау; заңнаманы шоғырландыру; заңнамалық техника.

Аннотация. Мақалада М.Т. Баймахановтың «Заң шығарушылық және заңнаманы жүйелеуге кешенді тәсілдердің қажеттілігі туралы» ғылыми мақаласында көрсетілген қазақстандық заң шығарушылық және заңнамалық жүйелеудің тұжырымдамалық тәсілдері талданған. Мақалада кейбір заң шығарушылық мәселелеріне басты назар аударылған. Баймахановтың шоғырландыру сияқты өзекті жүйелеу формасы өте маңызды тәсіл болып табылады. Автор тек М.Т. Баймаханов қана заң шығарушылық түсінігін, заңнаманың тиімділігін арттырудағы заңнаманы жүйелеудің орны мен рөлін айқындайтын тәсілдерді жеткілікті әрі нақты әзірлеп шығарған деп пайымдайды. Олар қазақстандық құқықтың және құқықтанудың даму жолдарын келесі он жылдыққа салып кетті, заңнаманы жетілдірудің, Қазақстан Республикасының заңнамасын жүйелеудің негізгі бағыттарын анықтап берді. Автор аталған зерттеулерді және осы тақырыптағы бұдан ерте болған зерттеулерді қайталау немесе жалпылау мақсатын ұстанбайды. Осы мақаланы талдау негізінде автор жүйелеудің және заңдық ғылымның тәсілдерін

толықтырады. Ұсынылып отырған тәсілдердің негізгі векторы заңнаманы дамытуға сонымен қатар бірізділігін қамтамасыз ете отырып модель құру болып табылады.

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE LAWMAKING AND SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION OF ACADEMICIAN M.T. BAYMAHANOV

Tlembaeva Zhanna Urumbasarovna

*Deputy Director of the Legislation Institute of the Republic of Kazakhstan,
candidate of legal sciences, associate professor; e-mail: zhanna.ot@mail.ru*

Keywords: *academician Baimakhanov M.T.; legislation; legal system; system of legislation; systematization of legislation; the codification of laws; consolidation of legislation; legislative technique.*

Annotation. *The article analyzes the conceptual approaches of M.T. Baymahanov to law and systematization of Kazakh legislation, as set out in the article by Academician Baymahanov M.T. «On the need for an integrated approach to lawmaking and systematization of legislation». The article makes specific emphasis on some of the problems of lawmaking. The approaches of Baimakhanov to codification as a form of systematization, are meaningful. The author argues that M.T. Baymahanov has developed sufficiently clear approaches to understanding the legislation, the place and the role of systematization of legislation in improvement of the effectiveness of legislation. It is argued that these ideas have defined the main directions of the Kazakhstan's law and jurisprudence development, ways of improving law making, systematization of legislation of the Republic of Kazakhstan for decades. The author does not aim to generalize or replicate this study and earlier systemic research on this topic. On the basis of this article, the author has complemented approaches of jurisprudence to systematization. The author concludes that there are natural limits to the codification and the need to develop other ways of systematization. The main vector of the suggested approach is to create a model to develop the legislation, while ensuring its consistency.*

Деятельность академика Баймаханова М.Т. неизменно привлекает внимание отечественных и зарубежных исследователей. Данное обстоятельство связано как с масштабом личности, так и с тем огромным влиянием, которое оказала его научная и законотворческая деятельность на развитие казахстанского права и законодательства. Особенно значимым представляется вклад М.Т. Баймаханова в определение теоретических положений относительно законотворчества и систематизации законодательства, которые были сформулированы в ряде его публикаций. Среди них основными являются научные статьи «О необходимости комплексного подхода к законотворчеству и систематизации законодательства» [1], «Кодификационные акты - важнейший компонент систематизации законодательства» [2], а также ряд других статей.

Указанные работы М.Т. Баймаханова позволяют ренонсировать его концептуальные подходы к законотворчеству и систематизации законодательства. При этом, заметим, что и в настоящее время многие положения статьи М.Т. Баймаханова «О необходимости комплексного подхода к законотворчеству и систематизации законодательства», опубликованной в 2006 году в первом номере

«Вестника Института законодательства Республики Казахстан», представляют теоретическую и практическую значимость для совершенствования законодательства и в этом контексте являются поучительными для законодателя. Данная статья посвящена анализу указанных теоретических подходов.

Концептуальные подходы М.Т. Баймаханова к совершенствованию законодательства и законотворчества

Проблемы законодательства М.Т. Баймаханов связывает с вопросами эффективности законотворчества. Тема законодательства в правовой науке довольно интересна, она дает возможность проверить некоторые гипотезы и внести ясность в дискуссии о том, какую роль играет законодательство на разных этапах развития общества. Ответ на вопрос о том, какова его роль, зависит от целей правового регулирования, уровня развития общества, проблем, с которыми оно сталкивается и множества других факторов.

Анализируя возрастающую роль законодательства, М.Т. Баймаханов связывает ее с переходом «к принципиально новому строю взаимоотношений людей» взамен уступившим ему периоду «прежнего, относительно «спокойного» развития и, соответственно этому, «выработкой, опробированием и вне-

дрением новой системы регулирования». Высокий уровень динамизма законодательства он рассматривает через призму взаимосвязи законодательства со «сменой формаций, отбрасыванием одних типов порядка, опробированием новых разновидностей отношений», когда законодательство «намного быстрее, чем прежде перестраивается само и способствует ускоренной перестройке регулируемых им отношений».

М.Т. Баймаханов акцентирует внимание законодателя на выработке и опробировании разных способов и приемов регулирования, когда «мысль его работает напряженно (по крайней мере, должна работать)». Он ориентирует всех субъектов законотворчества на максимальное вовлечение в этот процесс «всего имеющегося потенциала и возможностей».

Особенно высокие требования М.Т. Баймаханов предъявляет к качеству содержания законодательства. В связи с этим важное значение он придает выбору и опробированию законодателем предусматриваемых в проектах вариантов регулирования. Он высказывает мнение о том, что «единой формулы, которая бы констатировала полное или частичное соответствие выбранной юридической нормы характеру, структуре, направленности преобладающих общественных отношений, пока нет, но поиск ее надо вести».

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в Казахстане, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда становится ясно, насколько важны составление и обсуждение законопроекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, способность будущего закона «вписаться» в уже существующую правовую систему, экономические основы его существования и реального применения. Поэтому выбор вариантов регулирования должен отвечать не только поставленным целям и задачам правового регулирования той или иной сферы, но и соответствовать существующим реалиям. Сегодня решению данной проблемы способствует внедрение с 2014 года обязательной процедуры анализа регуляторного воздействия (АРВ) в отношении проектов, регулирующих вопросы предпринимательской деятельности в Республике Казахстан. По нашему мнению, целесообразно было бы расширить сферу применения данного института, охватив проекты и в иных сферах.

«...Каждая норма должна быть «подогнана» к достигнутому экономическому, политическому, социально-культурному уровню развития страны, чтобы, будучи введена в действие, она органично вошла в нынешнюю «ткань» общественных отно-

шений», - пишет М.Т. Баймаханов. В этом контексте важным сегодня представляется развитие прогнозно-аналитического аспекта законопроектной деятельности. Его недостаточность в деятельности государственных органов-разработчиков при разработке концепций законопроектов и самих проектов законов не позволяет принять правильное решение о необходимости законодательного регулирования тех или иных общественных отношений.

Одной из ярко проявляемых тенденций развития казахстанского законодательства в условиях возрастания роли сравнительного правоведения является тенденция унификации права различных государств, сближение правовых систем. Наиболее распространенной сегодня является ориентация казахстанского законодателя и правоприменителя на зарубежный правовой опыт, особенно западно-европейский. В законотворческой практике широкое распространение получило прямое или косвенное заимствование правовых институтов из других правовых систем, заключающееся как в формальном переносе в законодательство того или иного института, так и в формировании правового института. Тем не менее, как отмечает М.Т. Баймаханов, «не всегда это проходит безболезненно: порой по истечении короткого времени приходится вносить коррективы именно в эти заимствованные фрагменты действующих актов».

Решение этой проблемы он видит в том, чтобы «не механически переносить западные варианты регулирования в казахстанские реалии, а предварительно подвергать их некоторой увязке с местными условиями, по возможности разбавлять и дополнять их элементами правовой системы республики, приспособлять к менталитету и нравам казахстанцев».

История доказывает непродуктивность бездумного копирования опыта других стран и оправдывает заимствование лишь отдельных элементов, деталей. При этом общая тенденция к сближению казахстанского права с иными правовыми системами не должна означать потери самобытности, правовых традиций, свойственных правовой системе Казахстана.

Несомненный интерес представляют размышления автора о недостатках и проблемах законотворческого процесса. Вопросы законотворчества представляются и сегодня одними из наиболее значимых в Казахстане.

Нельзя не согласиться с М.Т. Баймахановым, который пишет, что существующая процедура подготовки законопроектов, которая характеризуется им как «усложненная, формализованная», но при этом «более

или менее продуманная» способна «снять многие недостатки законопроектов». Действительно, совершенствование законодательного процесса осуществляется в строго очерченных Законом Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах» (ранее – Законом «О нормативных правовых актах») процессуальных рамках. Это позволяет предотвратить попытки манипулирования процедурными правилами со стороны участников процесса. Такая процессуальная урегулированность законотворчества позволяет обеспечивать качество закона, соответствующего реальным потребностям общества.

Однако качество закона зачастую зависит не только от уровня процессуальной урегулированности законотворческой деятельности, но и от уровня проводившихся до принятия того или иного закона подготовительных работ. В качестве факторов, могущих повлиять на качество законопроектов, М.Т. Баймаханов выделяет «неквалифицированный подход депутатов и должностных лиц, имеющих отношение к законотворчеству, к своим обязанностям».

Проблема некомпетентности некоторых депутатов, часто имеющих к законотворчеству довольно косвенное отношение, и должностных лиц, незнания законодательной техники не лучшим образом сказывается на качестве и технико-юридическом уровне законодательства. Нередко, вступая в предвыборную борьбу, кандидаты в депутаты не имеют даже общего представления о содержании законодательной деятельности, о ее формах и методах, правилах и традициях.

Между тем законотворческий процесс – сложный по своему содержанию вид деятельности, носящий интеллектуальный характер, осуществляемый в присущих ему формах с использованием специальных юридических методов. Деятельность депутатов на стадии обсуждения законопроекта представляет собой сложный процесс создания правовых норм, их изменения, дополнения и т.д. С этой точки зрения, смежный вопрос, очень важный, – это научная обоснованность законодательства, без которой зачастую некоторые вопросы невозможно решить. В этой связи необходимо усилить такой инструмент научной обоснованности законодательства, как опрос экспертов в ходе заседаний комитетов палат Парламента.

По сложившейся юридической практике законоподготовительная деятельность осуществляется сотрудниками департаментов и юридических отделов министерств или представителями специально созданных рабочих групп. Однако, несмотря на возможное глубокое знание законодательства и на-

выки подготовки проектов, у сотрудников министерств может отсутствовать опыт в области анализа законодательных инициатив и проведения анализа концепции. Кроме того, поспешность, с которой готовятся проекты из-за большой загруженности специалистов аппарата, субъективный характер оценки, выбора решения не способствуют качественной проработке проектов.

Временный характер действия рабочих групп осложняет приобретение и передачу полученного опыта, осложняет стандартизацию методологии подготовки проектов. Занятость их членов может ограничивать их внимание и участие в разработке и обсуждении законопроекта, что снижает эффективность данной работы. В этой связи с учетом зарубежного опыта целесообразно было бы создать соответствующие ведомственные структуры, шире использовать помощь научно-исследовательских учреждений. Также представляется возможным признать полезной практику подготовки законопроектов специально созданными научно-исследовательскими, творческими группами с объявлением соответствующего конкурса среди авторских коллективов. Это существенно сократило бы количество «некачественных» законов.

Вместе с тем анализ законодательного процесса указывает на наличие ряда других проблем. Практика принятия законов свидетельствует о: недостатках прогнозно-аналитической работы в области законотворчества, недостаточной открытости планирования законотворческого процесса для широкой общественности страны; несогласованности действий государственных органов, приводящая к дублированию норм в разных законопроектах; лоббировании ведомственных интересов; недостаточно глубоком анализе планируемых инициатив, непроработанности концепций законопроектов.

В связи с рассмотрением проблем законотворчества в современных условиях представляет интерес вопрос о совершенствовании планирования законотворческой деятельности. Ведь от успешности этой деятельности зависит эффективность законотворчества и законодательства. Основательный подход к планированию способен снизить число случайных и непродуманных актов, принятых под влиянием сиюминутной политической целесообразности.

Планирование законотворческой деятельности имеет важное значение для обеспечения его «максимальной прозрачности для общества» для представителей гражданского общества. Опубликование планов законопроектных работ, несомненно, по-

зволяет своевременно информировать граждан, общественные объединения, научные учреждения о ходе законопроектных работ. Однако анализ последних резонансных событий, связанных с принятием поправок в Земельный кодекс республики, показывает, что эти мероприятия не позволяют обеспечить надлежащий общественный контроль за формированием и выполнением планов законопроектных работ. В этой связи весьма уместным будет привести слова Уполномоченного по правам человека в России, озвученные в его докладе еще в 2004 году. Он, в частности, отметил: «Необходим постоянный диалог между властью и обществом о путях практического осуществления реформ, их возможного корректирования в случае, если необходимый баланс между управляемостью государственных исполнительных структур, с одной стороны, и конституционными правами граждан - с другой, окажется нарушенным» [3].

Расширение рамок законотворческого процесса должно сопровождаться предварительным информированием населения и общественным обсуждением необходимых правовых нововведений, привлечением к нему на стадии подготовки законопроектов общественных экспертов, представителей непарламентских партий, неправительственных организаций и СМИ. Неслучайно поэтому, выступая на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан, приуроченном к открытию II сессии VI созыва¹, Глава государства отметил, что все руководители государственных органов, участвующих в законотворческом процессе, а также партийные фракции должны на регулярной основе информировать общество о планируемых законодательных инициативах. При этом, как подчеркнул Президент страны, «важно, чтобы потребность и вся логика принятия законов была ясна и понятна казахстанцам».

В данном вопросе следует ориентироваться на осуществление следующих задач: устранение мелкотемья (принятие законов по незначительным узкоотраслевым вопросам) и укрупнение (консолидация) близких по содержанию предложений к плану; обеспечение преемственности в планировании законодательных работ; предварительное

информирование населения и общественное обсуждение необходимых правовых нововведений, учет системности законодательства.

Действующие в настоящее время Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан² лишь в общих чертах определяют порядок организации законопроектной работы в уполномоченных органах - разработчиках законопроектов. Они не содержат подробного описания тех обстоятельств, которые необходимо учитывать разработчикам законопроектов в процессе непосредственного формирования концепции законопроекта, текста будущего закона, не предусматривают мероприятия по реальному анализу результатов правового мониторинга. Подобный формальный подход является неприемлемым.

Одна из причин такой ситуации заключается в том, что законотворческие институты на стадии законоподготовительных работ не получают из официальных источников достоверной информации о недостатках правового регулирования в той или иной сфере, об анализе состояния действующего законодательства. В этой связи вполне обоснованной видится идея обязательности учета результатов проведения правового мониторинга. Все это свидетельствует о наличии концептуальных пробелов в разработке концепций.

Таким образом, многоаспектный характер законотворческой деятельности предполагает комплексный характер ее изучения. Обосновывая свой вывод о необходимости комплексного подхода к законотворчеству, Баймаханов заключает, что данный подход характеризуется «использованием всех средств, которыми располагает законодатель». При этом «нельзя игнорировать и требования законодательной (юридической) техники».

Отмечая значение законодательной техники, М.Т. Баймаханов утверждает, что при подготовке законопроектов не следует выходить за рамки предмета законотворчества и излишне широко трактовать его задачи. Часто допускаемые в законотворчестве «вольности» в определении некоторых понятий, заключающиеся в «частичном совпадении и

¹ Выступление Президента Казахстана Н. Назарбаева на открытии второй сессии Парламента РК шестого созыва. 1 сентября 2016 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kazahstana-nnazarbaeva-na-otkrytii-vtoroi-sessii-parlamenta-rk-shestogo-sozyva

² Постановление Правительства Республики Казахстан от 21 августа 2003 года № 840 «Об утверждении Правил организации законопроектной работы в уполномоченных органах Республики Казахстан». Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000840_\(data_obrasheniya:_12_aprelja_2016g.\)](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000840_(data_obrasheniya:_12_aprelja_2016g.))

смешении» их смысла, порой не позволяют «четко отграничить их друг от друга», что «бывает трудно даже в пределах специальных теоретических работ». Тем более, что «такая подмена науки законом нецелесообразна».

Безусловно, для повышения качества и эффективности законотворческого процесса законодательная техника имеет не меньшее значение, чем само содержание закона. От согласованности его норм, от того, насколько четко и логически последовательно изложено содержание закона, насколько точно использованы юридические термины, зависит уровень восприятия текста и эффективность применения закона.

Говоря о наличии в законотворчестве довольно частых нарушений правил законодательной (юридической) техники, автор отмечает, что попытки дать исчерпывающую характеристику той или иной ситуации в законопроекте, «без существенных изъятий и пробелов» «искажают суть данной ситуации и могут породить искаженное двойное понимание». «Казалось бы, мелочь словесно-техническое упущение, но искажают суть волеизъявления народа в этой части» - отмечает М.Т. Баймаханов.

Отдельное внимание уделено М.Т. Баймахановым иной «вольности» законодателя в процессе законотворчества, заключающейся в том, что «акты одного субъекта законотворчества (Президента) преобразуется в акты (совсем) другого объекта законотворчества (Парламента) и что между указанными субъектами имеются принципиальные различия». Анализируя вопрос о правомерности практики трансформации актов Президента в законы или даже конституционные законы, автор отмечает, что такое преобразование «не может не наложить отпечатка на характер, направленность, юридическую силу и политический авторитет издаваемых ими актов». «Законотворчество должно характеризоваться чистотой по всем компонентам: наименованию актов, их субъектности, соблюдению процедуры подготовки, согласования, обсуждения и принятия, выполнению требований по вопросам компетенции и т.д.» - заключает М.Т. Баймаханов.

Определение М.Т. Баймахановым роли и значения систематизации законодательства в правовом развитии Казахстана

В казахстанской правовой практике систематизация всегда занимала свое достойное место. Систематизация законодательства используется в качестве эффективного средства обеспечения субъектов права необходимой нормативной правовой информацией [4, с. 212].

В период становления национальной системы законодательства активизация правотворческой деятельности и связанная с ней устойчивая тенденция увеличения нормативных правовых актов, существенно меняющих характер и основные принципы правового регулирования, обуславливала необходимость совершенствования систематизации законодательства. Изменение условий функционирования правовой системы, осложненное сменой доктринальных принципов права, теоретико-методологическим кризисом в правоведении, потребовало корректирования сущности видов систематизации. Поэтому дальнейшая систематизация и упорядочение законодательства нуждалось в применении качественно новых подходов, а не в простом заимствовании использовавшихся ранее моделей систематизации восходящих еще к М.М. Сперанскому.

Инструментарий проведения работ по систематизации отечественного законодательства формировался и совершенствовался, в том числе и М.Т. Баймахановым. М.Т. Баймахановым, одним из первых впервые были определены теоретические положения относительно систематизации в казахстанском правоведении. Востребованным в науке теории права стали размышления и логические выводы М.Т. Баймаханова о роли и значении систематизации законодательства в правовом развитии, которые он связывает с проблемой качества содержания законодательства, эффективностью правотворческой деятельности. Подходы к кодификации, разработанные М.Т. Баймахановым, стали ярким образцом теоретических и практических подходов к созданию кодифицированных актов. В сложившейся обстановке тема проведенного М.Т. Баймахановым исследования весьма актуальна и сегодня.

М.Т. Баймаханов рассматривает кодификацию через понимание наиболее характерного для отечественной правовой системы наименования кодифицированного акта – кодекса. В условиях активизации правотворческой деятельности государства и, как следствие, увеличения объема нормативного материала, немалая доля среди нормативных правовых актов принадлежит кодексам. Баймаханов подчеркивает, что кодексы, основы законодательств, положения и иные акты кодифицированного законодательства обеспечивают «особые гарантии качества регулирования».

Заслуживает внимания проведенный автором сравнительный анализ обычных законов и актов кодифицированного законодательства. Подчеркивая особую роль последних, он выделяет следующие их признаки и свойства:

- регулирование достаточно обширной сферы «жизнедеятельности государства и общества»;

- внутренняя согласованность, непротиворечивость и единство кодифицированных актов, которые поглощают и синтезируют «в своих нормах обширный массив правовых актов»;

- направленность на повышение системности законодательства, когда они «разрабатываются обстоятельно, не столь быстро, как обычные законопроекты: каждая норма не просто оценивается и взвешивается сама по себе, а берется в неразрывном единстве со всеми другими их нормами»;

- однородность по форме и по юридической силе, оснащенность «средствами законодательной (юридической) техники»;

- ориентированность на них актов текущего законодательства, а также всех подзаконных актов.

Вследствие отмеченных автором признаков кодексы и иные кодифицированные акты рассматриваются «как особые «острова» законодательства, которые наиболее отработаны и доведены до нужной кондиции по содержанию».

Кодифицированный акт закрепляет общие положения, характеризующие определенную сферу общественных отношений, и нацелен на сведение разрозненных норм, относящихся к той или иной сфере регулирования, в единую систему. При этом на них «обычно ориентируются остальные акты текущего законодательства, а также все подзаконные акты». Этим объясняется влияние, оказываемое кодифицированными актами, на систему законодательства в отличие от актов текущего законодательства. «Поэтому, заключает автор, - не может быть оправдана практика замены кодексов обычными законами». Существовавшая в то время подобная практика, когда «вместо КЗоТ был принят закон «О труде», вместо Земельного кодекса – Закон о земле, вместо Налогового кодекса – Закон о налогах и сборах с населения, кроме всего прочего «означала сужение законодательного регулирования», что могло привести к «общему снижению качества всех действующих в указанных сферах актов».

Подчеркивая позитивное значение расширения сферы действия актов кодифицированного законодательства, автор высказывается «за желательность разработки и принятия кодексов по основным отраслям права». Эти меры М.Т. Баймаханов связывает с повышением качества правовой систе-

мы республики в целом.

Следует отметить, что идея проведения кодификации по отраслям права с целью приведения структуры законодательства в соответствие со структурой системы права признавалась еще участниками второй дискуссии (Д.М. Генкин, С.И. Вильнянский, В.П. Ефимочкин, Н.Г. Александров и др.). Вместе с тем, уже в ходе второй дискуссии была отмечена целесообразность создания, наряду с отраслевыми, комплексных кодексов и других нормативных правовых актов.

М.Т. Баймаханов не поддерживает и даже считает нежелательной идею, согласно которой «в республике должно действовать 3-4 кодекса, а остальные сферы могут регулироваться некодифицированными актами текущего законодательства и подзаконными актами». По его мнению, «тем самым, сфера жизнедеятельности государства и общества, урегулированная высококачественными актами, (а таковыми при прочих равных условиях являются кодифицированные акт), будет сокращена».

За годы независимости республики были приняты новые кодифицированные акты в отраслях законодательства, соответствующих отраслям казахстанского права, в ряде подотраслей (Гражданский, Гражданский процессуальный, Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный, Налоговый, Трудовой, Бюджетный, Земельный, Водный, Лесной, Экологический кодексы, Кодекс об административных правонарушениях), а также в комплексных отраслях законодательства (Таможенный, Предпринимательский кодексы, Кодекс о здоровье народа и системе здравоохранения). Принятие за сравнительно небольшой срок такого количества кодексов свидетельствует о большой значимости кодификации как формы правотворчества. Однако острота проблем, связанных с качеством их содержания, имеет все большее значение.

Существует тенденция принятия кодификационных актов и в комплексных отраслях законодательства, где действует лишь несколько законов. Однако несколько законов не могут составлять основу кодекса. Причина такого явления заключается также в том, что в настоящее время при законодательно установленном (в Законе «О правовых актах») перечне³ однородных важнейших общественных отношений, с целью регулирования которых принимаются кодексы, отсутствуют соответствующие практические исследования о необходимости и возможности кодификации законодательства в

³ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗПК «О правовых актах» // Ведомости Парламента РК 2016 г., № 7-1, ст. 46.

той или иной сфере.

По нашему мнению, при выборе формы закона законодателю следует также учитывать ряд условий, к которым, прежде всего, относится характер предмета правового регулирования (это должна быть крупная, самостоятельная, обособленная сфера общественных отношений), достаточный объем нормативного материала, подлежащего кодификации. Кроме того, акт, получаемый в результате кодификации, должен содержать в систематизированном виде большую часть норм, образующих отрасль (подотрасль, институт) права. Согласно Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 гг., утвержденной в 2009 году⁴, принятию любого кодекса должна предшествовать большая нормотворческая и правоприменительная практика, ее тщательный мониторинг, анализ и оценка, поставленные на системную основу. Отрасль права должна «созреть» до уровня кодификации.

В Концепции правовой политики также указывалось на необходимость взвешенного и ограниченного подхода к использованию кодификации, как высшей формы систематизации права. При этом использовать ее следует «главным образом, к сложившимся отраслям права, в тех сферах однородных общественных отношений, где без кодификации невозможно добиться эффективного правового регулирования».

По образному выражению М.Т. Баймаханова, деятельность по проведению кодификации «роднит законотворчество с систематизацией законодательства». Данное выражение как никакое другое точно раскрывает сущность и значение кодификации, которую он относит к области, являющейся «одновременно частью законотворчества и важным компонентом систематизации законодательства».

Заслуживает особого внимания проведенный автором анализ сопряженных с данной формой иных форм систематизации. Рассматривая инкорпорацию и кодификацию, которые «освещены в юридической литературе более или менее обстоятельно», автор справедливо отмечает, что в отличие от них, «консолидация затрагивается порой мимоходом, схематично, без установления ее специфических признаков и особенностей». Отсутствует ясность и с примерами консолидации, которые приводятся в учебниках и иных трудах.

В связи с этим автор предпринимает попытку осмыслить признаки консолидации законодательства в поисках ответа на

вопрос, что можно считать примером консолидации законодательства. Как один из примеров консолидации законодательства М.Т. Баймаханов приводит «свод законов государства: по своей природе, процедуре подготовки принятия, степени переработки наличного нормативно-правового материала он занимает промежуточное место между актами инкорпорации и кодификации, обладая признаками как той, так и другой разновидности систематизации, существующих в государстве».

Концепция правовой политики нацеливает на использование других, кроме кодификации, инструментов, например, консолидации, «представляющей собой объединение норм права, регулирующих в одном законодательном акте определенные отношения». Это объясняется тем, что как справедливо подмечают авторы коллективной монографии «Систематизация законодательства как способ его развития», «в определенных сферах существуют естественные пределы кодификации, и в этом случае ей должна быть найдена адекватная замена» [5, с. 6]. В этой связи в качестве перспективного направления в Концепции указано на внедрение и законодательное закрепление понятия «консолидированный» или «комплексный» закон, предметом регулирования которых будут правоотношения, носящие комплексный характер.

В этом контексте важное значение для правовой науки и практики законотворчества имеет тенденция к сближению кодифицированных и консолидированных актов, а также проявляющиеся между ними различия. Несмотря на то, что процедура подготовки кодексов близка к процедуре разработки консолидированных законов, ставить знак равенства между ними неверно. Как правило, кодексы готовятся на протяжении значительного промежутка времен. Этот процесс связан с применением больших усилий и средств, чем в подготовку актов консолидации. Последняя же касается уже принятых нормативных правовых актов.

Согласно Закону «О правовых актах», консолидированный закон – закон, регулирующий комплексные по своему характеру общественные отношения в сферах (областях), предусмотренных статьей 9 Закона (пп. 36) ст. 1). Данный Закон устанавливает круг комплексных по своему характеру общественных отношений, которые подлежат регулированию консолидированными законами, принимаемыми «с целью совершенствования структуры законодательства». К ним от-

⁴ Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858 / Казахстанская правда, 27 августа 2009 г.

несены следующие сферы для регулирования: государственного имущества; местного государственного управления и самоуправления; образования и науки; гражданской защиты; жилищных отношений; регулирования, контроля и надзора финансового рынка и финансовых организаций; транспорта; разрешений и уведомлений; реабилитации и банкротства; архитектуры, градостроительства и строительства (ст. 9).

Консолидация является более сложной и поэтому менее популярной в использовании формой систематизации. М.Т. Баймаханов систематизацию законодательства «в той своей части, которая выходит за пределы кодификации (весь объем инкорпорации и значительная часть консолидации)» не относит к законотворческому процессу. Эта часть систематизации, по его мнению, «не является законотворчеством в собственном смысле, но призвана его обслуживать своими специфическими методами и средствами продолжать начатое им дело, способствовать решению стоящих перед ним задач». Поэтому, на наш взгляд, представляется неверным положение о том, что акты, включаемые в консолидированные законы, не меняют их содержания, а лишь вносят изменения, относящиеся к форме законодательства.

Консолидированные акты по юридической силе уступают кодексам и действуют на уровне обыкновенных законов. Анализируя в одной из своих статей роль и значимость актов консолидированного законодательства, М.Т. Баймаханов отмечает о необходимости их реформирования, подкрепить их такими признаками и свойствами, которые позволят им если не подняться до уровня кодексов, то хотя бы приблизиться к ним [2]. Без такого реформирования добиться повышения значимости таких актов невозможно.

Анализируемая статья и ряд других работ М.Т. Баймаханова по систематизации законодательства содержательно обогатили правовую науку и арсенал реализуемых законодателем средств при проведении систематизации казахстанского законодательства и в значительной степени способствовали упорядочению казахстанского права в новых исторических условиях.

М.Т. Баймаханов о динамизме системы права и системы законодательства

Деятельность по систематизации, по замыслу М.Т. Баймаханова, «учитывает степень подвижности и динамизма системы права и системы законодательства». Развитие системы права и системы законодательства представляет собой сложный процесс, в котором подчас сталкиваются противоположные процессы - дифференциации и интеграции правового регулирования. Из-

менения в системе казахстанского права за первое десятилетие независимости государства касались «отпадения такой ее особой отрасли, как колхозное право, а также преобразований и направленности в содержании других отраслей, которые в основе своей сохранились и продолжают развиваться».

Следует отметить, что основы современной дифференциации отраслей законодательства начали складываться еще в советский период. Так, в начале периода НЭПа сложились гражданское, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, земельное законодательство и другие отрасли природоресурсного законодательства, затем колхозное право и законодательство об охране природной среды.

В начале XX века в результате дифференциации правового регулирования были выделены трудовое и семейное законодательство, возникло право социального обеспечения, которое отделилось от трудового права, финансовое право, отпочковавшееся от административного права и др. Федеративное устройство государства и система государственного управления потребовали законодательного оформления конституционного, административного и финансового права.

В числе тенденций развития системы права можно назвать также и образование новых институтов и отраслей и вычленение их из уже существующих структурных подразделений системы права. Произошло постепенное накопление и распределение по структурным блокам - институтам, отраслям нормативного материала, образование новых институтов и отраслей (банковское, таможенное, налоговое право), а также вычленение их из уже существующих структурных подразделений (семейное право). Кроме того, наблюдается тенденция сужения роли государственного регулирования в различных сферах, что также не может не оказывать влияния на развитие системы законодательства.

Под влиянием процессов интеграции правового регулирования на систему законодательства, увеличился объем комплексных правовых массивов в ряде отраслей законодательства. Вместе с тем следует отметить слабую разработанность принципов, определяющих концептуальные основы комплексных отраслей законодательства, являющихся важным теоретическим ориентиром для кодификации тех или иных отраслей законодательства, и обуславливающих необходимость их самостоятельной кодификации.

Становление нового комплексного правового института, безусловно, оказывает влияние на развитие системы законодатель-

ства. Это обстоятельство нередко служит основанием для изменения количественных параметров системы законодательства. Данные правовые институты нередко оформляются путем принятия комплексных нормативных правовых актов, что ведет к увеличению общего количества нормативных правовых актов. Кроме того, становление нового комплексного правового института часто приводит к увеличению комплексности отраслевых законов и подзаконных нормативных правовых актов.

В системе законодательства автор наблюдает «гораздо более серьезные и многочисленные изменения», причем «они продолжают наслаиваться и даже нарастать». За последние десятилетия в республике существенно обновлены основные отрасли законодательства (конституционное, гражданское, административное, банковское, налоговое, финансовое, таможенное, экологическое, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное).

В результате дифференциации правового регулирования сформировались, например, такие отрасли законодательства, как законодательство об охране здоровья, об образовании и др. В административном праве, составляющем ядро публичного права, дифференционные процессы продолжают развиваться, что связано с выделением административно-процессуальных норм в отдельную отрасль права. Под влиянием происходящих в законодательстве процессов дифференциации правового регулирования возникла необходимость принятия Административно-процессуального кодекса.

Планомерному развитию способствует системное видение законодательства. Напротив, нарушение его системных основ может пагубно отразиться на уровне как отраслевого, так и комплексного правового регулирования. Ведь при правильной организации любая устойчивая система, в том числе система права и системы законодательства, не разрушается и продолжает надежно функционировать в случае преобразования или появления новых ее элементов.

Учитывая продолжающуюся дифференциацию отраслей законодательства на основе усложнения общественных отношений, М.Т. Баймаханов акцентировал внимание на выдвигаемом тогда Министерством юстиции вопросе о необходимости замены классификации отраслей законодательства Республики Казахстан, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан еще в 2002 году⁵, на новую. Представленная

новая классификация, по мнению М.Т. Баймаханова, «учитывает продолжающуюся дифференциацию отраслей законодательства на основе усложнения общественных отношений и, связанное с этим, появление новых разновидностей юридических норм, их регулирующих».

Поддерживая такую идею, он пишет, что «в своем проекте классификации отраслей законодательства, авторы пошли по пути конструирования двух и более подотраслей в рамках ряда прежних отраслей». Несмотря на наличие отдельных, указанных академиком недостатков, он отмечает, что она «может быть внесена на рассмотрение компетентных органов». Однако данная идея, к сожалению, так и не была воплощена в жизнь.

Место глоссария юридических терминов и определений в подходах М.Т. Баймаханова к систематизации законодательства

М.Т. Баймаханов, понимая недостатки юридического образования и науки, связывает систематизацию законодательства с необходимостью обеспечения сферы изучения права и правоприменительной практики вспомогательными изданиями, в том числе и глоссариями.

Восприняв с интересом составленный в то время Институтом законодательства проект глоссария «Юридические термины и определения, употребляемые в законодательстве Республики Казахстан», М.Т. Баймаханов рассматривает его создание и издание, как необходимое условие наведения порядка в законодательном массиве страны, базу для некоторого представления «о богатстве проблематики, разрешаемой законодательством, широте охвата им сфер жизнедеятельности общества, глубине проникновения юридического «субстрата» в многообразные области отношений людей».

М.Т. Баймаханов, подчеркивая большую творческую роль глоссария, указывает на необходимость «определения границ его пользования на практике», что объясняет его общим характером. Последние применяются только в сфере действия данного закона (данных законов) и обязательны для тех лиц, кому он (они) адресован (адресованы). Рассматриваемый глоссарий в отличие от перечней терминов, «которые приводятся в начале каждого закона, не имеет ограничений по отраслям права и сферам деятельности». Последние «имеют один смысл в одной отрасли права или в одной сфере деятельности и, порой должны трактоваться по-другому

⁵Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2002 года № 1378 «О Классификации отраслей законодательства Республики Казахстан» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001378>

применительно к другим отраслям права или другим сферам деятельности».

По его мнению, придание глоссарию «императивно обязательного значения» нежелательно. Поэтому «весь глоссарий целесообразно облечь в форму консультативного и рекомендательного мнения Института законодательства МЮ РК» - заключает М.Т. Баймаханов.

Подводя итоги сказанному, М.Т. Баймаханов сделал ряд важнейших выводов, обогативших казахстанскую правовую науку и позволивших выработать ряд рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и систематизации законодательства.

1. «Необходим комплексный подход к законодательству, характеризующийся использованием всех средств, которыми располагает законодатель».

2. «Все уровни систематизации законо-

дательства – инкорпорация, консолидация и кодификация – должны получить максимальную нагрузку, вовлечь в оборот свой потенциал».

3. «Нельзя игнорировать и требования законодательной (юридической) техники. Это является обязательным условием совершенствования казахстанской правовой системы и усиления ее регулирующего воздействия на экономические, социальные и духовые процессы в обществе».

Итак, рассмотренные положения показывают оформление общих концептуальных подходов М.Т. Баймаханова к законодательству и систематизации казахстанского законодательства. Они определили основные направления, пути их развития и в этом смысле представляют теоретическую и практическую значимость для совершенствования законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баймаханов М.Т. О необходимости комплексного подхода к законодательству и систематизации законодательства//Вестник Института законодательства РК. - 2006. - №1. - С. 8-11.
2. Баймаханов М.Т. Кодификационные акты - важнейший компонент систематизации законодательства/Актуальные проблемы систематизации национального законодательства. Материалы научно-практической конференции от 18 марта 2011 г. / Под ред. к.ю.н. Р.Т. Тусупбекова. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2011. С. 10-15.
3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2004 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.ombudsmanrf.ru.
4. Сырых В.М. Теория государства и права. - М.: Юрид. дом «Юстицинформ», 2001. 591 с.
5. Систематизация законодательства как способ его развития / И.В. Гетьман-Павлова, Н.Ю. Ерпылева, Е.Н. Салыгин и др.; отв. ред. В.А. Сивицкий. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010. - 535 с.

REFERENCES

1. Bajmahanov M.T. O neobhodimosti kompleksnogo podhoda k zakonotvorchestvu i sistemativizacii zakonodatel'stva // Vestnik instituta zakonodatel'stva RK. - 2006. - №1. - S. 8-11.
2. Bajmahanov M.T. Kodifikacionnye akty - vazhnejshij komponent sistemativizacii zakonodatel'stva/Aktual'nye problemy sistemativizacii nacional'nogo zakonodatel'stva. Materialy nauchno-prakticheskoi konferencii ot 18 marta 2011 g./Pod red. k.ju.n. R.T. Tusupbekova. – Astana: GU «Institut zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan», 2011. S. 10-15.
3. Doklad o dejatel'nosti Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2004 g. [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: www.ombudsmanrf.ru.
4. Syryh V.M. Teorija gosudarstva i prava. - M.: Jurid. dom «Justicinform», 2001. 591 s.
5. Sistemativizacija zakonodatel'stva kak sposob ego razvitija/I.V. Get'man-Pavlova, N.Ju. Erpyleva, E.N. Salygin i dr.; отв. red. V.A. Sivickij. - M.: Izd. dom Gos. un-ta - Vysshejshejskol'j ekonomiki, 2010. - 535 s.