

УДК 342.728

О ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СОЮЗАХ С НОРМАМИ КОНВЕНЦИИ МОТ № 87 В ВОПРОСАХ ЧЛЕНСТВА ПРОФСОЮЗОВ В ОБЪЕДИНЕНИЯХ

Тлембаева Жанна Урумбасаровна

Директор Департамента правового обеспечения и международного сотрудничества Федерации профсоюзов Республики Казахстан, кандидат юридических наук, доцент; Республика Казахстан, г. Нур-Султан, e-mail: zhanna.ot@mail.ru

Ключевые слова: профессиональный союз; объединение; ассоциация; конвенция МОТ; социальное партнерство; работодатель.

Аннотация. В статье анализируются вопросы интеграции законодательства Республики Казахстан о профессиональных союзах с Конвенцией Международной организации труда № 87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы» в части исключения обязательного членства (ассоциированности) профсоюзов в объединениях по уровням социального партнерства. Автором проведен сравнительный анализ зарубежного опыта деятельности федераций, конфедераций профессиональных союзов, в результате которого сделан вывод об их сходстве в предназначении, целях создания и поставленных задачах и их различии, связанном с историческими особенностями развития профсоюзного движения в той или иной стране. Отмечается, что в большинстве зарубежных стран, имеющих длинную историю развития профсоюзного движения, действует несколько крупных объединений. При этом для решения общих задач и проведение общей политики на общегосударственном уровне, разрешения споров между профсоюзами большинство профсоюзов ассоциированы в федерации (конфедерации). Наряду с ними действуют и автономные профсоюзы, не входящие ни в одну из крупных федераций (конфедераций). Автором дана оценка возможностей и рисков, определены возможные стратегии деятельности казахстанских профсоюзов после законодательного признания их права на объединение. Выявлены основные проблемы деятельности профсоюзов на современном этапе по сохранению и привлечению новых членов и предложены пути их решения. Автор заключает, что деятельность профсоюзов после введения в действие норм законодательства об исключении обязательного членства в объединениях профсоюзов позволит критически, но конструктивно посмотреть на профессиональный союз в его взаимодействии с внешним миром, в котором ему приходится функционировать.

ҰЛТТЫҚ ЗАҢНАМАНЫ ҮЙЛЕСТІРУ, ХЕҰ-НЫҢ № 87 КОНВЕНЦИЯСЫНЫҢ КӘСІПТІК ОДАҚТАР ТУРАЛЫ НОРМАЛАРЫНА СӘЙКЕС КӘСІПОДАҚТАРДЫҢ БІРЛЕСТІКТЕРГЕ МҮШЕ БОЛУ МӘСЕЛЕЛЕРІ ТУРАЛЫ

Жанна Орынбасарқызы Тілембаева

Қазақстан Республикасы Кәсіподақтар Федерациясы құқықтық қамтамасыз ету және халықаралық ынтымақтастық Департаментінің директоры, заң ғылымдарының кандидаты, доцент Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қ., e-mail: zhanna.ot@mail.ru

Түйін сөздер: кәсіподақ; бірлестік; қауымдастық; ХЕҰ конвенциясы; әлеуметтік серіктестік; жұмыс беруші.

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасының кәсіподақтар туралы заңнамасын интеграциялау, Халықаралық Еңбек Ұйымының № 87 «Бірлестіктердің бостандығы және кәсіподақтарға бірігу құқығын қорғау туралы» конвенциясымен әлеуметтік әріптестік деңгейлері бойынша бірлестіктерде міндетті мүшелігін (қауымдастығын) алып тастау мәселелері талданады. Автор кәсіподақтар конфедерациялары мен шетелдік федерациялардың қызметінің тәжірибесіне салыстырмалы талдау жүргізді, нәтижесінде олардың мақсаттары, құрылу мақсаттары мен міндеттері, сондай-ақ белгілі бір елдегі кәсіподақтар қозғалысы дамуының тарихи ерекшеліктерімен байланысты айырмашылықтары туралы қорытынды жасалды. Кәсіподақ қозғалысының даму тарихы зор көптеген шет елдерде, бірнеше ірі бірлестіктер

жұмыс жасайтындығы айқын. Сонымен қатар, жалпы мемлекеттік деңгейде ортақ міндеттерді шешу жалпы саясатты өткізу, кәсіподақтар арасындағы дауларды шешу, кәсіподақтардың көпшілігі федерацияға (конфедерацияға) қауымдастырылған. Олармен қатар бірде бір ірі федерацияларға (конфедерацияға) кірмейтін дербес кәсіподақтар жұмыс істейді. Қазақстандық кәсіподақтардың заңнамалық тұрғыдан танылғаннан кейінгі қызметі, кәсіподаққа кіру құқығы, мүмкін стратегиялары, мүмкіндіктері бағаланады. Қазіргі кезеңдегі кәсіподақтар қызметінің жаңа мүшелерін сақтау мен тартудағы негізгі проблемалары анықталды және оларды шешу жолдары ұсынылды. Автор кәсіподақ бірлестіктеріне міндетті мүшеліктен шығару туралы заңдар енгізілгеннен кейін кәсіподақтардың қызметі кәсіподақтың сыртқы әлеммен өзара әрекеттесуіне сыни, бірақ сындарлы көзқараспен қарауға мүмкіндік береді деп тұжырымдайды.

ON THE HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION ON TRADE UNIONS WITH THE RULES OF ILO CONVENTION NO. 87 ON MEMBERSHIP OF TRADE UNION IN ASSOCIATIONS

Zh.U. Tlembayeva

Director of the Department of legal support and international cooperation
of the Federation of Trade Unions of the Republic of Kazakhstan,
candidate of jurisprudence, assistant professor.
Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, e-mail: zhanna.ot@mail.ru

Keywords: trade union; association; ILO Convention; social partnership; employer.

Abstract. The article analyzes the issues of integration of the legislation of the Republic of Kazakhstan on trade unions, exclusion of mandatory membership (Association) in associations at the levels of social partnership by the International Labour Organization Convention No. 87 «On Freedom of Association and protection of the right to join trade unions»¹. The author has made a comparative analysis of the experience of trade Union confederations and international federations, the result was the conclusion about their purposes, goals and objectives, and differences related to historical peculiarities of development of movement of trade unions in a particular country. It is noted that in most foreign countries with a long history of development of the trade union movement, several large associations operate. Moreover, to solve common problems and pursue a common policy at the national level, to resolve disputes between unions, most unions are associated in a federation (confederation). Along with them are autonomous trade unions that are not members of any of the major federations (confederations). The activity of Kazakhstan's trade unions after legislative recognition, the right to join a trade Union, possible strategies and opportunities are evaluated. The main problems of preserving and attracting new members of trade Union activity at the present stage are identified and ways of solving them are suggested. The author concludes that after the introduction of legislation on the exclusion of mandatory membership in trade unions, the activity of trade unions allows a critical but constructive look at the interaction of the trade Union with the outside world in which it has to function.

В контексте реализации Концепции вхождения Казахстана в число 30 самых развитых государств мира по повышению конкурентоспособности Республики Казахстан и ее отраслей экономики на мировом рынке на повестке дня остро стоит вопрос дальнейшей интеграции национального законодательства в вопросах деятельности профсоюзов с международными договорами, участником которых является Казахстан.

Необходимость совершенствования зако-

нодательства Республики Казахстан о профессиональных союзах обусловлена задачами, поставленными Главой государства в Стратегии «Казахстан - 2050» по формированию принципиально новой модели трудовых отношений, направленной на обеспечение социально-экономических интересов работников². Именно профсоюзы должны быть мощным и созидательным социальным институтом, способным ставить и решать вопросы социально-трудовых отношения социального партнерства³.

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)/<http://ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/FreedomOfAssociation.aspx>.

² Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства»// «Казахстанская правда» от 15.12.2012 г., № 437-438 (27256-27257).

³ В Астане состоялся внеочередной XXV-ый съезд Федерации профсоюзов Республики Казахстан. 03.10.2018 <http://jpr.kz/2018/10/03/>.

В настоящее время на рассмотрении депутатов Парламента Республики Казахстан находится проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам труда»⁴. Данным проектом Закона вносятся ряд важнейших поправок в Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года «О профессиональных союзах»⁵ (далее – Закон «О профессиональных союзах»), в том числе направленные на реализацию конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ), а именно, с целью гармонизации норма Закона с требованиями Конвенции МОТ №87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы»⁶ (далее – Конвенция МОТ № 87) в части исключения обязательной ассоциированности.

Свобода ассоциации упоминается в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда⁷, принятой Генеральной конференцией МОТ на ее 86-й сессии 18 июня 1998 года, в числе «основополагающих прав и свобод», которые все члены МОТ обязаны охранять. Детально это право разъясняется в Конвенции МОТ № 87 и Конвенции МОТ № 98 о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, ратифицированную Республикой Казахстан⁸.

В соответствии с пунктом 710 раздела 12 «Право организаций трудящихся и работодателей на создание федераций и конфедераций и на вступление в международные организации работодателей и трудящихся» Сборника решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов принцип, закрепленный в статье 2 Конвенции МОТ № 87, согласно которому трудящиеся имеют право создавать и вступать в организации по своему выбору, предполагает право самих ор-

ганизаций создавать и вступать в федерации и конфедерации по их выбору. Вопрос о необходимости создания федераций и конфедераций решается только самими трудящимися и их организациями после законодательного признания их права на создание федераций и конфедераций»⁹ (п. 713)[1, с.161].

Анализ норм Закона «О профессиональных союзах» об обязательном членстве (ассоциированности) профессиональных союзов в объединениях

В соответствии с действующим Законом «О профессиональных союзах» как условие правосубъектности профессиональных союзов установлено их обязательное членство (ассоциированность) по уровням социального партнерства. В переходный период ассоциированность профессиональных союзов была необходима для обеспечения, прежде всего, организации и взаимодействия сторон социального партнерства в сфере труда.

Так, территориальные объединения профсоюзов, отраслевые профсоюзы для продвижения интересов своих членских организации на республиканском уровне социального партнерства должны входить в качестве членских организаций в республиканские объединения профсоюзов¹⁰ (п.3 ст. 12, п. 3 ст. 13 Закона «О профессиональных союзах»). Членская организация должна признавать и соблюдать устав профобъединения (профсоюза), членской организацией которого она является.

Локальные профсоюзы для продвижения своих интересов на региональном уровне социального партнерства вправе объединяться в территориальные объединения профсоюзов, а также должны входить в качестве членских организаций в отраслевые профсоюзы для продвижения своих интересов на отраслевом уровне социального партнерства (п.4 ст. 14 Закона «О профессиональных союзах»).

⁴ Официальный интернет-ресурс Мажилиса Парламента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/itreceived>. - Дата доступа: 18.02.2020.

⁵ Закон Республики Казахстан от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК «О профессиональных союзах» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Эдилет» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211>. - Дата доступа: 18.02.2020.

⁶ Конвенция 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c087_ru.htm. - Дата доступа: 14.02.2020.

⁷ Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и механизм ее реализации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ilo_principles.shtml - Дата доступа: 18.02.2020.

⁸ Конвенция 98 о применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c098_ru.htm. - Дата доступа: 12.02.2020.

⁹ Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Пятое издание. Международная организация труда. Женева, 2016. С. 161. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/publication_455269.pdf - Дата доступа: 03.03.2020.

¹⁰ МАЖИЛИС-ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПРОФСОЮЗЫ – ЗАКОНОПРОЕКТ (конференция «О регулировании трудовых отношений и модернизации профсоюзов Республики Казахстан») / Официальный сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id13502/1/1>. - Дата доступа: 03.03.2020.

Локальным профсоюзам отводится большая роль представительства работников в социальном партнерстве на уровне организации, в том числе через свои первичные организации профсоюзов¹¹.

Однако действующие нормы о обязательном членстве (ассоциированности) профессиональных союзов противоречат Конвенции МОТ №87, согласно которой «организации работников и работодателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий» (ст.3). «Организации работников и работодателей имеют право создавать федерации и конфедерации, а также право присоединяться к ним» (ст. 5). То есть право на создание, присоединение ничем не обусловлено, имеет абсолютный характер¹².

Вместе с тем принцип ассоциированного членства позволил всем профессиональным союзам системно участвовать в процессе формирования программы действий на всех уровнях социального партнерства, выстроить вертикальную обратную связь работников с руководящими органами профессиональных союзов и их объединений для принятия решений по ключевым вопросам, затрагивающих трудовые и социально-экономические права и интересы граждан на консолидированной основе¹³.

В этой связи 11 июня 2018 года Министерством труда и социальной защиты населения Республики Казахстан при участии профессиональных союзов всех уровней в соответствии с Дорожной картой по реализации рекомендаций Комитета по применению конвенций стандартов и Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций МОТ по применению Конвенции № 87 о свободе ассоциаций и защите прав на организацию от 9 июля 1948 года были выработаны поправки в законодательство о профессиональных союзах¹⁴.

23 июля 2018 года по итогам проведенного совещания республиканских объединений профсоюзов: Федерации профсоюзов РК, Казахстанской конфедерации труда, Содружества профсоюзов Казахстана «Аманат» при участии представителей Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан, заведующего сектора Европы и Центральной Азии Бюро по деятельности трудящихся МОТ Сергиуса Главацкаса была создана рабочая группа по разработке предложений для внесения изменений и дополнений в Закон «О профессиональных союзах».

Исключительно важное значение для трудящихся и организации деятельности профсоюзов имеют поправки (25), направленные на реализацию конвенций и рекомендаций Международной организации труда с целью гармонизации норм Закона «О профессиональных союзах» с требованиями Конвенции МОТ № 87 «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы».

Это, в частности, нормы законодательства об обязательном членстве (ассоциированности) профессиональных союзов по уровням социального партнерства, упрощения условий для подтверждения статуса объединений профсоюзов, увеличения сроков их регистрации в органах юстиции от 6 месяцев до 1 года. Так, в пункт 3 статьи 12, пункт 3 статьи 13, пункт 4 статьи 14 Закона «О профессиональных союзах» предусмотрено внесение следующих изменений:

- отраслевой профсоюз имеет право вступать в состав республиканского объединения профсоюзов в качестве членской организации на условиях соблюдения устава республиканского объединения профсоюзов (п. 3 ст. 13);

- территориальное объединение профсоюзов на уровне области, города республиканского значения и столицы имеет право вступить в состав республиканского объединения профсоюзов в качестве членской организации на условиях соблюдения устава республиканского объединения профсоюзов (п. 3 ст. 12);

¹¹ Там же.

¹² Эбдірайым Б.Ж. *Международные конвенции МОТ и национальное законодательство Республики Казахстан: проблемы применения и реализации/ Верховенство права на национальном и международном уровнях как приоритет деятельности ООН и суверенных государств: Материалы международной научно-практической конференции 6 сентября 2019 года/под ред. Е.М. Абайдылинова, А.Х. Абашидзе, Р.К. Сарпекова, М.Ж.Куликпаевой. – Нур-Султан, 2019. – С. 34. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://pure.spbu.ru/ws/portalfiles/portal/47806334/2019_28_6_2019_1.pdf– Электронный ресурс]. - Режим доступа:*

¹³ *МАЖИЛИС-ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПРОФСОЮЗЫ – ЗАКОНОПРОЕКТ (конференция «О регулировании трудовых отношений и модернизации профсоюзов Республики Казахстан») /Официальный сайт Мажилиса Парламента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/news-details/id13502/1/1>. – Дата доступа: 03.03.2020.*

¹⁴ *Профсоюзы Казахстана объединяют усилия для внесения изменений в Закон «О профессиональных союзах» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://fprk.kz/2018/07/23/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D1%81%D0%BE%D1%8E%D0%B7%D1%8B-%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%8F%D1%8E%D1%82-%D1%83%D1%81%D0%B8/> – Дата доступа: 03.03.2020.*

- локальный профсоюз имеет право войти в состав отраслевого профсоюза и (или) территориального объединения профсоюзов в качестве членской организации на условиях соблюдения их устава (п. 4 ст. 14)¹⁵.

Полагаем, что принятие данных поправок позволит привести национальное законодательство о профессиональных союзах в соответствие с международными договорами, участником которых является Казахстан, и окажет положительное влияние развитие профсоюзного движения в Казахстане в целом¹⁶.

Сравнительный анализ зарубежного опыта правового регулирования и практики деятельности профессиональных союзов

Как показывает зарубежный опыт правового регулирования и практики деятельности профессиональных союзов различают два типа профессиональных союзов: ассоциированные и автономные.

Ассоциированные - входят в объединение профсоюзов (федерация профсоюзов, конфедерация профсоюзов). Так, к примеру, в США крупнейшей профсоюзной организацией является Американская федерация труда - Конгресс производственных профсоюзов (AFL-CIO), которая к 2015 году объединяла 11,1 % работников страны [2, с.103].

Автономные – профсоюзы, не принадлежащие ни к одной из федераций (конфедераций) профсоюзов.

В большинстве зарубежных стран, имеющих длинную историю развития профсоюзного движения, в общегосударственном масштабе действует несколько (от 3 и более) крупных объединений (федераций, конфедераций).

В законодательстве этих стран (при его наличии) требования об обязательном членстве профсоюзов в объединениях не предусмотрены. Вместе с тем для решения общих задач и проведение общей политики на общегосударственном уровне, разрешения споров между профсоюзами большинство профсоюзов ассоциированы в федерации (конфедерации) и опираются на сотрудничество с ними. Наряду с ними действуют и автономные (независимые) профсоюзы, не входящие ни в одну из крупных федераций.

К примеру, во Франции профсоюзное движение состоит из множества различных, соперничающих друг с другом представительских профсоюзных организаций общенационального уровня, конкурирующих между собой за привлечение своих членов. Основ-

ными профсоюзами являются Всеобщая конфедерация труда (CGT) Франции, Французская демократическая конфедерация труда, «Рабочая сила», Французская конфедерация христианских трудящихся, Всеобщая конфедерация руководящих кадров.

Иные профессиональные союзы, даже будучи весьма влиятельными, не имели статуса «представительных», но могли в исключительных случаях в суде запросить представления им такого статуса. Однако с августа 2008 года были введены новые критерии определения представительства на соответствующем уровне - получение определенного количества голосов на выборах на предприятии (10%), на уровне отрасли (8%), на общенациональном уровне (8%). Эти законодательные нормы могут способствовать объединению профсоюзов и их укрупнению, чтобы преодолеть процентный порог «представительности» [4, с.183-184].

В Австрии ассоциация должны быть добровольной, члены ассоциации должны быть свободны в вопросах вступления в ассоциацию, членства и выхода из членства. Австрийская федерация профсоюзов является единственной ассоциацией профсоюзов на национальном уровне и объединяет все профсоюзы страны. Она объединяет свыше 1,2 млн. членов (40% от численности работников) и подразделяется на 7 членских союзов, охватывающих все отрасли экономики. Деятельность Федерации профсоюзов сфокусирована на представлении интересов работников на уровне правительства, а членских организаций – на коллективных договорах [4, с.130-131].

В Бельгии, где один из самых высоких процентов членов профсоюза (65% работников), самым большим союзом является Конфедерация христианских профсоюзов (ACV-CSC), объединяющей около 1,7 млн. людей. Второй по величине союз является Всеобщая федерация труда Бельгии (ABVV-FGTB), который имеет в своем составе более чем 1,5 млн. членов. Третий по величине союз в Бельгии Всеобщая конфедерация Либеральных профсоюзов Бельгии (ACLVB-CGSLB). Кроме того, есть много мелких профсоюзов, которые, как правило, специализируются в одной профессии или отрасли экономики.

Профсоюзы абсолютно свободны и независимы от государства в вопросах учреждения и деятельности, могут свободно объеди-

¹⁵ Официальный интернет-ресурс Мажилиса Парламента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/itreceived>. - Дата доступа: 18.02.2020.

¹⁶ Законотворческий процесс – неотъемлемая часть работы ФПРК [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://fprk.kz/2020/02/14/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%81-%D0%BD%D0%B5%D0%BE%D1%82%D1%8A%D0%B5%D0%BC%D0%BB/> - Дата доступа: 18.02.2020.

няться и входить в состав других профсоюзов. Это связано с тем, что профсоюзы не имеют статуса юридического лица. Вместе с тем законодательство представляет определенные преимущества для так называемых представительных профсоюзов, объединяющих более 3 млн. членов: они вправе заключать коллективные соглашения, подавать иски с целью их исполнения, представительный профсоюз не может выступать в суде ответчиком за ущерб, даже если он призывал к забастовке (Закон о коллективных соглашениях 1968 г.) [4, с. 136].

В Великобритании, где впервые появились профсоюзы, функционирует шесть крупных профсоюзов. Впервые профсоюзы признаны законодательно в Англии в 1824 г. В профсоюзах Англии сегодня насчитывается более 9 млн. человек, что составляет примерно половину всех работающих по найму. Все английские профсоюзы предпочитают сохранять организационное единство, то есть входить в один национальный профцентр – Британский конгресс тред-юнионов (БКТ) (Trades Union Congress TUC), образованный еще в 1868 г., объединяющий в своих рядах 90 % всех членов профсоюзов¹⁷ [3, с. 92].

Наблюдается тенденция к концентрации профсоюзного членства от малых к крупным союзам. Так, по количеству членов Союза работников (UNITE) занимает второе место. Он объединяет больше 1,5 млн. активистов в Великобритании и Республике Ирландия. Основные направления деятельности организации – улучшение условий труда работников и экологическая безопасность [4, с. 143].

Меньшие по численности членов профсоюзные организации объединяются не по отраслевому признаку, а по территориальному. В них могут вступить работники различных отраслей. Профсоюзы объединяются в группы, работу которых контролирует головной офис профсоюза¹⁸.

БКТ не управляет, а координирует усилия, действия, подходы отдельных профсоюзов. Профсоюзы – члены БКТ сформулировали такой принцип его деятельности, который не подрывает автономии каждого отдельного профсоюза, и не превратил бы БКТ в орган управления. Так, решения Генсовета БКТ, его конгрессов не имеют обязательной силы, чле-

ны БКТ выполняют их добровольно¹⁹. Решения, которые имеют обязательный характер, принимаются редко.

В Германии профсоюзы не имеют статуса юридического лица. Профсоюзы организованы по отраслевому принципу. В каждой отрасли имеется только один профсоюз. Абсолютное большинство профсоюзов объединено под эгидой Германской федерации профсоюзов (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB). Если в начале 1990-х годов она объединяла 16 профсоюзов, то в результате слияний и поглощений к настоящему времени действует 8 профсоюзов [4, с. 148], таких как Объединенный профсоюз работников сферы услуг и промышленный профсоюз металлистов²⁰. DGB координирует активность своих членов и ведет переговоры с ответственными политиками, партиями и союзами. Основной функцией DGB является разрешение споров между профсоюзами и проведение общей политики трудового права на национальном уровне. Членские организации имеют статус национальной ассоциации и разделены на федеральный, региональный и районный уровни. DGB представлена на федеральном, региональном и районном уровнях, а также филиалами на местном уровне.

Кроме DGB в Германии действует несколько малых профсоюзов не принадлежащих ни к одной из федераций (Федерация Марбурга, объединяющая 110 000 врачей, Независимая организация помощников пилотов (UFO), объединяющая 10 000 членов [4, с. 149].

Аналогичные профсоюзные ассоциации действуют в Канаде. Самым крупным профсоюзом является созданный в 1963 году Канадский союз государственных служащих, объединяющий около 500 тысяч членов. Более двух тысяч территориальных профсоюзов опираются на сотрудничество с ним.

Национальный союз государственных и неквалифицированных рабочих – вторая по значимости организация, объединяющая 14 независимых профсоюзных организаций, объединяющих 325 тысяч работников госсектора²¹. Канадский трудовой конгресс, образованный в 1956 году, представляет интересы 2,3 млн. трудящихся страны²².

¹⁷ Как работают английские профсоюзы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fpkk.ru/read.php?articlealias=sb1150721894> – Дата доступа: 19.02.2020.

¹⁸ Как устроен UNION Британские профсоюзы глазами челябинских профактивистов [Электронный ресурс]. – Центральная профсоюзная газета «Солидарность» Режим доступа: <https://www.solidarnost.org/articles/kak-ustroen-union.html>. – Дата доступа: 19.02.2020.

¹⁹ Там же.

²⁰ Профсоюзы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.deutschland.de/ru/topic/ekonomika/globalizacija-vsemirnaa-torgovla/profsouzy>. – Дата доступа: 19.02.2020.

²¹ Профсоюзы Канады [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.canada.ru/about/social_security/tradeunion.shtml. – Дата доступа: 19.02.2020.

²² Там же.

В Турции существуют крупные профсоюзные объединения – Конфедерация профсоюзов рабочих Турции (ТЮРК-ИШ), объединяющая 33 членских организации, членами которого являются 820 тыс. человек²³. Конфедерация революционных рабочих профсоюзов Турции (ДИСК), объединяющих 33 профсоюза, Конфедерация справедливых рабочих профсоюзов (ХАК-ИШ), включающая 7 профсоюзов, а также более 40 других независимых профсоюзов. Примечательно, что турецкие служащие (более 2 млн. человек) объединены в 5 конфедераций профсоюзов, включающих 45 профсоюзов).

В Дании действуют четыре конфедерации профсоюзов. Крупнейшими объединениями профсоюзов являются Датская конфедерация профсоюзов, Конфедерация состоящих в штате чиновников и государственных служащих и Датское центральное объединение специалистов с высшим образованием. С ними активно соперничают «альтернативные» профсоюзы, самыми известными среди которых являются Датский христианский профсоюз и Свободный профсоюз Дании²⁴. Датская конфедерация профсоюзов объединяет более 60 % всех работников, остальные – менее 17%²⁵. Профсоюзы объединяют более 80 % всех работников, что является одним из самых высоких показателей в Европе. Действие коллективных соглашений охватывает более 90 % трудящихся²⁶.

В Италии в общегосударственном масштабе существуют три главные профсоюзные организации страны. Кроме них действует также множество мелких отраслевых объединений на местах. Самый крупный профсоюз Общая итальянская конфедерация труда (CGIL), объединяющая 6 млн. как действующих работников, так вышедших на пенсию (с 1944 г.). Второй по величине и времени существования – Итальянская конфедерация профсоюзов (CISL) (действует с 1950 г.), которая насчитывает около 4,5 млн. членов. Третьей крупнейшей организацией профсоюзов является Итальянский трудовой союз (с 1950 г) [4, с. 155].

Таким образом, проведенный анализ зарубежного опыта правового регулирования и практики деятельности профессиональных союзов, особенностей их становления и развития, позволяет сделать вывод об их сходстве в целевом предназначении и их задачах, и их различии в их роли в обществе и государстве.

Организация деятельности профсоюзов в странах постсоветского пространства имеет свою специфику, связанную с историческими особенностями развития советского профсоюзного движения.

Определенные тенденции в снижении численности профсоюзов наметились в начале 1990-х годов, для которых был характерен довольно заметный выход из профсоюза его членов. Следующая волна пришлась на 1995-97 гг. и была связана с проведением приватизации, реструктуризации и массовых сокращений, повлекших за собой падение профсоюзного членства. Однако особенность состояла в том, что выход из профсоюза был индивидуальным, профсоюзные организации ослабевали²⁷. Конец 1990-х гг. ознаменован созданием ассоциаций (федераций, ассоциаций профсоюзов) и попытками выхода отдельных профсоюзных организаций из «профсоюзной пирамиды». Но эта тенденция не получила распространения. Для большинства из них характерно наличие одной, реже двух и более ассоциаций, созданных в результате преобразования советских профсоюзных органов и организаций.

Так, в Азербайджане в 1993 году все профсоюзы страны объединились в Конфедерацию профсоюзов Азербайджана – самую многочисленную общественно-политическую организацию, объединяющую 27 отраслевых и 1 территориального профсоюзного объединения, где на учете в 17430 организациях состоит около 1600000 членов профсоюзов²⁸.

В Армении в 1992 году была создана Конфедерация профсоюзов Армении. В нее входит 19 отраслевых профсоюзов, объединяющих 641 профсоюзных организаций с общей численностью более чем 190 тыс. членов²⁹.

В Беларуси в 1990 году Белорусский со-

²³ Председатель ФПРК принимает участие в XXIII Конгрессе Конфедерации профсоюзов Турции 5-6 декабря 2019 г., Анкара (Турция) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4997852-predsdatel-fprk-prinimaet-uchastie-v.html>. - Дата доступа: 19.02.2020.

²⁴ НПО, корпоративные компоненты политической системы, группы интересов и группы влияния [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.hypo.ru/tom1/648.html> Дата доступа: 03.03.2020.

²⁵ Дания / НПО, корпоративные компоненты политической системы, группы интересов и группы влияния [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.hypo.ru/tom1/648.html>. - Дата доступа: 19.02.2020.

²⁶ Там же.

²⁷ А.А. Озов. Профсоюзы и их роль в политике доходов и занятости в процессе рыночной трансформации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/profsoyuzy-i-ih-rol-v-politike-dohodov-i-zanyatosti-v-protsesse-rynnochnoy-transformatsii>. - Дата доступа: 19.02.2020.

²⁸ Краткая информация о Конфедерации Профсоюзов Азербайджана [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ahik.org/page/view/ahik-haqqinda-qisa-melumat?language=ru>. - Дата доступа: 18.02.2020.

²⁹ Из истории профсоюзов Армении [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.hamk.am/post_view.php?lang=rus&id=21. - Дата доступа: 18.02.2020.

вет профсоюзов был преобразован в Федерацию профсоюзов, которая в 2002 году была переименована в Федерацию профсоюзов Беларуси, объединяющая в более 95 % населения страны. Федерация профсоюзов Беларуси объединяет 15 отраслевых профсоюзов, 6 областных и Минское городское объединения профсоюзов, а также 137 районных, городских объединений профсоюзов. Численность членов профсоюзов составляет более четырех миллионов человек, или 96,5% экономически активного населения страны³⁰. Также в настоящее время в Беларуси действуют также национальное профессиональное объединение – Ассоциация профсоюзов «Беларусский конгресс демократических профсоюзов».

В Кыргызстане в 1990 году была создана Федерация профсоюзов Кыргызстана, которая насчитывает в своих рядах 660 тыс. членов. В ее состав входят 23 центральных, республиканских комитета, 6 областных советов, объединяющих свыше 8000 первичных профсоюзных организаций [4, с. 249].

В Молдове в 2007 году была создана Национальная конфедерация профсоюзов Молдовы (504 тыс. членов). Она состоит из 25 национально-отраслевых профсоюзных центров, объединяющих около 350 тысяч членов профсоюза³¹.

В России крупнейшей ассоциацией профсоюзов является Общероссийский союз «Федерация независимых профсоюзов России» (ФНПР) (образована в 1990 г.). ФНПР объединяет 41 общероссийский профсоюз на правах членских организаций и 6 профсоюзов, строящих свои взаимоотношения с ФНПР на основе договоров. На территории РФ действуют 79 территориальных объединений организаций профсоюзов, которые наряду с отраслевыми профсоюзами являются членскими организациями ФНПР. В общей сложности членские организации ФНПР объединяют около 26 млн. членов профсоюзов (около 95% всех членов профсоюзов в стране)³². Другими общероссийскими объединениями являются Конфедерация труда России (КТР), Союз про-

фсоюзов России (СПР), Объединение профсоюзов России «СОЦПРОФ», Общероссийский профсоюз работников судостроения, судоремонта и морской техники³³.

В Таджикистане Федерация профсоюзов создана в 1991 году как правопреемник Совета профсоюзов Республики Таджикистан. Она объединяет 19 отраслевых республиканских профсоюзов, 3 областных совета, и 1 горсовет, 28 отраслевых обкомов, 27 горкомов, и 157 райкомов профсоюзов [4, с. 292].

В Туркменистане Национальный центр профессиональных союзов Туркменистана объединяет в своих рядах более 1 млн. членов и является самой крупной общественной организацией страны. В ее состав входят 14 отраслевых, 5 областных, 49 районных, 9 городских объединений, 6898 первичных профсоюзных организаций, в состав которых входят более 1 млн. членов³⁴.

В Узбекистане в 1991 году создана Федерация профсоюзов Узбекистана, в которую входят 14 отраслевых, 2 городских, 12 областных объединений профсоюзов, насчитывающих в своих рядах более 6,1 млн. членов³⁵.

В Украине крупнейшим объединением профсоюзов является Федерация профсоюзов Украины. В 1990 году была создана Федерация независимых профсоюзов Украины, являющаяся правопреемницей Украинского республиканского совета профсоюзов. Декларацию об основании федерации подписали 25 республиканских и 24 региональных межсоюзных объединений³⁶.

Законодательство стран постсоветского пространства не содержит норм об обязательном членстве профсоюзов в объединениях. Так, к примеру, Законом Азербайджанской Республики «О профессиональных союзах» от 24 февраля 1994 года №792³⁷ профсоюзы могут обладать местным, территориальным либо республиканским статусом (ст. 3-1). Профсоюзное объединение, объединяющее в себе первичные организации профсоюзов учреждений по отраслям (профессиям) в одной административно-территориальной еди-

³⁰ Федерация профсоюзов Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://fpb.lprof.by/oficialnaya-informaciya/>. – Дата доступа: 18.02.2020.

³¹ О Национальной конфедерации профсоюзов Молдовы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sindicat.md/o-cnsmt/>. – Дата доступа 18.02.2020.

³² Профессиональные союзы в России. Справка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20090728/178907493.html>. – Дата доступа 18.02.2020.

³³ Там же.

³⁴ Сведения о профессиональных союзах Туркменистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.tkatm.gov.tm/ru/about-us>. – Дата доступа 18.02.2020

³⁵ История Федерации профсоюзов Узбекистана [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kasaba.uz/ru/istoriya-federatsii-profsoyuzov-uzbekistana/>. – Дата доступа 19.02.2020

³⁶ Федерация профсоюзов Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kiev.vgorode.ua/reference/obschestvennye_orhanyzatsyy_u_polytycheskiye_partyy/81336-federatsiya-profsouizov-ukrayny. – Дата доступа 20.02.2020

³⁷ Закон Азербайджанской Республики от 24 февраля 1994 года № 792 «О профессиональных союзах» // Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики, 1994 год, № 17, статья 235.

нице (городе, районе, деревне) носит статус местного профсоюза. Профсоюзное объединение, объединяющее в себе местные профсоюзы, действующие в одной административно-территориальной единице (городе, районе, деревне) носит статус территориального профсоюза. Профсоюзное объединение, объединяющее в себе первичные, местные и территориальные профсоюзы по отраслям (профессиям) и отдельным сферам, носит статус республиканского профсоюза. В соответствии с частью четвертой настоящей статьи, профсоюзное объединение, созданное по территории Нахчыванской Автономной Республики, носит статус республиканского профсоюза. Профсоюзное объединение, учрежденное путем объединения более половины профсоюзов с республиканским статусом, носит статус общереспубликанского профсоюза.

Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»³⁸ в статье 2 устанавливает, что профсоюзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку - общероссийские объединения (ассоциации) профсоюзов, межрегиональные объединения (ассоциации) профсоюзов, территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры, соглашения. При этом в статье 3 данного Закона под понятием «общероссийское объединение (ассоциация) профсоюзов» понимается добровольное объединение общероссийских профсоюзов, территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов, действующее на всей территории Российской Федерации или на территориях более половины субъектов Российской Федерации.

Законом Республики Беларусь от 22 апреля 1992 года № 1605-ХІІ «О профессиональных союзах»³⁹ (ст. 2) установлено, что профсоюзы могут создавать на добровольной основе республиканские (ассоциации) и иные объединения (далее - объединения профсою-

зов), обладающие правами профсоюзов, а также вступать в них.

Аналогичное право содержится и в Законе Республики Молдова от 7 июля 2000 года № 1129-ХІV «О профессиональных союзах»⁴⁰. Согласно пункту 4 статьи 8 Закона профсоюзы могут объединяться в территориальные отраслевые или межотраслевые профсоюзные центры (на уровне района, автономного территориального образования, муниципия, города), а также национально-отраслевые или национально-межотраслевые профсоюзные центры в форме федерации, конфедерации.

Оценкавозможностей, рисков и определение возможных стратегий деятельности профессиональных союзов после законодательного признания права профсоюзов на объединение

Исключения в законодательстве норм об обязательном членстве (ассоциированности) профессиональных союзов позволит критически, но конструктивно посмотреть на профессиональный союз в его взаимодействии с тем внешним миром, в котором ему приходится функционировать. Перед профессиональными союзами открываются возможности усилить свое влияние на различные группы и использовать эти возможности, но они также сталкиваются и с угрозами, которые необходимо принимать в расчет.

К указанным возможностям можно отнести следующее.

Во-первых, гармонизация национального законодательства в вопросах деятельности профессиональных союзов с международными договорами, участником которых является Казахстан, в частности, с требованиями Конвенции МОТ № 87, окажет влияние на формирование Глобального индекса по индикатору «Права работников».

Так, согласно исследованию, проведенному Международной конфедерацией профсоюзов (МКП), составившей рейтинг лучших и худших стран для трудящихся на основе Глобального индекса прав человека, Казахстан входит в десятку худших стран в области прав трудящихся на 2019 год. В десятку вошли: Алжир, Бангладеш, Бразилия, Гватемала, Зимбабве, Казахстан, Колумбия, Саудовская Аравия и Турция. Глобальный индекс МКП по правам трудящихся ранжирует 145 стран по 97 показателям, признанным на меж-

³⁸ Федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» № (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10105872/#ixzz6ENRrkT6K>. – Дата доступа 20.02.2020.

³⁹ Закон Республики Беларусь от 22 апреля 1992 года № 1605-ХІІ «О профессиональных союзах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_professional_nyh_soyuzah.htm. – Дата доступа 20.02.2020.

⁴⁰ Закон Республики Молдова от 7 июля 2000 года № 1129-ХІV «О профессиональных союзах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30487000. – Дата доступа 20.02.2020.

дународном уровне, чтобы оценить, в каких странах права трудящихся защищены лучше всего, как на уровне законодательства, так и на практике.

Казахстан получил «пятый рейтинг» с обозначением «нет гарантий прав». Худшими в данном показателе стали Бурунди, ЦАР, Ливия, Палестина, Сомали, Южный Судан, Судан, Сирия и Йемен. У вышеперечисленных стран рейтинг «пять плюс» – «нет гарантий прав из-за нарушения закона». Среди наиболее успешных государств в этой области: Австрия, Германия, Дания, Исландия, Ирландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Словакия, Уругвай, Швеция и Финляндия⁴¹.

Во-вторых, попытки выхода отдельных профсоюзных организаций из «профсоюзной пирамиды» не получают широкого распространения, поскольку профсоюзы осознают необходимость некой вышестоящей надстройки, которая может поставить вопрос на заседании трехсторонней комиссии, пролоббировать интересы в высших органах власти.

К угрозам, с которыми могут столкнуться профсоюзы после законодательного признания права профессиональных союзов на вступление в федерации и конфедерации, можно отнести следующие.

1. Отсутствие возможности системного участия всех профессиональных союзов в процессе формирования программы действий на всех уровнях социального партнерства, выстраивания вертикальной обратной связи работников с руководящими органами профессиональных союзов и их объединениями для принятия решений по вопросам, затрагивающих трудовые и социально-экономические права и интересы граждан на консолидированной основе⁴².

2. «Расшатывание» вертикали по причине негибкости профсоюзных объединений, нежелания или неумения их руководителей адаптироваться к изменяющимся ситуациям. Вместе с тем в последнее время понимание защитной функции профсоюзов Казахстана несколько изменилось. Глобализация экономики расширила функции профсоюзов. Сегодня в задачи профсоюзов входят такие вопросы, как повысить уровень оплаты труда работников, не допустить увеличение уровня безработицы. Профсоюзы стали осознавать,

что благосостояние работников еще зависит и от роста эффективности труда.

3. Возможный выход членских организаций республиканских объединений профсоюзов, «первичек» из отраслевых профсоюзов, что приведет к сокращению членской базы и сумм членских профсоюзных взносов. Последнее может быть связано с недовольством деятельностью профсоюзов, отождествляющим профсоюзную работу с аппаратно-бюрократической. Отсюда и разговоры о профсоюзном «болоте», о пассивности рядовых членов. Когда членство в профсоюзе сводится только к уплате взносов, быть членом профсоюза становится невыгодно. Это и отталкивает многих людей от вступления в профсоюз.

4. Ослабление действия отраслевого принципа в создании и деятельности профсоюзов. Возможность организационного слияния отраслевых профсоюзов и других способах реагирования на меняющуюся ситуацию. Столкновение территориальных и отраслевых принципов построения профорганизации по поводу влияния на «первички».

5. Стремление региональных профсоюзных организаций к обособлению, появление «ручных» профсоюзов. Недобросовестному работодателю гораздо выгодней иметь разобщенную, незащищенную массу работников, чем организованную силу, которая может отстаивать интересы каждого своего члена⁴³.

Вместе с тем происходящие в деятельности профсоюзов процессы позволяют не только критически, но конструктивно посмотреть на деятельность профессиональных союзов и их взаимодействие между профсоюзами различных уровней, с государственными органами, другими организациями, с которыми им приходится функционировать, позволит оказать влияние на восприятие профсоюза рядовыми членами, улучшить взаимодействие с работодателями на уровне первичных организаций.

Следует отметить, что данные процессы происходят на фоне тенденции спада членства в профсоюзах. Согласно докладу МОТ о настоящем и будущем трудовых отношений, опубликованному в 2019 году, сокращение рабочих мест на предприятиях, внедрение нестандартных форм занятости, массовое вовлечение трудящихся в неформальный сектор экономики – это привело к тому, что по всему

⁴¹ Казахстан попал в десятку худших стран в области прав трудящихся. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kursiv.kz/news/obschestvo/2019-07/kazakhstan-popal-v-desyatku-khudshikh-stran-v-oblasti-prav-trudyaschikhsya>. – Дата доступа 12.02.2020.

⁴² Выступление Министра труда и социальной защиты населения на конференции «О регулировании трудовых отношений и модернизации профсоюзов Республики Казахстан» (г. Астана, 14 марта 2014 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4609579-vystuplenie-ministra-truda-i-socialnoj.html> – Дата доступа 03.03.2020.

⁴³ Методическое пособие «В помощь молодому профсоюзному лидеру» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: fppk.ru/text/metod_molod.pdf – Дата доступа 03.03.2020.

миру профсоюзные ряды тают.

Сегодня из 3 млрд. работников старше 15 лет в рабочих объединениях состоят лишь 516 млн. Спад членства эксперты МОТ зафиксировали в промышленности, к примеру, количество профсоюзников убывало ежегодно с 1980 года (если в конце XX столетия в союзы объединялись 43% рабочих, то к 2015 году показатель упал до 22,5%). Еще хуже ситуация в сфере сельского хозяйства – в среднем от 1% в развитых странах до 5% – в развивающихся, в сфере коммерческих услуг – в среднем 25 – 35%⁴⁴.

В современных условиях в эпицентре внимания профсоюзов находится вопрос сохранения членов профсоюза и привлечения в свои ряды новых. Это направление работы профсоюзов должно постоянно совершенствоваться. Для этого необходимо определить проблемы в этой сфере деятельности профсоюза и пути их решения, а также ответить на вопросы: чем профсоюз отличается от конкурентов, в чем состоит ее преимущество перед другими профсоюзными организациями? В чем состоит уникальность данной профсоюзной организации, что только она и никакая другая профсоюзная организация может предложить своим членам?

Изучение деятельности профсоюзов по сохранению и привлечению новых членов позволили выделить следующие основные проблемы.

1. Отождествление профсоюзной работы с аппаратно-бюрократической. Отсюда – разговоры о профсоюзном «болоте» и пассивность рядовых членов. Это отталкивает многих молодых людей от вступления в профсоюз. Ведь, когда членство в профсоюзе сводится только к уплате взносов, быть членом профсоюза становится неинтересно, да и невыгодно.

2. Низкий уровень включенности рядовых членов в профсоюзную работу и их информированности. Это дает основания говорить о том, что профсоюзное движение представлено в настоящее время лишь деятельностью профсоюзного аппарата⁴⁵, и о падении влияния профсоюзов на рядовых членов, работодателей.

3. Негативное восприятие профсоюза работниками и работодателем. Нередко профсоюзные лидеры не пользуются авторитетом среди работников. Кроме того, профсоюзы на деле не выступают равноправным партнером в отношениях с работодателем. Поэтому

«социальное партнерство пока является лишь декларацией хороших намерений и идей. Работодатель зачастую не воспринимает профсоюзную организацию как полноценного партнера переговорного процесса.

В то же время профсоюзы активизируют свою законотворческую деятельность в виде участия в подготовке и обсуждении проектов законов, в колдоговорных кампаниях, в разрешении конфликтов, оказания правовой помощи, организации региональных или отраслевых акций, лоббирования отраслевых интересов на республиканском и региональном уровне, организации культурно-массовых мероприятий.

4. Лидеры «первичек», которые являются основным держателем профсоюзных взносов, оказываются наиболее зависимыми от работодателей в материальном и карьерном отношении на предприятии. Но независимость профсоюзной организации достигается в первую очередь за счет независимости профсоюзного лидера от работодателя, в том числе независимости материальной и карьерной. Именно это должно быть одним из направлений, в котором необходимо вести реформирование структур и деятельности профсоюзов.

Исходя из вышеизложенного, для реализации целей по вовлечению в профсоюз необходимо:

1. «Оживить» профессиональные союзы, которые смогут укрепить свои позиции, усовершенствовать в кратчайшие сроки структуру, переориентировать деятельность аппарата профсоюзов на повседневную работу с рядовыми членами на их рабочих местах. Наиболее активные усилия в этом направлении предпринимают профсоюзы, осуществляющие регулярные выезды «на места». Так, к примеру, в Федерации профсоюзов Республики Казахстанна решение проблемы членства также ориентирован институт кураторов (представители Федерации, закрепленные за территориальными профсоюзами).

2. Использовать свое главное преимущество перед альтернативными организациями – солидный опыт в решении трудовых споров, повышать роль профсоюзов в разрешении трудовых споров, качество и охват коллективных договоров.

3. «Омолодить» состав профсоюзов через мотивацию профсоюзного членства молодежи посредством: включения и расширения социального пакета для молодежи в коллек-

⁴⁴ Логика и никакого мошенничества. МОТ представляет варианты будущего для профсоюзов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.solidarnost.org/articles/logika-i-nikakogo-moshennichestva.html> Центральная профсоюзная газета «Солидарность». – Дата доступа 04.02.2020.

⁴⁵ Профсоюзное пространство современной России / Под ред. В.Борисова, С.Кларка. М.: ИСИТО. 2001. С. 9. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://web.warwick.ac.uk/russia/sbornik.pdf> – Дата доступа 03.03.2020.

тивных договорах и соглашениях, проведение культурно - досуговых мероприятий для молодежи⁴⁶; обучение по актуальным вопросам профсоюзного движения и проблемам молодежи; включение молодых активистов в кадровый резерв на всех уровнях профсоюзных структур и структур социальных партнеров⁴⁷.

4. Внедрять новый формат взаимодействия с трудящимися и активно осваивать интернет-пространство.

5. Принимать полноценное участие в формировании и реализации национальной поли-

тики в сфере труда, продвигать и соблюдать международные трудовые стандарты, ценности и принципы МОТ.

Таким образом, происходящие в настоящее время процессы в профсоюзном движении позволяют не только критически, но конструктивно посмотреть на деятельность профессиональных союзов, их взаимодействие с другими профсоюзными организациями различных уровней, с государственными органами, оказать влияние на восприятие профсоюза рядовыми членами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Свобода объединения. Сборник решений, принятых Комитетом по свободе объединения Административного совета МОТ, и выработанных им принципов. Пятое издание. Международная организация труда. - Женева, 2016. - 300 с.
2. Ежов Д. А., Фельдман П. Я. Профсоюзы США в президентской избирательной кампании 2016 года // Труд и социальные отношения. - 2017. - № 1. - С. 100-107.
3. Нестеров С.И. Британский tred-юнионизм: как работают английские профсоюзы в условиях рыночной экономики // Что и как делают профсоюзы за рубежом. - М.: Перспектива, 1991. - С. 91-99.
4. Профсоюзы: теория и практика. Монография/ Под общей ред. Б.Ж. Әбдірайым. - Астана, 7 декабря, 2018 г. 484 с.

REFERENCES

1. Svoboda ob'edineniya. Sbornik resheniy, prinyatyih Komitetom po svobode ob'edineniya Administrativnogo soveta MOT, i vyirabotannyih im printsipov. Pyatoye izdanie. Mezhdunarodnaya organizatsiya truda. - Zheneva, 2016. 300 s.
2. Ezhov D. A., Feldman P. Ya. Profsoyuzyi SShA v prezidentskoy izbiratelnoy kampanii 2016 goda // Trud i sotsialnyie otnosheniya. - 2017. - # 1. - S. 100-107.
3. Nesterov S.I. Britanskiy tred-yunionizm: kak rabotayut angliyskie profsoyuzyi v usloviyah ryinочноy ekonomiki // Chto i kak delayut profsoyuzyi za rubezhom. - M.: Perspektiva, 1991. - S. 91-99.
4. Profsoyuzyi: teoriya i praktika. Monografiya / Pod obschey red. B.Zh.Abdraim. -Astana, 7 dekabrya, 2018 g. 484 s.

⁴⁶ Методическое пособие «В помощь молодому профсоюзному лидеру» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.fpkk.ru/text/metod_molod.pdf 03.03.2020. - Дата доступа 03.03.2020.

⁴⁷ Там же.

ЖҰМЫСПЕН ҚАМТУ САЛАСЫНДА КЕМСІТУШІЛІККЕ ТЫЙЫМ САЛУ СТАНДАРТТАРЫ: ҚАЗАҚСТАНДА ИМПЛЕМЕНТАЦИЯЛАУ БОЛАШАҒЫ

Ермек Әбілтайұлы Бөрібаев

*Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті
Құқықтану кафедрасының меңгерушісі, з.ғ.д., профессор,
Қазақстан, Алматы қ.; e-mail: yermek-a@mail.ru*

Жанна Амангелдіқызы Хамзина

*Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті
Құқықтану кафедрасының профессоры, з.ғ.д., профессор,
Қазақстан, Алматы қ.; e-mail: 292803@mail.ru*

Бахытқали Мұхтарұлы Көшпенбетов

*Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті
Құқықтану кафедрасының қауымдастырылған профессоры, з.ғ.к.,
Қазақстан, Алматы қ.; e-mail: kbakhytkali@mail.ru*

Түйін сөздер: дискриминация; жалдамалы еңбек; жұмыспен қамту; имплементация; теңсіздік; гендер.

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасы Конституциясында бекітілген әлеуметтік қорғау нормалары іс жүзінде шынайы нақты қолданылуы жөніндегі проблемаларды қамтиды. Заң адамдарды әлеуметтік қорғаудың алуан түрлі жолдарын қарастырады. Зейнетақымен қамтамасыз ету, мүгедектігіне байланысты әртүрлі мемлекеттік көмек көрсету, қайырымдылық көрсету және тағы басқа заңнамамен шектелмеген нысандарда мұқтаж адамдарға әлеуметтік көмек көрсету. Алайда, азаматтарды әлеуметтік қорғаудың басты механизмі – оларды жұмыспен қамту болып табылады. Қоғамда белсенді азаматтардың мейілінше басым көпшілігін жұмыспен қамту арқылы әлеуметтік жағдайды түзетуге, көтеруге болады, өмір сүру сапасын жоғарылатуға болады. Жұмыспен қамту конституциялық қағидаттарға сәйкес жүзеге асуы қажет.

Мақалада кемсітушілікке жол бермеу туралы конституциялық нормалардың талаптарын ұстаудың орындылығы көрсетіледі. Қазақстанда конституциялық қағидалар еңбек қатынастарын реттеу барысында мейілінше сақталғанмен, бүгінгі күні алдыңғы қатарлы ЭЫДҰ мүше мемлекеттер деңгейіне жете алмауда. Сондықтан ЭЫДҰ мүше мемлекеттердің жұмыспен қамту саласындағы кемсітушілікке жол бермеу жөніндегі стандарттары Қазақстан үшін бағдар болуы шарт.

Мақалада төмендегілерге бағытталған авторлық ұсынымдар орын тапқан: ЭЫДҰ, ХЕҰ-ның жұмыспен қамту саласындағы кемсітушілікті имплементациялау стандарттарын Қазақстанның құқықтық жүйесіне енгізуге бағытталған ұсыныстар; алдыңғы қатарлы мемлекеттердің үздік тәжірибелерін жинақтауға негізделген ұсынымдарға сәйкес еңбек заңнамасын дамыту; адамның әлеуметтік-еңбек құқықтары кепілдігінің деңгейін бағалау үшін ЭЫДҰ ұсынатын индикаторларды пайдалану; инклюзивті еңбек нарығын құруға қатысты ұсыныстарды енгізу.

СТАНДАРТЫ ЗАПРЕЩЕНИЯ ДИСКРИМИНАЦИИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Бурибаев Ермек Абильтаевич

*Заведующий кафедрой Юриспруденции Казахского национального
педагогического университета имени Абая, д.ю.н., профессор,
Казахстан, г.Алматы; e-mail: yermek-a@mail.ru*

Хамзина Жанна Амангельдиевна

*Профессор кафедры Юриспруденции Казахского национального
педагогического университета имени Абая, д.ю.н., профессор,
Казахстан, г.Алматы; e-mail: 292803@mail.ru*

Кошпенбетов Бахыткали Мухтарович

Ассоциированный профессор кафедры Юриспруденции Казахского
национального педагогического университета имени Абая, к.ю.н.,
Казахстан, г.Алматы; e-mail: kbakhytkali@mail.ru

Ключевые слова: дискриминация; наемный труд; занятость; имплементация; неравенство; гендер.

Аннотация. В статье содержатся проблемы по реальному применению норм социальной защиты, закрепленных в Конституции Республики Казахстан. Закон предусматривает множество различных способов социальной защиты граждан. Пенсионное обеспечение, оказание государственной помощи по инвалидности, благотворительной и иной социальной помощи нуждающимся людям другими, не ограниченными законом способами. Однако, главным механизмом социальной защиты граждан является их трудоустройство. Путем трудоустройства большинства активных в обществе граждан можно исправить, улучшить социальное положение, а также повысить качество жизни. Трудоустройство должно осуществляться в соответствии с конституционными принципами.

В статье указывается целесообразность соблюдения требований конституционных норм о недопущении дискриминации. Хотя в Казахстане конституционные принципы наиболее точно соблюдаются при регулировании трудовых отношений, в настоящее время они не достигают уровня развитых стран-членов ОЭСР. Поэтому стандарты государств-членов ОЭСР по предотвращению дискриминации в сфере занятости должны стать эталоном для Казахстана.

В статье представлены авторские предложения, направленные на: имплементацию стандартов ОЭСР, МОТ в области дискриминации занятости в правовую систему Казахстана; развитие трудового законодательства в соответствии с рекомендациями, основанными на обобщении лучших практик передовых государств; использование, предлагаемых ОЭСР индикаторов для оценки уровня гарантий социально-трудовых прав человека; внедрение рекомендаций, касающихся создания инклюзивного рынка труда.

STANDARDS FOR THE PROHIBITION OF DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT: PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION IN

Yermek A. Buribayev

Head of the Department of Jurisprudence of the Kazakh National Pedagogical
University named after Abay, doctor of juridical sciences, professor;
Kazakhstan, Almaty c.; e-mail: yermek-a@mail.ru

Zhanna A. Khamzina

Professor Department of Jurisprudence of the Kazakh National Pedagogical
University named after Abay, doctor of juridical sciences, professor;
Kazakhstan, Almaty c.; e-mail: 292803@mail.ru

Bakhytkali M. Koshpenbetov

Associate professor Department of Jurisprudence of the Kazakh national
pedagogical University named after Abay, candidate of jurisprudence,
Kazakhstan, Almaty c.; e-mail: kbakhytkali@mail.ru

Keywords: discrimination, wage labor, employment, implementation, inequality, gender.

Abstract. The article contains problems on the actual application of social protection standards enshrined in the Constitution of the Republic of Kazakhstan. The law provides for many different ways of social protection of citizens. The law provides for many different ways of social protection of people. For example, pensions, the provision of various state disability assistance, charitable and other social assistance to people in need in other ways that are not limited by law. However, the main mechanism of social protection of citizens is their employment. By employing the majority of citizens active in society, one can correct, improve the social situation, and also improve the quality of life. Employment should be carried out in accordance with constitutional principles.

The article indicates the advisability of complying with the requirements of constitutional norms on non-discrimination. Although Kazakhstan's constitutional principles are most closely followed in regulating labor relations, they currently do not reach the level of developed OECD countries. Therefore, the standards of OECD member states for the prevention of discrimination in employment should be the reference point for Kazakhstan.

The article presents the author's proposals aimed at: implementing the OECD, ILO standards in the field of discrimination of employment in the legal system of Kazakhstan; development of labor legislation in accordance with recommendations based on a synthesis of best practices of advanced states; use of indicators proposed by the OECD to assess the level of guarantees of social and labor human rights; implementation of recommendations regarding the creation of an inclusive labor market.

Кіріспе.

Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі әлеуметтік даму тұжырымдамасында (Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 жылғы 24 сәуірдегі №396 қаулысымен бекітілген) еңбек және жұмыспен қамту саласындағы саясат, Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының өлшемдер бойынша стандарттарына көшу бойынша алдағы кезеңге арналған шараларды қамтиды. Еңбек нарығының көрсеткіштері, жұмыспен қамтуға жәрдемдесудің жаңа қосымша шараларын әзірлеу, әлеуметтік қолдаудың жаңа тетіктерін енгізу. Қазақстан Республикасының 2025 жылға дейінгі дамуының стратегиялық жоспарында (Қазақстан Республикасы Президентінің 2018 жылғы 15 ақпандағы №636 Жарлығымен бекітілген) қойылған міндеттерге сәйкес, 2025 жылға дейінгі негізгі мақсат - адамдардың әл-ауқатын Ұйым елдерінің деңгейіне көтеруге әкелетін экономиканың сапалы және орнықты қалпына келтірілуіне қол жеткізу, Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымдарының (ЭЫДҰ) деңгейіне жету.

Қазақстан Республикасындағы 2030 жылға дейінгі отбасылық және гендерлік саясат тұжырымдамасына сәйкес мемлекеттік гендерлік саясаттың мақсатына жету үшін гендерлік саясат саласындағы заңнаманы жетілдіру, сонымен қатар оны халықаралық стандарттарға, БҰҰ, ТДМ және ЭЫДҰ ұсыныстарына сәйкес келтіру мәселесін шешу қажет. Алдағы кезең үшін БҰҰ, ТДМ және ЭЫДҰ-ның халықаралық талаптарына сәйкес барлық кемсітушілік пен гендерлік зорлық-зомбылықтың жол бермеу және жолын кесу саласындағы заңнамалық актілер жетілдірілетін болады.

Қазақстанда экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымына кіру стратегиясын іске асыру процесінде көптеген жылдар ішінде алғаш рет еңбек қатынастары жүйесін реформалау және жеке адам мен мемлекеттің мүдделерін қанағаттандыруға мүмкіндік беретін оның ұтымды моделін құру мәселесі өткір болды. Дамыған ЭЫДҰ елдерінде, әсіресе еуропалық елдерде, жұмыспен қамту жүйесін қалыптастыру және реформалау, оны макро- және микроэкономикалық және әлеуметтік процестерді реттеуші ретінде пайдала-

ну тәжірибесі бар. Қазақстанда азаматтардың, заңды тұлғалардың және тұтастай қоғамның мүдделеріне толық сәйкес келетін заңнаманың ұтымды жүйесін іздеу мерзімін қысқарта отырып, құқықтық өзгерістерді жүзеге асыруда жаһандық өркениет процесінің тәжірибесін қолданған жөн.

Төмендегі ұсыныстар ЭЫДҰ әмбебап актілерінің стандарттарын ескереді: 2013 жылғы Білім беру, жұмыспен қамту және кәсіпкерлік саласындағы гендерлік теңдік туралы ұсыныстары, 2015 жылғы Қоғамдық өмірдегі гендерлік теңдік бойынша ұсыныстары, 2015 жылғы Қартаю және жұмыспен қамту саясаты жөніндегі Кеңестің ұсыныстары, 2015 жылғы Интеграцияланған психикалық денсаулық, дағдылар және еңбек саясаты жөніндегі Кеңестің ұсыныстары, 2015 жылғы 22 қаңтарда Қазақстан Республикасының Үкіметі мен ЭЫДҰ арасында Қазақстанға ұлттық реформаларды жүзеге асыруда көмек көрсетуге бағытталған Елдік бағдарламаға қатысты өзара түсіністік туралы меморандумға қол қойылды. Ұсынылған төмендегі ұсыныстар келесі жеке тұжырымдарды, қорытындылар мен ұсыныстарды іске асыруға бағытталған: «Қазақстандағы реформалар: жетістіктер, міндеттер мен перспективалар» (2015-2017 жж.) Елдік бағдарламасы аясында дайындалған, «Қазақстанда гендерлік саясатты іске асыру», «Қазақстандағы гендерлік саясаттың жүзеге асырылуына шолу», «Үш топқа бағытталған саясатқа шолу: жастар, егде жастағы жұмысшылар және әлеуметтік жағынан осал топтарды қорғау» есептер, шолуларда¹, сондай-ақ ЭЫДҰ-ның Қазақстандағы гендерлік саясатты іске асыру бойынша жүргізілген зерттеулерінде келтірілген қорытындылар мен тұжырымдарда².

Жалпы, ЭЫДҰ әйелдердің еңбек нарығына қатысуы туралы бағалау қанағаттанарлық екенін ескеру қажет. Қазақстанда егде жастағы әйелдің экономикалық белсенді емес топ ретінде жіктелетіні және ЭЫДҰ басқа елдеріндегі тұрғындармен салыстырғанда жұмысқа орналасу мүмкіндігі аз екендігі айтылған. Әйелдер еңбек нарығына жиі қатыспайды, бұл бала күтімі көп жағдайда аналардың міндеті болып қала беретіндігінің көрінісі. Әйелдердің жұмыспен қамтылу дең-

¹ OECD (2017), *Building Inclusive Labour Markets in Kazakhstan: A Focus on Youth, Older Workers and People with Disabilities*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264273023-en>.

² OECD (2017), *Gender Policy Delivery in Kazakhstan*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264280359-en>.

гейі еркектермен салыстырғанда 10 пайыздық пунктке төмен, ал экономикалық тұрғыдан белсенді емес халықтың жұмыспен қамтылу деңгейі 10 пайыздық тармаққа жоғары. Алайда, бұл гендерлік теңсіздіктер алаңдаушылық туғызатындығын және оларды азайту керектігін ескерсе де, олар ЭЫДҰ елдеріндегі орташа деңгейден төмен, мұнда жұмыспен қамту және экономикалық тұрғыдан белсенді емес халық саны 15,6 және 16,7 пайызды құрайды. сәйкесінше ұпайлар³, сонымен қатар, бұл шолу Қазақстан Республикасының заңнамасында Халықаралық еңбек ұйымының (ХЕҰ) тең құндылығы үшін жұмыс істегені үшін ерлер мен әйелдерге тең сыйақы төлеу туралы №100 конвенциясының талаптарының орындалуын зерттеуге негізделген (Женева, 6 маусым 1951 ж.)⁴, ХЕҰ еңбек және кәсіп саласындағы кемсітушілік туралы №111 конвенциясы (Женева, 1958 жылғы 25 маусым)⁵.

Негізгі бөлім.

ЭЫДҰ елдерінің көпшілігінде гендерлік теңдік туралы көзқарас пен стратегия әдетте келесі факторлармен сипатталады:

- әйелдердің экономика саласындағы құқықтары мен мүмкіндіктерін кеңейту;
- гендерлік зорлық-зомбылықпен күресу;
- кәсіби қызмет пен жеке өмірдің тепе-теңдігіне қол жеткізу;
- гендерлік кемсітушіліктің алдын алу;
- әртүрлілікті және гендерлік теңдікке қатысты заңдар мен саясатты сақтауды күшейту.

2015 жылы Дүниежүзілік экономикалық форумда жасаған мәліметтерге сәйкес, Қазақстанда еңбек ресурстарында шамалы гендерлік теңгерімсіздік байқалады (145 елдің ішінде 36 орында).

Алайда, еңбек нарығының көрсеткіштері әйелдер мен ерлердің өкілдеріндегі айырмашылықты көрсетеді. Қазақстанның еңбек нарығы әйелдердің жоғары жұмыспен қамтылуымен, білікті жұмысшылардың қол жетімділігімен және жұмыссыздық деңгейінің төмендігімен сипатталады. Әйелдер, жалпы жұмыспен қамтылған халықтың 61% құрайды, бұл ЭЫДҰ орташа есеппен 62%-дан сәл төмен. Алайда, әйелдер, әдетте, өзін-өзі жұмыспен қамтыған, бұл олардың ресми жұмысқа орналасу, лайықты еңбек жағдайлары және тиісті әлеуметтік қамсыздандыру, оның ішінде зейнетақымен қамтамасыз ету мүмкіндігі аз екенін білдіреді. Сондай-ақ денсаулық

сақтау және білім беру сияқты дәстүрлі әйелдердікі деп саналатын салалардағы қызметкерлердің 70% -дан астамы әйелдер. Бұл екі сектордан басқа, сонымен қатар тамақтану, қаржы және сақтандыру сияқты секторларда әйелдер жұмысшыларының көп бөлігін құрайды. Алайда мұның бәрі жалақысы төмен салалар, олар Қазақстанның ЖІӨ-нің тек 2% құрайды.

Инновация, инфрақұрылым және жоғары технологиялар саласындағы әйелдердің үлесі өте аз. Мәселен, «Нұрлы жол» мемлекеттік инфрақұрылымды дамыту бағдарламасын іске асыруға тек 1998 жылы әйелдер қатысты (Бағдарлама аясында жұмыс істейтіндердің жалпы санының 11%). 2006 - 2016 жж. Жалақының гендерлік айырмашылығының сақталуына қарамастан, ол 38% -дан 33% -ға дейін азайды. Әйелдердің орташа жалақысы ерлер жалақысының тек 67%-ын ғана құрайды. Ауылдағы әйелдердің әрбір үштен бірі өзін-өзі жұмыспен қамтығандар, соның ішінде ауылшаруашылығынан түскен табыс арқылы өмір сүретіндерді қоса алғанда. Мұндай кірістің негізгі бөлігі - ақшалай емес өзіндік тұтыну. Демек, әйелдер инвестиция салу мүмкіндігінен айырылған. Бұл сандар жынысына қарамастан адам әлеуетінің кең мүмкіндіктерін жоғалтқандығын көрсетеді⁶.

ЭЫДҰ билігі Қазақстан үшін өзекті мәселе гендерлік кемсітушілікке, сондай-ақ егде жастағы жұмысшыларға қатысты дискриминацияға, еңбекқатынастарындағы кез-келген теңсіздікке қарсы күресті күшейтудің өзектілігі болып табылатындығын атап өтеді. ЭЫДҰ ұсыныстарына сәйкес, Қазақстан заң ережелерін қолдану және жұмысшыларды іздеу және жұмысқа орналастыру кезінде егде жастағы қызметкерлерге қатысты негізсіз кемсітушіліктің, сондай-ақ еңбек жағдайларына байланысты жас бойынша кемсітуге жол бермейтін нақты шараларды қарастыруы керек. Дискриминацияға қарсы ережелер, ЭЫДҰ елдерінің көпшілігіндей, Қазақстан заңнамасының ажырамас бөлігі болып табылады, алайда тиісті түрде орындалуын қамтамасыз ету проблема болып қала береді⁷.

Мұндай тұжырым, Қазақстанда заңнамаларында теңдікті, кемсітушілікке жол бермеу сияқты өркенділікті салыстырмалы қамтамасыз етуге қарамастан жасалды. «Ерлер мен әйелдердің тең құқықтары мен тең мүмкін-

³ OECD (2017), *Building Inclusive Labour Markets in Kazakhstan: A Focus on Youth, Older Workers and People with Disabilities*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264273023-en>.

⁴ Конвенция ратифицирована Республикой Казахстан в соответствии с Законом РК от 14.12.2000 г. № 115-II.

⁵ Конвенция ратифицирована Республикой Казахстан в соответствии с Законом РК от 20.07.1999 г. № 444-I.

⁶ OECD (2017), *Gender Policy Delivery in Kazakhstan*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280359-en>.

⁷ OECD (2017), *Building Inclusive Labour Markets in Kazakhstan: A Focus on Youth, Older Workers and People with Disabilities*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264273023-en>.

діктерінің мемлекеттік кепілдіктері туралы» 2009 жылғы 8 желтоқсандағы №223-IV Заң қабылданды, ХЕҰ-ның №100 және №111 Негізгі конвенциялары өткен ғасырда ратификацияланды. Біздің ойымызша, қазақстандық заңнама үшін айқын проблема екі маңызды мәселені елемейді: теңдік және кемсітпеу туралы заңнама кемсітудің белгілерінің елеулі тобын қамтымайды; және олар жұмыс пен кәсіп саласында жақсы қорғауды қамтамасыз етеді. Бұл екі тенденция заңнамалық шаралар қолдану арқылы тиімді әрекеттің маңыздылығын ұлттық деңгейде кеңінен тануды талап етеді.

Айта кететін бір мәселе, Қазақстанда сотта еңбек қатынастарында кемсітушілік деп тану туралы шағымдарды қараудың іс жүзіндегі тәжірибесі жоқ.

Соттарда кемсіту белгілері бойынша талап қою рәсімдер көп уақытты талап ететін қымбат, ал құқықтық қорғау құралдары белгісіз болып табылатын Қазақстан жағдайында пайдасыз іс болып табылады. Дегенмен дәлелдеу ауыртпалығын жұмыс берушіге ауыстыру мүше елдердің көпшілігі қазір ұлттық заңдар мен тәжірибеге жариялайтын Еуропалық кеңестің 2000/78/ЕС директивасының талаптарының бірі болып табылады.

Еңбек қатынастарындағы кемсітушілік фактісін дәлелдеу өңделмеген рәсім болып табылады, теңсіздікті анықтаудың тікелей әдістемесі жоқ. Мазмұны бойынша ерекшеленетін екі жұмыс тең деп анықтау, салыстыру әдісін қолдануды талап етеді. Жұмысты бағалау әдістері жұмыстың салыстырмалы құндылығын белгілеудің құралдық құралдары болып табылады және осылайша, тиісті төлем әділ болып табылады ма екенін анықтайды. Жұмыстарды бағалау әдістерін әзірлеу процесі және оларды қолдану тәсілдері осы әдістердің техникалық мазмұны сияқты маңызды болып табылады. Жыныстық белгісі бойынша әдейі емес кемсіту, оларды әзірлеу мен пайдаланудың кез келген сатысында туындауы мүмкін. 2008 жылы ХЕҰ жұмысты объективті және әділ бағалау, жыныстық белгісі бойынша расталмаған кемсітушілік кезеңдерін сипаттай отырып, жұмысты гендерлік бейтарап бағалау жүргізу бойынша қадамдық басшылықты жариялады, операциялардың келесі кезектілігін қоса алғанда жүзеге асты: жыныстық белгісі бойынша расталмаған кемсітушілік өлшеу торын әзірлеу; қосалқы факторлар деңгейі негізінде жұмыстардағы элементтерді тағайындау және құндылығы бірдей жұмыстарды анықтау; әрбір жұмыста тағайындалған элементтердің жалпы санын есептеу; элементтердің интервалында жұмыстарды топтасты-

ру. Алайда, Қазақстанда мұндай әдістердің хабардарлық және құқық қолдану жоқ.

Сонымен қатар, еңбек қатынастарындағы «кемсітушілік» ұғымын айқындаудың тепе-теңсіздігі бірінші дәрежелі мәнге ие. Заңнамада теңсіздіктің тиісті анықтамасы өте шектеулі болып табылады және кемсітудің барлық ықтимал нысандарын қамтымайды.

Әрине, әйелдік кемсітушілік теңсіздіктің кең тараған түрі болып қалады. Әйелдер бұрынғысынша жұмыспен қамтудың барлық аспектілерінде, соның ішінде олар алуы мүмкін жұмысты, оның ақысын, жәрдемақыларын және еңбек жағдайларын, сондай-ақ басшы посттарға қол жеткізуді қоса алғанда кемсітушіліктен зардап шегеді. Ресми құжаттардың деректері⁸ еңбекақыдағы гендерлік сараланған айырмашылықтар, кәсіби және тік сегрегация, өндірістік және отбасылық міндеттерді ұштастырумен байланысты қиындықтар, толық емес, бейресми уақытша жұмыспен қамту саласында әйелдердің шамадан тыс басым болуы және ана болу немесе отбасы жағдайы себебінен кемсітушілік заңнамалық және бағдарламалық бастамаларға қарамастан, сақталып келе жатқанын көрсетеді.

Қазақстанда ерлер мен әйелдер арасындағы кемсітушіліктің терең әлеуметтік тамыры бар, оларды заңнама немесе қандай да бір нақты шаралар қабылдау жолымен алып тастауға болмайды.

Сонымен қатар, біздің ойымызша, заң тұрғысынан қарау шеңберінен тыс және құқық қолданудан тыс негіздер бойынша төмендегі кемсітушілік жағдайлары қалуда: ұлттық белгісі және еңбекші көшіп-қону жағдайлары, саяси сеніміне байланысты, АИТВ-статус белгісі бойынша, жасы бойынша, жыныстық бағдар белгісі бойынша, өмір салтының белгісі бойынша. Кемсітудің аталған нысандары ұлттық заңнамада көрсетілмеген не құқық нормалары аталған негіздер бойынша тікелей кемсітушілік нормаларды қамтиды. Осылайша, темекі шегуге және семіздікке байланысты Жұмыспен қамту саласында кемсітушілік көріністері көру алаңынан тыс тұр. Фотосуреттермен жұмысқа қабылдау туралы жалған мәлімдемелер негізінде Швецияда жүргізілген зерттеу, артық салмағы бар үміткерлер Швецияда Таяу Шығыс шығу тегі аз тап деңгейіне сәйкес келетін қалыпты салмағы бар үміткерлер қарағанда 20% аз әңгімелесу шақыру алады деп көрсетті [1].

Семіздік өз денсаулығы үшін қауіпті деп танылды, ал әріптестеріне темекі шегудің ықтимал қаупі анық құжатпен расталды. Сондықтан көптеген елдерде жұмыс орындарында темекі шегуге тыйым салынады. Кейбір

⁸ Концепция семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384

зерттеушілер «темекі шегуге еркіндек жұмыс орындарынан» «темекі шегетіндерден азат жұмыс орындарына» көшуге байланысты, темекі тартуға байланысты кемсітушілікке назар аударады [2].

Жасына байланысты кемсітушілік ЕК кереғар түрде еңбек қатынастары стандартына енгізілген. Сонымен қатар қызметкерлерге қатысты қоғамда бар стереотиптен басқа, жұмыс берушілердің қарт қызметкерлерді сақтауға және жалдауға ниетін іске асыру мүмкіндіктері заңнамалық түрде бекітілген. ЕК зейнеткерлік жасқа толған қызметкерлермен еңбек шартын бұзу туралы нормалар болғандықтан, сондай-ақ жасасу, ұзарту шарт кемсітушілік ескертпелермен қатысты арнайы біліктілігі туралы, сондай-ақ мүмкіндігі себепсіз және ұзақ мерзімді уақытша жұмысқа орналастыруды қамтиды [3].

Біздің ойымызша жұмысқа жалдау, лауазымын көтеру, оқыту, біліктілікті арттыру кезінде кез келген негіздер бойынша кемсітушілікке жол бермеу туралы заңнаманы күшейту талап етіледі. Құқықтық ережелерді қолдануды іске асырудың күшті тетіктерін қамтамасыз ету мақсатында әкімшілік жауаптылық арттырылуы және зиянды азаматтық-құқықтық тәртіппен өтеу мүмкіндігі белгіленуі тиіс.

ЕК 6-бабының 2, 4-тармақтарын келесі редакцияда баяндай отырып, жұмыспен қамту саласындағы кемсітушіліктің жаңа анықтама-сын қабылдау ұсынылады:

«2. Еңбек саласындағы кез келген, атап айтқанда құқықтар мен мүмкіндіктердің теңдігі қағидатын бұзуға, қызметкерлердің құқықтарын нәсіліне, тері түсіне, саяси, діни және басқа да наным-сенімдеріне, жынысына, гендерлік ұқсастығына, сексуалдық бағдарға, этникалық, әлеуметтік және шет елде шығуына, жасына, денсаулық жағдайына, мүгедектігіне, АИТВ/ЖИТС-тың күдігі немесе ауруының болуына, отбасылық және мүліктік жағдайына, отбасылық міндеттеріне, тұратын жеріне, кәсіптік одаққа немесе азаматтардың басқа да бірлестігіне мүшелігіне байланысты, сотқа немесе басқа органдарға жүгінуге немесе өтініш жасауға ниет білдіру немесе басқа органдарға өз құқықтарын қорғау немесе басқа қызметкерлерге олардың құқықтарын қорғау үшін қолдау көрсету үшін, тілдік немесе жұмыс сипатына немесе оны орындау жағдайларына байланысты емес басқа да белгілері бойынша ереуілге қатысуға байланысты тікелей немесе жанама кемсітушілікке»;

«4. Еңбек саласында кемсітілушілікке душар болған тұлға, бұзылған құқықтарын қалпына келтіру, материалдық зиянды зиянды және моральдық зиянды өтеу туралы өтінішпен сотқа шағымдануға құқылы».

Пәрменді заңнаманы әзірлеу үшін Парла-

ментке келіп түсетін нормативтік құқықтық актілердің жобаларын сараптау параметрлерінің бірі ретінде - жобаны кемсітушілік нормалар мен гендерлік теңсіздіктің болуы тұрғысынан зерттеуді енгізу қажет деп есептейміз.

Гендерлік теңдікті қамтамасыз ету және жұмыс орындарында кемсітушілікке жол бермеу үшін еңбек инспекциясына арнап оқу материалдарын әзірлеу қажет. Қазақстан үшін тән проблемалар ретінде төмендегілерді бөліп қарауға болады: заңнаманың сақталуын қамтамасыз етудің төмен деңгейі; санкциялардың жеткіліксіздігі; және еңбек инспекциясы органдары үшін ресурстардың жетіспеушілігі; қызметкерлер арасындағы құқықтар туралы шектеулі хабардар болу; теңдікті қамтамасыз етуде, кемсітушілікке тыйым салуда әлеуметтік әріптестердің әлеуетінің төмендігі; кемсітушілікке арналған негіздердің шектеулі заңнамалық жиынтығы; кемсітушілікке жол бермеуге байланысты міндеттемелерге қатысты жеке сектордағы жұмыс берушілердің шектеулі хабардар болуы.

Келтірілген факторды бейтараптандыру үшін шаралар ретінде келесі құралдар жиынтығы ұсынылады: құқықтық базаны нығайту; еңбек инспекторлары, әлеуметтік әріптестер, судьялар арасында әлеуетті арттыру; мемлекеттік және жеке секторларда теңдік мәселелеріне қатысты барлық іс-әрекеттер үшін үйлестіру шеңберін құру. Ұлттық заңнаманы, оның ішінде Еңбек кодексін қайта қарау; ақпараттық-насихаттау қызметі; санкциялар мен жауапкершілікті күшейту.

Осы аспектіде еңбек заңнамасының нормаларын орындамағаны үшін қолданыстағы заңды жауапкершілікті қайта қарау талап етіледі. Еңбек кодексінде жұмысшы-әйелдер үшін, тұлғаны құқықтық қамтамасыз етудің нақты тетіктерімен бекітілген отбасылық міндеттері бар адамдарды, атап айтқанда оларды бұзғаны үшін жауапкершілік туралы кепілдіктері бекітілді. Бірқатар жағдайларда еңбек кодексі нормаларын бұзғаны үшін жауапкершіліктің болуын жариялайды, алайда іс жүзінде тиісті заңдық жауапкершілік қарастырылмаған.

Бұдан басқа, 2020 жылға жұмыс берушінің қаражаты есебінен міндетті медициналық сақтандыруды енгізу шығыстары өсуде (жұмыс берушінің қаражаты есебінен қосымша зейнетақы төлеу 2023 жылға дейін кейінге қалдырылды). Жұмыс берушілер шығыстарының өсуі жалақы өсуінің бәсеңдеуіне, қызметкерлердің қысқаруына ғана емес, қызметкерлердің нақты санын да, олардың нақты жалақысын да жасыруға әкеп соқтырады. Бұл бағытта жұмыс берушілердің жауапкершілігін күшейту қажет. Еңбек заңнамасының талаптарын кез келген бұзғаны үшін

жауапкершілікті айқындайтын әкімшілік құқық бұзушылықтың жалпы құрамын енгізу қажет.

5 шілде 2014 жылғы № 235-VҚР «Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» кодексінің 90 бабында әкімшілік құқық бұзушылық белгілері бар еңбек саласындағы кемсітушіліктің шектеулі ұғымы бекітіледі. Мұндай теріс қылықтарға екі құрам жатады: жұмыс берушінің еңбек саласында кемсітушілікке жол беруі, қызметкердің тең еңбек үшін тең ақы төлеуге құқығын бұзуы. Кемсітудің барлық өзге де ықтимал көріністері заңдық жауапкершілік шараларымен қамтылмайды.

Жалдамалы еңбек саласындағы теріс қылықтар үшін заңды жауапкершілікті сапасыз бекітуді жою қажет. Еңбек шарты тараптарының әлеуметтік-еңбек құқықтарының кепілдіктерін, еңбек туралы нормаларын орындауын нақты қамтамасыз ету мақсатында қолданылатын жаңа құрамдарды белгілейтін және толықтыратын, әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодекске толықтырулар енгізу.

5 шілде 2014 жылғы № 235-VҚР «Әкімшілік құқық бұзушылық туралы» кодексін төмендегідей әрекеттер үшін жауапкершілікті қарастыратын баптармен толықтырулар мен өзгертулерді ұсынамыз:

- егер Кодекстің өзге баптарында өзгеше көзделмесе, еңбек заңнамасын және еңбек құқығы нормалары бар өзге де нормативтік құқықтық актілерді бұзу;

- қызметкерді жұмыс берушінің еңбек шартын жасамай-ақ жұмысқа жіберуі; немесе егер жұмыс беруші немесе оның осыған уәкілеттік берілген өкілі жұмысқа іс жүзінде жіберілген тұлға мен осы жұмыс берушінің арасында туындаған қатынастарды еңбек қатынастары деп танудан бас тартқан жағдайда (жұмысқа іс жүзінде жіберілген тұлғамен еңбек шартын жасамайды); еңбек шартын ресімдеуден жалтару немесе тиісінше ресімделмеу, не қызметкер мен жұмыс берушінің арасындағы еңбек қатынастарын іс жүзінде реттейтін азаматтық-құқықтық шарт жасасу;

- еңбек қатынастары шеңберінде жүзеге асырылатын жалақыны, басқа да төлемдерді белгіленген мерзімде төлемеуі немесе толық төлемеуі, егер бұл іс-әрекеттерде қылмыстық жаза қолданылатын әрекет болмаса, сол сияқты жұмыс берушінің кінәсінен төлемді кешіктіру кезеңі үшін өсімпұлды есептемеуі және төлемеуі, не еңбек заңнамасында көзделген мөлшерден аз мөлшерде жалақы белгілеуі;

- жұмыс берушінің мүгедектерді жұмысқа қабылдау үшін белгіленген квотаға сәйкес мүгедектерді жұмысқа орналастыру үшін жұмыс орындарын құру немесе бөлу жөніндегі міндеттерді орындамауы, сондай-ақ жұмыс берушінің белгіленген квота шегінде мүгедекті жұмысқа қабылдаудан бас тартуы.

Қазақстанның ХЕҰ теңдік туралы екі

негізгі конвенциясын ратификациялағанына қарамастан, атап айтқанда: №100 және №111 Конвенциялары бар, олардың толық қолданылуына байланысты проблемалар әлі де сақталуда.

ХЕҰ №111 Конвенциясының 1-бабына сәйкес кемсітушілік-бұл нәсілі, тері түсі, жынысы, дін, саяси наным-сенім, шетелдік шығу тегі немесе әлеуметтік шығу тегі белгісі бойынша жүргізілетін, еңбек және жұмыс саласындағы мүмкіндіктер теңдігін жоюға немесе бұзуға әкеп соқтыратын кез келген айырмашылық, жол бермеу немесе артықшылық. Алайда, ЕК 6-бабында басқаша анықтама береді, кемсіту – ол «еңбек құқықтарын іске асыру кезінде тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүлктік жағдайы, жынысы, нәсілі, ұлты, тілі, дінге қатысы, сенімдері, тұрғылықты жері, жасы немесе жеке кемшіліктер, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктерге қатыстылығына байланысты шектеу». Заңнамада бұлай көрсету іс жүзінде кемсітушілікпен күресуге қолайлы жағдай тудырмайды.

Еңбек саласындағы кемсітушілікке заңнамалық тыйым салу және құқықтық қорғау құралдарын беру жеткіліксіз болып табылады. Олардың тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ету, әсіресе экономикалық құлдырау кезеңінде проблема болып табылады [4]. Еңбек және жұмыспен қамтуда тең құқықты жүзеге асыруды қамтамасыз етумен байланысты ең басты мәселе, экономикалық және әлеуметтік мәселелермен байланысты екендігін айта кеткен жөн [5].

Кемсітушілікке тыйым салуды қамтамасыз ету саласындағы болашақ қызмет үшін перспективалар ретінде төмендегілерді бөліп қарауға болады: еңбек және жұмыс саласындағы кемсітушілікті өлшеу, тіркеу және жою туралы білім базасын қалыптастыру, дамыту және бірлесіп пайдалану; еңбек саласындағы кемсітушілікке жол бермеуге негіз қалаушы құқықты неғұрлым тиімді жүзеге асыруға қатысты әлеуметтік әріптестікке үш жақты қатысушылардың институционалдық әлеуетін дамыту; теңдікті қамтамасыз ету мәселелерімен айналысатын негізгі мүдделі тараптармен ғылыми зерттеулер мен халықаралық әріптестікті күшейту.

Осы бағытта ЭЫДҰ төмендегідей ұсыным жасайды:

Үкіметтер халықаралық конвенцияларды өздерінің ұлттық құқықтық шеңберіне айналдыруға және кемсітушілік заңдарды жоюға тиіс. Шын мәнінде, бұл әйелдердің жұмыс орнындағы құқықтарына және репродуктивтік автономияға қатысты кемсітушілік құқықтық ережелерге жатады. Бұл сондай-ақ ерте неке немесе үйдегі міндеттерді тең бөлу сияқты теріс тәжірибені жалғастыруға мүмкіндік беретін құқықтық өрістерді жою жөнінде ша-

ралар қабылдауды қамтиды. Неғұрлым жан-жақты қамтитын құқықтық шекара әйелдерге қатысты зорлық-зомбылықтың барлық нысандарын қамтуы тиіс.

Мемлекеттік саясат гендерлік теңсіздіктің түпкілікті себептерін жоюға және теріс гендерлік стереотиптерді жою үшін насихаттық кампанияларды және/немесе білім беру бағдарламаларын қамтуға тиіс. Бұл әсіресе, әйелдердің құқықтары мен мүмкіндіктерін кеңейтуге және отбасындағы күтім жөніндегі міндеттерді тең бөлуге баса назар аударылғанда дұрыс. Саясатта және жұмыс істейтін аналар ретінде әйелдердің кең таралған стигматизациясына қарсы ұран тастау үшін бала күтімі бойынша демалыс квоталары мен схемалары жеткіліксіз.

Әйелдердің құқықтарын қорғауды қамтамасыз ету сот жүйесінің гендерлік сезімталдығын да, әйелдердің құқықтық сауаттылығын да жақсартуды талап етеді. Инклюзивтік және жан-жақты қамтитын құқықтық база өзіне заңдайындығының аспектісін, неғұрлым осал әйелдер үшін заң қызметтерін және/немесе хабардарлықты және құқықтық сауаттылықты арттыру бағдарламасын қамтуы тиіс [6].

Кемсітушілік заңдарды, әлеуметтік нормалар мен практиканы жою ортақ қамқорлық пен міндеттеме болуға тиіс. Әрбір азамат пен барлық мекемелер, оның ішінде Үкімет, даму саласындағы ынтымақтастыққа мүдделі тараптар, жергілікті азаматтық қоғам, қоғамдық және діни лидерлер, мұғалімдер, денсаулық сақтау қызметкерлері, әділет және полиция органдарының қызметкерлері, бұқаралық ақпарат құралдары, қорлар, жеке сектор және

басқалар өз рөлін атқаруы тиіс. Құқықтық реформалар әлеуметтік трансформацияға ықпал етуі мүмкін, бірақ бұл жергілікті жерлерде де өзгерістерді талап етеді. Жергілікті деңгейде әзірленген шешімдер дұрыс заңнамамен үйлесімде әлеуметтік өзгерістер үшін қажет.

Қорытынды.

Қорытынды ретінде айтылған ұсынымдар мен ұсыныстарды қабылдау келесі құқықтық және әлеуметтік-экономикалық салдарларды қамтамасыз етуге мүмкіндік береді:

- қазақстанда ұлттық еңбек құқығының жетекші мемлекеттерге тән еңбек қатынастары жүйесінің үздік үлгілеріне сәйкестігі бағытында үдемелі дамуына;

- белсенді жұмыспен қамту, зейнеткерлік жастағы адамдар үшін еңбек қатынастарына қатысу, үлкен жастағы қызметкерлерді жұмыс орындарында жалдау және ұстап қалу үшін қолданыстағы құқықтық және ұйымдастырушылық кедергілерді жою үшін құқықтық жағдайлар жасауға;

- гендерлік және өзге де кемсітушілік түрлеріне қарсы күрес тетіктерін күшейтуге;

- жұмысқа жалдау, лауазымын арттыру кезінде және оқыту процесінде кез келген негіздер бойынша кемсітушілікке жол бермеу туралы заңнаманы қатаңдатуға;

- еңбек заңнамасының талаптарын іс жүзінде орындаудың төмен деңгейі проблемасын шешу, жалдамалы еңбекті қолдану саласындағы теріс қылықтар үшін заңды жауапкершілікті сапасыз бекітуді жою әкеледі.

Осы зерттеу ҚР БЖҒМ ҒК №АР05131637 ғылыми зерттеулерді гранттық қаржыландыруды орындау үшін орындалды.

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Rooth D. O. et al. Evidence of Unequal Treatment in Hiring against Obese Applicants: A Field Experiment. – Institute of Labor Economics (IZA), 2007. – №. 2775.
2. Roberts J. L. Healthism and the Law of Employment Discrimination //Iowa L. Rev. – 2013. – T. 99. – P. 571; Tomkowicz S. M., Lessack S. K. Where There's Smoke: Employer Policies on Smoking //Employee Relations Law Journal. – 2006. – T. 32. – №. 3. – P. 48; Zgrodnik A. H. Smoking Discrimination: Invading an Individual's Right to Privacy in the Home and Outside the Workplace // Ohio NUL Rev. – 1994. – T. 21. – P. 1227.
3. Walker A. Combating age discrimination at the workplace //Experimental Aging Research. – 1999. – T. 25. – №. 4. – P. 367-376; Ghosheh N. Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context //Conditions of work and employment series. – 2008. – №. 20; Foster L., Walker A. Gender and active ageing in Europe //European Journal of Ageing. – 2013. – T. 10. – №. 1. – P. 3-10.
4. Hoynes H., Miller D. L., Schaller J. Who suffers during recessions? //Journal of Economic perspectives. – 2012. – T. 26. – №. 3. – P. 27-48.
5. Pager D. The use of field experiments for studies of employment discrimination: Contributions, critiques, and directions for the future //The Annals of the American Academy of Political and Social Science. – 2007. – T. 609. – №. 1. – P. 104-133.
6. Hegewisch A., Gornick J. C. The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries //Community, Work & Family. – 2011. – T. 14. – №. 2. – P. 119-138; Jütting J. P. et al. Measuring gender (in) equality: The OECD gender, institutions and development data base //Journal of Human Development. – 2008. – T. 9. – №. 1. – P. 65-86.

REFERENCES

1. Rooth D. O. et al. Evidence of Unequal Treatment in Hiring against Obese Applicants: A Field Experiment. – Institute of Labor Economics (IZA), 2007. – №. 2775.
2. Roberts J. L. Healthism and the Law of Employment Discrimination // Iowa L. Rev. – 2013. – T. 99. – P. 571; Tomkowicz S. M., Lessack S. K. Where There's Smoke: Employer Policies on Smoking // Employee Relations Law Journal. – 2006. – T. 32. – №. 3. – P. 48; Zgrodnik A. H. Smoking Discrimination: Invading an Individual's Right to Privacy in the Home and Outside the Workplace // Ohio NUL Rev. – 1994. – T. 21. – P. 1227.
3. Walker A. Combating age discrimination at the workplace // Experimental Aging Research. – 1999. – T. 25. – №. 4. – P. 367-376; Ghosheh N. Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context // Conditions of work and employment series. – 2008. – №. 20; Foster L., Walker A. Gender and active ageing in Europe // European Journal of Ageing. – 2013. – T. 10. – №. 1. – P. 3-10.
4. Hoynes H., Miller D. L., Schaller J. Who suffers during recessions? // Journal of Economic perspectives. – 2012. – T. 26. – №. 3. – P. 27-48.
5. Pager D. The use of field experiments for studies of employment discrimination: Contributions, critiques, and directions for the future // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. – 2007. – T. 609. – №. 1. – P. 104-133.
6. Hegewisch A., Gornick J. C. The impact of work-family policies on women's employment: a review of research from OECD countries // Community, Work & Family. – 2011. – T. 14. – №. 2. – P. 119-138; Jütting J. P. et al. Measuring gender (in) equality: The OECD gender, institutions and development data base // Journal of Human Development. – 2008. – T. 9. – №. 1. – P. 65-86.

УДК 347.67

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚОЛДАНЫСЫНДАҒЫ ӨСИЕТ БОЙЫНША НОРМАЛАРДЫ ШЕТ МЕМЛЕКЕТТЕРДЕГІ ӨСИЕТ БОЙЫНША НОРМАЛАРМЕН САЛЫСТЫРМАЛЫ ТАЛДАУ

Ұлбала Ерзатқызы Кудиярова

«M.S. Narikbaev atyndaғы KAZGUU Universiteti» АҚ, жеке құқық
департаментінің доценті, з.ғ.к., Қазақстан Республикасы,
Нұр-Сұлтан қ., e-mail: y_kudiyarova@kazguu.kz

Түйін сөздер: өсиет; ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиеттері; біржақты мәміле; өсиетке қатысты бірнеше тұлғалардың ерік білдіруі; өзара өсиет; өсиеттік бас тарту; ортақ өсиет.

Аннотация. Бұл мақалада шет мемлекеттің, нақты Германия, Англия, Америка Құрама Штаттары, Эстония, Израиль елдерінің мұрагерліктің өсиет бойынша ережелерінде екі жақты мәміле бойынша да өсиет қалдыра алатыны қарастырылған. Олар бірнеше терминдермен аталады. Атап айтқанда: «Бірлесіп жазатын өсиет» терминімен қатар «ортақ өсиет», «өзара өсиет», «қарама-қарсы өсиет» терминдері қолданылады. Және олардың құқықтық табиғатымен, тәртібі мен ережелері, өзгертілулері мен тоқталу тәртіптері зерттелінген. Және бұл мақалада өсиетті бірлесіп жазатын ерлі-зайыптылар өзара келісе отырып, осы өсиеттің бірнеше салдарын анықтауға құқылы екені және олардың салдары мақалада қарастырылған. Германия елінде өсиет жазудың әсіресе ерлі-зайыптылардың ортақ жазатын өсиет түрі көп кездесетіні туралы да атап көрсетілген. Мақалада, сонымен қатар Англия мен Америка Құрама Штаттарында ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиетімен қатар, және өзге де тұлғалардың арасында өзара жазылатын өсиетте қарастырылатыны баяндалады. Яғни, ерлі-зайыптылардан басқа да бірнеше тұлғалар өздеріне бірнеше міндеттемелерді ала отырып өзара өсиет қалдыра алатыны қарастырылған. Бұған қоса, ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиетінің тоқтатылуының екі тәсілі қарастырылған, бірі – ерлі-зайыптыларының бірінің қайтыс болғанға дейін некелерін бұзуы болса, екіншісі – ерлі-зайыптылардың бірінің өсиетін орындауы болып табылады. Және мақалада өзара тәуелді бірлескен өсиет жайлы да сөз қозғалған, мұнда өсиет қалдырушылардың өкімдері өзара, яғни ерлі-зайыптылардың біреуінің өкімінің жарамдылығы екіншісінің өкімінің жарамдылығында болады.

Сонымен қатар, осы құқықтық қатынасқа қатысты бірнеше ғалымдардың зерттеулері келтірілген. Және автор осы зерттеулерге қатысты өз пікірін білдірген. Яғни, автор бұл мақалада тұлғалардың тірі кезінде өсиеттің бірнеше түрімен өзіне тиесілі мүлікті өз ықтиярымен билік жасау өкімі туралы қарастырған. Жалпы ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеті, жеке тұлғаның өзіне тиесілі мүлікке өкім жасаудың, яғни біржақты мәміле - өсиеттің және неке шартының орнын баспайтын, бірақ белгілі бір мағынада екі құжаттың қызметтерін біріктіретінін және кеңейтетінін қарастырады.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НОРМ О ЗАВЕЩАНИИ С НОРМАМИ О ЗАВЕЩАНИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Кудиярова Улбала Ерзатовна

Доцент департамента частного права АО «Университет
КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева», к.ю.н., г. Нур-Султан,
Республика Казахстан; e-mail: y_kudiyarova@kazguu.kz

Ключевые слова: завещание; совместное письменное завещание супругов; односторонняя сделка; воля нескольких лиц относительно завещания; взаимное завещание; отказ от завещания; общее завещание.

Аннотация. В данной статье исследованы нормы наследственного права относительно совместного завещания, регламентированные законодательствами зарубежных государств, в частности, Германии, Англии, США, Эстония, Израиль. При этом используется несколько терминов, в частности, такие термины, как «совместное завещание», «общее завещание», «взаимное завещание» и «встречное завещание», имеющие дополнительный характер. Изучены их юридическая природа, порядок и правила изменения, процедуры приостановки. В данной статье рассмотрены вопросы взаимного согласования супругами своей воли в завещании и его правовые последствия. Также автором было отмечено, что в Германии существуют различные виды общих завещаний супругов. Кроме того, отмечается, что в Англии и США, наряду с совместными завещаниями супругов, существуют завещания и между иными лицами. При этом предусматривается, что несколько лиц, помимо супругов, могут составлять взаимное завещание, принимая на себя несколько обязательств.

В работе рассмотрены способы отмены совместного завещания супругов: в одном случае - при расторжении брачного контракта до смерти супруга, в другом при осуществлении воли взаимного завещания одного из супругов. В научной статье автором рассматривается взаимозависимость совместного завещания, при которой воли завещателей являются взаимными, то есть действительность воли одного из супругов является выражением воли законности другого.

В статье приведены научные взгляды отдельных ученых, изучавших данные правоотношения. Автором проанализированы подходы указанных исследователей, им обсуждается право отдельных лиц добровольно распоряжаться своим имуществом в различных формах завещания. Общая воля супругов в завещании заключается в том, что лицо распоряжается своей собственностью посредством одностороннего соглашения, которое объединяет и расширяет функции завещания и брачного договора, но не заменяет эти два документа.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE OPERATING RULE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN ON WILL WITH THE NORMS OF WILL IN FOREIGN STATES

Kudiyarova Ulbala Erzatovna

Associate Professor of the Department Of Private Law of KAZGUU
University named after M.S. Narikbaev, Candidate of Laws, Nur-Sultan,
Republic of Kazakhstan; e-mail: y_kudiyarova@kazguu.kz

Keywords: testament; joint written testament of spouses; unilateral transaction; will of several persons regarding the testament; mutual testament; cancellation of the testament; general testament.

Abstract. This article examines the norms of inheritance law regarding joint wills, regulated by the laws of foreign countries, in particular, Germany, England, USA, Estonia, Israel. They are called several terms. In particular: the terms “joint will”, “common will”, “mutual will” and “opposite will” are used in addition to the term. And their legal nature, order and rules, changes and suspension

procedures have been studied. And in this article, spouses who are co-authors will have the right to mutually agree on some of the consequences of this will and their consequences. It was also noted that in Germany there are many types of wills, especially from spouses. In a jointly created pair; and mutual will between others. In other words, it is stipulated that several persons, in addition to the spouse, can enter into a mutual will, assuming several obligations. In addition, there are two ways to suspend cohabitation of a married couple: one is the termination of the marriage contract until the death of the spouse, and the other is the execution of the team of the other couple. The article also examines the interdependent joint will in which the testator's commandments are mutual, that is, the validity of the order of one of the spouses is the legality of the other.

There are also several scholars who have explored these legal relationships. The author also presented his opinion on these studies. That is, the author discusses in this article the right of individuals to voluntarily dispose of their property in various forms of will. The joint will of the spouse in co-authorship is that a person disposes of his property, that is, a unilateral agreement that combines and extends the functions of two documents that do not replace a will and a prenuptial agreement.

Мұрагерлік мүліктік қатынастарды құқықтық реттеу конституциялық, азаматтық-құқықтық және өзге де нормативтік актілер нормасы бойынша жеке тұлға тірі кезінде өзінің мұра қалдыру мүмкіндігін және азаматтың қайтыс болған жағдайда өзіне тиесілі мүлкін өз ықтиярымен билік ету бойынша өсиет етуі, не болмаса заңды мұрагерлік бойынша мұрагерліктің жүзеге асуы, сонымен қатар осы мәселелер бойынша өзге де тұлғалардың мүлікке қол сұғуынан құқықтық қорғау тәсілдері бекітілген. Қазақстан Республикасы Конституциясының 26 бабына сәйкес: «1. Қазақстан Республикасының азаматтары заңды түрде алған қандай да болсын мүлкін жеке меншігінде ұстай алады.

2. Меншік, оның ішінде мұрагерлік құқығына заңмен кепілдік беріледі», - деп көрсетіліп, бекітілген¹. Қазақстан Республикасы Конституциясының 26-баптың конституциялық ережелері Қазақстанның тиісті заңнамасында, атап айтқанда – Қазақстан Республикасының азаматтық кодексте, Мемлекеттік мүлік туралы Қазақстан Республикасының Заңында, Жер кодексінде, Бәсекелестік туралы Қазақстан Республикасының Заңында және т.б. егжей-тегжейлі түсіндіріледі, реттеледі және айқындалады [1, 226 б.].

Қазақстан Республикасының азаматтық кодексінің 1046 бабында «Өсиет» ұғымына анықтама берген², яғни Азаматтың ол қайтыс болған жағдайда өзіне тиесілі мүлікке билік ету жөнінде өз ықтиярын білдіруі өсиет болып танылады.

Сонымен қатар, Мұрагерлік туралы заңнаманы біркелкі қолдану мақсатында Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының қаулысында³ мұрагерлік туралы заңнаманы біркелкі

қолдану мақсатында ережелерде қамтылған. Қазақстан Республикасында өсиетті міндетті түрде толық әрекет қабілеттілігі бар азамат, жазбаша нысанда нотариалды куәландырады. Өсиет бұл біржақты мәміле. Яғни толық әрекет қабілеттілікке ие тұлға өзіне тиесілі мүлікке өз еркімен ықтиярын білдіру болып табылады.

Шет мемлекеттерде мұрагерлік құқықтың өсиет бойынша негізі қалай жүзеге асатынын қарастырайық. М.Ю. Барщевскийдің айтуынша өсиет - бұл мәміле, яғни бір тұлға оны жүзеге асырады, тек осы тұлғаның ерік білдіруі және жеке өзінің жүзеге асыруы болып табылады [2].

К.Б. Ярошенконың зерттеуінше, өсиет қалдырушы тарап ретінде бірнеше тұлғалардың болуы жалпы өсиеттің біржақты мәміле ретінде танылуына сәйкес келмейді, дейді, себебі өсиет қалдырушыны тірі кезінде өзіне тиесілі мүлікке билік етуі мен мүліктің тағдырына қатысты билікті өзгету мүмкіндіктерін шектейді деп қорытындылайды [3].

Шет мемлекеттерде ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеті және өзара өсиет түрлері қарастырылады екен. М.И. Амиров «Ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиет институты» мақаласында бірнеше мемлекеттердің, соның ішінде өсиетке қатысты Германия Азаматтық Жинағында өсиетті жазудың жекелеген екі ұғымның бар екенін қарастырған, олар: өсиет және бірлесіп жазатын өсиет [4]. Және осы өсиеттің екі түрінің бірін, яғни тұлғалар тірі кезінде өзіне тиесілі мүлікке өкім ету 57% ерлі-зайыптылар бірлесіп жазатын өсиет жүзеге асады екен. Бұл деген сөз, өсиет жазамын деп келген тұлғаларды жартысынан көп бөлігі жай өсиетке қарағанда, яғни бір-

¹ Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыздареспубликалық референдум қабылдан- ды // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

² Қазақстан Республикасының Азаматтық Кодексі 1999 жылғы 1 шілдедегі № 409 // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K990000409>

³ «Соттардың мұрагерлік туралы заңнаманы қолдануының кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2009 жылғы 29 маусымдағы № 5 Нормативтік қаулысы. // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P09000005S>

жақты мәмілеге қарағанда, екіжақты мәміле бойынша, ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеті екен. Дегенменде, бірлесіп жазатын өсиеттің жарамсыз деп танылуының нақты тәсілдері қарастырылмаған. Германия Азаматтық Жинағында бірлесіп жазатын өсиеттің екі түрі қарастырылған екен. Олар: өзара байланысты және өзара байланысты емес. Өзара байланыстылықпен бірлесіп жазылатын өсиетте ерлі-зайыптылар бір-бірінің өздеріне тиесілі мүлікке өкім жасамайды, және сәйкесінше, өсиеттің өзара байланысты түрінде ерлі-зайыптының бірінің жазған өсиетінің жарамсыздығы мен өсиетті өзгертуі, келесі бірінің өкімінің жарамсыздығына әкеп соғады.

Ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиетінің тоқтатылуының екі тәсілі қарастырылған, бірі – ерлі-зайыптыларының бірінің қайтыс болғанға дейін некелерін бұзуы болса, екіншісі - ерлі-зайыптылардың бірінің өсиетін орындауы болып табылады.

Бұдан басқа, Д.Ю. Степановтың айтуынша, бірлескен өсиет, жеке тұлғаның өзі жеке өзіне тиесілі мүлікке өкім жасаудың және неке шартының орнын баспайды, бірақ белгілі бір мағынада екі құжаттың қызметтерін біріктіреді және кеңейтеді [5]. Шын мәнінде, осыған байланысты сұрақтар көп. Егер ерлі-зайыптылар неке шартын жасасқан жағдайда және онда кейбір мүліктердің тағдыры шешілсе, және 20 жылдан кейін осы мүлікке қатысты мүлдем басқа бірлесіп жазған өсиет бойынша өкім қалдырса, қалай жүзеге асады, сонымен қатар бірінші мүлік ерлі-зайыптылардың әрқайсысының меншігі болып, кейіннен ортақ бірлескен меншік бойынша даулай алатын мүлік болса, бірақ ерлі-зайыптылар осы мүлікті әрқайсысының меншігі ретінде өкім қалдырып билік етсе қалай болмақ?!

Англия мен Америка Құрама Штаттарында ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазған өсиетімен қатар, және өзге де тұлғалардың арасында өзара жазылатын өсиетте қарастырылады екен. Онда бірнеше тұлғалар өздеріне бірнеше міндеттемелерді алады. Англияда матростар (не теңізшілер) 14 жастан бастап өсиет қалдыруға құқығы бар ереже сақталған [6]. Біздің Отандық заңнамаға сәйкес, толық әрекет қабілеттілі бар есі дұрыс азамат, яғни 18 жастан бастап өсиет қалдыруға құқығы бар.

П. Крашенинников мұрагерлікке қатысты мақаласында өсиетті бірлесіп жазатын ерлі-зайыптылар өзара келісе отырып, келесі салдарды анықтауға құқылы екенін айтады:

- ерлі-зайыптылардың ортақ мүлкін, сондай-ақ олардың әрқайсысының меншігін кез-келген тұлғаға мұраға қалдыра алады;

- мұрагерлердің тиісті мұралық массасына сәйкес үлесін кез келген жолмен нақтылау;

- егер мұраға қалдырылатын мүлік анықталып ол үшінші тұлғалардың құқықта-

рын бұзбаса, ерлі-зайыптылардың әрқайсысының мүлкіне кіретін мүлікті анықтау;

- ерлі-зайыптылар себептерін түсіндірместен, заң бойынша мұрагерлердің бірін, бірнеше немесе барлығын мұрадан айыруға құқылы;

- ерлі-зайыптылардың бірлескен өсиетіне басқа да заңға қайшы емес өсиет бойынша өкімдерді енгізеді [7]. Сонда ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиет кезінде сақталатын негізгі ережелер мен тәртібін жіктеп қарастырған.

Сонымен қатар, П. Крашенинников «Бірлесіп жазатын өсиет» терминімен қатар «ортақ өсиет», «өзара өсиет», «қарама-қарсы өсиет» терминдері қолданылады. Мұндай өсиеттің біліктілік белгілері - өсиет қалдырушылардың өсиет өкімдерінің өзарасипатқа ие, мұрагерлер ретінде өсиет қалдырушылар ғана емес, сонымен қатар үшінші тұлғалардың, мұра қалдырушылардың өсиет өкімдеріне өзара тәуелділігін айтқан [7]. Шын мәнінде, біздің ойымызша да бұл ерлі-зайыптылардың бірлесе отырып, ортақ шешімге келіп өздеріне тиесілі мүлікке өз еріктерімен өкім жасауы болып табылады.

Бірлесіп жазатын өсиеттің құқықтық табиғатын және олардың түрлерін анықтау үшін ерлі-зайыптыларының келісіміне байланысты бірлесіп жазатын өсиеттерінде неміс классификациясын ескерген жөн:

бір уақытта бірлесіп жазатын өсиет, мазмұны бойынша өсиет қалдырушылар өзара келіспей өздеріне тиесілі мүлікке өкім жасауы;

өзара бірлесіп жазылатын өсиет, өзара сипатқа ие өкім (яғни бір-бірінің пайдасына жасалған), бірақ ерлі-зайыптылардың әрқайсысы еркін өзгерте алатын өзара бірлескен өсиет;

өзара тәуелді бірлескен өсиет, мұнда өкімдері өзара, ал ерлі-зайыптылардың біреуінің өкімінің жарамдылығы екіншісінің өкімінің жарамдылығында болады.

Ерлі-зайыптылардың өзара тәуелді бірлескен өсиеті тек Германияда ғана емес, сонымен қатар басқа елдерде, мысалы, Эстония, Израильде де белгілі және өзара өсиеттен өзгешелігі, егер олар ерлі-зайыптылар бір-бірінің пайдасына өзара өсиет жасаған болса немесе артында қалған тірі ерлі-зайыптылардың біріне мұрасы өтетін басқа адамды анықтаса, өкім басқа жұбайдың өкімінсіз жасалмауы керек екен.

Бірлесіп жазатын өсиетті тек ерлі-зайыптылардың (некені тіркеген адамдар) ғана жазуға құқылы болғандықтан, онда олардың арасында некелік қатынастардың бұзылуынан автоматты түрде бірлесіп жазатын өсиеттің күші тоқтатылады.

Германияда ерлі-зайыптылардың бірлесіп

жазатын өсиетінде өсиеттік бас тартуда қарастырылуы мүмкін. Егер ерлі-зайыптылар қайтыс болған ері не жұбайының артында тірі қалған ерлі-зайыптылардың бірі қайтыс болғаннан орындалатын, кейін өздерінің ортақ өсиет бойынша өсиет қалдырған болса, онда бұл басқа жолмен дәлелденбесе, өсиеттік бас тартылушығатірі қалған жұбайы қайтыс болғаннан кейін ғана жүктелетін болады деп болжануы керек.

Америка Құрама Штаттары мен Англияда бірлескен өсиеттерді ерлі-зайыптылар ғана емес, сонымен бірге кез-келген адамдар, мысалы, бизнес серіктестер де жасай алады. Заңнама бойынша және олардың түрлеріде қарастырылған - өзара (қарама-қарсы) өсиет. Мұндай өсиеттер кез келген уақытта өсиет қалдырушылардың бірінің өтініші бойынша жойылуы мүмкін, бірақ егер олардың кем дегенде біреуі қайтыс болса, екіншісі үшінші тараптардың пайдасына өсиет өкімін орындауға міндетті, егер ол өз пайдасына жасалған өкімді пайдаланған жағдайда. Бұл жағдайда тараптар келісе отырып, екіжақты мәміле арқылы өздеріне тиесілі мүлікті бір-біріне өзара міндеттеме жүктей отырып қалдыруы қарастырылған.

Сонымен, бірнеше мемлекеттердің өсиет бойынша ережелерін қарастырғанда, біздің отандық заңнамада қарастырылмаған бірлескен өсиет не ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеті, өзара өсиет, ортақ өсиет, бір-бірінің пайдасына жасалатын өсиет, өзара өсиет ережелеріне қысқаша сипаттама жасадық. Дегенменде бұл ережелердің өзіндік тиімді жақтарымен қатар, шет мемлекеттерде қолданыста болса да, көптеген әлі де зерттелмеген тұстары бар екенін білдік және осыған қатысты көптеген сұрақтар бар. Атап айтқан-

да, ерлі-зайыптылар тірі кезінде бірлесіп жазған өсиет бойынша мүмкін болатын мұрагер, соттың шешімімен лайықсыз мұрагер болып табылса, бірақ өсиет қалдырушылар тірі кезінде оны кешіргені туралы, егер өсиетте ол туралы жазылмаса дәлелдеу қиын?! Мұрадағы міндетті үлеске құқығы бар мұрагерлердің құқықтары өсиет жазу барысында ескеріледі ме, ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиетінде олар мұрагерлерге талап қоя алады ма? Ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеттерін құпия өсиет арқылы жүзеге асыра алады ма және т.б. Қолданыстағы Отандық заңнамаға сәйкес өсиет бойынша ережелерді шет мемлекеттердің өсиет бойынша ережелерімен салыстырмалы түрде қарастыратын болсақ, онда, біздің заңнама бойынша өсиет бұл біржақты мәміле. Мұрагерлік құқықтық қатынастардың өсиет институтын жетілдіру мақсатында ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиетін Отандық заңнамаға енгізсек, қаншалықты жеке өзі жазатын жеке тұлғаның өзіне тиесілі мүлікке қатысты өкім жасау құқығы шектеледі. Біздің ойымызша, егерде некеде тұрған ерлі-зайыптылар ортақ бірлескен меншігіне қатысты не ерлі-зайыптылардың әрқайсысының меншігіндегі мүлікке қатысты ортақ өкім жасаса, өздеріне тиесілі мүлікке қатысты билік ету өкімі шектелмейді. Және шет мемлекеттерде қарастырылатын бірлесіп жазатын өсиет, яғни ерлі-зайыптылардың бірлесіп жазатын өсиеті, жеке тұлғаның өзіне тиесілі мүлікке өкім жасаудың, яғни ол біржақты мәміле - өсиеттің және неке шартының орнын баспайтын, бірақ белгілі бір мағынада екі құжаттың қызметтерін біріктіретінін және кеңейтетінін құжат ретінде кең мағынада түсінуге болады.

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Қазақстан Республикасы Конституциясы. Ғылыми-практикалық түсіндірме. – Астана, 2018. – 664 б.
2. Барцевский М.Ю. Наследственное право. М., 2006. С. 56.
3. Комментарий к части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации / Под ред. А.Л. Маковского, Е.А. Суханова. М.: Юрист, 2002. С. 80.
4. Амиров М.И. Институт совместного завещания супругов // <http://отрасли-права.рф/article/16333>
5. Степанов Д.Ю. Совместное завещание – удобная, но «сырая» новинка от чиновников <https://la-advokat.ru/blog/zakon-o-sovmestnom-zaveshchani/>
6. Краткий курс по наследственному праву [https://books.google.kz/books?id=nPeuDQAAQBAJ&pg=PA94&dq=совместное + завещание + супругов + в + АНГЛИИ &hl=ru &s=X &ved=0ahUKEwi9lIKchKLnAhWKxcQBHYUqAIEQ6AEIJzAA#v=onepage&q=-совместное%20завещание%20супругов%20в%20АНГЛИИ&f=false](https://books.google.kz/books?id=nPeuDQAAQBAJ&pg=PA94&dq=совместное+завещание+супругов+в+АНГЛИИ&hl=ru&s=X&ved=0ahUKEwi9lIKchKLnAhWKxcQBHYUqAIEQ6AEIJzAA#v=onepage&q=-совместное%20завещание%20супругов%20в%20АНГЛИИ&f=false)
7. Наследство по-новому: Павел Крашенинников представил новую книгу // <https://pravo.ru/story/211934/>

REFERENCES

1. Қазақстан Республикасы Конституциясы. Fylymi-praktikalyq tysindirme. – Astana, 2018. – 664 b.
2. Barshhevskij M.Ju. Nasledstvennoe pravo. M., 2006. S. 56.
3. Kommentarij k chasti tret'ej Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii / Pod red. A.L. Makovskogo, E.A. Suhanova. M.: Jurist, 2002. S. 80.
4. Amirov M.I. Institut sovmestnogo zaveschhanija suprugov // <http://otrasli-prava.rf/article/16333>
5. Stepanov D.Ju. Sovmestnoe zaveschhanie – udobnaja, no «syraja» novinka ot chinovnikov <https://la-advokat.ru/blog/zakon-o-sovmestnom-zaveschhanii/>
6. Kratkijkursponasledstvennomupravu <https://books.google.kz/books?id=nPeuDQAAQBAJ&pg=PA94&dq=sovmestnoe+zaveschhanie+suprugov+v+ANGLIJ&hl=ru&s=X&ved=0ahUKEwi9IIKchKLnAhWKxcQBHYUqAIEQ6AEIJzAA#v=onepage&q=sovmestnoe%20zaveschhanie%20suprugov%20v%20ANGLIJ&f=false>
7. Nasledstvopo-novomu: Pavel Krashenninnikov predstavil novuju knigu // <https://pravo.ru/story/211934/>

УДК 34:001.83(100)

СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Тайторина Бинур Адамовна

Профессор кафедры Медицинского права Казахского национального
медицинского университета имени С.Д.Асфендиярова, доктор юридических наук,
Республика Казахстан, г.Алматы; e-mail: binur.a@mail.ru

Богатырева Лидия Башировна

Заведующая кафедрой Медицинского права Казахского национального
медицинского университета имени С.Д.Асфендиярова, магистр юридических наук,
Республика Казахстан, г.Алматы; e-mail: bogatyreva.l@kazntu.kz

Байсалова Гульзира Тургеновна

Профессор Евразийской юридической академии имени Д.А.Кунаева,
кандидат юридических наук, Республика Казахстан,
г.Алматы; e-mail: gulzira_06041967@mail.ru

Ключевые слова: медицина; здравоохранение; право; правовое регулирование; система; аналитика; информационные технологии; модернизация.

Аннотация. В статье исследуется проблематика организации систем здравоохранения в Республике Казахстан и зарубежных странах. На основе общих и специальных научных методов рассмотрены мировые модели организации здравоохранения: социально-страховая, государственная (национальная) и частная (рыночная). В современный период исследуемые модели здравоохранения используются в странах мира в различных модификациях в зависимости от исторических особенностей и специфики реформирования. В исследовании приведены наиболее эффективные образцы правового регулирования общественных отношений в сфере здравоохранения, дана характеристика положительных и отрицательных сторон каждой модели. Отмечено, что важнейшим фактором эффективной реализации законодательных норм является соответствующий уровень финансирования.

Рассмотрение мирового опыта организации здравоохранения позволило обобщить анализ практики казахстанской модели здравоохранения, претерпевшей за время своего существования всевозможные реформы. За годы независимости Республики Казахстан система здравоохранения модифицировалась в ипостаси трех моделей: бюджетной, бюджетно-страховой, программно-бюджетной с элементами платной медицины на всех этапах реконструкции.

В результате исследования проблемы сделаны выводы о необходимости совершенствования правового регулирования в сфере здравоохранения Республики Казахстан, приведения законодательства в соответствие с международными стандартами, имплементации апробированного опыта зарубежных стран в практику правовой регламентации системы казахстанского здравоохранения.

ДЕНСАУЛЫҚ САҚТАУДЫ ҰЙЫМДАСТЫРУДЫҢ ЗАМАНАУИ МОДЕЛЬДЕРІ: ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Бинур Адамовна Тайторина

Асфендияров атындағы Қазақ ұлттық медициналық университетінің
медициналық құқық кафедрасының профессоры, заң ғылымдарының докторы,
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.; e-mail: binur.a@mail.ru

Лидия Башировна Богатырева

Асфендияров атындағы Қазақ ұлттық медициналық университетінің
медициналық құқық кафедрасының меңгерушісі, заң магистрі,
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.; e-mail: bogatyreva.l@kazntmu.kz

Гульзира Тургеновна Байсалова

Д.А. Қонаев атындағы Еуразия заң академиясының профессоры,
заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы,
Алматы қ.; e-mail: gulzira_06041967@mail.ru

Түйін сөздер: медицина; денсаулық сақтау; заң, құқықтық реттеу; жүйе; аналитика; ақпараттық технологиялар; модернизация.

Аннотация. Мақалада Қазақстан Республикасында және шет елдерде Денсаулық сақтау жүйесін ұйымдастыру мәселелері зерттеледі. Жалпы және арнайы ғылыми әдістер негізінде денсаулық сақтау ұйымдарының әлемдік модельдері қарастырылған: әлеуметтік-сақтандыру, мемлекеттік (ұлттық) және жеке (нарықтық). Қазіргі кезеңде зерттелетін Денсаулық сақтау үлгілері әлем елдерінде реформалаудың тарихи ерекшеліктері мен ерекшелігіне байланысты әртүрлі модификацияларда пайдаланылады. Зерттеуде Денсаулық сақтау саласындағы қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудің ең тиімді үлгілері келтірілген, әрбір үлгінің оң және теріс жақтарына сипаттама берілген. Заңнамалық нормаларды тиімді іске асырудың маңызды факторы қаржыландырудың тиісті деңгейі болып табылатыны атап өтілген.

Денсаулық сақтауды ұйымдастырудың әлемдік тәжірибесін қарау өзінің жұмыс істеген уақытында барлық мүмкін болатын реформаларға ұшыраған денсаулық сақтаудың қазақстандық моделінің тәжірибесін талдауды объективтеуге мүмкіндік берді. Қазақстан Республикасының Тәуелсіздік жылдарында денсаулық сақтау жүйесі қайта жаңартудың барлық кезеңдерінде ақылы медицина элементтері бар үш үлгілердің: бюджеттік, бюджеттік-сақтандыру, бағдарламалық-бюджеттік ипостасиде модификацияланды. Бұл мәселені зерттеу нәтижесінде Қазақстан Республикасының Денсаулық сақтау саласындағы құқықтық реттеуді жетілдіру, заңнаманы халықаралық стандарттарға сәйкес келтіру, шет елдердің сынақтан өткен тәжірибесін қазақстандық денсаулық сақтау жүйесін құқықтық регламенттеу тәжірибесіне имплементациялау қажеттігі туралы қорытындылар жасалды.

MODERN MODELS OF HEALTH CARE ORGANIZATION: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Taitorina B.A.

Professor of the Department of Medical Law of the Kazakh National
Medical University named after S.D. Asfendiyarov, Doctor of Law,
Republic of Kazakhstan, Almaty, e-mail: binur.a@mail.ru

Bogatyreva L.B.

Head of the Department of Medical Law of the Kazakh National Medical
University named after S.D. Asfendiyarov, Master of Laws,
Republic of Kazakhstan, Almaty, e-mail: bogatyreva.l@kazntmu.kz

Baisalova G.T.

Professor of D.A. Kunaev Eurasian Law Academy,
Candidate of juridical sciences, Republic of Kazakhstan,
Almaty, e-mail: gulzira_06041967@mail.ru

Keywords: medicine, healthcare; law; legal regulation; system; analytics; information technology; modernization.

Abstract. The article examines the problems of the organization of health systems in the Republic of Kazakhstan and foreign countries. Based on general and special scientific methods, the world models of healthcare organization are considered: social insurance, state (national) and private (market). In

the modern period, the studied healthcare models are used in various countries in the world, depending on the historical features and specifics of the reform. The study provides the most effective examples of the legal regulation of public relations in the healthcare sector; and describes the positive and negative aspects of each model. It is noted that the most important factor in the effective implementation of legislative norms is the appropriate level of funding.

Consideration of the world experience in the organization of health care made it possible to objectify the analysis of the practice of the Kazakhstani model of health care, which underwent various reforms during its existence. Over the years of independence of the Republic of Kazakhstan, the health care system has been modified in the form of three models: budget, budget-insurance, program-budget with elements of paid medicine at all stages of reconstruction.

As a result of the study of the problem, conclusions were drawn about the need to improve legal regulation in the healthcare sector of the Republic of Kazakhstan, bring legislation into line with international standards, implement the proven experience of foreign countries in the practice of legal regulation of the Kazakhstan health care system.

Введение

Целью данной статьи является детальное изучение современных моделей организации системы здравоохранения в странах мира, проведение объективного анализа организации системы здравоохранения Республики Казахстан и зарубежных стран. В парадигме исследования - текущие проблемы общественного здравоохранения в Казахстане и пути их решения, приоритеты для наращивания потенциала общественного здравоохранения, которые в настоящее время разрабатываются и реализуются в Казахстане для укрепления здоровья населения в стране.

Как показывает прогрессивный опыт зарубежных государств, аналитика все больше вплетается в систему здравоохранения и фундаментально определяет будущее медицины. Благодаря таким возможностям как способность повысить эффективность здравоохранения при одновременном повышении качества медицинской помощи, снижении затрат и достижения многих других целей понимание и применение аналитики имеет определяющее значение для повышения эффективности систем здравоохранения будущего. Как правило, в тех государствах, где инструментарий аналитики игнорируется, либо применяется непрофессионально, реформы обречены на провал.

В ходе исследования изучены и проанализированы научные источники, нормативные правовые акты и статистические данные в сфере здравоохранения Республики Казахстан и зарубежных стран.

Мировые модели организации здравоохранения

Охрана здоровья граждан для современного государства является одним из важнейших приоритетов. Развитие национальных систем здравоохранения показывает, что про-

блемам здравоохранения придается подлинная политическая значимость, если государственные правовые и финансовые реформы направлены на улучшение ситуации с охраной здоровья граждан. В соответствии с условиями Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) государства мира выполняют принятые обязательства совершенствовать внутригосударственное законодательство с тем, чтобы финансирование системы здравоохранения обеспечивало всеобщий охват услугами здравоохранения»¹.

В зависимости от способов финансирования, форм и методов контроля объема и качества медицинской помощи, механизмов стимулирования поставщиков и потребителей медицинских услуг выделяют следующие основные модели системы здравоохранения: Бисмарка (немецкую); Бевериджа (английскую); Семашко (советскую) и частную (рыночную). Модель Бисмарка в своей основе представлена инструментарием страхования, Бевериджа – государственным финансированием, Семашко – модификацией государственной системы, частная (рыночная) – характеризуется предоставлением медицинской помощи преимущественно на платной основе, за счет самого потребителя медицинских услуг и средств системы добровольного медицинского страхования, отсутствием единой системы государственного медицинского страхования [1, с.92].

Возникшая в Германии в 1811 году модель Бисмарка представляла собой комплекс законов о страховании, регулирующих вопросы страхования рабочих по случаю болезни, от несчастных случаев, по инвалидности и старости. Главный посыл для создания законодательства о здравоохранении был основан на принципе: здоровье - капитал, увеличивающий эффективность общественного труда. Специфика подхода заключалась в определе-

¹ Доклад о состоянии здравоохранения в мире. Финансирование систем здравоохранения. Путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Всемирная организация здравоохранения, 2010 г. -<https://www.un.org/ru/development/surveys/docs/whr2010.pdf>

нии случайного потенциального спроса как основы медицинской услуги, в данном случае спрос на услугу связан с риском потери здоровья и трудоспособности на производстве.

Современная Германия в мировом рейтинге – образец предоставления высококачественной, высокотехнологичной медицинской помощи. Кодекс социального обеспечения Германии адекватно регулирует отношения, связанные с требованиями к качеству оказания медицинских услуг. Важнейшим фактором эффективной реализации законодательных норм является соответствующий уровень финансирования – уровень расходов на немецкую систему здравоохранения характеризуется как один из наиболее высоких в мире уровней расходов на систему здравоохранения [2, с.27].

Современная модель системы регулируемого страхования здоровья представлена в разных странах модификациями, включающими элементы государственной и рыночной систем здравоохранения. Данная модель основана на принципах смешанной экономики (рынок медицинских услуг - эффективная система государственного регулирования и социальных гарантий - доступность медицины для всех слоев населения). Факторы, обеспечивающие эффективность модели: наличие обязательного медицинского страхования всех граждан государства; частичное участие государства в финансировании страховых фондов; гарантирующая роль государства в удовлетворении потребностей населения вне зависимости от уровня доходов; рынок медицинских услуг обеспечивает потребности потребителей сверх гарантированного уровня на основе свободы выбора и суверенитета потребителей; многообразие источников финансирования (участие страховых компаний, отчисления потребителей от доходов, бюджетное финансирование); надежность финансовой базы социально-страховой медицины.

Наряду с положительными характеристиками существуют определенные проблемы: централизация системы здравоохранения осложняет процесс увеличения объема финансирования отрасли; недостаточно эффективно развита система стимулирования медицинских организаций по повышению их эффективности; не учитывается выбор пациентом врача и медицинского учреждения; имеют место очереди в государственных медицинских учреждениях, поэтому население предпочитает обращаться в частные конторы услуг; выбор пациентом условий госпитализации не учитывается в полной мере [3]. Эффективными являются модели социально-страховой медицины ФРГ, Франции, Нидерландов, Австрии, Бельгии, Швейцарии, Канады и Японии.

Модель Бевериджа (национальная) имеет глубокие исторические корни: внедрена и развивается с 1942 года, когда был опубликован доклад лорда Бевериджа, содержащий в парадигме социальной реконструкции и вопросы формирования национальной системы здравоохранения в Великобритании. Государство принимает на себя бремя основного поставщика медицинских услуг, финансирование системы здравоохранения осуществляется за счет средств государственного бюджета (за счет общего налогообложения). Основные черты национальной модели организации здравоохранения: доступность медицины и равенство в получении медицинской помощи всех граждан; парламентский контроль за формированием, распределением и использованием государственного бюджета полностью охватывает сферу здравоохранения; государственное управление осуществляют исполнительные органы (правительство). В современный период государственные системы здравоохранения развиваются в Великобритании, Дании, Греции, Испании, Италии, Португалии, Канаде. Финансовую основу системы здравоохранения Великобритании, Ирландии, Дании формируют общие бюджетные поступления. Своеобразная модель финансирования системы здравоохранения воспринята такими государствами как Италия, Швеция и Финляндия: превалирует принцип социального страхования за счет целевых взносов на трехсторонней основе, однако доминирующей все же является доля государственных субсидий. Особенностью австралийской системы здравоохранения является финансирование из общих налогов.

Тем не менее данная система несет в себе следующие проблемы: уязвимые слои населения и жители дальних регионов не имеют достаточный уровень доступности медицинских услуг; постоянный рост стоимости услуг здравоохранения; не снят с повестки дня вопрос учета интересов представителей так называемых групп высокого риска (нуждающихся в длительном стационарном обслуживании, либо не охваченных рамками социального страхования) и т.д..

Частная (рыночная) модель системы здравоохранения основана на принципе предоставления медицинской помощи на платной основе, когда бремя оплаты за медицинские услуги возлагается на самого потребителя медицинских услуг, не существует государственного медицинского страхования. Рынок медицинских услуг обеспечивает потребности только тех слоев населения, которые способны оплачивать стоимость медицинских услуг. Уязвимые слои населения, для которых цены на рынке медицинских услуг являются неподъемными, охватываются общественными

ми программами, финансируемыми государством.

Рыночная (частная) система здравоохранения является самой дорогой и самой качественной. Классическим примером частной системы здравоохранения является система США. Синтез бюджетной, страховой и преимущественно частной моделей здравоохранения представляет собой система здравоохранения Южной Кореи, причем объем частных медицинских учреждений превалирует и составляет 90%. Вместе с тем характерным для корейской системы здравоохранения является то, что расходы по оплате предоставляемых медицинских услуг возмещаются за счет средств государственной страховой программы, формируемой из взносов всех граждан страны. Немаловажным слагаемым прибыльности системы здравоохранения Южной Кореи являются колоссальные достижения в области медицинского туризма².

Организация «Врачи за государственную программу здравоохранения» выделяет в мировом сообществе государств Соединенные Штаты Америки как «единственную из промышленно развитых стран, где медицинская помощь населению не находится под управлением государства» [4]. Статистика также подтверждает вывод о высоком уровне эффективности системы здравоохранения США: американские ученые занимают лидирующие позиции в мировом рейтинге научных исследований [5], достаточно привести фактологию о том, что 18 из 25 последних лауреатов нобелевской премии в области медицины – представители этой страны³; медицина страны оснащена самым совершенным медицинским оборудованием, лекарствами и расходными материалами: на долю Америки приходится половина всех созданных за последние 20 лет новых медицинских препаратов⁴. Остается констатировать важный факт: по уровню доходов за счет профессиональной деятельности врачи США значительно превосходят своих коллег из других стран.

Вместе с тем, признавая факт высокого, самого передового в мировом масштабе уровня здравоохранения в Америке, следует как большую проблему выделить информацию о том, что около 15% американцев не имеют материальной возможности пользоваться ее услугами, и столько же застрахованы неадекватно [6, с.626]. Категорию минусов частной

модели системы здравоохранения составляют высокие цены на медицинские услуги, некачественная политика профилактических работ, предпосылки для недобросовестных способов конкуренции; неравноправный доступ различных слоев населения к возможности получения медицинских услуг и недостаточное внимание к пациентам, получающим бесплатную государственную медицинскую помощь⁵.

Все модели системы здравоохранения различаются источниками финансирования, способами контроля объема и качеством оказания медицинской помощи. Общее правило для страховой и государственной модели здравоохранения: богатые платят за бедных, здоровые – за больных, а частная модель здравоохранения подчиняется закону рынка – медицинская услуга есть товар с вытекающей отсюда необходимостью оплаты за нее потребителем. Следует иметь в виду, что ни одна из описанных моделей не существует в чистом виде.

Анализ действующих моделей здравоохранения выявил тенденцию: эффективность системы здравоохранения в развитых странах достигается благодаря таким факторам как, во-первых, отказ от централизованного государственного контроля и, во-вторых, использование рыночных механизмов – конкуренции, разделения издержек, рыночных цен и свободы выбора для потребителя [7].

Организация здравоохранения в Республике Казахстан: состояние, тенденции, проблемы

По индексу продолжительности жизни Республика Казахстан отстает от стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) почти на 8 лет, что является ярким свидетельством низкой эффективности организации системы здравоохранения [8]. Как следствие Казахстан с обретением в 1991 году независимости получил в наследство советскую модель здравоохранения, основанную на государственном регулировании и централизованном планировании. За годы государственного суверенитета система здравоохранения республики модифицировалась в ипостаси трех моделей: бюджетной, бюджетно-страховой, программно-бюджетной с элементами платной медицины на всех этапах реконструкции системы здравоохранения.

² Health expenditure and financing / Organization for Economic Cooperation and Development. - URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>.

³ Список лауреатов Нобелевской премии по физиологии или медицине. - URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE>

⁴ Pharmaceutical Research and Manufacturing of America. - URL: <http://www.nationalhealthcouncil.org/about-nhc/members/pharmaceutical-research-and-manufacturers-america>.

⁵ International profiles of health care systems 2015. - URL: <http://international.commonwealthfund.org/>

Снижение показателей общественного здоровья и здравоохранения, связанное с кризисом 90-х, недостаточное финансирование отрасли обусловило необходимость совершенствования правового регулирования и адекватного обеспечения гарантий в сфере охраны здоровья населения.

Поиск адекватной запросам общества национальной модели системы здравоохранения охватывает всю эпоху независимого Казахстана. 13 сентября 2004 году в Казахстане был дан старт Государственной программе реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010 годы, в процессе реализации которой принят Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18 сентября 2009 года № 193-IV ЗРК⁶, который объединил 12 законов, регулировавших общественные отношения в сфере здравоохранения. Период развития здравоохранения Республики Казахстан до 2010 года характеризуется попытками имплементации международных стандартов в медицинской сфере в национальное законодательство. В число важнейших вопросов вошли установление минимальных стандартов гарантированного объема бесплатной медицинской помощи (ГОБМП); снижение материнской и младенческой смертности, реформирование службы первичной медико-санитарной помощи; внедрение Единой национальной системы здравоохранения (ЕНСЗ), целью которой является создание системы здравоохранения Республики Казахстан, основанной на принципах свободного выбора пациентом врача и медицинской организации, формирования конкурентной среды и транспарентности процесса оказания медицинских услуг и т.д.[9]. В дальнейшем в процессе реализации Государственной программы здравоохранения «Саламатты Қазақстан» на 2011-2015 гг. система здравоохранения была значительно модернизирована, внедрен комплекс современных механизмов, осуществлен ряд структурных преобразований⁷. Эти направления развития здравоохранения последовательно освещены в Государственной программе «Денсаулық» на 2016-2019 годы⁸. Создание современной и эффективной системы здравоохранения провозглашено в числе основных целей Стратегии развития Казахстана до 2050 года.

В настоящее время развитие системы здравоохранения Казахстана на законодательном уровне осуществляется путем обновления законов. В 2019 году в Мажилисе Парламента Министерством здравоохранения презентован новый проект Кодекса «О здоровье народа и системе здравоохранения», а также проект закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам здравоохранения». Несмотря на неоднозначную реакцию общества на определенные «сырые» положения, в целом проект кодекса представляет собой попытку усовершенствования действующего законодательства о здравоохранении. Проект кодекса затрагивает 6 основных направлений - общественное здоровье, образование и наука, санитарно-медицинская помощь, кадровая политика, фармацевтическая деятельность и цифровое здравоохранение. Новеллы по каждому направлению кодекса затронули вопросы общественного здоровья, с акцентом на укрепление здоровья путем профилактики заболеваний. Ориентируясь на мировые стандарты, теперь граждане обязаны заботиться о своем здоровье, проходить скрининги, получать профилактические прививки. Регламентированы нормы по охране психического здоровья, профилактике суицидального поведения и зависимостей, вызванных психоактивными веществами, а также азартными играми; нормы по вовлечению родителей и педагогов в охрану здоровья воспитанников и школьников с проведением образовательных и разъяснительных мероприятий; нормы по предоставлению подросткам и молодежи конфиденциальной комплексной помощи.

В целях совершенствования образовательной деятельности предусматривается внедрение непрерывной интегрированной модели обучения и независимой оценки обучающихся и профессиональной подготовленности выпускников в соответствии с требованиями Всемирной федерации медицинского образования. Также предусматриваются нормы, направленные на совершенствование научной деятельности.

По направлению цифрового здравоохранения предполагается проведение мероприятий по обеспечению сохранности и защите

⁶ «О здоровье народа и системе здравоохранения»: Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года №193-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 26 декабря 2019 года (вводится в действие с 01.01.2020)) [Электрон.ресурс] – URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30479065

⁷ Государственная программа развития здравоохранения «Саламатты Қазақстан» на 2011-2015 гг.: утв. Указом Президента Республики Казахстан 29 ноября 2010 года, №1113 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30861087#pos=15;-27

⁸ Государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016-2019 годы: утв. Указом Президента Республики Казахстан 15 января 2016 года, №176 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34835941#pos=1;-81.

персональных медицинских данных пациентов, в том числе предусматривающие конкретизацию порядка использования персональных и деперсонифицированных данных, а также ответственность за корректность и полноту ввода данных.

В рамках международного взаимодействия в сфере здравоохранения, в ходе международной интеграции государство придерживается позиции защиты национальных интересов, полноценного участия в международных соглашениях, объединениях в сфере охраны здоровья и создания на этой основе системы двусторонних и многосторонних партнерских отношений. Сотрудничество с ВОЗ, UNAIDS, UNICEF ОЭСР является неотъемлемой частью всестороннего развития национальной системы здравоохранения и направлено на ее поддержку в соответствии с глобальными приоритетами в области охраны здоровья.

Развитие сотрудничества и взаимодействие государств - участников СНГ в области здравоохранения планируется продолжить в рамках реализации Стратегии «Здоровье населения государств - участников Содружества Независимых Государств», которая согласуется с проводимой ВОЗ политикой «Здоровье 2020». Одним из приоритетов в рамках Евразийского экономического союза является обеспечение полноценного функционирования единого рынка лекарственных средств и медицинских изделий, оказания медицинской помощи трудящимся мигрантам и членам их семей государств-членов ЕАЭС, функционирования внутренних рынков без барьеров, препятствий и ограничений, реализации согласованной политики по санитарным мерам.

Важное значение государственная политика придает совместной деятельности и взаимной поддержке в рамках ШОС, ОДКБ и других международных организаций.

Развитие отношений в области здравоохранения с государствами Центральной Азии, Южного Кавказа будет сосредоточено на активизации взаимовыгодного сотрудничества по вопросам развития медицинского и образовательного туризма, содействия расширению экспортного потенциала отечественных фармацевтических производителей, обмена информацией в области санитарно-эпидемиологического благополучия и т.д. Большое значение придается укреплению сотрудничества в области здравоохранения с Российской Федерацией, Республикой Беларусь, которое нацелено на активизацию по внедрению технологий в сферу здравоохранения, реализацию совместных научных проектов в сфере биоме-

дицины, партнерство в сфере фармации.

Ожидания: с принятием и реализацией нового Кодекса связывается повышение эффективности системы здравоохранения республики: сохранение здоровья нации, усиление солидарной ответственности граждан за свое здоровье, снижение количества суицидальных попыток и потребления табачных изделий, алкогольных напитков, повышение качества первичной медико-санитарной помощи, усиление контроля за качеством оказываемых медуслуг, повышение качества подготовки медицинских кадров, развитие медицинской науки, получение медуслуг в цифровом формате, повышение эффективности использования бюджетных средств и конкурентоспособности медучреждений.

В современном Казахстане реализуются две модели финансирования: в ПСМП – на основе подушевого норматива, а в клинко-диагностической помощи (КДП) – оплата за каждую услугу. Здравоохранение в Казахстане финансируется из нескольких источников: большая часть из государственного бюджета (общих налоговых поступлений, в том числе и социальный налог), прямых выплат населения (официальных, неофициальных) и в незначительном размере за счет средств добровольного медицинского страхования. В настоящее время Казахстан вступает в новый этап институциональных изменений – внедрение обязательного социального медицинского страхования, где приоритетом является профилактика инфекционных и неинфекционных заболеваний, а также формирование здорового образа жизни.

Переход на бюджетно-страховую модель финансирования здравоохранения в Казахстане происходит в атмосфере дискуссий среди разных общественных групп о его целесообразности, поскольку уже имеется неудачный опыт внедрения страхования в 1996 - 1998 годы. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года «Об обязательном социальном медицинском страховании» регламентирует источники финансирования: отчисления и взносы, и иные источники, не запрещенные законодательством⁹. Обоснованно утверждение о том, что «все имеющиеся проблемы системы здравоохранения Республики Казахстан, а именно устаревшая материально-техническая база, нехватка квалифицированных кадров, низкое качество медицинских услуг, а главное, низкая мотивация к улучшению качества, низкая заработная плата медработников и многое другое являются результатом одной экономической тенденции: система здравоохранения Республики Казахстан не интегри-

⁹ Закон Республики Казахстан. Об обязательном социальном медицинском страховании от 16 ноября 2015 года, №405-V ЗРК // http://online.zakon.kz/document/?doc_id=32908862.

рована в национальную экономику, остаётся дотационной» [10].

Одной из неблагоприятных тенденций в развитии казахстанской системы здравоохранения является высокий уровень частных расходов как свидетельство социальной уязвимости и незащищенности населения. В рамках стратегии ВОЗ разработан и рекомендуется инструментарий сокращения частных расходов населения: «освободить от официальных платежей некоторые группы населения, такие как малообеспеченные, беременные и дети; бесплатное предоставление медицинских услуг будущим матерям и детям; отмена регулярных платежей и взносов в медицинских учреждениях»¹⁰.

Уровень организации деятельности системы здравоохранения Республики Казахстан в современный период оценивается ниже среднего. Несмотря на определенные успехи в некоторых сферах и условную доступность медицинских услуг в республике, отставание страны от мировых достижений медицины очевидно. Медицина в республике априори недостаточно финансируется: расходы на медицину в Казахстане в три раза меньше, чем в развитых странах. Если США выделяют ежегодно на нужды здравоохранения около 18% ВВП, то Казахстан, к примеру, в 2018 году – 3,4% ВВП. Ценность системы здравоохранения в республике очевидно очень низкая. В существующей системе оплаты за медицинские услуги отсутствуют согласованные стимулы, что способствует потреблению и чрезмерному использованию ресурсов, а не общему здоровью и благополучию пациентов. Кроме того, для казахстанской системы здравоохранения характерна тенденция: существуют уникальные барьеры для конкуренции, которых нет в других отраслях и которые препятствуют инновациям. Коррупция, коммерческие страховщики, мошенничество и растраты – факторы, которые отвлекают часть средств на здравоохранение от оплаты медицинского обслуживания. Наконец, несмотря на роль информационных технологий (ИТ) в быстром росте производительности во многих других отраслях, внедрение ИТ в здравоохранении сильно отстает от других отраслей.

Современный SWOT-анализ иллюстрирует актуальные проблемы казахстанской медицины в условиях внедрения обязательного социального медицинского страхования: низкая оплата труда медицинских работников; издержки отечественной системы ПМСП в части стимулирования работников; старение населения, отсутствие государственной политики в отношении пожилых людей. Модель

ОСМС, внедряемая с 1 января 2020 года, уже требует модернизации в плане законодательного решения вопроса финансирования неработающего населения.

Закключение

В современный период система здравоохранения Республики Казахстан находится в эпицентре очередной реформы – на заключительном этапе обсуждение нового проекта Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», с принятием и реализацией которого связаны ожидания политики в сфере здравоохранения; внедряется обязательное социальное медицинское страхование. В доктринальных источниках определяется: «главная задача состоит в том, чтобы выработать такую модель здравоохранения, которая стимулировала бы повышение качества медицинского обслуживания при одновременном контроле расходов государственных средств. Этого можно добиться путем оптимизации потребления медицинских услуг, как пользователями, так и производителями, а также начать практику внедрения методов доказательной медицины» [11, с.145]. Обосновано, что «развитие здравоохранения в стране, в первую очередь, связано с эффективным государственным регулированием данной сферы, созданием необходимых условий и приведением в соответствие с международными обязательствами» [12, с.111].

Мировая практика организации здравоохранения представляет наилучшие модели, адаптация которых возможна в условиях Казахстана при правильном подходе к имплементации и реализации. Специалист по вопросам справедливости в глобальном здравоохранении Института национального и глобального медицинского права им. О'Нила при Юридическом центре Университета Джорджтаун Э.Фридман считает: «для того, чтобы программа Цели устойчивого развития стала успешной ..., нужна тщательно спланированная, всеобъемлющая и инклюзивная политика, которая напрямую займётся решением проблемы «неравномерного распределения власти, денег и ресурсов», лежащего в основе неравенства в сфере здравоохранения» [13].

Реформирование системы здравоохранения Республики Казахстан нуждается в системном подходе при использовании мирового опыта организации в данной сфере. Очевидно, что при нынешних условиях для казахстанской национальной модели здравоохранения конструктивными являются решения всех трех основных моделей, успешно апробированных зарубежными государствами.

¹⁰ Out-of-pocket payments, users fees and catastrophic expenditure // http://www.who.int/health_financing/topics/financial-protection/out-of-pocket-payments/en/.

ми. В качестве образцов возможны элементы моделей здравоохранения Германии (государственное финансирование и контроль), Южной Кореи (всеобъемлющий охват населения обязательным медицинским страхованием), США (ответственное отношение населения к здоровью). Результат реформы, ее эффективность поставлена в прямую зависимость от качества нормативно-правовой базы, регламентирующей отношения в сфере здравоохранения.

Система здравоохранения Республики Казахстан в очередной раз оказалась на перепутье, и ключевую роль в ее будущем играет аналитика как организаторский навык. Неудачи предшествовавших реформ изначально были предсказуемы, поскольку не имели опоры на элементарные законы аналитики. Опыт развитых государств с эффективны-

ми системами здравоохранения показывает, что аналитика априори призвана выполнять основополагающую роль в трансформации системы здравоохранения как главный инструмент достижения целей современной системы здравоохранения: высококачественного, оперативного, доступного и эффективного обслуживания. Широкое распространение аналитики фундаментально влияет на проблему повышения организации здравоохранения, управленческие вопросы, проблемы непосредственного оказания медицинской помощи. Визуализация данных в области улучшения качества, генетики, сравнительной эффективности, баз данных о хронических заболеваниях, планирования бедствий и отслеживания активов убедительно демонстрирует, как применение аналитики улучшает в целом ситуацию в системе здравоохранения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карпов О.Э., Махнев Д.А. Модели систем здравоохранения разных государств и общие проблемы сферы охраны здоровья населения // Вестник Национального медико-хирургического Центра имени Н.И. Пирогова. - 2017. - т. 12. - №3. - с. 92-100.
2. Изучение международного опыта финансирования онкологической службы и финансирования по глобальному бюджету: отчет за 2016 год / Центр экономических исследований РГП на ПХВ Республиканский Центр развития здравоохранения. - Астана, 2016. - 27 с.
3. Борисов К.Н., Задворная О.Л. Реформы здравоохранения в Германии: плюсы и минусы // Международное здравоохранение. - Т. 3 (2). - 2012. - URL: http://rosmedportal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1687:20
4. Howie Wolf. «Insurance CEO's Fattened on the Suffering of Many» // Physicians for a National Health Program. - URL: <http://www.pnhp.org/news/2006/april/the-health-care-tipping-point>
5. Economic Report of the President / Council of economic advisers. - Washington: US Government Printing Office, 2004. - 412 p.
6. Общественное здоровье и здравоохранение: учебн. для студ. / под ред. В.А. Миняева, Н.И. Вишнякова. - М.: МЕДпресс-информ, 2009. - 656 с.
7. Michael D. Tanner. The Grass Is Not Always Greener: A Look at National Health Care Systems Around the World // Policy Analysis. № 613 (March 18, 2008). - URL: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/grass-is-not-always-greener-look-national-health-care-systems-around-world>
8. Нурхалиева Д.М., Омирбаева Б.С. Некоторые аспекты методики оценки деятельности государственных органов // Вестник КарГУ. - 2016. - №2. - С. 188-193.
9. Аканов А.А., Камалиев М.А. Система здравоохранения Республики Казахстан: современное состояние, проблемы, перспективы // Социальные аспекты здоровья населения. - 2010. - №3 - http://vestnik.mednet.ru/content/view/215/30/lang_ru/
10. Конеев К., Калдыбаев А. Что не даёт развиваться здравоохранению Казахстана. - URL: https://forbes.kz/process/medicine/kak_dostich_ravenstva_v_zdravoohranenii/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles
11. Омирбаева Б.С. Формирование конкурентоспособного здравоохранения: теория, методология, пути реализации: дис. ... к.э.н. . - Астана, 2018. - 157 с.
12. Акимов Н.М. Некоторые вопросы правового мониторинга Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. - 2018. - №3(52). - С.108-116.
13. Фридман Э. Как достичь равенства в здравоохранении - URL: https://forbes.kz/process/medicine/kak_dostich_ravenstva_v_zdravoohranenii/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles

REFERENCES

1. Karpov O.E., Makhnev D.A. Modeli sistem zdravookhraneniya raznykh gosudarstv i obshchiye problemy sfery okhrany zdorov'ya naseleniya // *Vestnik Natsional'nogo mediko-khirurgicheskogo Tsentra imeni N.I. Pirogova*. -2017. – t.12. - №3. – s. 92-100.
2. Izucheniye mezhdunarodnogo opyta finansirovaniya onkologicheskoy sluzhby i finansirovaniya po global'nomu byudzhetu: otchet za 2016 god / *Tsentr ekonomicheskikh issledovaniy RGP na PKHV Respublikanskiy Tsentr razvitiya zdravookhraneniya*. – Astana, 2016. – 27 s.
3. Borisov K.N., Zadvornaya O.L. Reformy zdravookhraneniya v Germanii: plyusy i minusy // *Mezhdunarodnoye zdravookhraneniye*. - T. 3 (2). - 2012. - URL: http://rosmedportal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1687:20
4. Howie Wolf. «Insurance CEO's Fattened on the Suffering of Many» // *Physicians for a National Health Program*. - URL: <http://www.pnhp.org/news/2006/april/the-health-care-tipping-point>
5. *Economic Report of the President / Council of economic advisers*. – Washington: US Government Printing Office, 2004. – 412 p.
6. Obshchestvennoye zdorov'ye i zdravookhraneniye: uchebn. dlya stud. / pod red. V.A. Minyayeva, N.I. Vishnyakova. – M: MEDpress-inform, 2009.- 656 s.
7. Michael D. Tanner. The Grass Is Not Always Greener: A Look at National Health Care Systems Around the World // *Policy Analysis*. № 613 (March 18, 2008). - URL: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/grass-is-not-always-greener-look-national-health-care-systems-around-world>
8. Nurkhaliev D.M., Omirbayeva B.S. Nekotoryye aspekty metodiki otsenki deyatel'nosti gosudarstvennykh organov // *Vestnik KarGU*. – 2016. – №2. – S. 188-193.
9. Akanov A.A., Kamaliyev M.A. Sistema zdravookhraneniya Respubliki Kazakhstan: sovremennoye sostoyaniye, problemy, perspektivy // *Sotsial'nyye aspekty zdorov'ya naseleniya*. - 2010. - №3 -<http://vestnik.mednet.ru/content/view/215/30/lang,ru/>
10. Koneyev K., Kaldybayev A. Chto ne dayot razvivat'sya zdravookhraneniyu Kazakhstana. - URL: https://forbes.kz/process/medicine/kak_dostich_ravenstva_v_zdravookhraneni/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles
11. Omirbayeva B.S. Formirovaniye konkurentosposobnogo zdravookhraneniya: teoriya, metodologiya, puti realizatsii: dis. ... k.e.n. . – Astana, 2018. – 157 s.
12. Akimova N.M. Nekotoryye voprosy pravovogo monitoringa Kodeksa Respubliki Kazakhstan «O zdorov'ye naroda i sisteme zdravookhraneniya» // *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. – 2018. - №3(52). – S.108-116.
13. Fridman E. Kak dostich' ravenstva v zdravookhraneni - URL: https://forbes.kz/process/medicine/kak_dostich_ravenstva_v_zdravookhraneni/?utm_source=forbes&utm_medium=mlt_articles

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О БЕЗОПАСНОСТИ ХИМИЧЕСКОЙ ПРОДУКЦИИ»

Казбаева Асель Габиденовна

Руководитель Центра правового мониторинга Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, доцент Кокшетауского университета им. А. Мырзахметова, кандидат юридических наук,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: kazbaeva.a@zqai.kz

Омарова Назгуль Нурлыбаевна

Старший научный сотрудник Центра правового мониторинга
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: omarova.n@zqai.kz

Ключевые слова: Анализ Закона, химические вещества, безопасность химической продукции, защита жизни и здоровья человека, охрана окружающей среды.

Аннотация. Химические вещества обеспечивают значительный вклад в национальную экономику и являются неотъемлемым компонентом повседневной жизни. Вместе с этим, рациональное управление ими имеет важное значение для предотвращения рисков для здоровья человека и окружающей среды. Надежная информация о химических веществах на международном и региональном уровнях необходима для принятия национальными органами обоснованных решений, способствующих сведению к минимуму негативных последствий использования химических веществ для здоровья человека и окружающей среды.

Химическая промышленность включена в Государственную программу индустриально-инновационного развития РК на 2015-2019 годы¹, как один из приоритетных секторов экономики, обеспечивающих ее диверсификацию и рост конкурентоспособности.

По своей природе все вокруг нас – от воздуха и воды до продуктов и технологий, которые мы используем каждый день, даже наша собственная живая ткань – это химия в движении. Химия превращает более 275 миллионов тонн природного сырья, получаемого из земли, моря и воздуха в продукты, которые мы используем каждый день. Инновации в химии создали бесчисленные экономические и социальные выгоды: более продолжительную и здоровую жизнь благодаря медицинским достижениям; улучшение условий жизни из удобрений и очистки воды; и мгновенный доступ к информации из любого места, благодаря смартфонам и другим «умным» устройствам. Химия важна для нашей повседневной жизни. Изготовленные волокна и перманентная одежда, спасательные средства, сельскохозяйственные продукты с улучшенной технологией, улучшенные продукты питания, защитные упаковочные материалы, более длительные краски, более прочные адгезивы, меньшие и быстрые процессоры, более прочные и безопасные шины, легкие автомобильные детали и более прочные композиционные материалы на самолетах и космических аппаратах – всего лишь несколько из тысяч инновационных продуктов химии. Более 96% всех промышленных товаров напрямую затрагиваются химией, либо в качестве материала, либо в процессе переработки.

Казахстан обладает огромными запасами минерального и углеводородного сырья и входит в топ-15 ведущих стран мира. Согласно государственным программам индустриального развития на 2015-2019 годы развитие химической промышленности является одним из целевых задач.

Химическая промышленность – одна из наиболее динамичных отраслей тяжелой индустрии республики, обеспечивающая общий научно-технический прогресс в народном хозяйстве. Эта отрасль не знает отходов. Более того, она часто сама использует отходы какого-либо производства и выпускает новые эффективные материалы с заранее заданными свойствами промышленности, использующейся во всех сферах деятельности человека, заключается в ее многообразии и распространенности. Проблемная область химической безопасности включает широкий круг вопросов, не решение которых в условиях обострения угроз химической безопасности техногенного и природного характера, усиления террористических проявлений может вызвать негативное воздействие на жизненные процессы в современном обществе.

Данная работа подготовлена по результатам анализа Закона Республики Казахстан

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 9 июня 2014 года № 627 «О проекте Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015 - 2019 годы» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000627>

«О безопасности химической продукции» (по состоянию на октябрь 2019г.).

Авторы представленной работы в результате проведения правового мониторинга представили обзор существующих проблем действующего законодательства в области безопасности химической продукции, а также представили рекомендации и предложения для его дальнейшего совершенствования.

«ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ХИМИЯЛЫҚ ӨНІМІНІҢ ҚАУІПСІЗДІГІ ТУРАЛЫ» ЗАҢЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МОНИТОРИНГ НӘТИЖЕЛЕРІ

Әсел Ғабиденқызы Қазбаева

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының бастығы, А. Мырзахметов атындағы
Көкшетау университетінің доценті, заң ғылымдарының кандидаты,
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы; e-mail: kazbaeva.a@zqai.kz

Назгүл Нұрлыбайқызы Омарова

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының аға ғылыми қызметкері,
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы; e-mail: omarova.n@zqai.kz

Түйін сөздер: Заңды талдау, химиялық заттар, химиялық өнімнің қауіпсіздігі, адам өмірі мен денсаулығын қорғау, қоршаған ортаны қорғау.

Аннотация. Химиялық заттар ұлттық экономикаға елеулі үлес қосады және күнделікті өмірдің ажырамас бөлігі болып табылады. Сонымен бірге, оларды ұтымды басқару адам денсаулығы мен қоршаған орта үшін тәуекелдерді болдырмау үшін маңызды мәнге ие. Халықаралық және өңірлік деңгейлердегі химиялық заттар туралы сенімді ақпарат ұлттық органдардың адам денсаулығы мен қоршаған орта үшін химиялық заттарды пайдаланудың теріс салдарын азайтуға ықпал ететін негізделген шешімдер қабылдауы үшін қажет.

Химия өнеркәсібі әртараптандыруды және бәсекеге қабілеттіліктің өсуін қамтамасыз ететін экономиканың басым секторларының бірі ретінде 2015-2019² жылдарға арналған ҚР индустриалды-инновациялық даму мемлекеттік бағдарламасына енгізілген.

Біздің айналамыздағы барлық табиғатымыз бойынша-ауа мен судан біз күн сайын пайдаланатын өнімдер мен технологияларға дейін, тіпті біздің өз тірі мата-бұл қозғалыстағы химия. Химия Жер, Теңіз және ауадан күн сайын пайдаланатын өнімдерге 275 миллион тоннадан астам табиғи шикізатты айналдырады. Химиядағы инновациялар сансыз экономикалық және әлеуметтік пайда болды: медициналық жетістіктердің арқасында ұзақ және сау өмір сүру; тыңайтқыштар мен суды тазалаудан өмір сүру жағдайларын жақсарту; смартфондар мен басқа да «ақылды» құрылғылардың арқасында кез келген жерден ақпаратқа жылдам қол жеткізу. Химия біздің күнделікті өміріміз үшін маңызды. Дайындалған талшықтар мен перманентті киім, құтқару құралдары, жақсартылған технологиясы бар ауыл шаруашылығы өнімдері, жақсартылған азық-түлік өнімдері, қорғаныш қаптау материалдары, ұзақ бояулар, берік адгезивтер, аз және жылдам процессорлар, мықты және қауіпсіз ииналар, жеңіл автомобиль бөлшектері және ұшақтар мен ғарыш аппараттарындағы берік композициялық материалдар-химияның мыңдаған инновациялық өнімдерінің бірнешеуі ғана. Барлық өнеркәсіптік тауарлардың 96% - дан астамы тікелей химиямен, не материал ретінде, не қайта өңдеу процесінде қозғалады.

Қазақстан минералдық және көмірсутегі шикізатының үлкен қорына ие және әлемнің жетекші 15 елінің қатарына кіреді. 2015-2019 жылдарға арналған индустриялық дамудың мемлекеттік бағдарламаларына сәйкес химия өнеркәсібін дамыту нысаналы міндеттердің бірі болып табылады.

Химия өнеркәсібі-халық шаруашылығында жалпы ғылыми-техникалық прогресті қамтамасыз ететін республиканың ауыр индустриясының неғұрлым серпінді салаларының бірі. Бұл сала қалдықтарды білмейді. Сонымен қатар, ол қандай да бір өндірістің қалдықтарын жиі пайдаланады және адам қызметінің барлық салаларында қолданылатын өнеркәсіптің алдын ала берілген қасиеттері бар жаңа тиімді материалдарды шығарады, оның алуан түрлілігі мен

² «Қазақстан Республикасын индустриялық-инновациялық дамытудың 2015 – 2019 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасының Президенті Жарлығының жобасы туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 жылғы 9 маусымдағы № 627 қаулысы // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000627>

таралуынан тұрады. Химиялық қауіпсіздіктің проблемалық саласы техногендік және табиғи сипаттағы химиялық бағыттағы қауіп-қатерлердің шиеленісуі, террористік көріністердің күшеюі жағдайында шешілмеген мәселелердің кең шеңберін қамтиды.

Бұл жұмыс Қазақстан Республикасының «Химиялық өнімнің қауіпсіздігі туралы» Заңын талдау нәтижелері бойынша дайындалды (2019ж. қазандағы жағдай бойынша).

Ұсынылған жұмыстың авторлары құқықтық мониторинг жүргізу нәтижесінде химиялық өнімнің қауіпсіздігі саласындағы қолданыстағы заңнаманың қазіргі проблемаларына шолу жасады, сондай-ақ оны одан әрі жетілдіру үшін ұсынымдар мен ұсыныстар берді.

RESULTS OF LEGAL MONITORING OF THE LAW OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN «ON SAFETY OF CHEMICAL PRODUCTS»

Kazbayeva Assel Gabidenovna

Head of the Center for Legal Monitoring at the Legislation and Legal Information
Institute of the Republic of Kazakhstan, the Republican state enterprise
on the right of economic management, docent of the Kokshetau University named after A. Myrzakhmetov,
candidate of law sciences, Nur-Sultan city, Republic of Kazakhstan; e-mail: kazbaeva.a@zqai.kz

Omarova Nazgul Nurlybayevna

Senior Research Fellow of the Center for Legal Monitoring at the Legislation and Legal Information
Institute of the Republic of Kazakhstan, the Republican state enterprise on the right
of economic management, Nur-Sultan city, Republic of Kazakhstan; e-mail: omarova.n@zqai.kz

Keywords: Law analysis, chemicals, chemical products safety, human life and health protection, environmental protection.

Abstract. Chemicals make a significant contribution to the national economy and are an integral part of everyday life. At the same time, sound management of these resources is important for preventing risks to human health and the environment. Reliable information on chemicals at the international and regional levels is necessary for national authorities to make informed decisions that help minimize the negative effect of chemicals use on human health and the environment.

The chemical industry is included in the State Program of Industrial and Innovative Development of the Republic of Kazakhstan for 2015-2019, as one of the priority sectors that ensures economic diversification and growth of competitiveness.

By its very nature, everything around us from air and water to the products and technologies we use every day, even our own living tissue-is the chemistry in motion. Chemistry makes more than 275 million tons of natural raw materials from land, sea and air, which we use in our daily products. Innovation in chemistry has created countless economic and social benefits: a longer and healthier life thanks to medical advances; improvement of the living conditions out of fertilizers and water purification; instant access to information from anywhere thanks to smartphones and other «smart» devices. Chemistry is important for our daily lives.

Manufactured fibers and permanent clothing, rescue equipment, agricultural products with improved technology, quality food, protective packaging materials, longer lasting paints, stronger adhesives, slowest and fastest processors, stronger and safer tires, light car parts and stronger composite materials for aircraft and spacecraft - all of this is some of the thousands of innovative chemistry products. More than 96% of all industrial goods are directly related to chemistry, either as a its material or processing.

Kazakhstan has huge reserves of mineral and hydrocarbon raw materials and is included in the top 15 leading countries. State Programs of Industrial Development for 2015-2019 consider the development of chemical industry as one of their targets.

Chemical industry - one of the most dynamic sectors of the heavy industry, which provides common scientific and technical progress in the national economy. This industry does not know any waste. Moreover, it often uses the waste of any production itself and produces new effective materials with predetermined properties of the industry used in all spheres of human activity, which consist of its diversity and prevalence. The problem area of chemical safety includes wide range of unresolved issues, which in the face of aggravation of chemical threats in anthropogenic and natural character, as well as intensification of terrorist manifestations, which can cause a negative impact on life processes in modern society.

The article is based on the analysis of the Law of the Republic of Kazakhstan «On Chemical Products Safety» (as of October 2019).

As a result of legal monitoring, the authors overviewed the existing legislation problems in the field of chemical products safety, as well as recommendations and suggestions for its further improvement.

Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 302 «О безопасности химической продукции»³ устанавливает правовые основы обеспечения безопасности химической продукции для защиты жизни и здоровья человека, охраны окружающей среды и интересов потребителей на территории Республики Казахстан.

По самой своей природе все вокруг нас – от воздуха и воды до продуктов и технологий, которые мы используем каждый день, даже наша собственная живая ткань – это химия в движении. Химия превращает более 275 миллионов тонн природного сырья, получаемого из земли, моря и воздуха в продукты, которые мы используем каждый день. Инновации в химии создали бесчисленные экономические и социальные выгоды: более продолжительную и здоровую жизнь благодаря медицинским достижениям; улучшение условий жизни из удобрений и очистки воды; и мгновенный доступ к информации из любого места, благодаря смартфонам и другим «умным» устройствам. Химия важна для нашей повседневной жизни. Изготовленные волокна и перманентная одежда, спасательные средства, сельскохозяйственные продукты с улучшенной технологией, улучшенные продукты питания, защитные упаковочные материалы, более длительные краски, более прочные адгезивы, меньшие и быстрые процессоры, более прочные и безопасные шины, легкие автомобильные детали и более прочные композиционные материалы на самолетах и космических аппаратах – всего лишь несколько из тысяч инновационных продуктов химии. Более 96% всех промышленных товаров напрямую затрагиваются химией, либо в качестве материала, либо в процессе переработки.

Казахстан обладает огромными запасами минерального и углеводородного сырья и входит в топ-15 ведущих стран мира. Согласно государственным программам индустриального развития на 2015-2019 годы развитие химической промышленности является одним из целевых задач.

Химическая промышленность – одна из наиболее динамичных отраслей тяжелой индустрии республики, обеспечивающая общий научно-технический прогресс в народном хозяйстве. Эта отрасль не знает отходов. Более того, она часто сама использует отходы какого-либо производства и выпускает новые эффективные материалы с заранее заданными свойствами промышленности, использующейся во всех сферах деятельности человека, заключается в ее многообразии и распространности. Проблемная область химической безопасности включает широкий круг вопро-

сов, не решение которых в условиях обострения угроз химической направленности техногенного и природного характера, усиления террористических проявлений может вызвать негативное воздействие на жизненные процессы в современном обществе.

Основными проблемами в области химической безопасности в РК являются большие объемы накопленных пестицидов и других токсичных химических веществ, отсутствие достоверных данных, касающихся процессов обращения химических веществ, отсутствие точной информации об отравленных и профессиональных заболеваниях, связанных с применением опасных химических веществ, слабая межведомственная координация между уполномоченными государственными органами по обеспечению химической безопасности, отсутствие планов и программ по обеспечению химической безопасности продукции.

В соответствии с Государственной программой развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016-2019 годы, основными функциями службы общественного здравоохранения является разработка научно-обоснованных санитарно-гигиенических норм, касающихся предупреждения инфекционных, неинфекционных и профессиональных заболеваний, гигиены детей и подростков, охраны окружающей среды, радиационной, химической, биологической, промышленной безопасности.

Химическая отрасль в условиях Казахстана обладает большим потенциалом для развития, широкий спектр продукции отрасли может быть использован практически во всех отраслях народного хозяйства, а также в повседневном быту. Химическая отрасль во всем мире является одним из крупнейших поставщиков сырья, полупродуктов, материалов для других отраслей реального сектора экономики.

Таким образом, можно констатировать, что анализируемый Закон соответствует стратегическим целям государства.

В соответствии с подпунктом 5) пункта 1 статьи 1 Кодекса Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года № 193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения», потенциально опасные химические и биологические вещества – вещества, которые при определенных условиях и в определенных концентрациях могут оказать вредное влияние на здоровье человека или будущее поколение, применение и использование которых регламентируется нормативными правовыми актами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и гигиеническими нормативами.

В соответствии с подпунктом 36) статьи

³ Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 302 «О безопасности химической продукции» // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000302_

1 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 2, «опасные химические вещества» - вещества, обладающие свойствами, которые могут оказать непосредственное или потенциальное вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

Таким образом, в редакции данных кодексов содержатся нормы по регламентации таких понятий, как «опасные химические вещества» и «опасные химические биологические вещества», которые при определенных условиях и в определенных концентрациях могут оказать вредное влияние на здоровье человека.

Учитывая, что анализируемый Закон устанавливает правовые основы обеспечения безопасности химической продукции для защиты жизни и здоровья человека, охраны окружающей среды, а вышеприведенные нормы кодексов могут оказать непосредственное или потенциальное вредное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, необходимо аналогичное понятие установить в Законе «О безопасности химической продукции».

В этой связи, предлагаем органу-разработчику рассмотреть возможность включения в основные понятия, используемые в Законе норму «опасные химические вещества», путем внесения соответствующих поправок.

Наличие устаревших норм закона.

1. Согласно пункту 1 Правил регистрации и учета химической продукции, утвержденных Приказом и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 16 июня 2015 года № 694 «Об утверждении Правил регистрации и учета химической продукции»⁴, Правила регистрации и учета химической продукции разработаны в соответствии со статьей 8-1 Закона Республики Казахстан от 21 июля 2007 года «О безопасности химической продукции» и определяют порядок регистрации и учета химической продукции.

В статье 8-1 анализируемого закона указано, что к компетенции уполномоченного органа по инвестициям и развитию относится утверждение порядка регистрации и учета химической продукции.

Следует отметить, что в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 17 июня 2019 года № 17 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан»⁵ Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан реорганизовано путем

преобразования в Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан с передачей функций и полномочий.

Следовательно, компетенция по утверждению порядка регистрации и учета химической продукции относится к компетенции Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан.

В связи с этим, предлагаем устаревшую норму в статье 8-1 закона привести в соответствие с действующим законодательством.

Исходя из изложенного, в целях соблюдения установленных требований к содержанию и стилю изложения текста нормативного правового акта в Законе Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», необходимо устаревшую норму исключить, и статью 8-1 закона изложить в новой редакции:

«Статья 8-1. Компетенция уполномоченного органа по индустрии и инфраструктурного развития

К компетенции уполномоченного органа по индустрии и инфраструктурного развития относится утверждение порядка регистрации и учета химической продукции.»

2. В пункте 5 статьи 13 Закона указано, что уполномоченные органы организуют проверку оценки риска в случае получения информации о фактах причинения вреда жизни и (или) здоровью человека, окружающей среде в соответствии с подпунктом 11) статьи 8 настоящего Закона.

Однако, подпункт 11) статьи 8 исключен Законом Республики Казахстан от 29 сентября 2014 года № 239-V.

Вместе с тем, согласно подпункту 3) статьи 8-2 Закона к компетенции местных исполнительных органов относятся проверка оценки риска химической продукции для здоровья и жизни человека, окружающей среды на основе предоставленной заявителем (производителем, поставщиком, импортером) информации.

Следует отметить, что согласно пункту 3 статьи 24 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»⁶, требования к содержанию и стилю изложения текста нормативного правового акта выглядит следующим образом.

Текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не

⁴ Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 16 июня 2015 года № 694 «Об утверждении Правил регистрации и учета химической продукции» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011737>

⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 17 июня 2019 года № 17 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U190000017U>

⁶ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>

подлежащий различному толкованию смысл. Текст нормативного правового акта не должен содержать положения декларативного характера, не несущие смысловой и правовой нагрузки.

Не допускается употребление устаревших и многозначных слов и выражений, эпитетов, метафор, сокращений слов. Норма права, изложенная в структурном элементе нормативного правового акта, не излагается повторно в других структурных элементах этого же акта.

Таким образом, в целях соблюдения установленных требований к содержанию и стилю изложения текста нормативного правового акта в Законе Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», необходимо устаревшую норму исключить, и изложить его в новой редакции:

«Уполномоченные органы (местные исполнительные органы) организуют проверку оценки риска в случае получения информации о фактах причинения вреда жизни и (или) здоровью человека, окружающей среде в соответствии с подпунктом 3) статьи 8-2 настоящего Закона.»

Наличие пробелов в законе.

1. Согласно подпункту 6) пункта 2 статьи 18 Закона, предупредительная маркировка на упаковке или таре химической продукции должна включать дату изготовления (выпуска) и срок годности;

Однако основные понятия, используемые в анализируемом Законе, такие понятия, как «дата изготовления» и «срок годности» не предусматривает.

В качестве примера отмечаем, что редакция Закона Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 301 «О безопасности пищевой продукции» предусматривает наличие вышеуказанных понятий, следующим образом:

«Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

...
8) дата изготовления - дата окончания процесса (стадии) производства (изготовления) пищевой продукции;

...
13) срок годности – период времени, в течение которого пищевая продукция должна полностью соответствовать предъявляемым к ней требованиям безопасности, установленным законодательством Республики Казахстан и (или) техническими регламентами;».

Полагаем целесообразным, предусмотреть аналогичные нормы в понятийном аппарате Закона Республики Казахстан «О безопасности химической продукции».

В связи с чем, предлагаем органу-разработчику предусмотреть в Законе понятия регламентирующие дату изготовления (выпуска) и срок годности химической продукции.

Анализ международного или зарубежного опыта правового регулирования сферы анализируемого закона.

Международное сотрудничество в сфере государственного регулирования обращения химических веществ и смесей стало закономерным следствием таких глобальных процессов, как бурное развитие химической промышленности и интенсификация мировой торговли, а также осознания рисков потенциального негативного воздействия химической продукции на здоровье человека и окружающую среду. В настоящее время существует множество международных площадок и организаций, на базе которых проходит обсуждение вопросов и обмен практиками регулирования обращения химической продукции между экспертами различных стран и межправительственных организаций. Одни из них являются узкоспециализированными, другие со временем приобрели глобальный масштаб и охватывают широкий спектр проблем. Наиболее крупными из таких площадок являются Комитет по химии ОЭСР, форум Химического Диалога АТЭС, заседания Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ и Подкомитета ООН экспертов по СГС⁷. История создания ОЭСР начинается в апреле 1948 г., когда была сформирована Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), основной целью которой являлась координация деятельности государств по хозяйственному восстановлению Западной Европы на основе плана Маршалла (1948-1951). В задачи ОЕЭС входила экономическая интеграция Западной Европы, создание обширного рынка с устранением внутри него количественных ограничений на движение товаров, валютных и тарифных барьеров.

В конце 50-х – начале 60-х в связи с изменением международного контекста, логики развития хозяйственных связей, активизации деятельности основных международных финансовых институтов (МВФ, Всемирного банка, Банка международных расчетов) и расширением сферы их компетенции (движение

⁷ Отчет о выполнении первого этапа научно-исследовательской работы для официального использования Евразийской экономической комиссией по теме: «Разработка предложений по применению наилучших практик международного сотрудничества в процессе подготовки к реализации технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности химической продукции» // <http://www.eurasiancommission.org/ru/NIR/Lists/List/Attachments/197/Отчет%20Химия%201%20Эман.pdf>.

капитала, помощь развитию, осуществление 16 многосторонних расчетов) возникла необходимость кардинального пересмотра и расширения миссии ОЭСР для ее адаптации к новым условиям.

14 декабря 1960 г. в Париже была подписана Конвенция о создании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), вступившая в силу 30 сентября 1961 г. после ее ратификации всеми государствами-участниками. Инициатором создания организации с более широким диапазоном деятельности выступили США, преследующие политические цели (укрепление так называемого атлантического единства) и экономические цели (усиление влияния на европейскую экономику).

Таким образом, ОЭСР задумывалась и создавалась как экономической двойник военно-политического блока НАТО, страны-члены которой характеризуются общностью экономических систем, сравнительно близкими (высокими) уровнями экономического развития, взаимозависимостью национальных экономик, схожестью стоящих перед ними проблем.

В изменяющемся международном контексте происходила постепенная эволюция миссии ОЭСР, расширение ее целей и задач, сфер деятельности ОЭСР, а также расширение ее стран-членов и ее партнеров.

Основной целью ОЭСР является оказание содействия правительствам стран-членов в обеспечении устойчивого экономического роста и занятости населения, повышении уровня жизни граждан в странах-членах Организации, а также в поддержании их финансовой стабильности в интересах развития мировой экономики.

Для реализации поставленной цели страны-члены ОЭСР обязались:

- предоставлять друг другу и Организации информацию, необходимую для достижения её целей;
- обеспечить правильное использование имеющихся у них ресурсов;
- проводить постоянные консультации, исследования и участвовать в совместных проектах;
- поощрять научные исследования и образование;
- стремиться к финансовой стабильности;
- предпринимать меры по снижению барьеров на пути движения капиталов и торговли товарами и услугами;
- оказывать помощь развивающимся странам путём предоставления капиталов и технического содействия;
- тесно взаимодействовать и при необходимости принимать согласованные меры.

Соответственно, главной задачей ОЭСР является проведение анализа состояния эко-

номики государств-членов и государств-партнеров и выработка рекомендаций по осуществлению экономического регулирования на макроэкономическом и отраслевом уровнях.

Однако, сфера деятельности Организации не ограничивается только экономическими вопросами, приобретая все более мульти- и междисциплинарный характер.

Так, среди основных направлений работы ОЭСР также присутствуют следующие:

- продовольственная политика, сельское хозяйство и рыболовство;
- финансы и вопросы предпринимательства;
- торговля;
- образование;
- труд, занятость и социальные вопросы, включая здравоохранение;
- охрана окружающей среды;
- государственное управление и территориальное развитие;
- наука, технологии (включая нано-, биотехнологии) и промышленность;
- информация, коммуникация и компьютеризация;
- содействие развитию.

Основным принципом функционирования ОЭСР является необходимость обеспечения всем странам возможностей пользоваться преимуществами, открываемыми глобализацией и научно-техническим прогрессом, для чего необходима максимальная открытость мировых рынков.

Таким образом, в настоящее время ОЭСР представляет собой уникальную международную площадку для переговоров и обмена передовым опытом в области решения экономических, социальных и экологических проблем, в рамках которой разрабатываются инструменты, решения и рекомендации, согласованные на международном уровне. В состав организации входят 37 стран-членов.

Руководящим органом ОЭСР, за которым закреплены полномочия по принятию решений, является Совет, в состав которого входят по одному представителю каждой страны-члена организации. Все решения Совета принимаются на основе консенсуса.

Для обеспечения комфортных условий взаимодействия участников, а также выработки своевременных и эффективных решений действует сложный механизм, состоящий из Международного секретариата, возглавляемого Генеральным секретарем, постоянных, специальных и основных Комитетов, подкомитетов, рабочих групп (специальных, целевых и других), подгрупп, экспертных комиссий, различных глобальных форумов и прочих подструктур (суммарно более 200). В работе профильных групп и 18 Комитетов помимо стран-членов также могут принимать участие

страны-партнеры (наблюдатели) и международные организации.

Основным Комитетом ОЭСР, ответственным за выработку рекомендаций по вопросам государственного регулирования в сфере производства, торговли и обращения химических веществ и продукции, является Комитет по химии (ChemicalsCommittee).

Комитет по химии является площадкой для взаимодействия стран-членов ОЭСР, которые намерены сообща проводить часть работ по совершенствованию национального регулирования в указанной сфере. Результаты совместной работы призваны способствовать защите здоровья человека и окружающей среды, а также предупреждать возникновение нетарифных барьеров в торговле.

Еще одной структурой ОЭСР, решающей проблемы регулирования обращения химических веществ, является Комитет по экологической политике (EnvironmentPolicyCommittee, ЕРОС), который представляет собой форум старших должностных лиц стран-членов ОЭСР, предназначенный для обмена опытом и выработки управляющих решений в ответ на вызовы, связанные с актуальными экологическими проблемами и угрозами. Среди 19 них вопросы устойчивого развития, согласования экологической, экономической и социальной политик, технологических инноваций и их распространения.

В 1971 года в рамках ОЭСР была запущена программа по химическим веществам (ChemicalsProgramme), координируемая Рабочей группой по химическим веществам (WorkingPartyonChemicals). Программа изначально была сфокусирована на изучение промышленных химических веществ, известных по их негативному воздействию на здоровье человека и окружающую среду, таких как полихлорированные бифенилы (ПХБ), ртуть и хлорфторуглероды (ХФУ). Целью являлось накопление информации об опасности такого рода веществ и выработка совместных действий по уменьшению связанных с их использованием рисков. Финансирование этой работы осуществлялось из общего фонда ОЭСР, формируемого за счет взносов всех стран-членов.

Одним из важных достижений того периода стало Решение Совета ОЭСР об ограничении использования ПХБ, принятое в 1973 году. Это решение стало первым согласованным международным действием, направленным на регулирование рисков, связанных с конкретным химическим веществом.

К середине 1970-х стало понятным, что невозможно обеспечить достаточную защиту здоровья человека и окружающей среды от вредного воздействия химических веществ с помощью единовременного сосредоточения на нескольких химических веществах. Тот

факт, что на мировой рынок ежегодно поступает несколько тысяч единиц новой химической продукции, привел страны-участницы ОЭСР к пониманию необходимости более комплексного подхода. В рамках Программы стали разрабатываться согласованные методы, которые могли бы использоваться странами для тестирования и оценки рисков, связанных с новыми химическими веществами, до начала их производства и поступления на рынок. Это привело к решающему шагу в направлении международной гармонизации и уменьшения препятствий в торговле, а именно к принятию согласованных между странами-участницами ОЭСР данных по химической безопасности.

В 1978 году была запущена Специальная программа по контролю за химическими веществами, получившая дополнительное финансирование 13 стран-членов ОЭСР, и контролируемая специально созданным органом – Управляющим комитетом. Благодаря отдельному финансированию была начата активная работа по гармонизации методов исследования, оценки и подходов к управлению производством и оборотом химических веществ.

Изначально Рабочая группа по химическим веществам и Управляющий комитет проводили заседания отдельно, работая над различными, но взаимно пересекающимися вопросами в сфере химического регулирования. Со временем было принято решение объединить два направления работ под эгидой единой Программы по химическим веществам в целях сокращения административных издержек, исключения дублирования и повышения эффективности. Первое совместное заседание Управляющего комитета и рабочей группы состоялось в 1983 году, с тех пор вся деятельность ОЭСР, связанная с химическими веществами, осуществляется под руководством Совместного заседания и спонсируется как за счет общих фондов ОЭСР (10-15% финансирования работ Программы по химическим веществам), так и специализированных вкладов отдельных стран-членов и внебюджетных средств.

Состав и объем работ Совместного заседания со временем расширялись и стали затрагивать не только вопросы регулирования химических веществ. В середине 80-х гг. прошлого столетия был заложен фундамент для согласования политик, инструментов и практик регулирования обращения химических веществ. Так, были подготовлены, согласованы и утверждены акты Совета ОЭСР по вопросам взаимного признания данных о химических веществах, конфиденциальности данных и охраны прав собственности на них; разработан и принят минимальный набор данных о химических веществах, который должен быть доступен регулятору до выпуска

вещества в обращение, а также совместных исследований и оценки химических веществ, находящихся в обращении – проведения так называемых «систематических оценки и исследований».

Кроме того, Совместное заседание постепенно стало уделять внимание смежным проблемным аспектам регулирования, таким, как регулирование пестицидов, аварии с участием химической продукции, регистры выбросов и переноса загрязняющих химических веществ, безопасность продуктов питания и кормов, биотехнологии и, с недавнего времени, биоциды и наноматериалы. Особое внимание уделяется достижению целей и задач, поставленных СПРМХВ. Все эти вопросы нашли отражение в Программе по окружающей среде, охране здоровья и безопасности (EHS), выполнение которой контролирует Совместное заседание.

В настоящее время Совместное заседание представляет собой совместное заседание Комитета по химии и Рабочей группы по химическим веществам, пестицидам и биотехнологиям.

Вместе с тем, вопросами химической безопасности занимается значительное число между народных органов. Во многих странах созданы программы работы, направленные на обеспечение химической безопасности. Такая работа имеет международное значение, поскольку национальные границы не являются препятствием для потенциального химического загрязнения. Однако для обеспечения экологически безопасного управления использованием химических веществ требуется значительная активизация усилий как на национальном, так и на международном уровне⁸.

Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (далее - СПРМХВ) – это рамочная основа для руководства усилиями, направленными на достижение цели, предусмотренной Йоханнесбургским планом выполнения решений: к 2020 г. производить и использовать химические вещества таким образом, чтобы были сведены к минимуму значительные пагубные последствия для здоровья человека и окружающей среды. Осуществлением СПРМХВ занимается Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Участие всех соответствующих секторов и заинтересованных сторон в правительствах, межправительственных и неправительственных организациях рассматривается как ключевой фактор для достижения цели

Стратегического подхода⁹.

В 2001 году в рамках Конференции в Стокгольме была принята Конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ). Данный акт предусматривает прекращение производства и использования, сокращение выбросов, а также надлежащую переработку и т.д. СОЗ, которые представляют опасность переноса на большие расстояния, стойкие в окружающей среде, биоаккумулятивны и токсичны для человека и других организмов.

В Германии вопросы безопасности химической продукции регулируются на основании Закона по защите от опасных веществ 1980 года (Act on the Protection Against Hazardous Substances (Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen)¹⁰. Целью данного Закона является защита человека и окружающей среды от вредного воздействия опасных веществ и препаратов, в частности их выявление, предотвращение и предотвращение их возникновения. В соответствии с положениями ст. 3 Закона, под опасными веществами или опасными препаратами следует понимать вещества или препараты, которые считаются

- 1) взрывчатыми,
- 2) окислителями,
- 3) чрезвычайно огнеопасными,
- 4) легко воспламеняющимися,
- 5) токсичными,
- 6) вредными для здоровья,
- 7) едкими,
- 8) раздражителями,
- 9) канцерогенными,
- 10) мутагенами,
- 11) опасными для окружающей среды, исключая опасные свойства ионизирующих лучей.

Также вещества или препараты считаются вредными для окружающей среды, если они или их продукты трансформации способны изменять естественный баланс воды, почвы или воздуха, климата, животных, растений или микроорганизмов.

В случае разработки нового вещества (химической продукции), разработчики обязаны направить уведомление в соответствующий уполномоченный орган.

Так, разработчик должен представить в уполномоченный орган в письменном виде свои персональные данные (Ф.И.О.) и адрес, а в случае импорта также имя и адрес производителя, местонахождение производственного участка, а также следующую информацию:

1. характеристики вещества, в том числе природу и процентное содержание по массе

⁸ Материалы Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21_ch19.shtml

⁹ Веб-сайт Всемирной организации здравоохранения, // <https://www.who.int/ipcs/saism/saism/ru/>

¹⁰ The gateway to environmental law // <https://www.ecolex.org/details/legislation/chemicals-act-lex-faoc033565/>

вспомогательных агентов, основных примесей и других примесей и продуктов разложения, о которых ему известно,

2. методы обнаружения и определения,

3. известные ему методы анализа для определения воздействия на человека и окружающую среду,

4. информация о производстве, применении, выдержке и хранении,

5. опасные эффекты при применении,

6. информация о токсикокинетике,

7. планируемая классификация, упаковка и маркировка,

8. рекомендации о мерах предосторожности, которые должны быть приняты во время применения, и о чрезвычайных мерах в чрезвычайных ситуациях,

9. количество вещества, которое заявитель желает разместить на рынке или импортировать в год,

10. процедуры надлежащей утилизации, возможного повторного использования или других средств обезвреживания вещества,

11. доказательство проведения испытаний.

В Японии вопросы защиты человека и окружающей среды от опасной химической продукции регламентированы в рамках Закона об оценке химических веществ и регулировании их производства (Закон о контроле химических веществ; CSCL)¹¹.

Цель вышеуказанного закона заключается в предотвращении загрязнения окружающей среды стойкими химическими веществами, которые создают угрозу для здоровья человека или препятствуют обитанию и/или росту флоры и фауны. Кроме того, данный правовой акт регулирует аспекты, связанные с предварительной оценкой новых химических веществ и направлением соответствующего уведомления.

Так, согласно ст.3 Закона, лицо, которое намеревается произвести или импортировать новое химическое вещество, должно заранее уведомить Министра здравоохранения, труда и благосостояния, Министра экономики, торговли и промышленности и Министра окружающей среды о названии соответствующего нового химического вещества, а также предоставить дополнительную информацию, содержащуюся в соответствующих Приказах вышеуказанных Министров.

Закон также закрепляет положения о том, что Правила, касающиеся производства, разрешения на ввоз, ограничений на использование реализуются с учетом свойств химического вещества.

Таким образом, изученный зарубежный

опыт позволяет отметить, что аспекты, связанные с безопасностью химической продукции и защитой человека и окружающей среды, являются существенными и подлежат регламентации на уровне законов. Кроме того, разработка и импорт новых химических веществ находится на строгом контроле и подлежит обязательному уведомлению уполномоченных органов.

Заключительная часть (основные выводы)

Следует отметить, что в национальных стратегических документах не приводится оценка положительных и отрицательных социально-экономических последствий для здоровья населения. Вопросы гигиены окружающей среды слабо интегрированы в отраслевые документы. Кроме того, в Казахстане отсутствует стратегический документ, который бы охватывал вопросы охраны окружающей среды для обеспечения здоровья населения. Также, отсутствует государственная политика по обеспечению химической безопасности населения, которая также могла бы стать частью национальных действий по осуществлению соответствующих обязательств.

В этой связи, требования национального законодательства, включая программные документы, нуждаются в тщательной доработке, особенно в части мер по достижению целей устойчивого развития, реализации требований международных договоров в области химической безопасности, в оценке последствий принимаемых решений с точки зрения охраны окружающей среды для обеспечения здоровья населения.

Кроме того, анализ управления химическими веществами в Казахстане показал, что Казахстан является активным участником всех глобальных и региональных процессов в области рационального регулирования химических веществ и отходов.

Вместе с тем, на национальном уровне наблюдается их слабое внедрение в стратегические и законодательные документы республики. Это свидетельствует о недопонимании всей глубины и важности вопросов влияния химических веществ на здоровье населения и окружающую среду. Основными проблемными вопросами остаются низкий политический статус регулирования химических веществ, разрозненность функций и слабое межведомственное и межсекторальное взаимодействие по вопросам химической безопасности, отсутствие общего единого управляющего/координирующего органа по регулированию химических веществ, низкий потенциал и слабая информированность государственных органов и общества в вопросах воздействия

¹¹ NITE-CHIRP is a database provided information on Risk Assessments and Laws & Regulations, etc., of chemical substances https://www.nite.go.jp/en/chem/chrip/chrip_search/sltLst

химических веществ на здоровье населения, рационального управления ими.

Работу в данном направлении необходимо активизировать по следующим основным направлениям: усиление путем создания политической, правовой и институциональной основы для регулирования химических веществ; внедрение оценки рисков в процессы принятия решений на национальном и местном уровнях; регулирование и минимизация образования опасных отходов; восстановление загрязненных территорий; внедрение наилучших видов природоохранных практик в промышленное производство и сельское хозяйство; совершенствование сбора данных, анализа, и предоставления информации; повышение осведомленности населения и по-

тенциала общественных организаций в вопросах химической безопасности.

Вместе тем, для более эффективного реагирования необходимо проработать четкий механизм межведомственной координации уполномоченных органов в области безопасности химической продукции, путем: ужесточения государственного контроля с их стороны за деятельностью промышленных предприятий; обращения должного внимания вопросам обеспечения химической безопасности на предприятиях; обеспечения четкой, доступной, своевременной и надлежащей информации, необходимой для рационального регулирования химических веществ в целях сведения к минимуму их негативного воздействия на здоровье человека и окружающую среду.

УДК 347.9

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЕҢБЕК ДАУЛАРЫНЫҢ ВЕДОМСТВОЛЫҚ БАҒЫНЫСТЫЛЫҒЫ МЕН СОТТЫЛЫҒЫ ТУРАЛЫ МӘСЕЛЕГЕ ОРАЙ

Марианна Ивановна Дячук

Шығыс Қазақстан мемлекеттік университетінің азаматтық құқық және азаматтық іс жүргізу кафедрасының доценті, заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы, Өскемен қаласы; e-mail: marianna_turani@mail.ru

Айгүл Өміржанқызы Қалиева

Қазақстан Республикасы Заңнама құқықтық және ақпарат институты Құқықтық мониторинг орталығының жетекші ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының магистрі, Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы; e-mail: kalieva_a@list.ru

Түйін сөздер: қызметкер; жұмыс беруші; еңбек қатынастары; еңбек даулары; жеке еңбек даулары; ұжымдық еңбек даулары; келісу комиссиялары; еңбек дауларының юрисдикциясы; еңбек дауларының бағыныстылығы.

Аннотация. Бұл мақалада еңбек дауларының тұжырымдамасы мен жіктелуі талданады. Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасына сәйкес еңбек дауының ерекшеліктері, соның ішінде оны қарастырудың тәртібі мен кезеңдері сипатталады. Сондай-ақ, мақала сотта еңбек және ұжымдық даулардың кейбір проблемалық мәселелерін қарауға, еңбек дауларын ерекше тәртіпте шешуге арналған.

Мақалада объективті және субъективті факторларды қоса алғанда, еңбек дауларының көздері келтірілген. Бұдан басқа, жеке және ұжымдық еңбек даулары арасында айырмашылық орын алды. Осылайша еңбек құқығының теориясымен еңбек дауларын жіктеудің үш негізгі негіздері ерекшеленеді: даулы құқықтық қатынастардың субъектілері, мазмұны мен түрі бойынша. Сондай-ақ, субъектілер, мазмұн және құқықтық қатынастар бойынша еңбек дауларын бөлу ашылады, ол өз кезегінде автор негұрлым егжей-тегжейлі назар аударады.

Мақала авторы еңбек дауларын шешудегі азаматтық істердің юрисдикциясы мен юрисдикциясын анықтаудағы процедуралық құндылықтың маңыздылығын атап өтті. Осыған байланысты, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2017 жылғы 6 қазандағы №9 Қаулысы «Еңбек туралы дауларды шешудегі соттардың заңнаманы қолдануының кейбір мәселелері туралы» соттардың еңбек заңнамасын қолдану практикасының бірлігін қамтамасыз ету мақсатында қабылданды.

Автор жеке еңбек дауларымен айналысатын келісу комиссияларын құру туралы Қазақстан Республикасының Еңбек кодексінің 2015 жылғы 23 қарашадағы № 414-V нормаларын талдады.

Мақала ғалымдарға, мұғалімдерге, магистранттарға, докторанттарға және осы саладағы проблемаларға қызығушылық танытатын заң мектептері мен факультеттердің студенттеріне арналған.

К ВОПРОСУ О ВЕДОМСТВЕННОЙ ПОДЧИНЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ ТРУДОВЫХ СПОРОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Дячук Марианна Ивановна

Доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса Восточно-Казахстанского государственного университета, кандидат юридических наук, г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан; e-mail: marianna_turani@mail.ru

Калиева Айгуль Умиржановна

Ведущий научный сотрудник Центра правового мониторинга Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, магистр юридических наук, г. Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: kalieva_a@list.ru

Ключевые слова: работник; работодатель; трудовые отношения; трудовой спор; индивидуальные трудовые споры; коллективные трудовые споры; согласительные комиссии; подсудность трудовых споров; подведомственность трудовых споров.

Аннотация. В настоящей статье анализируется понятие и классификация трудовых споров. В соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан характеризуются особенности трудового спора, в том числе порядок и стадии его рассмотрения. Также статья посвящена рассмотрению некоторых проблемных вопросов трудовых, коллективных споров в судебном порядке и разрешению трудовых споров в особом порядке.

В статье приведены источники трудовых споров, в том числе факторы объективного и субъективного характера. Кроме того, проведено разграничение индивидуальных и коллективных трудовых споров. Так теорией трудового права выделяются три главных основания классификации трудовых споров: по субъектам, содержанию и виду спорного правоотношения. Также раскрывается деление трудовых споров по субъектам, содержанию и правоотношениям, которое в свою очередь автором акцентируется более подробно.

Автором статьи отмечена важность процессуального значения при определении подведомственности и подсудности гражданских дел при разрешении трудовых споров. В этой связи, рассмотрено Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства при разрешении трудовых споров», которое принято в целях обеспечения единства практики применения судами норм трудового законодательства.

Также автором проведен анализ норм Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V в части создания согласительных комиссий, которые рассматривают индивидуальные трудовые споры.

Статья адресуется научным работникам, преподавателям, магистрантам, докторантам и студентам юридических вузов и факультетов, кто интересуется проблемами в рассматриваемой области.

ON THE ISSUE OF DEPARTMENTAL SUBORDINATION AND JURISDICTION OF LABOR DISPUTES IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Dyachuk Marianna Ivanovna

Cand. Legal of science, Associate Professor of the Department of civil law and civil procedure of the East Kazakhstan State University East Kazakhstan State University, Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan; e-mail: marianna_turani@mail.ru

Kalieva Aigul Umirzhanovna

Leading researcher at the Center for legal monitoring of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Master of Juridical Sciences, Nur Sultan, the Republic of Kazakhstan; e-mail: kalieva_a@list.ru

Keywords: employee; employer; labor relations; labor dispute; individual labor disputes; collective

labor disputes; conciliation commissions; jurisdiction of labor disputes; jurisdiction of labor disputes.

Abstract. This article analyzes the concept and classification of labor disputes. In accordance with the current legislation of the Republic of Kazakhstan, the peculiarities of a labor dispute, including the procedure and stages of its consideration, are characterized. Also, the article is devoted to the consideration of some problematic issues of labor and collective disputes in court, the resolution of labor disputes in a special manner.

The article presents the sources of labor disputes, including objective and subjective factors. In addition, a distinction has been made between individual and collective labor disputes. Thus, the theory of labor law identifies three main bases for classifying labor disputes: by subjects, content, and type of disputed legal relationship. It also reveals the division of labor disputes by subject, content, and legal relations, which in turn is emphasized in more detail by the author.

The author of the article noted the importance of procedural value in determining the jurisdiction and jurisdiction of civil cases in the resolution of labor disputes. In this regard, the Regulatory Resolution of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan dated October 6, 2017 No. 9 "On some issues of the application of legislation by the courts in resolving labor disputes", which was adopted in order to ensure the unity of the practice of application of labor legislation by the courts, was considered.

The author also analyzed the norms of the Labor Code of the Republic of Kazakhstan dated November 23, 2015 No. 414-V regarding the creation of conciliation commissions that deal with individual labor disputes.

The article is addressed to scientists, teachers, undergraduates, doctoral students and students of law schools and faculties who are interested in problems in this field.

Еңбек қатынастарын реттеудің негізгі принциптері Қазақстан Республикасы Конституциясының¹ 24-бабында көзделген конституциялық кепілдіктер болып табылады. Мәселен, Конституцияның 24-бабының 3-тармағы ереуілге құқықты қоса алғанда, оларды шешудің заңда белгіленген тәсілдерін пайдалана отырып, жеке және ұжымдық еңбек дауларына құқықты таниды.

Атап өту қажет, бұл аталған конституциялық кепілдік нақтыланады жеке және ұжымдық еңбек шарттары ескере отырып, заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерді. Конституция талаптарына, халықаралық құқықтың жалпыға танылған қағидаттары мен нормаларына, азаматтардың еңбек құқықтары мен бостандықтарының мемлекеттік кепілдіктеріне сүйене отырып, еңбек қатынастарын реттеу Қазақстан Республикасының Еңбек кодексімен² жүзеге асырылады.

Еңбек кодексі камтиды анықтау ұғымдар «еңбек дауы» деп ұғынылады арасындағы келіспеушіліктер қызметкер (қызметкерлер) мен жұмыс берушінің (жұмыс берушілердің) еңбек заңнамасын қолдану мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының талаптарын орындау немесе өзгерту, келісімдердің, еңбек шартының және (немесе) ұжымдық шарттардың, жұмыс беруші актілерінің (ЕК 1 б. 16) т.).

Қаралып отырған «еңбек дауы» ұғымының нормативтік анықтамасын негізге ала отырып, жұмыс беруші мен қызметкерлердің қарама-қайшы мүдделерінің қақтығысуы не басшының қызметкердің еңбек құқықтарын

бұзуы, сондай-ақ аталған Кодексте регламентелген жеке немесе ұжымдық еңбек дауларына көшетін олардың арасында келіспеушіліктерді жиі туындатады (ЕК 15, 16 тараулары).

Алайда, Еңбек кодексі құрамында ұғымдардың анықтамасы, жеке және ұжымдық еңбек дауларын, бұл ретте тәртібін реттейді және қарау мерзімдері. Егер қоса атқаратын жұмыс туралы еңбек шарты бойынша жыл сайынғы ақылы еңбек демалысының ұзақтығы басқа жұмыс бойынша демалыстың ұзақтығынан аз болса, жұмыс беруші қоса атқарушы-қызметкердің өтініші бойынша демалыс ұзақтығының айырмасын құрайтын күндерге жалақысы сақталмайтын демалыс береді.

Келіспеушіліктерді жою үшін жанжал тараптары өзара келіссөздер жүргізуі мүмкін. Егер осы тәсілмен келіспеушіліктер жойылмаса, онда дау еңбек дауына айналады, бірақ Тараптардың бірі еңбек дауын шешу жөніндегі белгілі бір өкілеттіктер (юрисдикция) берілген органға өтініш жасаған жағдайда.

Осылайша, еңбек дауы дамудың белгілі бір серпінін болжайды. Оны бірнеше сатыда көрсетуге болады, мысалы: еңбек Құқық бұзушылығының болуы; қызметкердің (қызметкерлер ұжымының) және жұмыс берушінің (жұмыс берушілердің) еңбек құқық бұзушылығын әртүрлі бағалауы; осы келіспеушіліктерді дау тараптарының келіссөздер жолымен реттеу әрекеті және ақырында, бұл келіспеушіліктерді шешу үшін юрисдикциялық органға жүгіну, яғни тікелей еңбек дауының өзі.

¹ Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

² Қазақстан Республикасының Еңбек Кодексі 2015 жылғы 23 қарашадағы № 414-V // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000414>

Орыс тілінің сөздігі «дау» ұғымының негізгі сипаттамасы ретінде сөз жарысы, әр адам өз пікірін қорғайтын бірдеңені талқылау нұсқауын қолданады, сондай-ақ сот шешетін бірдеңені иеленуге өзара талаптану арқылы оның анықтамасын береді [1 б.].

Дауды түсінудегі басты сөз-адамдардың бәсекелестік қызметінің бір түрі болып табылатын сайыс болып табылады, оның мақсаты олардың әрқайсысының екіншісінен бірдеңеден асып түсуге ұмтылысы болып табылады. Дау-дамайдың осы мағынасына ерекше назар аударылатын сөздік нысаны жалғыз емес, тек бір ғана мүмкін болатын тәсілдердің бірі. Мысалы, жекелеген құқықтық жүйелерде Тараптар арасында ауызша жарыссөз жүргізбей құжаттар алмасу арқылы жазбаша түрде өткізілетін даулар кеңінен таралған.

Дау негізінде әрбір қатысушының өз пікірін қорғауы жатыр. Осылайша, дау бұл жағдайда адамдардың белсенді іс-әрекетінің бір түрі ретінде анықталады, оның мақсаты олардың әрқайсысының өз пікірін қорғауға ұмтылысын құрайды. Бұл пікірлер бірдей емес, сонымен қатар олар бір-біріне сәйкес келмейді және қайшы келеді. Егер олар сәйкес келсе, онда дау даудың қажеті жоқ, себебі жарысқа және адамдардың бір-бірінен асып түсуге ұмтылысы жоқ еді. Басқаша айтқанда, дау-бұл ауызша жарыс, ауызша немесе жазбаша жарыс, онда әрбір тарап қарсыластың пікірін жокқа шығара отырып, өз пікірін қорғай алады [2 б.]. Осыдан даудың генезисі қандай да бір адамның өз пікірінде ғана емес, келісім болмаған жағдайда немесе бір нәрсеге қатысты пікір келіспеушілігінде, яғни сәйкес келмегенде немесе әрқайсысы өз пікірінің негізінде екіншісінен асып түсуге ұмтылатын кем дегенде екі субъектінің пікірінің соқтығысуында жатыр.

Дау санаты өзінің мазмұны бойынша «жанжал» («лат. - conflictus), ол орыс тіліне аударғанда қақтығысуды, күресті, күресті білдіреді [3 б.]. Қақтығыс, даудан айырмашылығы, әдетте қарама-қарсы ғана емес, керісінше, қазіргі сәтте адамдардың мүдделерінің немесе көзқарастарының қолданылмайтын қақтығысын білдіреді, яғни аса күрделі келіспеушіліктер, ашық күрес арқылы шешілетін өте өткір дау [6 б.]. Сол арқылы семантикалық ұстанымдардан «жанжал» термині шын мәнінде даудың бір ғана түрін білдіреді, өйткені тұтас бөлігі «дау»деген кең ұғымның синонимімен қарастырылмайды.

Айта кету керек, қолданыстағы еңбек заңнамасы қарамайды, мұндай ұғымдар ретінде «еңбек дауы». Сонымен қатар, ғылымда әртүрлі көзқарастар бар, мысалы, Э. Андерсон

«еңбек қактығыстарын» «жұмысшылар мен қызметкерлердің еңбек колдану негізінде жұмыс берушімен дауларын» деп анықтады [4, 25 б.]. Өз кезегінде, С. Жаров еңбек қактығыстары деп «жалдаушы, бір жағынан, жалданып жұмыс істейтін тұлғалар арасындағы, екінші жағынан жалданып жұмыс істейтін, жалданып жұмыс істейтін тұлғалар арасындағы, жалданып жұмыс істейтін тұлғалар арасындағы, жалданып жұмыс істейтін тұлғалар арасындағы, жалданып жұмыс істейтін, жалданып жұмыс істейтін, жалданып жұмыс істейтін, жалданып жұмыс істейтін тұлғалар арасындағы, жалданып жұмыс істейтін еңбек негізінде туындайтын дауларды» түсінді [5, 3 б.].

Мәні еңбек дау болуы мүмкін еңбек шарттары, сондай-ақ тарату жүйесі ресурстарының, орындау, бұрын қабылданған келісімдердің және т. б. бұл жағдайда, яғни еңбек дауы еңбек дауы болып табылады тең емес ұғымдары.

Еңбек дауының ерекше ерекшелігі бұл қызметкер (қызметкерлер ұжымы) мен жұмыс беруші (жұмыс беруші) арасындағы дау болып табылады және ол қолданыстағы заңнамамен (іс жүргізу, еңбек) реттеледі. Өз кезегінде, еңбек қақтығысы мүдделер қақтығысын да қамтиды. Сондықтан еңбек қақтығысы құқықтық және құқықтық емес құралдармен реттелуі мүмкін деп болжанады.

Мысалы, «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Қазақстан Республикасының Заңы³ мүдделер қактығысы ұғымын қамтиды, бұл ретте мемлекеттік қызметшінің жеке мүдделері өзінің лауазымдық өкілеттіктерін орындамауына немесе тиісінше орындамауына әкеп соғуы мүмкін мемлекеттік қызметшінің жеке мүдделері мен оның лауазымдық өкілеттіктері арасындағы қайшылық түсініледі (Заңның 1-б. 17) т.).

Осыған байланысты «жанжал» және «дау» ұғымдары арасындағы айырмашылықты жүргізу керек. Бұл жайында А. Асадов деп санайды)...еңбек даулары жоқ соқтығысу күштері, тек «психологиялық кернеу», және, осылайша, келіспеушіліктер айналады қактығыстар». Мұндай психологиялық шиеленіс, сөзсіз, жанжалдың себебі болуы мүмкін, бірақ еңбек қатынастарына қатысы жоқ жанжал еңбек дауына себеп болатын кері нұсқа болуы мүмкін. Бірақ, бұл мәселе тек бір-біріне ғана емес, тіпті бір-біріне де байланысты [6].

Қазақстандық ғалым В.Н. Уваровтың пікірінше, еңбек даулары деп еңбек заңнамасын қолдану, келісімдердің, Еңбек және (немесе) ұжымдық шарттардың, жұмыс берушінің актілерінің талаптарын орындау не-

³ «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000416>

месе өзгерту мәселелері бойынша қызметкер (қызметкерлер) мен жұмыс беруші (жұмыс беруші) арасындағы келіспеушіліктер түсіндіріледі [7].

Басқа әдебиетте еңбек дауларын тұжырымдаудағы кейбір айырмашылықтарды байқауға болады, бірақ әлі де мәні бірдей болып қалады. О.С. Смирновтың пікірінше, еңбек даулары тараптардың тікелей келіссөздері арқылы немесе кәсіподақтардың (кәсіподақ комитетінің) қатысуымен реттелмеген, еңбек жағдайларын белгілеу немесе өзгерту және оларды қолдану мәселелері бойынша қызметкер мен жұмыс берушінің арасындағы келіспеушіліктер; ұжымдық шартты, әлеуметтік-еңбек мәселелері бойынша келісімді жасасу, өзгерту және орындау болып табылады. Бұл ретте, еңбек жағдайлары дегеніміз-жиынтығы әлеуметтік-құқықтық, өндірістік факторлардың, онда қызметкер өз қызметін жүзеге асырады [8].

Астында әлеуметтік-құқықтық факторлар дегеніміз, еңбекақы мөлшері, жұмыс уақытының ұзақтығы, демалыс және басқа да шарттарын белгілейтін заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерге, сондай-ақ тараптардың келісімінде

Кеңес уақытында «еңбек даулары құрылыстың өзімен, Социалистік өндіріспен немесе одан туындайтын объективті себептермен емес, ең бастысы, еңбек процесінің жекелеген қатысушыларының субъективтік қасиеттеріне ғана тәуелді таза субъективті, себептермен байланысты деп саналды. Кейбір адамдардың санасында бар капитализм сарғаюы біздің елдегі еңбек дауларының негізгі және басты себебі болып табылады» [9].

Алайда, бүгінгі күні еңбек дауларының туындауының негізі еңбек құқығы қатынастары субъектілерінің бірінің еңбек міндеттерін орындамауы немесе тиісінше орындамауы болып табылады.

Бұл ретте даулардың пайда болу жағдайлары-бұл қызметкерлер мен әкімшілік арасындағы реттелмеген келіспеушіліктерді тудыра отырып, еңбек қатынастарына тікелей немесе жанама әсер ететін жағдай, мән-жайлар. Ал жағдай туындаған еңбек дауларын айналады нақты себептері нақты айқындаған.

Еңбек даулары экономикалық, әлеуметтік, заңды сипаттағы бірнеше себептерді немесе факторларды ұштастыру нәтижесінде туындағанын атап өту қажет.

Экономикалық сипаттағы жағдайларға, атап айтқанда, ұйымдардың жалақыны толық және уақтылы төлеуге, қызметкерлерге тиесілі кепілдіктер мен жеңілдіктерді (мысалы, денсаулыққа зиянды жағдайлардағы жұмыстардағы сүт, емдеу-профилактикалық тамақтану) беруге кедергі келтіретін қаржылық қиындықтары, еңбекті қорғауға қаражаттың

болмауы немесе жеткіліксіздігі жатады. Экономикалық сипаттағы еңбек дауларының пайда болу шарттары елеулі әлеуметтік салдарды тудырады, олар өз кезегінде немесе экономикалық салдармен ұштастыра отырып, еңбек дауын тудырады. Мәселен, қаражаттың жетіспеуі қызметкерлер санының қысқаруына немесе барлық өсіп келе жатқан жұмыссыздықтың жойылуына алып келеді. Жұмыстан босатылатын қызметкерлер өздерінің жұмыс істеу құқығын қорғай отырып, еңбек дауын шешу және сот органдарына өз құқықтарын қорғау үшін жиі жүгінеді [10].

Әлеуметтік сипаттағы жағдайларға, мысалы, төмен және жоғары ақы төленетін қызметкерлердің табыс деңгейіндегі өсіп келе жатқан алшақтық жатады. Заң сипатындағы жағдайларға, атап айтқанда, күрделілік, қарама-қайшылық, сондай-ақ Әкімшілік үшін және әсіресе қызметкерлер үшін еңбек заңнамасының жеткіліксіз қол жетімділігі жатады:

1) қызметкерлердің өз еңбек құқықтары мен жұмыс берушілердің (әкімшіліктің) міндеттерін, өз құқықтарын қорғау тәсілдерін нашар білуі;

2) ұйымдардың көптеген басшыларының, әкімшіліктің лауазымды адамдарының еңбек заңнамасын сақтамауы;

3) кәсіподақ көшбасшыларының, кәсіподақ белсенділерінің қолданыстағы еңбек заңнамасы негізінде қызметкерлерді қорғауға әлсіз дайындығы [10].

Еңбек дауларының пайда болу себептеріне мемлекет пен нақты Ұйымның экономикалық жағдайын жатқызуға болады. Нарықтық экономикаға көшу көптеген ұйымдардағы жағдайды ушықтырып, еңбек дауларының туындау себептерін ушықтырды. Ұйымдардың қаржылық қиындықтары жалақының уақтылы және толық төленбеуіне, қызметкерлерге тиісті кепілдіктер мен жеңілдіктерді ұсынбауға әкеп соғады. Байланысты өндірістік, ұйымдық және экономикалық себептері тиіс жүргізуге, кадрлық, қызметкерлер санының немесе ішкі қызметкерлердің мазмұнын өзгерту қызметкердің еңбек функциясын. Бұл жағдайларда қызметкердің құқықтарын бұзу оның еңбек дауын шешу және өзінің еңбек құқықтарын қорғау үшін тиісті органдарға жүгінуіне әкеп соғады [11].

Атап өткім келеді, бұл еңбек дегеніміз-жиынтығы әлеуметтік-құқықтық, өндірістік факторлардың, онда қызметкер өз қызметін жүзеге асырады

Біріншіден, астында әлеуметтік-құқықтық факторлар дегеніміз, еңбекақы мөлшері, жұмыс уақытының ұзақтығы, демалыс және басқа да шарттарын белгілейтін заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерге, сондай-ақ тараптардың келісімінде

Екіншіден, өндірістік факторлар деп

зандармен және өзге де нормативтік құқықтық актілермен белгіленетін техникалық, санитарлық, гигиеналық, өндірістік-тұрмыстық және басқа да жағдайлар түсініледі.

Еңбек құқығы субъектілері арасында туындаған келіспеушіліктерді тікелей келіссөздер барысында өзара жеңілдіктер мен келісімдер арқылы реттеуге болады. Алайда, егер мұндай келісім болмаса, онда келіспеушілік көшіріледі тиісті органдарға еңбек дауларын қарау жөніндегі.

Еңбек дауларының себептері-бұл субъективті еңбек құқығын жүзеге асыруды немесе Еңбек міндеттерін атқаруды дауласушы тараптардың әртүрлі бағалауын тудыратын теріс факторлар еңбек дауларының себептері даулы Тараптардың мынадай екі субъективті теріс факторы (екі ерекшелігі) болып табылады, нәтижесінде нақты мән-жайлар, іс-әрекеттер әр түрлі бойынша бағаланады:

1) жеке сананың қоғамдық санадан артта қалуы, жалпыға бірдей белгіленген мораль нормаларынан ауытқуы: бұл кейбір басшыларда бюрократизмде еңбекшілердің құқықтары мен заңды мүдделерін қанағаттандыруға консервативті елеусіз қарым-қатынасты сынға бой алдыру көрінеді. Тарапынан, сол жекелеген қызметкерлерінің бұл себеп көрінеді прогнұлах, пайда болуы, жұмысқа мас күйінде, неке және т. б. ал бұл үшін шығарылады сөгіс, олар дау, оның.

Жекелеген еңбек ұжымдары тарапынан ұжымдық дау-дамайларда бұл себеп топтық эгоизмде, төлемді көтеру талаптарында көрініс табуы мүмкін. Кәсіподақ органының, қызметкерлердің өзге де өкілді органының талап етуі бойынша меншік иесі кінәсінен ұжымдық еңбек дауы туындаған басшыларға, тіпті қызметінен босатуға дейін ықпал ету шараларын қолдануға құқылы.

Жеке сананың артта қалуына әуре-сарсаң ғана емес, бюрократизм, қызметкерлерді сынаушы әкімшілікті сынға салатын әртүрлі қудалаулар, олардың заңды құқықтарына қысым жасау ғана емес, сондай-ақ әкімшіліктің жекелеген өкілдерінің өндірістік тапсырмаларды орындауға бөгет болған кезде, жекелеген қызметкерлердің ғана емес, тұтас еңбек ұжымдарының де еңбек құқықтары бұзылған кезде, олардың өзін-өзі басқарудағы өкілеттіктері де жатады [12].

2) өндірістің жекелеген басшылары мен көптеген қызметкерлердің еңбек заңнамасын білмеуі немесе нашар білуі, яғни құқықтық мәдениеттің төмендігі. Егер басшы нашар біледі, еңбек заңнамасы, онда ол жол береді еңбек құқық бұзушылық, мысалы, дұрыс ау-

дарады немесе жұмыстан босатады немесе алмай, у профоргана келісім бойынша жұмыс ұйымдастырады, олардың және т. б.

Себебі еңбек дау ажырата білу керек белгілі бір шарттары немесе мән-жайлар, дауды ықпал ететін туындауына үлкен санын дауларды сол бір мәселелері немесе шиеленісуіне туындаған дау. Еңбек дауларының мұндай жағдайлары (жағдайлары) - бұл біздің қоғамдағы теріс құбылыстар және олармен күрес жүргізу қажет.

Еңбек дауларын жіктеу туралы мәселе тек теориялық ғана емес, практикалық маңызы бар. Осы бекітуді негіздеу үшін еңбек дауларын жіктеу бастапқы ведомстволық бағыныстылығын дұрыс анықтауға ғана емес, сондай-ақ осындай жанжалдарды шешу тәсілдерінің ерекшеліктерін алдын ала анықтайтын осы заңды жанжалдардың жекелеген түрлерінің белгілерін анықтауға мүмкіндік береді деп айтуға болады [13].

Еңбек дауларын жіктеу туралы мәселе тек теориялық ғана емес, практикалық маңызы бар. Осы бекітуді негіздеу үшін еңбек дауларын жіктеу бастапқы ведомстволық бағыныстылығын дұрыс анықтауға ғана емес, сондай-ақ осындай жанжалдарды шешу тәсілдерінің ерекшеліктерін алдын ала анықтайтын осы заңды жанжалдардың жекелеген түрлерінің белгілерін анықтауға мүмкіндік береді деп айтуға болады. [14]. Осыған байланысты еңбек даулары болып бөлінеді:

- субъектілер бойынша: жеке және ұжымдық;

- мазмұны бойынша: құқық туралы даулар және қызығушылық туралы даулар;

- құқықтық қатынастар бойынша: еңбек қатынастарынан туындайтын дауларға және еңбек қатынастарына тікелей байланысты өзге де қатынастардан туындайтын дауларға.

Мысалы, В. В. Федин еңбек дауларын мынадай негіздер бойынша жіктеуге болады деп санайды: даудың сипаты; даулы субъект; еңбек құқығы саласының жүйесі және даулы құқықтық қатынастар түрі [15].

Еңбек дауларының ведомстволық бағыныстылығы мен соттылығын анықтауға қатысты өте маңызды іс жүргізу мәні бар. Осыған байланысты сот практикасын қорытудың нәтижелеріне сүйене отырып, соттардың еңбек заңнамасының нормаларын қолдану практикасының бірлігін қамтамасыз ету мақсатында, сондай-ақ осы санаттағы істерді қарау кезінде соттарда туындайтын мәселелерді ескере отырып, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының жалпы отырысы нормативтік қаулыны⁴ қабылдады, онда еңбек дауларын шешу

⁴ Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2017 жылғы 6 қазандағы №9 Қаулысы «Еңбек туралы дауларды шешудегі соттардың заңнаманы қолдануының кейбір мәселелері туралы» // Электрондық ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000009S>

кезінде соттардың заңнаманы қолдану мәселелеріне түсініктемелер берілді.

Кез келген еңбек дауын қарау кезінде қызметкерлер мен жұмыс берушілердің заңдылық пен теңдігін барынша толық қамтамасыз етуді көздейтін қағидаттарды ұстану маңызды екенін атап өту қажет. Еңбек дауларын қарау принциптері:

1) тәртіптің демократиясы, яғни еңбекшілердің дауларды шешуге қатысуы;

2) тәртіптің қарапайымдылығы, яғни оның тегін болуы, еңбек дауы бар юрисдикциялық органдарға жүгіну қолжетімділігі мен ыңғайлылығы

3) даулар бойынша дәлелдемелерді зерттеудің заңдылығы, жариялылығы, объективтілігі және толықтығы;

4) дауды шешу жылдамдығы;

5) шешімнің нақты орындалуын қамтамасыз ету және бұзылған еңбек құқықтарын қалпына келтіру.

Осы қағидаттардың әрқайсысын толығырақ қарастырғымыз келеді.

Қызметкерлердің еңбек құқықтарын қорғауды қамтамасыз ету қағидаты заң негізінде юрисдикциялық (еңбек дауларын шешуге уәкілетті) органдардың осы құқықтарды бұзуды тоқтату, оларды қалпына келтіру құқығы мен міндетін білдіреді, мысалы, әкімшілік қызметкерге тиесілі жалақы төлеуден бас тартқан кезде - оны жасауға міндеттеу; заңсыз жұмыстан босатылған кезде - қызметкерді жұмысқа қайта алу. Қаралып отырған бапқа қатысты бұл қағида қызметкерлердің еңбек құқықтарын сот арқылы қорғауды қамтамасыз ету ретінде естілетін болады. Сот арқылы қорғалу құқығы ешқандай шектеулерге жатпайды. Сондықтан Еңбек және азаматтық іс жүргізу заңнамасының еңбек құқығын және басқа да әлеуметтік құқықтарды қорғау туралы істердің кейбір санаттарын соттың ведомстволық бағыныстылығынан алып тастауға жол беретін нормалары қазіргі уақытта қолданылмайды.

Тараптардың заң алдындағы теңдігі қағидаты қызметкер (қызметкерлер) мен әкімшілік бірдей дәрежеде еңбек заңнамасын сақтауға, оған және еңбек дауларын шешу кезінде юрисдикциялық органның еркіне бағынуға міндетті дегенді білдіреді. Юрисдикциялық органның шешімі дау тараптары үшін міндетті.

Демократизм (қызметкерлер өкілдерінің қатысуы) қағидаты еңбек дауларын шешу кезінде, біріншіден, ұйымдардағы жеке еңбек дауларын қарау жөніндегі органдардың құрамнан еңбек ұжымы құрылатынын; екіншіден, еңбек дауларын шешу процесінде олардың тарапындағы қызметкерлердің өкілдері ретінде кәсіподақтардың қатысатынын; үшіншіден, ұжымдық дауларды қарау жөніндегі органдарға (бітімгерлік комиссиялар, ең-

бек арбитражы) ұйым (еңбек ұжымы) немесе кәсіподақ қызметкерлерінің өкілдері қатысады. Кәсіподақ өкілдері қызметкерлердің мүдделерін қорғауға куәгер бола алады. Олар еңбек арбитражында, сондай-ақ қызметкер еңбек қатынастарында тұрған немесе тұрған ұйымға қатысты жоғары тұрған органдарда қызметкерлердің мүдделерін білдіре алады.

Еңбек дауларын қарау жөніндегі органдарға жүгіну қолжетімділігі осындай органдарды тікелей ұйымдарда құрумен, соттардың сонда өтініш берген қызметкердің жұмыс орнына орналасу жақындығымен қамтамасыз етіледі.

Еңбек дауларын шешу кезінде заңдылықты қамтамасыз ету қағидаты юрисдикциялық органдардың заңдарды, өзге де нормативтік құқықтық актілерді пайдалануы және олардың негізінде даулар бойынша шешімдер шығару арқылы ғана көрсетіледі. Нормативтік құқықтық негізден басқа, орындылығы (орынсыздығы) ұғымдарын, өзге де пайымдаулар мен дәлелдерді басшылыққа алуға юрисдикциялық органдар құқылы емес.

Жариялылықты қамтамасыз ету қағидаты барлық еңбек дауларын қарайтын органдар отырыстарының ашықтығын, оларға барлық тілек білдірушілердің қатысу мүмкіндігін білдіреді. Егер еңбек дауын шешу кезінде мемлекеттік немесе коммерциялық құпияны сақтау туралы мәселе тұрса ғана «жабық» деп аталатын отырыстар мүмкін болады.

Зерттелетін материалдар мен дәлелдемелердің объективтілігі мен толықтығын қамтамасыз ету қағидаты юрисдикциялық органдардан істі тек жан-жақты қарау негізінде және барлық қолда бар материалдар мен дәлелдемелердің толық көлемінде қарауды, оларды тек заңнамаға сәйкес келтіруді, іске және оның тараптарына субъективті көзқарасқа жол бермеуді талап етеді.

Тегін болу қағидаты заңда еңбек дауларын тікелей ұйымдарда қарайтын органдарға, басқа да органдарға жеке және ұжымдық еңбек даулары бойынша өтініштер беру кезінде тікелей бекітілген заң олардың қызметтеріне қандай да бір ақы төлеуді көздемейді. Еңбек құқық қатынастарынан туындайтын талаптар бойынша сотқа талап арызбен жүгінген кезде қызметкерлер сот шығындарын мемлекет кірісіне төлеуден босатылады.

Кәсіподақ мүшелері еңбек дауларын шешу процесінде олардың еңбек құқықтары мен мүдделерін қорғау кезінде кәсіподақтардың көрсеткен қызметтері үшін ақы төлемейді. Кәсіподақ мүшелері болып табылмайтын қызметкерлер олардан уағдаластық бойынша айқындалатын шарттарда көмек ала алады.

Қарау жылдамдығының принципі еңбек дауларын шешетін органдардан мұндай істерді қарауға байланысты барлық іс-әрекет-

терді жасау үшін заңдарда көзделген қысқа мерзімдерді сақтауды, юрисдикциялық органдарға жүгіну (өтініш беру) мерзімдері де белгіленген. Еңбек даулары бойынша өтініштер беру мерзімдерін өткізу қызметкерлерді юрисдикциялық органдарда қорғауды іздеу құқығынан айырмайды. Оларды осы органдар қалпына келтіруі мүмкін.

Еңбек даулары бойынша шешімдердің нақты орындалуын қамтамасыз ету қағидаты, егер ол еңбек дауы бойынша шешімді ерікті түрде орындамаса, Заңда бекітілген әкімшілікке мәжбүрлеп әсер етудің арнайы тетігінің көмегімен, сондай-ақ кінәлі басшыларды, лауазымды адамдарды жауапқа тарту арқылы іске асырылады. Юрисдикциялық органдардың шешімдерін мәжбүрлеп орындау олардың ерекше куәліктер берумен және оларды сот орындаушыларының көмегімен орындауға келтірумен қамтамасыз етіледі.

Еңбек дауларын қарайтын органдардың шешімдерін орындамағаны үшін лауазымды адамдардың жауапкершілігі еңбек дауларын қарау қағидаты ретінде кінәлі лауазымды адамдарды әртүрлі заң жауапкершілігіне (тәртіптік, материалдық, әкімшілік) тарту мүмкіндігінен көрінеді.

Бұдан басқа, осы бапта келтіргім келеді кішігірім талдау жасау мониторинг нәтижелері бойынша мақалалар Еңбек кодексінің қатысты қарау, еңбек дауын келісу комиссиясы [16].

Осылайша 15-тарау Еңбек кодексінің реттейді жеке еңбек дауларын қарау, атап айтқанда, мекендерде 159-баптың көздейтін қарау тәртібі жеке еңбек дау, түрлі анықталды (аталды) қатысушылар келісім комиссиясының. Мәселен, 3-тармағында қарастырылған, бұл келісу комиссиясының сандық құрамы, оның жұмыс тәртібі, мазмұны және келісу комиссиясының шешім қабылдау тәртібі, келісім комиссиясы өкілеттігінің мерзімі, сұрақ тарту туралы делдал белгілейді жазбаша келісімде арасындағы жұмыс беруші мен қызметкерлер өкілдерінің не ұжымдық шартта көрсетіледі.

Бұл ретте 8-тармағында, осы баптың көрсетілгендей, тараптар келісім комиссиясының жүргізуге міндетті жыл сайынғы оқыту келісу комиссиясы мүшелерінің Қазақстан

Республикасы еңбек заңнамасының негіздері, білуін дамыту бойынша келіссөздер мен ымыраға келуге еңбек даулары.

Қажет деп санаймыз редакциясын бұл норманы өзгерту, біріншіден, анықтау керек «дауласушы тараптар» немесе «комиссия мүшелері», екіншіден, қолданыстағы заңнамада жоқ «еңбек заңнамасының негіздері», өйткені қолданылады және талдау Кодексі, үшіншіден, тараптар еңбек дауын болып табылады қызметкер мен жұмыс беруші мынадай сұрақ туындайды: ма осы тұлғалар үйрету келісу комиссиясы мүшелерінің?

Кез келген жағдайда заң шығарушының еңбек заңнамасының жекелеген ережелерінің олқылықтары мен қайшылықтарын жою мақсатында түзетуі еңбек дауларын қарау кезінде пікірталас мәселелерінің едәуір төмендеуіне әкеп соғуы мүмкін.

Жоғарыда айтылғандарды талдай отырып, адам мен азаматтың, оның ішінде еңбек саласындағы құқықтары мен бостандықтарын қорғау проблемасы кез келген мемлекет үшін әрқашан ең маңызды және бір мезгілде күрделі деген қорытындыға келуге болады. Маңызды тәсілдеріне еңбек құқықтарын қорғау жатады разрешение трудовых споров. Экономиканы реформалау жылдарында жинақталған проблемалар (өндірістің құлдырауы, ұйымдардың өзара төлем жасамауы, жаңа жұмыс орындарының жеткіліксіз өсуі, экономиканың тұрақсыз жай-күйінің басқа да теріс факторлары), сондай-ақ еңбек құқығы қатынастары тараптарының сәйкес келмейтін мүдделерінің болуы еңбек дауларының туындау үшін объективті негіз жасайды.

Осылайша, азаматтардың еңбек ету құқығын іске асыру меншік нысандарының өзгеруі, бұрын белгілі емес шаруашылық қызмет субъектілерінің пайда болуы жағдайында ерекше маңызға ие болады. Қазір еліміздің азаматтары өз құқықтары мен заңды мүдделерін қорғау тетіктерін жан-жақты жетілдіруді қажет етеді. Еңбек құқығындағы қызметкерлердің еңбек құқықтарын қорғауды алатын орталық орынды ескере отырып, еңбек дауларын құқықтық реттеуді кешенді талдау еңбек құқығы ғылымы мен құқық қолдану практикасы үшін өзекті болып табылады.

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4. - М., 2010.
2. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. - М., 2011.
3. Основы конфликтологии / Под ред. В.Н. Кудрявцева. - М., 2007. - С. 31.
4. Андерсон Э. Ф. Трудовые конфликты. - М.: Моск. губсуд, 1925. - С. 25.
5. Жаров С. Примирительно-третейский порядок разрешения трудовых конфликтов. - М., 1926. - С. 3.
6. Асадов А. Влияние оценок труда и распределение доходов на конфликтность в трудовых коллективах предприятий. / А. Асадов - СПб.: - 1994.

7. Уваров В.Н. Трудовое право Республики Казахстан: Учебник. Издание 2-ое. / В.Н. Уваров – Алматы: Раритет, 2008.
8. Смирнов С.О. Трудовое право: Учебник. Издание 2-е/ С.О. Смирнов - М.: Проспект, 1998.
9. Нургалиева Е.Н., Мамедова А.Т. О состоянии казахстанского трудового законодательства. // Е.Н. Нургалиева, А.Т. Мамедова. - Астана: Юрист, 2012, С. 34.
10. Трудовое право. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное.— М.: ПРОСПЕКТ, 1998.—448 с.
11. Галиакбарова Г.Г. Понятие трудовых споров и причины их возникновения в Республике Казахстан. // Г.Г. Галиакбарова – Астана: Юрист, 2013.
12. Оспанов К.И. Порядок разрешения трудовых споров. // К.И. Оспанов – 2012, С. 78.
13. Конусова В.Т. Классификация трудовых споров.
http://www.rusnauka.com/5_NMIV_2009/Pravo/40398.doc.htm
14. Толкунова В.Н. Справочник судьи и адвоката по трудовым делам. М.: Проспект, 2004. - 288 с.
15. Федин В.В. Трудовые споры: теория и практика. - М.: Юрайт, 2013. 528 с.
16. Справка по результатам мониторинга Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №414 // Сборник аналитических справок по результатам правового мониторинга (1- квартал 2018 года).- Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 273 с.

REFERENCES

1. Dal' V. Tolkovyy slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka. T. 4. - M., 2010.
2. Dvoretzkiy I.KH. Latinsko-russkiy slovar'. - M., 2011.
3. Osnovy konfliktologii / Pod red. V.N. Kudryavtseva. - M., 2007. - S. 31.
4. Anderson E. F. Trudovyye konflikty. – M.: Mosk. gubsud, 1925. – С. 25.
5. Zharov S. Primiritel'no-tretyeskiy poryadok razresheniya trudovykh konfliktov. – M., 1926. – S. Z.
6. Acadov A. Vliyaniye otsenok truda i raspredeleniye dokhodov na konfliktnost' v trudovykh kollektivakh predpriyatiy. / A. Acadov - CPb.: - 1994.
7. Uvarov V.N. Trudovoye pravo Respubliki Kazakhstan: Uchebnik. Izdaniye 2-oye. / V.N. Uvarov – Almaty: Raritet, 2008.
8. Smirnov C.O. Trudovoye pravo: Uchebnik. Izdaniye 2-oye./ C.O. Smirnov - M.: «Prospekt», 1998
9. Nurgaliyeva Ye.N., Mamedova A.T. O sostoyanii kazakhstanskogo trudovogo zakonodatel'stva. // Ye.N. Nurgaliyeva, A.T. Mamedova - Astana: Yurict, 2012, С. 34.
10. Trudovoye pravo. Uchebnik. Izdaniye vtoroye, pererabotannoye i dopolnennoye.— M.: «PROSPEKT», 1998.—448 s.
11. Galiakbarova G.G. Ponyatiye trudovykh sporov i prichiny ikh vozniknoveniya v Respublike Kazakhstan. // G.G. Galiakbarova – Astana: Yurict, 2013.
12. Ospanov K.I. Poryadok razresheniya trudovykh sporov. // K.I. Ospanov – 2012, С. 78.
13. Konucova V.T. Klaccifikatsiya trudovykh sporov. // http://www.rusnauka.com/5_NMIV_2009/Pravo/40398.doc.htm
14. Tolkunova V.N. Spravochnik sud'i i advokata po trudovym delam. M.: Prospekt, 2004. 288 s
15. Fedin V.V. Trudovyye spory: teoriya i praktika. M.: Yurayt, 2013. 528 s.
16. Sправка по результатам мониторинга Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №414 // Сборник аналитических справок по результатам правового мониторинга (1-квартал 2018 года).- Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2018. – 273 с.

ГАРАНТИРОВАНИЕ СТРАХОВЫХ ВЫПЛАТ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ СТРАХОВОГО РЫНКА

Бектенов Аскар Ерсейтович

Старший научный сотрудник Центра правового мониторинга
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан;
г. Нур-Султан, Республики Казахстан; e-mail: bektenov.a@zqai.kz

Ключевые слова: гарантирование страховых выплат; гарантированные виды страхования; развитие страхового рынка; консолидация страхового законодательства; фонд гарантирования страховых выплат; правовой мониторинг.

Аннотация. В соответствии с планом работы на 2019 год Центром правового мониторинга РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» проведен анализ эффективности Закона Республики Казахстан «О Фонде гарантирования страховых выплат» от 3 июня 2003 года №423.

В статье показана позиция и отношение видных ученых, политических деятелей прошлого столетия к страхованию, как одного из финансовых инструментов обеспечения материальной стабильности населения. Отражена необходимость, важность, роль и цель института гарантирования страховых выплат в сфере страхования. Приведен анализ действующего законодательства в сфере страхования, системность и социальная значимость института гарантирования страховых выплат, а также результаты и динамика основных показателей финансовой деятельности АО «Фонд гарантирования страховых выплат». Кроме того, рассмотрены вопросы, связанные с особенностями казахстанской модели гарантирования страховых выплат, формами и средствами государственного регулирования, применяемыми в этой сфере.

Изложены выявленные в ходе анализа недостатки казахстанской системы гарантирования страховых выплат, коллизии между нормами Закона и иных законов, недостатки юридико-лингвистического характера, а также нормы, требующие редакционной поправки.

По итогам анализа предложены конкретные меры по совершенствованию и развитию национального страхового законодательства в сфере гарантирования страховых выплат, выработанные на основе анализа национального и зарубежного законодательства. Обоснована необходимость консолидации страхового законодательства для обеспечения единства, целостности и системности законодательства Республики Казахстан. Рассмотрен вопрос демонизации рынка страховых услуг по гарантируемым видам страхования как средство обеспечения его доступности (для субъектов предпринимательства, осуществляющих финансовую деятельность в сфере страхования) и дальнейшего развития, а также последовательного отказа от прямого государственного присутствия на рынке страховых услуг.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА САҚТАНДЫРУ ТӨЛЕМДЕРІНЕ КЕПІЛДІК БЕРУ САҚТАНДЫРУ НАРЫҒЫНЫҢ ТҰРАҚТЫЛЫҒЫН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ ҚҰРАЛЫ

Асқар Ерсейітұлы Бектенов

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының аға ғылыми қызметкері;
Нұр-Сұлтан қаласы, Қазақстан Республикасы; e-mail: bektenov.a@zqai.kz

Түйін сөздер: сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру; сақтандырудың кепілдік берілген түрлері; сақтандыру нарығын дамыту; сақтандыру заңнамасын шоғырландыру; сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру қоры; құқықтық мониторинг.

Аннотация. «Қазақстан Республикасының заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК Құқықтық мониторинг орталығы 2019 жылға арналған жұмыс жоспарына сәйкес «Сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру қоры туралы» Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 3 маусымдағы N 423 Заңының тиімділігіне талдау жүргізді.

Мақалада өткен ғасырдың көрнекті ғалымдарының, саяси қайраткерлерінің халықтың материалдық тұрақтылығын қамтамасыз етудің қаржылық құралдарының бірі ретін-

де сақтандыруға деген ұстанымы мен қатынасы көрсетілген. Сақтандыру саласындағы сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру институтының қажеттілігі, маңыздылығы, рөлі және мақсаты көрсетілген. Сақтандыру саласында қолданыстағы заңнаманы талдау, сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру институтының жүйелілігі мен әлеуметтік маңыздылығы, сондай-ақ «Сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру қоры» АҚ қаржылық қызметінің негізгі көрсеткіштерінің нәтижелері мен серпіні келтірілген. Бұдан басқа, сақтандыру төлемдерін кепілдендірудің қазақстандық моделінің ерекшеліктеріне, осы салада қолданылатын мемлекеттік реттеу нысандары мен құралдарына байланысты мәселелер қаралды.

Талдау барысында анықталған сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру жүйесінің кемшіліктері, заң нормалары мен өзге де заңдар арасындағы қайшылықтар, заң-лингвистикалық сипаттағы кемшіліктер, сондай-ақ редакциялық түзетуді талап ететін нормалар баяндалған.

Талдау қорытындысы бойынша ұлттық және шетелдік заңнаманы талдау негізінде әзірленген Сақтандыру төлемдеріне кепілдік беру саласындағы ұлттық сақтандыру заңнамасын жетілдіру және дамыту бойынша нақты шаралар ұсынылды. Қазақстан Республикасы заңнамасының бірлігін, тұтастығы мен жүйелілігін қамтамасыз ету үшін сақтандыру заңнамасын шоғырландыру қажеттігі негізделген. Сақтандырудың кепілдік берілген түрлері бойынша сақтандыру қызметтерінің нарығын оның қол жетімділігін қамтамасыз ету (сақтандыру саласында қаржылық қызметті жүзеге асыратын кәсіпкерлік субъектілері үшін) және одан әрі дамыту құралы ретінде монополиясыздандыру, сондай-ақ сақтандыру қызметтері нарығында тікелей мемлекеттік қатысудан дәйекті бас тарту мәселесі қаралды.

GUARANTEEING THE INSURANCE PAYMENTS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AS A TOOL FOR ENSURING THE STABILITY OF THE INSURANCE MARKET

Bektenov, Askar E.

Senior researcher of the Center for legal monitoring of Institute
of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan;
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan; e-mail: bektenov.a@zqai.kz

Keywords: guarantee of insurance payments; guaranteed types of insurance; development of the insurance market; consolidation of insurance legislation; insurance payment guarantee Fund; legal monitoring.

Abstract. In accordance with the work plan for 2019, the center for legal monitoring of the RSE at the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan conducted an analysis of the effectiveness of the Law of the Republic of Kazakhstan «on the insurance payment guarantee Fund» dated June 3, 2003, No. 423.

The article shows the position and attitude of prominent scientists and politicians of the last century to insurance as one of the financial instruments for ensuring the financial stability of the population. The necessity, importance, role and purpose of the Institute for guaranteeing insurance payments in the insurance sector are reflected. The analysis of the current legislation in the field of insurance, the system and social significance of the Institute for guaranteeing insurance payments, as well as the results and dynamics of the main indicators of financial activity of JSC «insurance payment guarantee Fund» is given. In addition, the issues related to the features of the Kazakhstan model of guaranteeing insurance payments, forms and means of state regulation applied in this area were considered.

The article describes the shortcomings of Kazakhstan's insurance payment guarantee system, conflicts between the Law and other laws, legal and linguistic shortcomings, as well as the rules that require an editorial amendment.

Based on the results of the analysis, specific measures to improve and develop the national insurance legislation in the field of guaranteeing insurance payments, developed on the basis of analysis of national and foreign legislation, are proposed. The necessity of consolidation of insurance legislation to ensure the unity, integrity and consistency of the legislation of the Republic of Kazakhstan is justified. The article considers the issue of de-monopolization of the insurance market for guaranteed types of insurance as a means of ensuring its availability (for business entities engaged in financial activities in the insurance sector) and further development, as well as the consistent rejection of direct state presence in the insurance market.

«Если бы все могло быть по-моему, то я написал бы слово “страхование” на воротах каждого дома и в ежедневнике каждого человека, поскольку я уверен, что такая небольшая жертва уберегает семьи от катастроф, которые в противном случае навсегда бы их погубили. Мы обязаны страховать не только человеческое счастье, но также здоровье и силу, которых можно лишиться, если с кормильцем семьи что-то произойдет, и хрупкий корабль, на котором плывет счастливая семья, неожиданно пойдет ко дну...»

Уинстон Черчилль

Национальная страховая индустрия активно использует страхование как эффективный механизм устойчивого развития экономики республики, защиты интересов хозяйствующих субъектов и населения от различных рисков и источник долгосрочных внутренних инвестиций.

Для гарантированной защиты прав и законных интересов страхователей и выгодоприобретателей, которым причинен материальный ущерб страховым случаем по договорам обязательного страхования, заключенным со страховой организацией, находящейся в процессе ликвидации, в Казахстане создан Фонд гарантирования страховых выплат (далее - Фонд).

Задача гарантирования страховых выплат заключается в обеспечении стабильности национального страхового рынка, повышение доверия потребителей (населения и организаций) к страховым продуктам (посредством гарантированного возмещения нанесенного страховым случаем ущерба), обеспечении массового страхования по их обязательным видам (обязательное страхование гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств, а также перевозчика перед пассажирами; обязательное страхование туриста; аннуитетное страхование, осуществляемое в соответствии с законами Республики Казахстан «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» и «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»).

Как образно выразился В.Б. Гомеля, «страховые резервы и фонды являются тем «полуфабрикатом», из которого материализуется страховая услуга по защите интересов страхователя как готовый продукт» [1].

В старину страхование характеризовали как снятие страха (психологического чувства беспокойства и тревоги) со страхователя путем передачи его страховщику. Известный дореволюционный цивилист Г.В. Шершеневич писал: «страхование, как торговая сделка, предполагает возмездность, выражающуюся в страховой премии, уплачиваемой страхователем за освобождение себя от страха» [2].

Немецкий экономист и публицист профессор Альфред Манэс в начале прошлого века писал: «...страхование приходит на помощь не только при наступлении особых случаев (страховых случаев)». Страхование, кроме того, «приносит пользу тем, что оно оказывает весьма благоприятное воздействие на частное хозяйство еще до возникновения необходимости в средствах. Это выражается в том, что вместо неопределенности является чувство спокойной уверенности; страхователь твердо убежден, что в случае наступления события, которое само по себе могло бы разрушить материальное благосостояние семьи, будет получено при помощи страхования достаточное обеспечение» [3]. Таким образом, механизм страховой защиты состоит не только из тех денег, которые получит страхователь от страховщика при наступлении страхового случая, но и еще в «психологическом» компоненте – в приобретении чувства уверенности, определенности и защищенности.

Назначением и целью страхования выступает защита условий существования страхователя (застрахованного лица) – страховая защита. Целью гарантирования страховых выплат является гарантированная защита прав и интересов страхователя от материального ущерба, нанесенного страховым случаем при применении процедуры ликвидации страховой организации, с которой был заключен договор обязательного страхования [4].

Деятельность по гарантированию страховых выплат в Казахстане регламентирована Законом «О Фонде гарантирования страховых выплат» (далее - Закон).

Рассматриваемый Закон предусматривает создание некоммерческой организации «Фонд гарантирования страховых выплат» в форме акционерного общества (далее – Фонд) - единственной организации на территории Республики Казахстан, гарантирующей осуществление страховых выплат при наступлении страховых случаев по договорам обязательного страхования принудительно ликвидируемой страховой организации (статьи 5, 7 Закона).

Для осуществления деятельности по оказанию услуг страхования по их гарантиро-

ванным видам необходимо стать участником Фонда. Заключение договора участия с Фондом является обязательным условием для получения соответствующей лицензии (часть 1 статьи 9 Закона).

Императивный метод правового регулирования, выражающийся в принудительном характере участия в Фонде страховых организаций, осуществляющих деятельность в сфере гарантированных страховых услуг, исходит из проводимой государством политики по защите законных прав и интересов населения (основные субъекты гарантированных видов страхования, а также выгодоприобретатели по этим страховым случаям), связанных с возмещением причиненного им материального ущерба (страховым случаем).

Государственное регулирование и контроль деятельности Фонда с 1 января 2020 года (Указ Президента Республики Казахстан от 11 ноября 2019 года №203 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан») осуществляет уполномоченный орган по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций (Агентство Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка, часть 1 статьи 3 Закона). Фонд образован в августе 2003 года на основании постановления Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 июля 2003 года №258 (свидетельство №57331-1910-АО от 14.08.2003 года).

Создание Фонда в организационно-правовой форме «акционерного общества» (допускается в соответствии со статьей 85 ГК и статьей 3 Закона «Об акционерных обществах»), в данном случае, обусловлено двумя факторами. Во-первых, это позволяет избежать установленных законом ограничений для юридического лица в виде «фонда», таких, как учреждение его на основе «добровольных имущественных взносов». Во-вторых, пункт 2 статьи 5 Закона «Об акционерных обществах» предоставляет Национальному Банку (наряду

с Правительством Республики Казахстан и местными исполнительными органами), возможность выступать в качестве учредителя акционерного общества.

Согласно пункту 3 статьи 5 Закона количество акций каждого акционера Фонда, за исключением Национального Банка Республики Казахстан, составляет не менее одной тысячи акций и не более десяти процентов от общего количества размещенных акций Фонда.

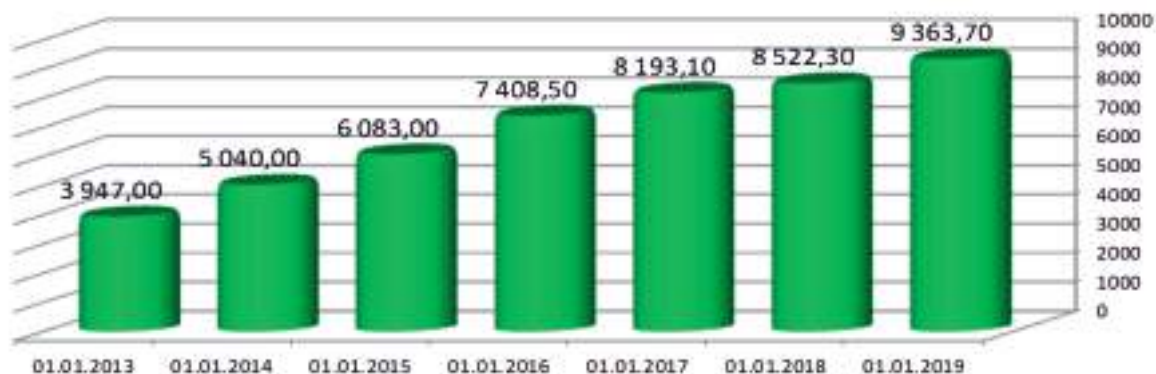
Всего Фондом размещено 50 000 акций, из них 34 659 акций (или 69,3%) принадлежат 24 страховым организациям-участникам Фонда, 15 341 (или 30,68%) выкуплены самим Фондом¹.

В целях обеспечения стабильной работы Фонда, капитализации средств, достаточной для покрытия расходов по установленным Законом гарантийным выплатам, предусмотрены «обязательные» и «чрезвычайные взносы», а также необходимость формирования условных обязательств (обязательства страховой организации-участника перед Фондом, формируемые им для уплаты чрезвычайных взносов).

Согласно отчету Фонда о результатах деятельности за 2018 год по состоянию на 01 января 2019 года резерв гарантирования и возмещения вреда составил 9 363,7 млн. тенге (диаграмма №1). Из них 6 159 млн. тенге поступили от обязательных взносов по гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств (5 876,8 млн. тенге), гражданско-правовой ответственности перевозчика перед пассажирами (260,9 млн. тенге), гражданско-правовой ответственности туроператора или турагента (21,3 млн. тенге), аннуитетного страхования работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей (281 млн. тенге), пенсионного аннуитета (801,7 млн. тенге). 2 122 млн. тенге за счет дополнительных взносов (резерв возмещения вреда)².

Диаграмма №1 (в млн. тенге)

Динамика изменения резерва гарантирования и возмещения вреда



¹ Отчет о результатах деятельности ФГСВ за 2018 год, <https://www.fgsv.kz/ru/index/content/fin-stat>

² Отчет о результатах деятельности ФГСВ за 2018 год, <https://www.fgsv.kz/ru/index/content/fin-stat>

Средства Фонда инвестируются в наиболее надежные финансовые инструменты с удержанием основной части инвестиционного портфеля в высоколиквидных инструментах с наиболее низким уровнем кредитного риска (в государственные ценные бумаги, депозиты в БВУ, операции обратного РЕПО, корпоративные облигации).

Кредиторам принудительно ликвидированных страховых компаний (АО «СК «Алтын-Полис», АО «Premier Страхование», АО «СК «ЭкоПолис», АО «НСК «НАСКО Казахстан», АО «СК «Валют-Транзит Полис») Фондом выплачено 1 125,1 млн. тенге, потерпевшим в случае, когда водитель скрылся с места ДТП - 127,5 млн. тенге³.

Таким образом, можно резюмировать, что деятельность Фонда в целом оказывает положительное влияние на стабильность страхового рынка (по гарантированным видам страхования), повышение доверия потребителей к страховым продуктам (посредством гарантированного возмещения нанесенного страховым случаем ущерба).

Вместе с тем необходимо отметить существенные, на наш взгляд, недостатки Закона:

- он посвящен регламентации деятельности только одного субъекта - Фонда гарантирования страховых выплат;

- создает предпосылки к монополизации рынка гарантированных видов страховых услуг;

- действует в отрыве от основного закона в сфере страхования – «О страховой деятельности», что нарушает принцип единства, целостности и системности законодательства Республики Казахстан.

Так, в настоящее время в национальном законодательстве присутствует тенденция, направленная на исключение и (или) минимизацию участия государства в предпринимательской деятельности.

Так, на примере опыта Сингапура, США, Люксембурга, Норвегии Казахстаном принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам ограничения участия государства в предпринимательской деятельности» от 22 апреля 2015 года, который предполагает внедрение принципов «Yellow Pages Rule».

Принцип достаточно простой и жесткий. Там, где может работать частный сектор, там должно быть ограничено функционирование компаний с государственным участием (или их дочерних структур).

Госпредприятия могут существовать только там, где отсутствует иная возможность обеспечения национальной безопасности, обороноспособности государства, защита ин-

интересов общества, содержание стратегических объектов, находящихся в госсобственности.

Другим немаловажным принципом взаимодействия субъектов предпринимательства и государства, закрепленным Предпринимательским кодексом (статья 3), является недопустимость незаконного вмешательства государства в дела субъектов предпринимательства. Взаимодействие субъектов предпринимательства и государства должно быть направлено на создание благоприятных условий для развития предпринимательства и общества, стимулирование предпринимательской инициативы.

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Закона Фонд является единственной организацией на территории Республики Казахстан, гарантирующей осуществление страховых выплат по гарантируемым видам страхования. То есть, альтернатива Фонду законодательно исключена.

Учредителем Фонда выступило государство в лице Национального Банка, который также вправе выступать акционером Фонда (статья 5 Закона).

Следовательно, Фонд в соответствии с определениями понятий, установленных статьями 3 Бюджетного кодекса, обладает признаками субъекта квазигосударственного сектора и может быть отнесен к таким субъектам в случае реализации Национальным Банком своего права на приобретение акций Фонда.

Справочно: субъекты квазигосударственного сектора - государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

По сути, не формируя имущество Фонда за счет бюджетных средств, Национальный Банк был наделен Законом полномочиями администрирования рынка страховых услуг по гарантированным их видам (с 1 января 2020 года данные полномочия реализуются уполномоченным органом по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций, далее – уполномоченный орган).

Каждое важное решение или действие Фонда, в т.ч. и назначение руководящих работников (руководители и члены органа управления, а также исполнительного органа, главный бухгалтер), подлежат согласованию с уполномоченным органом (статьи 3-1, 4, 4-1, 6-1 Закона).

³ Отчет о результатах деятельности ФГСВ за 2018 год, <https://www.fgsv.kz/ru/index/content/fin-stat>

Кроме того, в Законе отсутствуют четкие нормы, позволяющие каждому желающему субъекту рынка страховых услуг стать участником Фонда. Нет норм, регламентирующих порядок предоставления права выкупа потенциальному участнику акций Фонда (без приобретения которой невозможно получить лицензию на оказание страховых услуг в этой сфере), в случае отсутствия у Фонда (или НБ) свободных акций и нежелания акционеров Фонда продавать принадлежащие им акции.

Также, отсутствуют критерии отбора потенциальных участников Фонда, предъявляемые к ним квалификационные требования.

Если осуществление жесткого контроля деятельности Фонда со стороны государства оправдывается целями социальной защиты населения-потребителей обязательных видов страховых услуг, то ограничение доступа к рынку гарантированных страховых услуг субъектов предпринимательства (осуществляющих деятельность в сфере страхования) представляется неоправданным.

В этой связи, в целях достижения баланса интересов потребителей страховых услуг и субъектов, оказывающих гарантированные страховые услуги, полагаем необходимым определить прозрачную процедуру принятия в Фонд потенциальных участников при их соответствии квалификационным требованиям.

Для исключения монопольного положения отдельных субъектов предпринимательства (участников Фонда) и обеспечения доступности рынка страховых услуг по гарантируемым видам можно предложить снять ограничения на количество организаций правомочных осуществлять деятельность аналогичную Фонду гарантирования страховых выплат и (или) создать правовые условия (возможность) для объединения субъектам предпринимательства, осуществляющим деятельность в сфере оказания страховых услуг, в профессиональные саморегулируемые организации, с возможностью гарантирования потерь от страховых рисков, посредством использования компенсационного фонда организации.

В последнем случае минимальный размер инвестирования активов саморегулируемой организации, средств резервов гарантирования страховых выплат и резерва возмещения вреда может быть установлен соответствующими нормативными правовыми актами (в т.ч. пруденциальными нормативами).

Полагаем, что такие меры, направленные на увеличение конкуренции в сфере гарантированного страхования (наряду с обеспече-

нием гарантийных компенсационных механизмов), позволят отказаться впоследствии от прямого государственного присутствия на рынке страховых услуг, привлечь на казахстанский страховой рынок дополнительный объем финансовых ресурсов (в т.ч. иностранных инвестиций), их капитализацию, увеличить количество и качество оказываемых гарантированных видов страховых услуг.

Необходимость развития и выведения на новый уровень альтернативных финансовых инструментов – рынка ценных бумаг и страхования неоднократно указывалось и Первым Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым в своих посланиях народу Казахстана⁴.

Проведенным Институтом законодательства и правовой информации Республики Казахстан анализом эффективности законодательного акта выявлены коллизии между нормами Закона и иных законов.

Согласно статье 4 Закона изменения и дополнения, вносимые в устав Фонда, подлежат обязательному согласованию с уполномоченным органом.

В то же время, пунктом 8 статьи 22 Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что изменения и дополнения в устав некоммерческой организации вносятся по решению ее высшего органа (общее собрание, съезд, конференция, учредитель). В устав фонда изменения и дополнения вносятся органом управления фонда, если такое право ему предоставлено уставом.

При этом каких-либо оговорок или ссылок данная норма не содержит.

В связи этим для исключения разночтений при применении законодательства, нами предлагается предусмотреть в пункте 8 статьи 22 Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях» оговорку о том, что изменения и дополнения в устав некоммерческой организации вносятся по решению ее высшего органа при наличии в предусмотренных законодательством случаях согласования уполномоченного органа.

Иные недостатки.

1. Пунктом 9 статьи 17-2 Закона предусмотрены 4 случая, по которым Фонд вправе отказать в выплатах по возмещению вреда и (или) расходов на погребение.

Однако, наличие слова «вправе» дает Фонду право действовать по собственному усмотрению, что в свою очередь способствует возникновению конфликтных ситуаций и ущемлению прав кредиторов (застрахованный, выгодоприобретатель).

⁴ Послания Первого Президента Республики Казахстан - Елбасы «К свободному, эффективному и безопасному обществу» от 16 октября 2000 года» (<http://adilet.zan.kz/rus/docs/K000002000>) и «Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни» от 5 октября 2018 года (http://adilet.zan.kz/rus/docs/K18002018_1).

В целях исключения дискреционных полномочий и коррупционных рисков, полагаем необходимым исключить слово «вправе» из пункта 9 статьи 17-2 Закона.

2. Пунктом 10 статьи 15 Закона предусмотрено, что Фонд в течение десяти рабочих дней со дня получения копии вступившего в законную силу решения суда о принудительной ликвидации страховой организации-участника публикует в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан, на казахском и русском языках сообщение об осуществлении гарантийных выплат кредиторам принудительно ликвидируемой страховой (перестраховочной) организации по наступившим страховым случаям.

Однако, следует учесть темпы глобальной цифровизации страны и мира за последнее десятилетие, широкое распространение смартфонов и других компактных приспособлений (устройств), которые приводят к тому, что количество людей, предпочитающих читать бумажную прессу, с каждым годом сокращается.

Учитывая скорость предоставления информации (в режиме on-line), на сегодня, по сравнению с печатными, большей популярностью обладают электронные СМИ (например, информационные порталы: Tengrinews, Nur.kz и т.д.),

Принимая во внимание данную тенденцию, мы полагаем целесообразным в пункте 10 статьи 15 Закона после слов «в периодических печатных изданиях, распространяемых на всей территории Республики Казахстан» добавить слова «и казахстанских информационных интернет-ресурсах».

Аналогичные изменения предусмотреть и в пункте 7 статьи 15-1 Закона («Основания и порядок осуществления гарантийной выплаты по гарантируемым аннуитетным классам страхования»).

3. В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Закона после представления кредитором либо страховой организацией-участником полного пакета документов, необходимых для осуществления гарантийной выплаты, Фонд принимает решение об осуществлении гарантийной выплаты либо об отказе в осуществлении гарантийной выплаты.

Однако, в Законе отсутствует перечень оснований для отказа в осуществлении гарантийной выплаты.

В целях исключения пробела, а также различного толкования норм на практике, полагаем необходимым предусмотреть соответствующие основания для отказа в осуществлении

гарантийной выплаты.

Юридикологические недостатки

В пункте 3 статьи 4 Закона слова «предусмотренные нормативным правовым актом уполномоченного органа» (т.е. в единственном числе) в тексте на государственном языке изложены во множественном числе (уәкілетті органның нормативтік құқықтық актілерінде көзделген).

Таким образом, необходимо обеспечить идентичность текст норм на государственном и русском языках.

4. Закон состоит всего из 24 статей, регламентирующих деятельность Фонда.

В настоящее время участниками (акционерами) Фонда выступают всего 24 страховых организаций, в т.ч. 6 организаций по страхованию жизни (по состоянию на 01.06.2019 год)⁵.

Численность работников Фонда составляет 9 человек, в том числе: председатель Правления, 2 его заместителя, методолог, главный бухгалтер, юрисконсульт, эксперт по выплатам, экономист-программист и бухгалтер⁶.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что Законом охвачены правоотношения, возникающие между ограниченным (индивидуально определенным) кругом лиц – Национальным Банком, Фондом и участниками Фонда. Фактически Закон устанавливает их права и обязанности, внутренний регламент работы Фонда, порядок осуществления гарантийных выплат по обязательным и аннуитетным классам страхования, а также принципы обеспечения государственного контроля за деятельностью Фонда.

Таким образом, характер регулируемых Законом правоотношений, не позволяет отнести их к важнейшим общественным отношениям.

Вместе с тем в соответствии со статьей 1 Закона «О правовых актах» от 06 апреля 2016 года закон - это нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан.

Норма права - общеобязательное правило поведения постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение, распространяющееся на индивидуально неопределенный круг лиц в рамках регулируемых общественных отношений.

Анализ показывает, что регулируемые Законом правоотношения прямо вытекают и являются составной частью деятельности в сфере страхования, однако, без наличия объективной необходимости, деятельность одно-

⁵ Отчет о результатах деятельности АО «Фонд гарантирования страховых выплат» за 2018 год, <https://www.fgsv.kz/ru/index/content/fin-stat>

⁶ Отчет о результатах деятельности АО «Фонд гарантирования страховых выплат» за 2018 год, <https://www.fgsv.kz/ru/index/content/fin-stat>

го из участников рынка страхования (Фонда) регламентирована отдельным Законом.

В то же время, необходимо отметить наличие специального закона, регулирующего общественные отношения в сфере страхования - Закона «О страховой деятельности», которым определены основные положения по осуществлению страхования как вида предпринимательской деятельности, особенности создания, лицензирования, регулирования, прекращения деятельности страховых (перестраховочных) организаций, условия деятельности на страховом рынке иных физических и юридических лиц, задачи государственного регулирования страхового рынка и принципы обеспечения контроля и надзора за страховой деятельностью.

Немаловажным является тот факт, что денежная форма организации страховых отношений включает страхование в общую сферу финансового рынка. Фактически, страховой рынок является частью финансового рынка, призванного обеспечивать защиту от материальных рисков (место, где продаются и покупаются страховые продукты)⁷.

Исходя из данных в статье 1 Закона «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» понятий «финансовая организация», «финансовый рынок» и «финансовые услуги» страховые организации относятся к финансовым организациям, являющимся составной частью финансового рынка.

Между тем статья 9 Закона «О правовых актах» прямо предусматривает, что консолидированные законы Республики Казахстан принимаются с целью совершенствования структуры законодательства и объединяют законы, регулирующие комплексные по своему характеру общественные отношения в сфере (области) регулирования, контроля и надзора финансового рынка и финансовых организаций.

Из этого следует, что нормы анализируемого Закона подлежат консолидации с нормами Закона «О страховой деятельности».

Консолидация (от латинского consolidatio от consolido - укрепляю) - это один из видов систематизации законодательства. Цель консолидации - устранение множественности нормативных актов, их унификация и создание в структуре законодательства крупных однородных блоков в качестве важнейшего промежуточного звена между текущим правовотворчеством и кодификацией⁸.

Следует отметить, что в отрыве от специ-

ального Закона «О страховой деятельности», устанавливающего основополагающие принципы и нормы страховой деятельности, действуют следующие законы:

- Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности частных нотариусов» от 11 июня 2003 года;

- Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности аудиторских организаций» от 13 июня 2003 года;

- Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» от 01 июля 2003 года;

- Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности перевозчика перед пассажирами» от 01 июля 2003 года;

- Закон «Об обязательном социальном страховании» от 25 апреля 2003 года;

- Закон «Об обязательном экологическом страховании» от 13 декабря 2005 года;

- Закон «Об обязательном страховании туриста» от 31 декабря 2003 года;

- Закон «Об обязательном страховании в растениеводстве» от 10 марта 2004 года;

- Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев объектов, деятельность которых связана с опасностью причинения вреда третьим лицам» от 07 июля 2004 года;

- Закон «Об обязательном страховании работника от несчастных случаев при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей» от 07 февраля 2005 года;

- Закон «О взаимном страховании» от 05 июля 2006 года (регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением взаимного страхования, и устанавливает правовые основы деятельности обществ взаимного страхования);

- Закон «Об обязательном социальном медицинском страховании» от 16 ноября 2015 года (регулирует общественные отношения, возникающие в системе обязательного социального медицинского страхования, в целях реализации конституционного права граждан на охрану здоровья).

Таким образом, в казахстанском законодательстве наблюдается образование значительного числа нормативных правовых актов, имеющих один и тот же предмет регулирования (по разным видам и объектам страхования).

В соответствии с подпунктом 36) статьи 1, подпунктом 1) пункта 2 статьи 7, а также

⁷ «Концепция развития финансового сектора Республики Казахстан до 2030 года», утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2014 года №954, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000954>

⁸ Большой юридический словарь, <https://gufo.me/dict/law/%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F>

подпунктом 6) статьи 9 Закона «О правовых актах» консолидированный закон – это закон, регулирующий комплексные по своему характеру общественные отношения в сферах (областях) регулирования, контроля и надзора финансового рынка и финансовых организаций. Консолидированные законы Республики Казахстан относятся к основным видам нормативных правовых актов.

С учетом изложенного, а также необходимость обеспечения принципов единства, целостности и системности законодательства Республики Казахстан, предлагается консолидировать нормы анализируемого Закона и перечисленных выше законов с Законом «О страховой деятельности» путем принятия Консолидированного закона, регламентирующего страховую деятельность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гомеля В.Б. Основы страхового дела. М., 1998. - С. 17. (Цитата по: Худяков А.И. Теория страхования. С. 59. Интернет-ресурс: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f5LJgIn54zUj90o1YuChVJByF7InVyBCI6InlhLWRpc2stcHVibGljOi8vTnF3THVWdEh4MUISaUExbFlScUIZUnFEbkZTZXBvWDhqNUF3dnA0WXYybZ0iLCJ0aXRzZSI6ItCl0YPQtNGP0LrQvtCyINCQLtCYLiAtINCi0LXQvtGA0LjRjyDRgdGC0YDQsNGF0L7QstCw0L3QuNGPIC0gMjAxMC5ydGYiLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
2. «Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права. Т. II: Товар. Торговые сделки. М., 2003. С. 325 (переиздание работы 1908 г.). (Цитата по: Худяков А.И. Теория страхования. С. 9: Интернет-ресурс: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f52UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
3. Манес А. Основы страхового дела. М., 1992 (переиздание работы 1906 г.). С. 9. (Цитата по: Худяков А.И. Теория страхования. С. 9: Интернет-ресурс: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f5LJgIn54zUj90o1YuChVJByF7InVyBCI6InlhLWRpc2stcHVibGljOi8vTnF3THVWdEh4MUISaUExbFlScUIZUnFEbkZTZXBvWDhqNUF3dnA0WXYybZ0iLCJ0aXRzZSI6ItCl0YPQtNGP0LrQvtCyINCQLtCYLiAtINCi0LXQvtGA0LjRjyDRgdGC0YDQsNGF0L7QstCw0L3QuNGPIC0gMjAxMC5ydGYiLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
4. Худяков А.И. Страхование право, 2004. Интернет-ресурс: <https://iknigi.net/avtor-aleksey-hudyakov/99268-strahovoe-pravo-aleksey-hudyakov/read/page-1.html>.

REFERENCES

1. Gomelja V.B. Osnovy strahovogo dela. M., 1998. - S. 17. (Quote by: Hudjakov A.I. Teorija strahovanija. S. 59. Internet-resurs: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f5LJgIn54zUj90o1YuChVJByF7InVyBCI6InlhLWRpc2stcHVibGljOi8vTnF3THVWdEh4MUISaUExbFlScUIZUnFEbkZTZXBvWDhqNUF3dnA0WXYybZ0iLCJ0aXRzZSI6ItCl0YPQtNGP0LrQvtCyINCQLtCYLiAtINCi0LXQvtGA0LjRjyDRgdGC0YDQsNGF0L7QstCw0L3QuNGPIC0gMjAxMC5ydGYiLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
2. Hudjakov A.I. Teorija strahovanija. S. 9 (Shershenovich G.F. Kurs trgovogo prava. T. II: Tovar. Torgovye sdelki. M... 2003 (pereizdanie raboty 1908 g.). S. 325. (Quote by: Hudjakov A.I. Teorija strahovanija. S. 9. Internet-resurs: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f5LJgIn54zUj90o1YuChVJByF7InVyBCI6InlhLWRpc2stcHVibGljOi8vTnF3THVWdEh4MUISaUExbFlScUIZUnFEbkZTZXBvWDhqNUF3dnA0WXYybZ0iLCJ0aXRzZSI6ItCl0YPQtNGP0LrQvtCyINCQLtCYLiAtINCi0LXQvtGA0LjRjyDRgdGC0YDQsNGF0L7QstCw0L3QuNGPIC0gMjAxMC5ydGYiLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
3. Manes A. Osnovy strahovogo dela. M., 1992 (pereizdanie raboty 1906 g.). S. 9. (Quote by: Hudjakov A.I. Teorija strahovanija. S. 9. Internet-resurs: https://docviewer.yandex.ru/view/0/?page=1&*=82f5LJgIn54zUj90o1YuChVJByF7InVyBCI6InlhLWRpc2stcHVibGljOi8vTnF3THVWdEh4MUISaUExbFlScUIZUnFEbkZTZXBvWDhqNUF3dnA0WXYybZ0iLCJ0aXRzZSI6ItCl0YPQtNGP0LrQvtCyINCQLtCYLiAtINCi0LXQvtGA0LjRjyDRgdGC0YDQsNGF0L7QstCw0L3QuNGPIC0gMjAxMC5ydGYiLCJub2lmcmFtZSI6ZmFsc2UsInVpZCI6IjAiLCJ0cyI6MTU4MjU0MDEzODg2MywieXUiOiI3NjkwOTMwMDExNTcwMTAwMDI5In0%3D).
4. Hudjakov A.I. Strahovoe pravo, 2004. Internet-resurs: <https://iknigi.net/avtor-aleksey-hudyakov/99268-strahovoe-pravo-aleksey-hudyakov/read/page-1.html>.

ҒЫЛЫМИ ЛИНГВИСТИКАЛЫҚ САРАПТАМАНЫҢ ҰЙЫМДАСТЫРУШЫЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІН ЖЕТІЛДІРУДІҢ КЕЙБІР БАҒЫТТАРЫ

Примашев Нұрзада Маханбетұлы

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Лингвистика орталығының басшысы, заң ғылымдарының кандидаты, доцент;
Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қаласы; e-mail: nurzadaprim@mail.ru

Түйін сөздер: ғылыми сараптама; құқықтық сараптама; экономикалық сараптама; сараптама жүргізу мерзімі; қайталама сараптама; қосымша сараптама; ғылыми лингвистикалық сараптама; әзірлеуші мемлекеттік органдардың ғылыми лингвистикалық сараптаманы ұйымдастыру тәжірибесі; фирмалық бланк.

Аннотация. Қолданыстағы заңнаманың сапасын арттыруда норма шығармашылық процестің бастапқы сатыларында жүргізілетін түрлі ғылыми сараптамалар ерекше орын алады. Ғылыми құқықтық, ғылыми экономикалық, мемлекеттік экологиялық және т.б. объективтік сипаттағы ғылыми сараптамалармен қатар, Қазақстан Республикасында ресми түрде жүргізіліп отырған қостілділік саясат жағдайында заң жобалары мен Қазақстан Республикасы қатысушысы болуға ниеттенетін халықаралық шарттар, сондай-ақ халықаралық шарттардың жобалары бойынша ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізіледі. Сондықтан жобалардың қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығын қамтамасыз ету объективтік қажеттілік болып табылады.

Ғылыми лингвистикалық сараптаманы жүргізудің 10 жылдық тәжірибесінің бар екеніне қарамастан қазіргі таңда оның бірқатар кемшіліктері анықталып отыр. Мақалада оның кейбір ұйымдастырушылық және құқықтық мәселелері қарастырылған. Мемлекеттік органдардың әлі де болса ғылыми лингвистикалық сараптаманың маңыздылығын ескермеуі мен тек норма шығармашылық процестің қосымша іс-шарасы есебінде қабылдауы да оны жетілдіру мәселесіне қажетті назар аудартқызыбай келеді.

Автор кейбір бағыттар бойынша ғылыми лингвистикалық сараптаманы ұйымдастыру тәжірибесі мен құқықтық негіздерін қайта қарау арқылы жетілдіруді ұсынады.

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ НАУЧНОЙ ЛИНГВИСТИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Примашев Нурзада Маханбетович

Руководитель Центра лингвистики Института законодательства
и правовой информации Республики Казахстан, кандидат юридических наук,
доцент; город Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: nurzadaprim@mail.ru

Ключевые слова: научная экспертиза; юридическая экспертиза; экономическая экспертиза; сроки экспертизы; повторная экспертиза; дополнительная экспертиза; научная лингвистическая экспертиза; практика государственных органов по организации научной лингвистической экспертизы; фирменный бланк.

Аннотация. Особое место в повышении качества действующего законодательства занимают различные научные экспертизы, проводимые на начальных стадиях нормотворческого процесса. В условиях существующей политики билингвизма Республики Казахстан наряду с научными правовыми, научными экономическими, государственными экологическими и др. научными экспертизами объективного характера, проводится научная лингвистическая экспертиза по законопроектам и международным договорам, участницей которых намеревается стать Республика Казахстан, а также по проектам международных договоров. Поэтому обеспечение аутентичности их текстов на казахском и русском языках является объективной необходимостью.

Несмотря на 10-летний опыт проведения научной лингвистической экспертизы, в настоящее время обнаруживается ряд ее недостатков. В статье рассмотрены ее некоторые организационные и правовые проблемы. Понимание государственными органами научной

лингвистической экспертизы только в качестве дополнительного мероприятия процесса нормотворчества и непонимание ее важности не позволяют обратить к ней должного внимания.

Автор предлагает совершенствовать практику организации и правовых основ научной лингвистической экспертизы по некоторым направлениям.

SOME DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF SCIENTIFIC LINGUISTIC EXAMINATION

Primashev Nurzada Makhanbetovich

Head of the Center for Linguistics, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, PhD in Law, Associate Professor; Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan; e-mail: nurzadaprim@mail.ru

Keywords: scientific examination; legal examination, economic examination; terms of examination; re-examination; additional examination; scientific linguistic examination; the practice of state bodies for organizing scientific linguistic examination; an official letterhead.

Abstract. Various scientific examinations, conducted at the initial stages of the rule-making process have a special place in improving the quality of current legislation.

A scientific linguistic examination, carrying out on bills and international treaties, intends to become a party, as well as draft international treaties under the existing bilingual policy of the Republic of Kazakhstan conducts along with scientific legal, scientific economic, state environmental and other scientific examinations of an objective nature in the current of the existing bilingual policy of the Republic of Kazakhstan. Therefore, ensuring the authenticity of their texts in Kazakh and Russian languages is an objective necessity.

Despite 10 years of experience in conducting scientific linguistic examination, a number of its shortcomings are currently being discovered.

The state authorities understanding of scientific linguistic examination only as an additional measure of the rule-making process and their lack of understanding of its importance do not allow them to pay due attention to it.

The author proposes to improve the practice and legal foundations of the organization of scientific linguistic examinations in some directions.

Қолданыстағы заңнаманы жетілдіру және қабылдануы жоспарланған нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу сапасын арттыру мақсатында Қазақстан Республикасында жүргізілетін заң сараптамасы, құқықтық, экономикалық, қаржылық, экологиялық, сыбайлас жемқорлыққа қарсы және т.б. сараптамалар қатарына ғылыми лингвистикалық сараптаманың жеке сараптама ретінде енгізілгеніне 10 жыл толды. «Қазақстан Республикасындағы норма шығармашылығы қызметін жетілдірудің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2010 жылғы 22 қаңтардағы № 19 қаулысымен институцияланған сараптаманың жаңа түрінің нақты заң шығару процесінде жүзеге асырылуы «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне норма шығармашылық қызметті жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 2011 жылғы 1 сәуірдегі Қазақстан Республикасының Заңынан басталды.

Ғылыми лингвистикалық сараптаманың мақсаты Қазақстан Республикасының мемлекеттік органдары әзірлеген және Қазақстан Республикасының Парламентіне енгізілуге жататын заң жобалары (бұдан әрі – Жобалар)

мен Қазақстан Республикасы қатысушы болуға ниеттенетін халықаралық шарттар бойынша, сондай-ақ халықаралық шарттардың жобаларының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалығын тексеру болып табылады.

Бір жағынан онжылдық тарихы мен тәжірибесі бар ғылыми лингвистикалық сараптаманың әлі де болса ұйымдастырушылық және құқықтық негіздері бойынша шешілмеген мәселелері бар. Осыған орай, осы екі негіздің мақала объектісі болуының өзіндік заңдылықтары бар. Оның ішінде, кең көлемде әзірленуіне байланысты мақалада басты назар заң жобаларына аударылады.

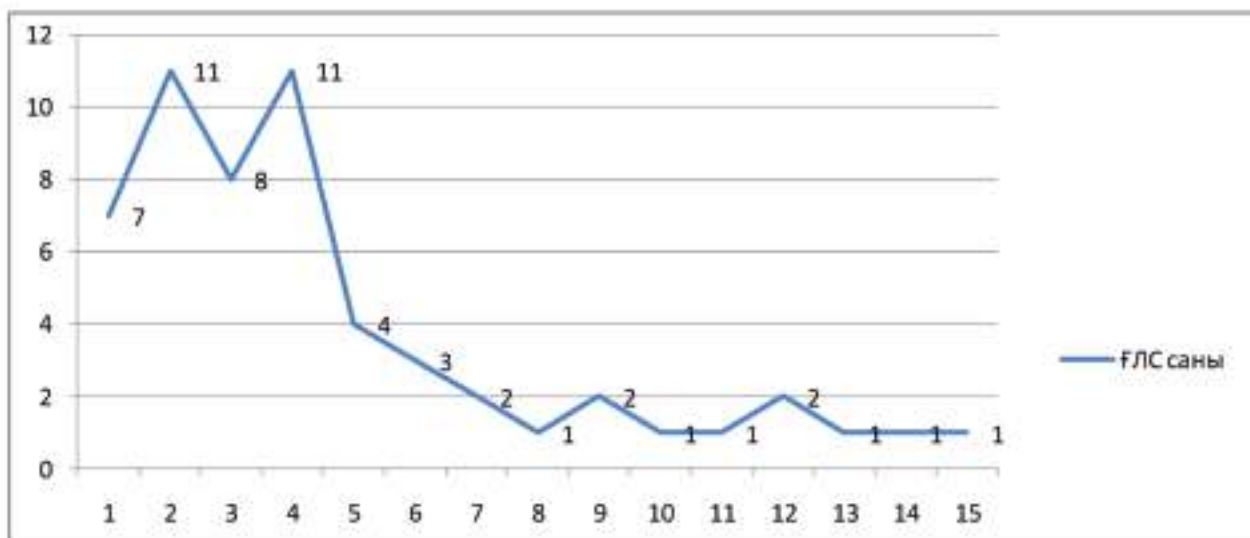
Негізінен 2 арнаулы заңның, 2 егжей-тегжейлі нақтыланып Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысымен бекітілген қағидалардың және әдістемелік нұсқаулықтардың қабылданғанына қарамастан, ғылыми лингвистикалық сараптаманы реттеуші нормативтік құқықтық актілер мен ұйымдастырушылық іс-шаралары әлі де болса жетілдіруді қажет етеді.

Ұйымдастыру мәселелері, бірінші кезекте, Жобаларды әзірлеуші мемлекеттік органдардың қолданыстағы заңнама талаптарын қа-

таң ұстауын қамтамасыз етуімен байланысты. Ғылыми лингвистикалық сараптамаға келіп түсетін кез келген Жобаның ілесіп хатында «Аса шұғыл!», «Шұғыл!», «... қорытындыны ... себептерге байланысты қысқа мерзімде берулеріңізді сұраймыз» не «Барынша қысқа мерзімде қарауды сұраймыз» деген тұрақты тіркестік қызметтік жазбалар көп кездеседі.

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес ғылыми лингвистикалық сараптама он бес жұмыс күні ішінде жүргізілуі тиіс. Шағын көлемділермен (40-50 беттік) қатар өте үлкен көлемді (200-400 беттік не одан да жоғары) Жобаларға ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізудің түрлі ресурстарды қажет ететіні белгілі аксиома. Бірақ, оған қарамастан, Жобаларды әзірлеуші мемлекеттік органдар 1-2 күндік мерзімді ғана сұрап жатады. Бұған мысал ретінде 2019 жылғы 12 маусым¹ – 20 желтоқсан аралығында жүргізілген ғылыми лингвистикалық сараптамалар деректерін келтіруге болады (Диаграмма 1).

Диаграмма 1



мерзімнің 1 ғана Жоба бойынша сақталғаны көрінеді. Бұны қоғам мен мемлекет талап ететін заңдылық қағидатын қамтамасыз ету тәжірибесі мен мысалы деп те қабылдауға болады.

Осы 57 Жобаның 7-еуі (12%) бойынша ғылыми лингвистикалық сараптама

1 жұмыс күні ішінде жүргізілгені де маңызды құқықтық ақпараттық әлеуетке ие. Ал, 30 Жоба (53%) бойынша ғылыми лингвистикалық сараптама 2-4 күндік мерзімде жүргізілген. Бұл көрсеткіштер де – өте үлкен көрсеткіштер. Осындай көрсеткіштер-

Осы кезеңде ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізілген 57 Жоба ішінде көлемді 3 кодекс – Халық денсаулығы және денсаулық сақтау жүйесі туралы Қазақстан Республикасы Кодексінің жобасы – 2 рет («алғашқы» – 290 және қайталама – 284 беттік), Қазақстан Республикасының Экологиялық Кодексі (393 беттік) және «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне салық салу және инвестициялық ахуалды жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» (213 беттік), «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне экология мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» (71 беттік), «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне цифрлық технологияларды реттеу мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» (59 беттік) 3 заңды атап өтуге болады. Аталған Жобалар ұйымдастырушылық, кадрлық, технологиялық ресурстармен қатар, үлкен уақыттық ресурсты қажет етті (оның біржақты сипатта болғаны басқа мақаланың объектісі бола алады). Осы тұрғыдан 1-диаграммадан он бес күндік

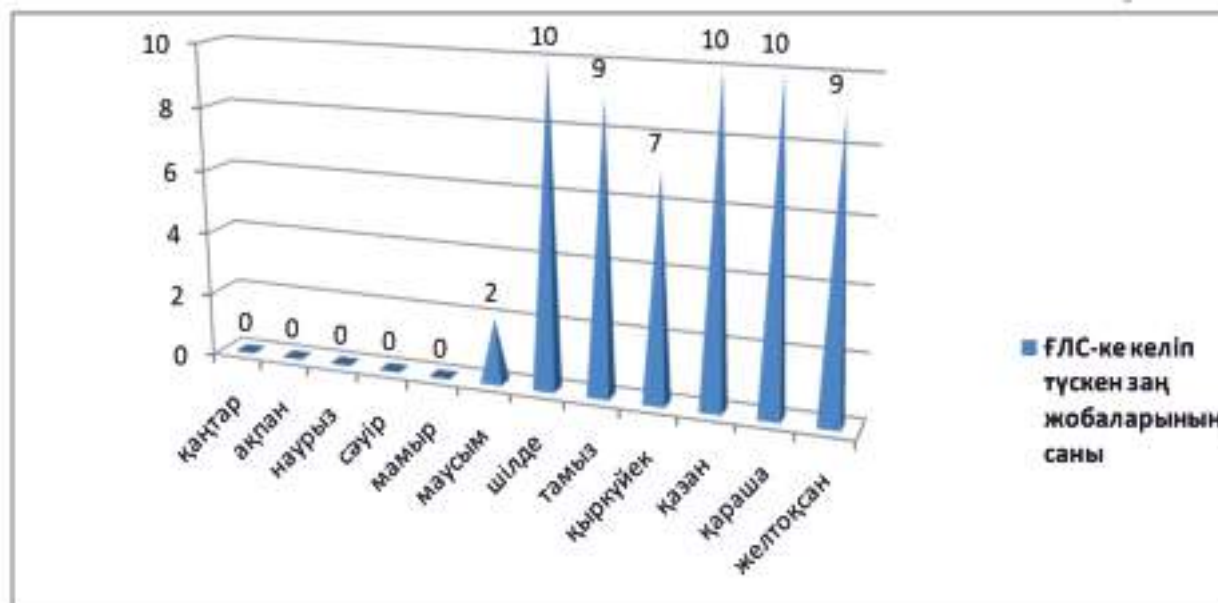
ден нормативтік құқықтық актілердің сапасы мәселесінің туындауы объективті заңдылық болып табылады. Сонымен қатар келтірілген деректерді Жобаларды әзірлеуші мемлекеттік органдардың қолданыстағы заңнама талаптарын орындауға немқұрайлы қарауының не оған мүдделі емес екендігінің де айғағы деп қабылдауға болады.

Жоғарыда келтірілген көрсеткіш, сонымен қатар, норма шығармашылық процестің практикалық жүйелілік заңдылықтарын да көрсетеді. Мысалы, 2019 жылы жүргізілген ғылыми лингвистикалық сараптамалардың

¹ «Қазақстан Республикасының Заңнама институты» мемлекеттік мекемесі «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы мемлекеттік кәсіпорын болып қайта құрылды, яғни оның ұйымдық-құқықтық нысаны өзгертілді.

өзіндік үлесі 4 тоқсанға, яғни жылдың соңына түскен (Диаграмма 2).

Диаграмма 2



Ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу тәжірибесін талдау және оның құқықтық негіздерін зерделеу мен саралау Жобалардың жалпы сапасына әсер ететін факторлардың бірі бола алатын құқықтық жайттың бар екенін көрсетеді. Ол – ғылыми лингвистикалық сараптаманың түрі мәселесі.

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес Жобалар бойынша кешенді, дербес, комиссиялық сияқты құрамдық-құрылымдық сараптамаларға қоса, қосымша және қайталама ғылыми сараптамалар жүргізіледі.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 31 тамыздағы № 497 қаулысымен бекітілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидаларының 6-тармағына сәйкес ғылыми сараптамадан кейін қажет болғанда қайталама және қосымша ғылыми сараптама жүргізіледі.

Осы 6-тармақтың төртінші абзацында «қайталама ғылыми сараптама ғылыми ұйымның немесе сарапшының бастапқы ғылыми сараптама нәтижелері бойынша қорытындысы жеткілікті негізделмеген не оның дұрыстығы күмән туғызған жағдайда жүргізіледі» делінген, ал келесі абзац бойынша – «қосымша ғылыми сараптама нормативтік құқықтық актінің жобасын пысықтау нәтижесінде, сондай-ақ заң жобасы Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2002 жылғы 10 желтоқсандағы № 1300 қаулысымен бекітілген Қазақстан Республикасының Үкіметінің Регламентіне сәйкес мүдделі мемлекеттік органдармен келісілгеннен кейін Қазақстан Республикасының Үкіметіне енгізілгенге дейін оған тұжы-

Бұл дерек те жалпы норма шығармашылық қызметті қатаң және жүйелі түрде әрі Заң жобалау жұмыстарының жоспарына сай жүргізілуі қажеттігін туындатады.

рымдамалық өзгерістер енгізілген жағдайда жүргізіледі». Аталған абзацтар сараптаманың екі түрінің реті мен оның құқықтық табиғатын сипаттап, Жобаның Қазақстан Республикасының Үкіметіне, яғни Қазақстан Республикасы Премьер-Министрі Кеңсесіне енгізгенге дейін жүргізілетінін бекітеді. Ал, осы абзацта сілтеме жасалған Қазақстан Республикасының Үкіметі Регламентінің 37-тармағында міндетті лингвистикалық сараптаманың «... Премьер-Министр Кеңсесінің және Президент Әкімшілігінің құрылымдық бөлімшелерінде пысықталғаннан кейін қайталама ғылыми лингвистикалық сараптама» жүргізілетіні бекітілген. Бұл нормадан қайталама сараптаманың жүргізілу негіздері мен сатыларының проблемалы екені туындайды.

Заң шығарушының қайталама және қосымша сараптамалар үшін бекіткен мерзімі – 5 жұмыс күні. Жоғарыда көрсетілген көлемді Жобаларға (200-ден аса беттік) осы қысқа мерзім ішінде сапалы қайталама ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу өте күрделі. Сондықтан Кодекстер мен шоғырландырылған заңдар және қолданыстағы «заңнамалық актілерге өзгерістер мен толықтырулар» енгізу туралы үлкен көлемді Жобаларға 10 күнтізбелік күндік мерзім белгілеу де күн тәртібіне қойылуы қажет.

Қайталама және қосымша сараптамалардың жүргізілу кезектігі де айқындауды талап етеді. Жоғарыда көрсетілген Нормативтік құқықтық актілердің жобаларына ғылыми сараптама жүргізу қағидаларына сәйкес қайталама сараптама қосымша сараптамадан

бұрын жүргізілуі тиіс. Ал Регламент нормасы қайталама сараптаманы Премьер-Министр Кеңсесінің және Президент Әкімшілігінің құрылымдық бөлімшелерінде пысықталғаннан кейін жүргізуді бекітеді. Сол сияқты тұжырымдамалық өзгерістер енгізілуі тек аталған құрылымдарда жүргізілуі тәжірибесін ескере келе, ондайлар тек Премьер-Министр Кеңсесі мен Президент Әкімшілігінің құрылымдық бөлімшелерінде жүргізілуі мүмкіндігін пайымдай отырып, екі сараптаманы құқықтық реттеуде де кемшіліктердің орын алып отырғанын атап өтуге болады.

Ғылыми лингвистикалық сараптаманы жүргізудің тағы бір басты шарты практикада ескерілмей келеді. Ол – ғылыми лингвистикалық сараптама мен ғылыми құқықтық сараптаманың өзара қатынасы. Қазіргі тәжірибе бойынша Жобалар сараптамаға бір мезгілде жіберілуде. Логика бойынша ғылыми құқықтық сараптама ғылыми лингвистикалық сараптамадан бұрын жүргізілуі тиіс, өйткені бұл сараптамада Жобаның Қазақстан Республикасының Конституциясына, жоғары деңгейде тұрған нормативтік құқықтық актілерге, Қазақстан Республикасының халықаралық міндеттемелеріне сәйкестігі; оның нормаларының ғылыми жағынан пысықталуы, заңнамалық базаны жетілдірудің ғылыми негізделуі және т.с.с. мәселелер тұрғысынан талданады. Сондықтан Жобаның заңдылығы, орындылығы, құқық теориясы мен заң техникасы тұрғысындағы сапасы бойынша ғылыми құқықтық сараптама барысында ұсынымдар берілуі әбден мүмкін. Осындай жағдайда Жоба мәтіні міндетті түрде өзгерістерге ұшырайды. Ал ғылыми лингвистикалық сараптама барысында Жобаның қазақ тілі тұрғысынан, яғни аудармалық сапасы тексеріледі. Мәтін өзгергенде, қорытынды да өзгертілуі тиіс. Заңдық және технологиялық тұрғыдан келгенде, Жобаның өзгертілген мәтіні бойынша жаңа ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу қажет. Қолданыстағы заңнама талаптарына сәйкес Жоба бойынша 2 рет бірдей сараптама жүргізілмейді.

Ғылыми лингвистикалық сараптамаға қатысты мәселелердің бірі оны құжаттамалық қамтамасыз етуге де байланысты. Қолданыстағы заңнамадағы «сараптама қорытындысы ғылыми сараптама жүргізген ұйымның

фирмалық бланкісінде дайындалады» деген норма практикалық сұрақ туғызады. Құжаттама жүргізуді реттеуші негізгі нормативтік құқықтық акт – Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2018 жылғы 31 қазандағы № 703 қаулысымен бекітілген Мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдарда құжаттама жасау, құжаттаманы басқару және электрондық құжат айналымы жүйелерін пайдалану қағидаларында «фирмалық бланк» деген ұғым мүлдем жоқ. Ғылыми сараптаманы түрлі меншік нысанындағы ұйымдар мен мекемелердің жүргізуі мүмкіндігін ескере отырғанның өзінде де, аталған қаулының мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдарға міндеттілігінің басым екендігі белгілі.

Сонымен қатар қолданыстағы заңнамада ғылыми сараптама қорытындысын оны ұйымдастырушыға жеткізу нысаны көрсетілмеген. Яғни, ілеспе хат туралы норма жоқ. Ал мемлекеттік органдар мен сараптама жүргізушілер арасында құжат айналымы тек ілеспе хат арқылы жүргізілетін белгілі (бүкіл құжат айналымы да!). Сондықтан реті келгенде бұл мәселені де шешкен орынды, сондықтан жоғарыда көрсетілген 2010 және 2016 жылдары қабылданған екі қаулыны 2018 жылы қабылданған қаулыға сәйкестендіру керек.

Қорытынды: Жобалар бойынша жүргізіліп отырған ғылыми сараптамалар институтын міндетті түрде одан әрі жетілдіру қажет. Олардың ішінде, заң жобалары және Қазақстан Республикасы қатысушы болуға ниеттенетін халықаралық шарттар, сондай-ақ халықаралық шарттардың жобалары бойынша жүргізілетін ғылыми лингвистикалық сараптаманы жетілдіруді кешенді әрі жүйелі түрде жүргізу қажет. Басым бағытта бұл сараптаманың қолданбалы сипатына қарамастан, оның ғылыми-теориялық аспектілеріне көңіл бөлу қажет. Өйткені заңнаманың кейбір құқықтық тұрақты сөз тіркестері мен кейбір тілдік конструкцияларының мәнмәтіндік мағынасы тілдік нормаларға бағынбайтын тұстары болады. Осындай ерекшеліктер арнайы лингвистикалық зерттеулерді, яғни тілдік негіздеуді қажет етеді. Сонымен қатар, ғылыми лингвистикалық сараптаманы реттейтін нормативтік құқықтық актілерге нақты өзгерістер мен түзетулер енгізуді ұсынамын.

ЗАҢ ТЕХНИКАСЫ – ЗАҢ ЖОБАЛАРЫН САПАЛЫ ДАЙЫНДАУ ҚҰРАЛЫ

Нұрғыз Арысбекқызы Нұрбаева

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат
институты Лингвистика орталығының аға ғылыми қызметкері,
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы; e-mail: nurbaeva.n@zqai.kz

Түйін сөздер: заң техникасы; заң шығармашылығы; заңнамалық актілердің сапасы.

Аннотация. Мақала заң жобаларының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалығына жүргізілетін ғылыми лингвистикалық сараптама жүргізу барысында кездесетін заң техникасы тәсілдерін зерделеуге, сондай-ақ сол тәсілдерді қолдану арқылы заң жобаларының сапасын жақсартуға арналған.

Заң жобалары мәтіндерін дайындау кезінде заң құжаттарының функционалдық-стилистикалық ерекшеліктерін ескере отырып, заң техникасы тәсілдері мен қазіргі қазақ әдеби тілінің нормаларын бірізді қолдануды қамтамасыз ету мақаланың мақсаты болып табылады.

Автор мақалада заң шығару қызметі тиімділігінің негізгі алғышарты болып табылатын заң техникасының тарихына қысқаша шолу жасайды. Заң техникасы ұғымына нормативтік құқықтық актілердің мәтінін сапалы жазу шеберлігі, заң шығару процесін жүзеге асыру құралдарының жиынтығы деген анықтама береді. Сапалы нормативтік құқықтық актілерді жасау шеңберінде қазақ тіліндегі мәтінде толықтырулар мен өзгерістер енгізу кезінде заң техникасының қолданылу ерекшеліктерін лингвистикалық сараптамаға келіп түсетін заң жобаларынан мысалдар келтіру арқылы тоқталып өтеді. Заңнамалық актілерді әзірлеуде кезінде заң техникасының рөлі ерекше екенін атап өтеді.

Сондай-ақ автор мақалада заң жобаларымен жұмыс істеу барысында қазақ тіліндегі мәтіндерде жол берілген, норма мағынасының бұрмалануына алып келетін негізгі заңдық-техникалық қателерге талдау жасайды. Тиісінше заң жобасының қазақ тіліндегі мәтінін қалыптастыру кезінде қолданылатын тәсілдерді практикада кездескен мысалдар арқылы ашып көрсетеді. Автор заң жобаларын қазақ тіліне аудару процесінде заң жобасын сапалы дайындау құралы ретінде заң техникасы тәсілдерін пайдалану қажеттілігін анықтап, заң техникасын жетілдіру мәселесін алға тартады. Заң жобаларында жол берілген қателерді жою және келешекте болғызбау бойынша ұсынымдар келтіреді.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА - ИНСТРУМЕНТ КАЧЕСТВЕННОЙ ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ

Нурбаева Нуркиз Арысбековна

Старший научный сотрудник Центра лингвистики Института
законодательства и правовой информации Республики Казахстан,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: nurbaeva.n@zqai.kz

Ключевые слова: юридическая техника; законотворчество; качество законодательных актов.

Аннотация. Статья посвящена изучению приемов юридической техники, встречающихся при проведении научной лингвистической экспертизы на аутентичность текстов на казахском и русском языках проектов закона, а также повышению качества проектов законов с использованием этих приемов.

Целью статьи является обеспечение единообразия применения приемов юридической техники и норм современного казахского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических документов при подготовке текстов проектов законов.

В статье дается краткий обзор истории юридической техники, что является ключевой предпосылкой эффективности законотворческой деятельности. Понятие юридической техники определяется как умение качественно писать текст нормативных правовых актов, представляет собой набор инструментов реализации законодательного процесса. Автор путем приведения примеров из проектов законов, поступивших на лингвистическую экспертизу, останавливается на особенностях применения юридической техники при внесении дополнений и изменений в текст на казахском языке в рамках составления качественных нормативных

правовых актов. Отмечает особую роль юридической техники в разработке законодательных актов.

Автор также анализирует основные юридические и технические ошибки, которые были допущены в текстах на казахском языке при работе над законопроектами и которые приводят к искажению смысла нормы. Соответственно, подходы, использованные при формировании проекта текста на казахском языке, раскрываются на примерах практики. Автор указывает на необходимость использования приемов юридической техники как средства качественной подготовки проекта закона при переводе проектов закона на казахский язык и поднимает вопрос совершенствования юридической техники. Приведены рекомендации по устранению ошибок, допущенных в проектах законов и предотвращению их в будущем.

LEGAL TECHNIQUE – A TOOL FOR HIGH-QUALITY PREPARATION OF DRAFT LAWS

Nurkiz Arysbekovna Nurbayeva

Senior researcher at the Linguistics center of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan city, Kazakhstan; e-mail: nurbaeva.n@zqai.kz

Keywords: legal technique; lawmaking; the quality of legislative acts.

Abstract. The article devotes to the study of legal techniques used in conducting scientific linguistic examination on the authenticity of texts in the Kazakh and Russian languages of draft laws, as well as improving the quality of draft laws using these techniques.

The purpose of the article is to ensure uniformity in the application of legal techniques and norms of the modern Kazakh literary language, taking into account the functional and stylistic features of legal documents in the preparation of texts of draft laws.

The article provides a brief overview of the history of legal technique, which is a key prerequisite for the effectiveness of legislative activity.

The concept of legal technique defines as the ability to write the text of normative legal acts in a high-quality manner; and is a set of tools for implementing the legislative process.

The author gives examples from the draft laws that submitted for linguistic examination, focuses on the peculiarities of using legal technique when making additions and changes to the text in the Kazakh language in the framework of drafting high-quality normative legal acts. He notes the special role of legal technique in the development of legislative acts.

The author also analyzes the main legal and technical mistakes that made in the texts in the Kazakh language when working on draft laws and that lead to distortion of the meaning of the norm.

Accordingly, the approaches used in the formation of the draft text in the Kazakh language reveal on the examples of practice.

The author points to the need to use legal techniques as a means of quality preparation of the draft law when translating the draft law into the Kazakh language and raises the issue of improving legal technique.

Recommendations for eliminating mistakes made in draft laws and preventing them in the future are given.

Заң техникасын ғылыми зерттеудің нағыз тарихы адвокаттар отбасында дүниеге келген, 1760 - 1763 жылдары Оксфордта заңтану мамандығы бойынша білім алған Иеремия Бентам сонау 1791 жылы жазған «Саяси тактика тәжірибесінен» басталады екен. Автор қайтыс болғаннан кейін шәкірті еңбекті өңдеп, «Заңнамалық жинақтар тактикасы» деп басып шығарады. Осы кітаптың бір тарауы заң техникасына арналып, онда Иеремия Бентам заң техникасы қағидаларын әзірлеу рәсімінің (регламентінің) маңызын атап өте келе, оның мазмұнын: «Біз сөйлемдерді жиналысқа талқылауға берілген және заң болуға арналған актілер ретінде қарастыратын боламыз. Демек, сөйлем тиісті нысанда баяндалуы, бар-

лық жағынан сынды көтере білуі және өзінің нысаны бойынша түзетулерге жол бере білуі керек» деп көрсетеді [1].

Енді бір деректерде «заң техникасы» термині құқықтанушы Рудольф фон Иерингке (1818 - 1892) тиесілі. Заң техникасы оның «Рим құқығының рухы оның дамуының әркілы сатыларында» деген негізгі еңбегінің бір бөлігі болып табылады.

Жалпы, заң техникасы дегеніміз не? Заң техникасының заң шығару жұмысындағы маңызы қандай?

Заң техникасы — құқықтық актілердің мазмұны мен құрылымын әзірлеу кезінде де, оларды іске асыру кезінде де қолданылатын белгілі бір тәсілдер, қағидалар, әдістер жиын-

тығы. Заң терминологиясы, заң конструкциясы, нормативтік-құқықтық актілерді құрастыру тәсілдері заң техникасының элементтері болып табылады¹. Мұндағы «техника» сөзі гректің «*technē*» сөзінен шыққан, «өнер, шеберлік» дегенді білдіреді. Демек, заң техникасы – нормативтік құқықтық актілердің мәтінін сапалы жазу шеберлігі, заң шығару процесін жүзеге асыру құралдарының жиынтығы.

Ал «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуіріндегі Қазақстан Республикасының Заңында заң техникасы ұғымына «заң техникасы – құқықтық актілерді ресімдеу тәсілдерінің талаптары мен қағидаларының жиынтығы»² деп анықтама берілген.

«Норма шығармашылық процесте заң техникасының маңызы зор. «Нормативтік құқықтық актілер жобасын әзірлеу кезінде заң техникасының қағидалары мен амалдарын пайдалану қажет. Заң техникасының максаты құқықтық материалды құрылымдау, құқықтық актінің тілін жетілдіру, сондай-ақ баяндаудың түсініктілігі, дәлдігі және сауаттылығы болып табылады. Заң техникасын дұрыс пайдалану нақты қоғамның құқықтық мәдениетінің белгілі бір деңгейінің нышанын көрсетеді» [2, 10-б.].

Заңи, тілдік және логикалық жағынан жетілдірудің жоғарғы деңгейіне жету арқылы нормалардың сапасын тиісінше қамтамасыз ету құқықтық актілерді сапалы дайындау алғышарты болып табылады. Заң шығару кезіндегі заң жобаларын әзірлеу, жазу және ресімдеу бойынша барлық іс-қимылдарға, сондай-ақ заңнамалық процестің түрлі сатысында олармен кейіннен жұмыс жасауға заң техникасының ережелері негіз болуы керек. Заң жобаларын, өзге де нормативтік құқықтық актілер жобаларын әзірлеу кезінде заң техникасы ережелерін сақтау олардың сапасына кепіл бола алады.

Солай дей тұрғанмен, заң жобаларының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің тентүпнұсқалығын қамтамасыз ету мақсатында Қазақстан Республикасының Заңнама жәнен құқықтық ақпарат институтының лингвистика орталығы жүргізетін ғылыми лингвистикалық сараптамаға тілдік кемшіліктер мен олқылықтармен қатар орыс тілінен қазақ тіліне заң техникасының талаптары сақталмай аударылған заң жобалары келіп түседі. Солардың бірқатарына мысал келтіре кетсек. Мәселен, «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мәдениет мәселе-

лері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңы жобасының 1-бабының 2-тармағында «Ведомости Парламента Республики Казахстан» деген тіркес «Қазақстан Республикасы Парламентінің Ведомостары» деп, ал «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жаңартылатын энергия көздерін пайдалануды қолдау және электр энергетикасы мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасында аталған бөлікте «статья» деген сөз «бап» деп алынған. Осылайша «Құқықтық актілер туралы» Заңның 26-бабының 2-тармағындағы «заңнамалық актілерге өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізу туралы заңнамалық акті жобасының мәтінінде аталған заңнамалық актілердің тақырыбы, қабылданған күні, сондай-ақ жақша ішінде – олардың бастапқы жарияланған жылы, нөмірі және құжаты, ал оларға өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізілген жағдайда – тиісті заңнамалық актілердің «Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы» жинағында не егер заңнамалық акт аталған жинақта жарияланбаса, осы Заңға сәйкес ресми жарияланымның өзге де дереккөзінде жарияланған жылы, нөмірі және құжаты көрсетіледі»³ деген ереже сақталмаған.

Заңнамалық актілерге өзгерістер және (немесе) толықтырулар енгізу кезінде орыс тіліндегі мәтінді қазақ тіліне аударатын адам елеусіз қалдыратын тағы бір жайт бар. Оған мысал ретінде «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мемлекеттік сатып алу мәселелері бойынша толықтырулар мен өзгерістер енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасын алайық. Бұл Заң жобасы арқылы «Қазақстан Республикасындағы банктер мен банк қызметі туралы» 1999 жылғы 31 тамыздағы Қазақстан Республикасы Заңының 51-бабының 1-тармағына толықтыру енгізу кезінде «часть вторую пункта 1 статьи 51 дополнить подпунктом 8) следующего содержания:

«8) на деньги, находящиеся на банковских счетах единого оператора в сфере государственных закупок и оператора информационной системы электронных закупок, предназначенных для осуществления расчетных операций в соответствии с законодательством Республики Казахстан в области государственных закупок и закупок субъектов квазигосударственного сектора.» деген норманы

¹ Национальная юридическая энциклопедия // <https://determiner.ru/termin/yuridicheskaja-tehnika.html> // 16.01.2020 жылғы жағдай бойынша.

² «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Заңының 1-бабы. <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480> (15.01.2020 жылғы жағдай бойынша).

³ «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Заңының 26-бабы // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480> // 15.01.2020 жылғы жағдай бойынша.

аудару кезінде қолданыстағы заңның алдыңғы 7) тармақшасындағы ойды аяқтайтын етістік сөз ескерілмей, орыс тіліндегі мәтін бойынша былайша аударылған:

«51-баптың 1-тармағы мынадай мазмұндағы 8) тармақшамен толықтырылсын:

«8) Қазақстан Республикасының мемлекеттік сатып алу және квазимемлекеттік сектор субъектілерінің сатып алуы саласындағы заңнамасына сәйкес есеп айырысу операцияларын жүзеге асыруға арналған мемлекеттік сатып алу саласындағы бірыңғай оператордың және электрондық сатып алудың ақпараттық жүйесі операторының банктік шоттарындағы ақшаға тыйым салуға жол берілмейді.».

Мәтіннің аудармасында кінәрат болмағанмен, бұл тұста заң техникасы ережесі сақталмаған. Орыс тілінде сөйлемдегі сөздердің орын тәртібі еркін, ал қазақ тілінде қалыптасқан, тұрақты болады. Орыс тіліндегі мәтіндегі сөздер мен сөз тіркестерінің орын тәртібі қазақ тіліндегі мәтінде өзгеріске ұшырайды. Сондықтан санамаланған тармақшаларға толықтыру енгізу кезінде қолданыстағы заңның соңғы тармақшасындағы етістікті баяндауышты жаңа толықтырылатын, яғни соңғы тармақшаға көшіру үшін:

«51-баптың 1-тармағының екінші бөлігінің 7) тармақшасындағы «ақшаға тыйым салуға жол берілмейді» деген сөздер «ақшаға» деген сөзбен ауыстырылып», мынадай мазмұндағы 8) тармақшамен толықтырылсын» деген оралым қолданылуы, содан кейін толықтырылатын тармақша жазылуы қажет.

Бұдан басқа заң техникасы бойынша қазақ тіліндегі заң жобасымен жұмыс кезінде Заң мен Кодекстерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу барысында (Мысалы: «Табиғи монополиялар туралы» 2018 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Заңына (Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 2018 ж., № 23, 87-құжат, «Егемен Қазақстан» және «Казахстанская правда» газеттерінде 2019 жылғы 4 қаңтарда жарияланған «Табиғи монополиялар туралы» 2018 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Заңы) «Қазақстан Республикасының» деген сөздердің орналасу тәртібі бойынша да сұрақтар туындайды. Кестеге қараңыз.

Рет саны Практикада кездескен нұсқа
Қолданыстағы заңдағы нұсқа

1. «Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу туралы» Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 26 шілдедегі Заңына «Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу туралы» 2007 жылғы 26 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңына

2. Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 17 шілдедегі «Автомобиль жолдары туралы» Заңына «Автомобиль жолдары туралы» 2001 жылғы 17 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңына

3. 2000 жылғы 19 қазандағы Қазақстан Республикасының «Күзет қызметі туралы» Заңына «Күзет қызметі туралы» 2000 жылғы 19 қазандағы Қазақстан Республикасының Заңына

4. Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік Кодексіне 2015 жылғы 29 қазандағы 2015 жылғы 29 қазандағы Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексіне

5. Қазақстан Республикасының 2006 жылғы 15 желтоқсандағы «Мәдениет туралы» Заңына «Мәдениет туралы» 2006 жылғы 15 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Заңына

6. Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы Жер кодексіне 2003 жылғы 20 маусымдағы Қазақстан Республикасының Жер кодексіне

Қазақ тіліндегі құқықтық актілерді әзірлеу туралы әдістемелік құралдардың жоқтығынан, кестеде көрсетілген мысалдарды стильдік қатеге жатқызамыз ба, әлде заң техникасы жатқызамыз ба, ол жағын шегелеп айту қиын. Осы орайда, «Қазақстан Республикасының» деген сөздер кодекс атауына кіретіндіктен, кодекстің қабылданған күні атауынан бұрын, ал заңнамалық актілерге сілтеме жасау кезінде «Қазақстан Республикасының Заңы» деген сөздер тіркесті сөз болып табылатындықтан қабылданған күн осы аталған тіркестен бұрын жазылады, - деп топшылай отырып, тіл маманы ретінде сөздердің орналасу тәртібінен жіберілген кате деп пайымдауға болады.

Сонымен қатар қалыптасқан оралымдарды қолданбай, «в следующей редакции» деген сөз тіркесін «келесі редакцияда», «следую-

Рет саны	Практикада кездескен нұсқа	Қолданыстағы заңдағы нұсқа
1	«Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу туралы» Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 26 шілдедегі Заңына	«Жылжымайтын мүлікке құқықтарды мемлекеттік тіркеу туралы» 2007 жылғы 26 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңына

2	Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 17 шілдедегі «Автомобиль жолдары туралы» Заңына	«Автомобиль жолдары туралы» 2001 жылғы 17 шілдедегі Қазақстан Республикасының Заңына
3	2000 жылғы 19 қазандағы Қазақстан Республикасының «Күзет қызметі туралы» Заңына	«Күзет қызметі туралы» 2000 жылғы 19 қазандағы Қазақстан Республикасының Заңына
4	Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік Кодексіне 2015 жылғы 29 қазандағы	2015 жылғы 29 қазандағы Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексіне
5	Қазақстан Республикасының 2006 жылғы 15 желтоқсандағы «Мәдениет туралы» Заңына	«Мәдениет туралы» 2006 жылғы 15 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Заңына
6	Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 20 маусымдағы Жер кодексіне	2003 жылғы 20 маусымдағы Қазақстан Республикасының Жер кодексіне

щего содержания» деген сөз тіркесін «келесі мазмұндағы» деп аудару заң жобасын қазақ тілінде дайындау барысында жіберілетін қателердің бірі болып табылады. Мәселен, «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне теміржол көлігі мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасында бүкіл мәтін бойынша «келесі» деген сөз қолданылған. Жалпы, заңнамалық актілерде баптың немесе оның кез келген құрылымдық элементін өзгерту кезінде «__бап (тармақ) мынадай редакцияда жазылсын:», толықтыру енгізу кезінде – «__-бап мынадай мазмұндағы __) тармақшамен толықтырылсын:» деген оралым қолданылады.

Ал бапқа, баптың бөлігіне, тармаққа, тармақшаға, абзацқа өзгеріс енгізу кезінде толықтыру қай сөзден кейін тұруы қажеттігі былайша көрсетіледі: «__-бап «_____» сөздерден кейін «_____» сөздермен толықтырылсын.». Бұл ретте аудармашы не әзірлеуші норма мағынасының бұрмалауына алып келетін сөзбе-сөз аудармаға жол бермей, қазақ және орыс тілдеріндегі сөздердің орын тәртібін ескере, «Әділет» нормативтік-құқықтық актілердің ақпараттық-құқықтық жүйесін пайдалана отырып, толықтырылатын сөздерді қазақ тіліндегі қолданыстағы заңда қай сөздерден кейін қою қажеттігін мұқият анықтауы қажет.

Өйтпесе, бұл заң жобаларының қазақ және орыс тілдеріндегі мәтіндерінің теңтүпнұсқалылығының сақталмауына, норманың мағынасының бұзылуына алып келеді.

Бұған қоса заңнамалық акті түрі мен заңнамалық актінің атауын жазу барысында жалпыға бірдей қабылданған мына бір ереже сақталуы керек: Заңнамалық бастама құқығының субъектісі көрсетілген заңнамалық акті түрінің атауы – Қазақстан Республикасының Заңы – тақырыптан бұрын бас әріптермен жазылады және заңнамалық акті түрінің атауы Заң тақырыбынан бір жоларалық интервалмен бөлініп, қою қаріппен көрсетіледі. Заңнамалық актінің тақырыбы тырнақшаға алынбайды.

Егер заңнамалық акті бабы үштен аспайтын бөліктермен толықтырылатын болса немесе заңнамалық акті бабының бөлігі (тармағы) үштен аспайтын абзацтармен толықтырылатын болса, онда толықтырылатын бөліктердің немесе абзацтардың реттік нөмірлері үтір арқылы жазылады⁴.

Мысалы:

7-бап мынадай мазмұндағы екінші, үшінші, төртінші тармақтармен толықтырылсын:

«_____».

Алайда ағымдағы жылы лингвистикалық

⁴ Совместное Постановление Кенгаши Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кенгаши Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан «Об утверждении правил юридико-технического оформления законопроектов, вносимых в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, и законов, представленных в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан // [https://www.minjust.uz/ru/activity/praprojects/87938/24.01.2020 жылғы жағдай бойынша](https://www.minjust.uz/ru/activity/praprojects/87938/24.01.2020%20жылғы%20жағдай%20бойынша).

сараптамаға келіп түскен «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жылжымайтын мүлікке құқықтарды және заңды тұлғаларды мемлекеттік тіркеу мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасында толықтырылатын бөліктер «14-бап мынадай мазмұндағы үшінші – бесінші бөліктермен толықтырылсын» деп сызықша арқылы жазылып, заң техникасының бұзылуына жол берілген.

Сондай-ақ заң жобаларындағы тармақ пен тармақшаларды ресімдеу барысында қателерге жол беріліп жатады. Мысалы, 2019 жылғы шілдеде лингвистикалық сараптамаға келіп түскен «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне еңбек мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Заңы жобасының қазақ тіліндегі нұсқасында «Құқықтық актілер туралы» Заңның «Нормативтік құқықтық актілердің тармақтарындағы (баптарындағы) тармақшаларының, баптарындағы тармақтардың, сондай-ақ жекелеген кодекстер баптарындағы бөліктердің нөмірленуі әрбір бап үшін дербес болады. Тармақтардағы тармақшалардың нөмірленуі араб цифрларымен жақша арқылы мынадай түрде белгіленеді: 1), 2), 3) және одан әрі қарай.»⁵ деген 23-бабының 5-тармағы негізге алынбай, тармақ араб цифрларымен жақша арқылы жазылған.

Сонымен бірге заңнамалық актілерде қысқартылған сөздерге жол берілмейтіні

және заңнамалық актілерге өзгерістер мен толықтырулар енгізу қағидалары бойынша 1-баптың тармақтарының тармақшалары тырнақшадан кейін нүктелі үтірмен аяқталатыны ескерусіз қалатын Заң жобалары да практикада кездеседі.

Қазақ тілінде заң жазу мәселесі бүгінгі күні аударма арқылы жүзеге асырылып жатқандықтан, жоғарыда келтірілген мысалдар заң жобасын орыс тілінен қазақ тіліне сөзбе-сөз аударудың салдары болып табылады. Заңнамалық актіні дайындауда заң техникасы ережелері маңызды рөл атқаратындықтан, аудармашы заң жобасымен жұмыс істеу барысында жоғарыда айтылған ұсынымдарды ұстанғаны жөн.

Қорыта келгенде, заң терминологиясы, заң құрылымы, нормативтік құқықтық актілердің мәтінін құрастыру тәсілі заң техникасының негізгі элементтері болып табылады. Сол элементтер болған жағдайда ғана, заң техникасының талаптары сақталады. Ал заң техникасын сақтау қазақ тілінде заңды сапалы дайындау кепілі болады.

Нормативтік-құқықтық актілерге сараптама жүргізу саласындағы проблемаларды шешудің ұсынылып отырылған жолдары лингвистикалық сараптама қызметінің тиімділігін арттыруға себепші болады, өз кезегінде сапалы нормативтік-құқықтық актілерді қабылдауға және заң техникасын жетілдіруге мүмкіндік береді деп ойлаймыз.

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Болдырев С.Н. Юридическая техника: история и современность. <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-tehnika-istoriya-i-sovremennost/viewer> // 15.01.2020 жылғы жағдай бойынша.

2. Нормативтік құқықтық актілерді ресімдеу жөніндегі әдістемелік ұсынымдар (заң техникасы): Әдістемелік құрал / Авт. ұжым басш. мен ред. Р.Қ. Сәрпеков - Астана: «Қазақстан Республикасының Заңнама институты» ММ, 2019. – 160 б.

REFERENCES

1. Boldyrev S.N. *Yuridicheskaya tehnika: istoriya i sovremennost*. <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-tehnika-istoriya-i-sovremennost/viewer> // 15.01.2020 жылғы жағдай бойынша.

2. *Normativtik quqyqtyq aktilderdi resimdey jónindegi ádistemelik usynymdar (zań tehnıkasy): Ádistemelik qural* / Avt. ujym bassh. men red. R.Q. Sárpekov - Astana: «Qazaqstan Respýblıkasynyń Zańnama institúty» MM, 2019. – 160 b.

⁵ «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі Қазақстан Республикасы Заңының 23-бабы // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1600000480/25.01.2020> жылғы жағдай бойынша.

ПРИНЦИПЫ ОТКРЫТОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА В КАЗАХСТАНЕ

Климова Татьяна Владимировна

Докторант Казахстанско-Американского свободного университета,
главный юрисконсульт Управления корпоративного юриста ТОО «Казцинк»,
г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан; e-mail: tklimova@kazzinc.com

Ключевые слова: организация публичного интереса; раскрытие информации; принципы открытости и прозрачности; депозитарий финансовой отчетности; акционерное общество; хозяйственные товарищества; недропользователи; финансовая отчетность; корпоративные события.

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам обеспечения открытости и прозрачности ведения бизнеса в Казахстане. В связи с упразднением института публичной компании в Казахстане автором в рамках выполнения научного исследования по теме диссертации обращено внимание на обширную группу юридических лиц, деятельность которых носит публичный характер и к ним предъявляются требования, практически аналогичные требованиям к бывшим публичным компаниям. Целью исследования является выявление степени правового регулирования общественных отношений в сфере нормативного закрепления обязанности организаций публичного интереса по раскрытию установленной законом информации, выявление недостатков в этом вопросе и выработка рекомендаций для совершенствования законодательства. Для достижения поставленной цели проведено толкование термина «публичный интерес»; впервые системно рассмотрены нормативные положения множества законодательных актов практически обо всех юридических лицах, признанных законодательством Республики Казахстан в качестве организаций, деятельность которых имеет публичный интерес; приведены обоснования признания их таковыми. Проанализированы виды информации, подлежащей раскрытию на интернет-ресурсе Депозитария финансовой отчетности и фондовой бирже. При этом автором выявлено наличие, по его мнению, пробелов в правовом регулировании деятельности организаций публичного интереса, так как в законодательных актах о данных видах юридических лиц отсутствуют правовые нормы, закрепляющие их обязанность публиковать в открытом доступе на интернет-ресурсе Депозитария финансовые отчеты и информацию о корпоративных событиях. Для подтверждения своей позиции по проанализированным вопросам автором рассмотрено содержание веб-сайтов множества государственных органов и специальных организаций, занимающихся официальным размещением информации в сфере корпоративной информации и рынка ценных бумаг, финансовой отчетности. В заключение сформулированы авторские предложения о совершенствовании действующего законодательства Республики Казахстан по рассмотренным вопросам.

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ҚОҒАМДЫҚ ҚЫЗЫҒУШЫЛЫҒЫ БАР ҰЙЫМДАРДЫҢ ҚЫЗМЕТІНДЕГІ АШЫҚТЫҚ ЖӘНЕ АЙҚЫНДЫҚ ПРИНЦИПТЕРІ

Татьяна Владимировна Климова

Қазақстан-Американдық Еркін Университетінің докторанты,
«Казцинк» ЖШС корпоративті құқықтық Басқармасының бас заңгері,
Қазақстан Республикасы, Өскемен қаласы; e-mail: tklimova@kazzinc.com

Түйін сөздер: жария мүдделі ұйымдар; ақпаратты ашу; ашықтық және айқындық принциптері; қаржылық есептердің депозитарийі; акционерлік қоғам; шаруашылық серіктестіктер; жер қойнауын пайдаланушылар; қаржылық есеп; корпоративтік іс-шаралар.

Аннотация. Мақала Қазақстанда бизнес жүргізудің ашықтық пен айқындықты қамтамасыз ету сұрақтарына негізделген. Диссертация тақырыбындағы ғылыми зерттеу аясында автордың Қазақстандағы жария компания институтының жойылуына байланысты, қызметі жариялық сипатта болатын және бұрынғы жария компанияларға қойылатын талаптармен бірдей талаптарға бағынатын заңды тұлғалардың кең тобына назар аударылады.

Зерттеу мақсаты - жария мүдделі ұйымдардың заңнамада белгіленген ақпаратты ашу бойынша міндеттемесін нормативтік шоғырландыру саласындағы қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеу деңгейін анықтау, осы мәселедегі кемшіліктерді айқындау және заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар жасау. Осы мақсатқа жету үшін «жариялық мүдде» термині түсіндірілді. Қазақстан Республикасының заң шығарушысымен, қызметі қоғамның мүддесіне зор әсер ететін жария мүдделі ұйымдар ретінде танылған, заңды тұлғаларға қатысты көптеген заңнамалық актілердің нормативтік ережелері жүйелі түрде алғаш рет қаралды; оларды осы ретте тану үшін негіздемелер келтірілген. Қаржылық есептілік депозитарийі мен қор биржасының Интернет-ресурсында ашылатын ақпараттың түрлері талданды.

Сонымен бірге, автордың пікірінше, жария мүдделі ұйымдарының қызметін құқықтық реттеудегі олқылықтар бар екен, себебі заңды тұлғалардың осы түрлері туралы заңнамалық актілерде қаржылық есептілікті және корпоративтік оқиғалар туралы ақпаратты Депозитарийдің Интернет-сайтында жариялау міндеттемесін бекітетін құқықтық нормалар жоқ.

Талданған мәселелер бойынша өзінің ұстанымын растау үшін автор корпоративтік ақпарат және бағалы қағаздар нарығы, қаржылық есептілік саласында ақпаратты ресми орналастырумен айналысатын көптеген мемлекеттік органдар мен арнайы ұйымдардың веб-сайттарының мазмұнын қарастырған. Қорытындылай келе, қарастырылған мәселелер бойынша Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасын жетілдіру мақсатында авторлық ұсыныстар жасалды.

PRINCIPLES OF OPENNESS AND TRANSPARENCY IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC INTEREST ORGANIZATIONS IN KAZAKHSTAN

Klimova Tatyana Vladimirovna

Doctoral student of the Kazakhstan-American Free University,
chief legal adviser of the Office of Corporate Lawyer Kazzinc LLP,
Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan; e-mail: tklimova@kazzinc.com

Keywords: organization of public interest; information disclosure; principles of openness and transparency; depository of financial statements; joint-stock company; business partnerships; subsoil users; financial statements; corporate events

Abstract. This article was written to address nowadays issues of openness and transparency of business in Kazakhstan. Since the public company institution has been discontinued in Kazakhstan, the author of this research draws attention to a large group of businesses associated with the activities being public in nature and thus subject to the requirements like those applied to former public companies. The purpose of this research is to identify the extent of legal control of social relationships in regards to the regulatory stipulation of public interest companies' obligation to disclose legally required information, identify gaps in regards to this matter and develop recommendations on improvements in legislation. Definition of public interest was given for the purpose of this research; this is the first time when a systematic approach was taken towards the statutory framework of multiple laws on each type of legal entities accepted in the Republic of Kazakhstan as organizations with the business activity pertaining to public interest; the grounds were given for classifying those as such. The author analyzed the types of information subject to disclosure on the website of Finance Reporting Depository and Stock Exchange. Herewith the Author has identified some gaps (according to him) in the regulatory framework of the activities run by the organizations having public interest, because the legislation does not provide legal norms identifying their obligation to disclose in a public domain of the Reporting Depository their finance reports and details on their corporate events. In support of his own concept the author has analyzed the content of multiple websites of the governmental agencies and special organization publishing such corporate information, and securities market updates, and finance reporting. In his closing summary the author is sharing his recommendations on the improvements to be made in the applicable legislation of the Republic of Kazakhstan in regards to the above issues.

Виды организаций публичного интереса

Как известно, общепризнанными на международном уровне требованиями к организациям, деятельность которых касается интересов значительного числа субъектов, имеет общественное, общегосударственное значение, т.е. имеет публичный интерес, является необходимость соблюдения ими принципов открытости и прозрачности своей деятельности. Следует отметить, что легальное определение термина «публичный интерес» в законодательстве Казахстана отсутствует, несмотря на введение самого института «организации публичного интереса». В толковых словарях, на наш взгляд, дается слишком узконаправленное понятие публичного интереса, как института только публичного права. Тогда как деятельность органов и организаций, направленная на удовлетворение частных интересов каждого индивида, а через них - и всего общества в целом, представляет именно публичный интерес. В доктрине отечественного гражданского права довольно подробное исследование об этом было выполнено в диссертационной работе С.К. Идрышевой при анализе публичного договора. По ее мнению, публичный интерес имеет важное социальное значение, возникает в сферах общественных отношений, касающихся «интересов больших социальных групп, практически всего населения и хозяйствующих субъектов современного государства». Отнесение определенного вида деятельности к сфере публичного интереса производится «в целях установления социальной справедливости, обеспечения конституционных прав наименее защищенных субъектов гражданских правоотношений ... посредством применения дозволений, обязанностей, предписаний и запретов». [1, с. 84]

Украинский автор А. Кубко также отмечал, что публичные интересы являются «общими для государства, общества и, вместе с тем, каждой отдельной личности» [2].

Известный российский ученый В.Ф. Яковлев писал, что «публичные интересы – это не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан этого государства» [3, с.167].

В Казахстане по состоянию на 2019 г. субъектами, деятельность которых, по мнению законодателя, носит публичный характер, являются так называемые «организации публичного интереса». Надо сказать, что перечень таких организаций является довольно широким и для выявления хотя бы примерно круга организаций, деятельность которых

имеет публичный интерес, нам придется обратиться, помимо названного закона, также и к другим законодательным актам.

Так, Законом «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности» (п/п 7) статьи 1) к организациям публичного интереса отнесены:

1) финансовые организации (за исключением юридических лиц, занимающихся только обменом иностранной валюты);

2) акционерные общества (за исключением некоммерческих) – далее - АО;

3) организации-недропользователи (кроме организаций, занимающихся добычей общераспространенных полезных ископаемых); круг таких организаций довольно широкий и подавляющее большинство из них созданы в организационно-правовой форме АО и товариществ с ограниченной ответственностью (далее – ТОО);

4) хлебоприемные предприятия (также в форме АО и ТОО);

5) организации, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства (это в основном АО и ТОО);

6) государственные предприятия на праве хозяйственного ведения (далее – ГП на ПХВ)¹.

Тем самым, в основном к субъектам публичного интереса отнесены коммерческие юридические лица в организационно-правовой форме акционерных обществ и хозяйственных товариществ, поэтому не совсем понятно, почему коммерческие акционерные общества выделены отдельной группой в подпункте 2.

Исключением из этого ряда являются государственные предприятия на праве хозяйственного ведения, которые подразделяются на республиканские и коммунальные, при этом за последние годы многие бывшие государственные казенные предприятия на праве оперативного управления преобразованы по инициативе самого государства в предприятия на праве хозяйственного ведения. Внесение их в число организаций публичного интереса логически объясняется тем, что, во-первых, они являются коммерческими организациями; а во-вторых, деятельность таких предприятий имеет важное экономическое, социальное, а, следовательно, общественное, общегосударственное значение, имеет публичный характер.

Финансовая организация определена как юридическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность по предоставлению финансовых услуг². К ним отнесены действующие на основании лицензий участники страхового рынка и рынка ценных

¹ «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности». Закон Республики Казахстан от 28.02.2007 г. № 234. http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000234_

² «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций». Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 года № 474-III

бумаг, добровольные накопительные пенсионные фонды, банки и организации по предоставлению отдельных видов банковских услуг.

Кроме того, к финансовым организациям отнесены также Единый накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ), Центральный депозитарий ценных бумаг (оба являются некоммерческими АО); Единый оператор по учету государственного имущества (АО «Информационно-учетный центр», со 100%-ым участием государства в уставном капитале), а также общества взаимного страхования. Все субъекты данной группы имеют статус финансовой организации без получения лицензии.

Здесь вновь обнаруживается некоторая нелогичность, поскольку общества взаимного страхования в соответствии одноименным законом созданы в Казахстане в организационно-правовой форме потребительского кооператива, т.е. некоммерческой организации³. В Реестре по состоянию на 01.07.2018г. было зарегистрировано 15 обществ⁴. Представляется, что к организациям, представляющим публичный интерес, означенные некоммерческие организации причислены по той причине, что им дополнительно к основной деятельности разрешено занятие такими видами финансовой деятельности, как инвестиционная деятельность, выдача своим членам займов, в том числе займов на уплату страховых премий (ст.15 Закона).

Еще одна организация в числе финансовых, это управляющие инвестиционным портфелем, «портфельные управляющие». На интернет-ресурсе Национального Банка РК по состоянию на 2019 г. зарегистрировано 20 управляющих инвестиционным портфелем в организационно-правовой форме АО, среди них такие, как АО «ФридомФинанс», АО «BCC Invest», Соответствующая обязанность управляющей компании инвестиционного фонда закреплена в п/п 5 п. 1 ст. 42 Закона РК «Об инвестиционных и венчурных фондах»⁵.

Следующими юридическими лицами, деятельность которых имеет публичный интерес, названы организации-недропользователи, в основной своей массе это коммерческие юридические лица в организационно-правовой форме АО (АО «Усть-Каменогорский титано-магниевый комбинат», Национальные компании) или ТОО (например, ТОО «Сатпа-

евское горно-обогатительное предприятие», ТОО «Бузачи Нефть»), причем учредителями многих из них являются иностранные субъекты (п.4 ст.2 Кодекса РК «О недрах и недропользовании»)⁶.

С целью выяснения количества и видов таких организаций нами изучено содержание веб-сайта уполномоченного государственного органа – Комитета геологии и недропользования Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан. В том числе веб-сайт содержит позицию «Недропользователи Республики Казахстан», однако в ней мы нашли только следующую информацию: «Справочник содержит информацию о всех компаниях, работающих в минерально-сырьевом комплексе Республики Казахстан, на основании выданных лицензий на разведку и (или) добычу полезных ископаемых. В справочник включены сведения о руководителях компаний, форме собственности, учредителях, основных видах деятельности, объектах лицензирования, а также юридический адрес компании, телефон и факс»⁷. Далее указаны неактивные позиции «Регионы», «Компании с участием социально-предпринимательских корпораций», «Общераспространенные полезные ископаемые». А активные гиперссылки «Подземные воды», «Твердые полезные ископаемые» и «Углеводородное сырье» (размещено 26.06.2017, обновлено 27.07.2017) оказываются недоступными и, в свою очередь, отсылают к другим адресам, в которых искомая информация не обнаруживается. На веб-сайте Комитета по статистике такая информация отсутствует. И лишь на веб-сайте Депозитария финансовой отчетности указано, что зарегистрировано 570 недропользователей.

Между тем недра являются исключительной собственностью государства, многие участки недр имеют стратегическое значение, поэтому деятельность таких недропользователей, как нефтегазовые и горнодобывающие предприятия, должна быть доступна для населения. В этой связи 9 октября 2013 г. Правительство и Парламент РК заключили Меморандум о взаимопонимании с компаниями-недропользователями и неправительственными организациями о реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей

³ «О взаимном страховании. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2006 г. № 163. // adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000163

⁴ Реестр обществ взаимного страхования. https://data.egov.kz/datasets/view?index=ozara_saktandyru_kogamdarynyn_1

⁵ «Об инвестиционных и венчурных фондах». Закон Республики Казахстан от 7 июля 2004 года N 576. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000576>

⁶ «О недрах и недропользовании». Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 2017 г. № 125-VI ЗРК. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000125>

⁷ Недропользователи Республики Казахстан <http://geology.miid.gov.kz/ru/pages/nedropolzovateli-respubliki-kazakhstan>

(далее - ИПДО, от англ. Extractive Industries Transparency Initiative – EITI). В соответствии с данным международным стандартом в форме ежегодного Национального отчета население может знать, как в стране осуществляется управление природными ресурсами и какой доход от их использования поступает в бюджет, т.е. должна обеспечиваться прозрачность и подотчетность в нефтяном, газовом и горнодобывающем секторах⁸.

Что касается таких организаций публичного интереса, как хлебоприемные предприятия (далее – ХПП), то в соответствии с п/п 6) п.1 ст.1 Закона РК от 19 января 2001 г. № 143 «О зерне» таковым признается юридическое лицо, имеющее на праве собственности зернохранилище (элеватор, хлебоприемный пункт), на котором осуществляется хранение зерна. Основным видом деятельности данного вида коммерческих организаций является оказание лицензируемых услуг по складской деятельности с выпуском зерновых расписок. В качестве примеров приведем названия некоторых ХПП, выпускающих зерновые расписки: АО «Алтын Дэн», ТОО «Жер-Ана», ТОО «Аксуатский элеватор», ТОО «Шыгыс-Найман» и др. Перечень ХПП, зерновые расписки которых могут использоваться для расчетов по сделкам с зерном, заключенным в Режиме торговли с расчетами T+0, размещен на веб-сайте товарной биржи ЕТС⁹.

Следующим видом юридических лиц, признанных законодателем организациями публичного интереса, являются организации, в уставных капиталах которых имеется доля участия государства. В соответствии со статьями 169 и 170 Закона РК «О государственном имуществе» такие юридические лица могут возникать в случаях приобретения государством в лице Республики Казахстан или административно-территориальной единицы акций АО и долей участия в уставном капитале ТОО, а также путем непосредственного создания государством акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью. От имени государства приобретать доли участия государства или создавать новые АО или ТОО могут также национальный управляющий холдинг, национальный холдинг, национальная компания или иное контролируемое государством или национальным управляющим холдингом, национальным холдингом, национальной компанией АО или ТОО (ст.172).

На веб-сайте АО «Информационно-учетный центр» (далее - Депозитарий финансовой

отчетности, ДФО) имеется статистическая информация о том, что в Казахстане общее количество организаций публичного интереса составляет 3675. Из них 1031 АО, 1334 ГП на ПХВ, 570 недропользователей, 547 организаций с государственным участием, 187 хлебоприемных предприятий; 324 финансовых организаций, в том числе 27 банков второго уровня, 1 Накопительный пенсионный фонд, 41 страховая организация, 2 депозитария, 41 брокеров и дилеров, 1 регистратор, 1 трансфер-агент, 1 управляющий пенсионными активами, 21 управляющих инвестиционным портфелем, 11 организаций по проведению отдельных видов банковских операций, 9 инкассаторов банкнот, монет и ценностей, 168 микрофинансовых организаций¹⁰.

Вместе с тем в обновленной на 2018 г. базе Депозитария не зарегистрировано ни одного общества взаимного страхования, хотя в Реестре их числилось 15 обществ.

Тем самым, организации публичного интереса представляют в большинстве своем коммерческие организации в организационно-правовой форме АО или ТОО, а также государственных предприятий на праве хозяйственного ведения и одного некоммерческого юридического лица в форме потребительского кооператива.

Сведения, подлежащие раскрытию организациями публичного интереса

Далее обратимся к рассмотрению вопроса о том, каков же перечень сведений, подлежащих раскрытию приведенными выше участниками имущественных отношений.

По правилам юридической техники, предполагается, что общие положения об этом должны быть помещены в основополагающем законе – Гражданском кодексе. Однако в главах о юридических лицах ГК РК нами не обнаружено ни одного общего, даже отсылочного положения об обеспечении открытости, прозрачности информации определенными юридическими лицами в какой-либо сфере. Единственной правовой нормой в ГК РК является пункт 6 ст. 107 о том, что фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в официальных печатных изданиях.

В Предпринимательском кодексе РК закреплена общая бланкетная норма о том, что перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию либо обязательно доведению до сведения акционеров, участников хозяйственного товарищества, членов

⁸ Об ИПДО. <http://eiti.geology.gov.kz/ru/>

⁹ Список хлебоприемных предприятий, зерновые расписки которых могут использоваться для расчетов по сделкам с зерном, заключенным в Режиме торговли с расчетами T+0 <http://www.ets.kz/>

¹⁰ О депозитарии. <https://opi.dfo.kz/p/ru/dfo-info/about-ru>

производственного кооператива или иного определенного круга лиц, устанавливается законами РК и учредительными документами субъекта предпринимательства (п.7 ст.28). Полагаем, что аналогичная норма должна быть размещена и в Гражданском кодексе РК, в параграфе 2 «Юридические лица» Главы 2.

Далее по иерархии законов рассмотрим нормы Закона РК «Об АО», в котором предусмотрена обязанность раскрытия информации обществом не только на интернет-ресурсе депозитария финансовой отчетности, но и на интернет-ресурсе фондовой биржи в порядке, установленном Законом «О рынке ценных бумаг» и уполномоченным органом (ст.79).

Одновременно в п.3 ст.24, п.4 ст.25, п.4 ст.26, п.4 ст.49, п.6 ст.51, п.1 ст.70, п.5 ст.83 Закона «Об АО» размещены нормы о необходимости размещения информации о выплате дивидендов, о продаже акций, о выкупе акций, о проведении общего собрания, о бюллетене для заочного голосования, о заключении обществом крупной сделки, о реорганизации банков в форме присоединения, в отношении одного из которых была проведена реструктуризация.

На должностных лиц АО нормы ст. 62 возлагают обязанность контролировать раскрытие и предоставлять информацию о деятельности общества; ст.67 предусматривает раскрытие сведений об аффилированных лицах общества.

Из однопорядковых законов, регулирующих деятельность корпоративных организаций, рассмотрим содержание законов «О хозяйственных товариществах» и «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» (О ТОО и ТДО). В первом из них лишь в ст.8-1 предусмотрено предоставление хозяйственным товариществом по требованию своих участников информации о деятельности товарищества, затрагивающей интересы его участников; о необходимости опубликования информации на интернет-ресурсе Депозитария не имеется никаких требований.

В Законе «О ТОО и ТДО» от 22.04.1998 г. статья 12-2 предусматривает раскрытие сведений об аффилированных лицах; ст.46 (п/п 1-1) регламентирует обязанность ТОО, преобразованного из акционерного общества, с числом участников сто и более за 30 дней до дня открытия собрания известить о его проведении участников товарищества путем опубликования в печатном издании, указанном в уставе товарищества. Орган или лицо (лица), созывающие общее собрание участников ТОО, ведение реестра участников которого

осуществляется центральным депозитарием, с числом участников менее ста, обязаны за 30 дней до дня открытия собрания письменно известить о его проведении каждого участника товарищества.

И, наконец, в ст. 60 содержится отсылочная норма о том, что законодательными актами может быть предусмотрена обязанность публиковать для всеобщего сведения финансовую отчетность за соответствующий год для ТОО, осуществляющих отдельные виды предпринимательской деятельности.

В силу изложенного, выявив, что основной объем нормативного массива об обеспечении открытости и прозрачности деятельности юридических лиц, представляющих публичный интерес, содержится не в законодательстве о них самих, а в нормах специальных законов, обратим взор на Закон «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», в котором пунктом 7 статьи 19 предусмотрена обязанность организаций публичного интереса сдавать только финансовую отчетность в специально созданный депозитарий. Вместе с тем в этом же законе приведено определение «депозитария» - «электронная база данных, содержащая годовую финансовую отчетность и аудиторские отчеты, ежегодно сдаваемые организациями, списки аффилированных лиц акционерных обществ, а также информацию о корпоративных событиях акционерных обществ, с открытым для пользователей доступом» (п/п 10 ст.1).

Особенностью другого специального Закона «О рынке ценных бумаг» является то, что, несмотря на его наименование, в части раскрытия информации эмитентом в нем закреплены нормы о двух видах требований по раскрытию информации. Это: 1) раскрытие финансовой информации и 2) раскрытие корпоративной информации. В содержание термина «раскрытие информации» входит публикация сведений о корпоративных событиях эмитента, установленных пунктом 5 статьи 102, и об аффилированных лицах АО (кроме сведений об управлении золотовалютными активами Национального Банка РК или активами Национального фонда РК)¹¹.

В частности, опубликованию подлежат: решения собраний, сведения об исполнительных органах, о возбуждении дела в суде, сведения о суммарном размере вознаграждения членов исполнительного органа АО по итогам года; об акционерах/участниках, владеющих 10 и более процентами голосующих акций (долей участия) эмитента; перечень организаций, в которых эмитент владеет 10 и более процентами акций (долей, паев) каждой такой

¹¹ «О рынке ценных бумаг». Закон Республики Казахстан от 2 июля 2003 года № 461 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000461>

организации; годовая финансовая отчетность эмитента и аудиторские отчеты (для лиц, которые подлежат обязательному аудиту); проспект выпуска эмиссионных ценных бумаг с изменениями и/или дополнениями; отчет об итогах размещения акций, а также информация об аннулировании или погашении ценных бумаг.

Если ценные бумаги эмитента включены в официальный список фондовой биржи, то помимо годового, он должен размещать и квартальные финансовые отчеты, а также дополнительно должен разместить указанную выше информацию и на интернет-ресурсе фондовой биржи (ст.102).

Страховые компании и брокеры публикуют консолидированную годовую финансовую отчетность и аудиторский отчет после независимого аудиторского подтверждения достоверности представленных в них сведений и утверждения годовой финансовой отчетности (ст.76 Закона «О страховой деятельности»). Но и здесь не говорится о публикации на веб-сайте Депозитария.

Банки второго уровня, на наш взгляд, являются основными субъектами из позиции «финансовые организации». Закон РК «О банках и банковской деятельности» содержит единственную статью 55 о публикации основных показателей деятельности банка и банковского холдинга, но только на корпоративном интернет-ресурсе банка.

В Законе «О пенсионном обеспечении» нормы, хотя бы косвенным образом относящиеся к рассматриваемой нами теме, мы нашли в ст. 5. «Гарантия сохранности пенсионных накоплений», где подпунктами 12) и 13) предусмотрены обязательность ежегодного проведения аудита ЕНПФ и добровольного накопительного пенсионного фонда, а также их регулярной отчетности перед соответствующими государственными органами. Обязанность предоставления сведений на сайт Депозитария не закреплена.

В Уставе некоммерческого АО «ЕНПФ» от 1 августа 2013 г. включены положения о публикации определенных сведений в средствах массовой информации и на корпоративном

сайте, а также представлении их единственному акционеру (государству), с указанием сроков представления¹². О публикации на интернет-ресурсе Депозитария сведений не имеется.

В Своде правил АО «Центральный депозитарий ценных бумаг» от 14 декабря 2018 г. не содержится положений о предоставлении им информации на интернет-ресурс Депозитария финансовой отчетности¹³.

Общества взаимного страхования должны представлять в Национальный Банк РК отчет о деятельности, об инвестиционном портфеле, о страховых премиях и страховых выплатах; о страховых резервах¹⁴. О размещении их на сайте Депозитария в одноименном законе и постановлении Правительства ничего не говорится.

Одними из субъектов, отнесенных к финансовым организациям, являются микрофинансовые организации, действующие на основании одноименного закона¹⁵. Для них законом предусмотрена только обязанность представлять отчетность в уполномоченный орган в сроки и порядке, определенные уполномоченным органом (п/п 9) пункта 2 ст.7).

Недропользователи ежегодно обязаны раскрывать информацию о своих действиях, в том числе размеры уплачиваемых государству средств, а государство в лице правительства должно открыто доводить до населения сведения о таких поступлениях и иную информацию. Требования к раскрытию информации в добывающих отраслях закреплены в Стандарте ИПДО, применяемому в Казахстане с 2003 года. В частности, одно из требований Стандартов гласит: «Отчеты ИПДО должны быть понятными, должны широко распространяться, быть доступными для общественности и должны способствовать общественным дебатам»¹⁶. В том числе в Национальном отчете за 2017 г., например, было включено описание добывающих отраслей, доходы в бюджет, дивиденды по государственным долям в собственности, объемы добычи и экспорта, данные по транспортировке, данные о вкладе добывающих отраслей в экономику страны, социальные инвестиции и т.д.¹⁷

¹² Устав некоммерческого АО «ЕНПФ» <https://www.enpf.kz/ru/about/corporate/official-documents.php>

¹³ Свод правил АО «Центральный депозитарий ценных бумаг» http://www.kacd.kz/download/policy0/intro_COR_20190101_1_ru.pdf

¹⁴ Перечень отчетности обществ взаимного страхования. Приложение 1 к постановлению Правления Национального Банка Республики Казахстан от 17 июля 2015 года № 129. https://egov.kz/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJjc7PyChKtUvKTS3NT80r0w_Wj9KNGPM8U_cgwQ1MDAwNDIwNzE5BUTmJeemlieqp-ZFGpfkFurkW506liAK9nqwQ!/#z4

¹⁵ О микрофинансовых организациях. Закон Республики Казахстан от 26 ноября 2012 года № 56-V. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000056#z12>

¹⁶ Стандарт ИПДО. <http://eiti.org/document/standard>

¹⁷ «Реализация инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей в РК». Астана, 5.12. 2014 г. [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/seminar/Documents/%D0%98%D0%9F%D0%94%D0%9E%20%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%20\(%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%20\).pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/seminar/Documents/%D0%98%D0%9F%D0%94%D0%9E%20%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%85%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%20(%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%20).pdf)

О необходимости соблюдения и выполнения недропользователями стандартов ИПДО в Казахстане говорится в п.3 статьи 76 Кодекса о недрах и недропользовании, Приказах Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 19 апреля 2018 года № 255, от 24 мая 2018 года № 374; Приказе Министра энергетики Республики Казахстан от 23 мая 2018 года № 203¹⁸. Однако в соответствии с положениями указанных нормативных правовых актов все отчеты по стандартам ИПДО должны представляться государственным органам, о предоставлении их на веб-сайт Депозитария финансовой отчетности норм не обнаружено.

Хлебоприемные предприятия обязаны публиковать в средствах массовой информации годовой баланс и отчет о прибылях и убытках (ст.22 Закона «О зерне»). Все держатели зерновых расписок должны быть зарегистрированы в государственном электронном реестре, включая и проводимые ими сделки и иные сведения. Учитывая особую роль таких предприятий, им запрещается отчуждать основные средства.

В отношении госпредприятий на праве хозяйственного ведения нами обнаружена лишь одна норма в статье 151 Закона РК «О государственном имуществе»: «1. Государственное предприятие на праве хозяйственного ведения с наблюдательным советом обязано проводить аудит годовой финансовой отчетности». Об обязанности публиковать определенную информацию на сайте Депозитария финансовой отчетности в данном законе ничего не сказано.

Срок предоставления организациями публичного интереса годовой финансовой отчетности за предыдущий год установлен не позднее 31 августа текущего года. Более детально порядок размещения и состав раскрываемой информации изложены в Постановлении Правления Национального Банка РК от 27 августа 2018 года № 189¹⁹.

За нарушение обязанности по раскрытию информации на рынке ценных бумаг и нарушение законодательства о бухгалтерском уче-

те и финансовой отчетности предусмотрена административная ответственность рассмотренных юридических лиц (статьи 263,238 и 239 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, далее - КоАП).

В целях выявления фактов нарушений требований законодательства о раскрытии информации нами проанализировано содержание позиции «Примененные меры воздействия и санкции» на сайте уполномоченного органа. Так, только в октябре-ноябре 2019 г. Национальным банком применялись меры ограниченного воздействия к: «SattilikInvestHolding» за неразмещение информации о суммарном размере вознаграждения членам исполнительного органа; АО «Академия гражданской авиации» за неразмещение списка аффилированных лиц; АО «Научно-исследовательский и проектный институт нефти и газа» за несвоевременное размещение информации о возбуждении в суде дела по корпоративному спору; ТОО «Микрофинансовая организация Нур Рай» за непредоставление финансовой и иной отчетности; АО «Востокшахтострой» за нарушение установленных сроков по раскрытию информации; АО «Казахстанская аграрная экспертиза» за невыполнение обязанности по раскрытию информации, по ч. 6 статьи 262 КоАП РК; АО «НК «Астана ЭКСПО-2017» за нарушение порядка раскрытия информации и т.д.²⁰.

Вывод

Таким образом, выделение в законодательстве организаций публичного интереса в качестве особой группы юридических лиц является необходимым условием поддержания правопорядка в государстве, условием его положительного экономического развития, а, следовательно, способствует повышению благосостояния всего населения государства. Такие участники имущественных отношений выполняют важнейшие экономические и социальные функции государства, их деятельность носит публичный характер.

¹⁸ Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 19 апреля 2018 года № 255 «Об утверждении формы отчетности, предусмотренную стандартом Инициативы прозрачности добывающих отраслей в Республике Казахстан и руководства по ее заполнению» <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017009>; Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 23 мая 2018 года № 203 «Об утверждении форм отчетов при проведении разведки и добычи углеводородов, осуществлении операций в сфере добычи и оборота нефти и (или) сырого газа, урана, угля, проведении опытно-промышленной добычи и добычи урана» (приложение 6 - Отчет о составе лиц и (или) организаций, прямо или косвенно контролирующих недропользователя) <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017036>; Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 24 мая 2018 года № 374 «Об утверждении Правил представления недропользователями отчетов при проведении операций по разведке и добыче твердых полезных ископаемых, добыче общераспространенных полезных ископаемых» (приложение 4 - Отчет о составе лиц и (или) организаций, прямо или косвенно контролирующих недропользователя) <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017063>.

¹⁹ Об утверждении Правил раскрытия эмитентом информации, Требований к содержанию информации, подлежащей раскрытию эмитентом, а также сроков раскрытия эмитентом информации на интернет-ресурсе депозитария финансовой отчетности. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017579>

²⁰ Примененные меры воздействия и санкции <https://nationalbank.kz/?docid=3227&switch=russian>

Еще одним фактором специального правового регулирования организаций публичного интереса является стремление государства установить режим прозрачности деятельности таких организаций в целях демонстрации перед потенциальными инвесторами, особенно зарубежными, открытость и стабильность казахстанского бизнеса.

Виды информации, подлежащей открытому размещению в электронной базе данных Депозитария финансовой отчетности, в основном регламентированы детальным образом на уровне подзаконных актов. Полагаем, что общие положения в виде императивных отсылочных норм об обязанности раскрытия соответствующей информации путем размещения в Депозитарии, должны быть заложены в Гражданском кодексе в параграфе о юридических лицах, в частности, путем дополнения п.1 статьи 35 абзацем четвертым следующего содержания: «Юридические лица, отнесенные законодателем к организациям публичного интереса, обязаны в предусмотренные сроки размещать на интернет-ресурсах Депозитария финансовой отчетности и фондовой биржи финансовую отчетность и информацию о корпоративных событиях».

Такая обязанность должна быть закреплена в законах «О ТОО и ТДО», «О банках и банковской деятельности», «О страховой де-

ятельности» и других законодательных актах. В тексты приведенных нами выше норм об обязывании субъектов публичного интереса представлять отчетность уполномоченному органу предлагается внести дополнения об обязанности размещения финансовых отчетов и отчетов о корпоративных событиях также и на веб-сайте Депозитария финансовой отчетности и при необходимости – фондовой биржи.

Так, в Законе РК «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» статью 12-2 предлагаем дополнить нормой о том, что хозяйственные товарищества, отнесенные законодателем к организациям публичного интереса, обязаны в предусмотренные сроки размещать на интернет-ресурсах Депозитария финансовой отчетности и фондовой биржи финансовую отчетность и информацию о корпоративных событиях.

Аналогичные дополнения полагаем необходимым внести в ст.76 Закона «О страховой деятельности», в ст.55 Закона «О банках и банковской деятельности», статью 5 Закона «О пенсионном обеспечении», статью 76 Кодекса о недрах и недропользовании, ст.7 Закона «О микрофинансовых организациях», ст.22 Закона «О зерне», ст. 151 Закона РК «О государственном имуществе», а также и в соответствующие подзаконные акты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Идрышева С.К. Публичный договор в гражданском праве Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Дисс. ... докт.юрид.наук. – М., 2012. - 306 с.
2. Кубко А. Публичный интерес как объект охраны в частном праве: некоторые теоретические аспекты // Юрист. 2006 № 5. <https://journal.zakon.kz/journal/8406/>
3. Яковлев В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. – 224 с.

REFERENCES

1. Idrysheva S.K. Publichnyj dogovor v grazhdanskom prave Respubliki Kazahstan: problemy teorii i praktiki. Diss. na soiskanie uch. stepeni d.ju.n. Moskva, 2012. 306 s.
2. Kubko A. Publichnyj interes kak ob#ekt ohrany v chastnom prave: nekotorye teoreticheskie aspekty //Jurist. 2006 № 5. <https://journal.zakon.kz/journal/8406/>
3. Jakovlev V. F. Rossiya: jekonomika, grazhdanskoe pravo (voprosy teorii i praktiki). – M.: RIC ISPI RAN, 2000. –224 s.

УДК 347.451.1

МӘМІЛЕЛЕРДІ РӘСІМДЕУ КЕЗІНДЕ АҚПАРАТТЫҚ-КОММУНИКАЦИЯЛЫҚ ТЕХНОЛОГИЯЛАРДЫ ПАЙДАЛАНУ ТИІМДІЛІГІ

Жандос Көпжасарұлы Жетібаев

Ақмола облысы Ақкөл аудандық сотының төрағасы;
заң ғылымдарының магистрі; Ақкөл қ., Ақмола облысы,
Қазақстан Республикасы; e-mail: zhandos.zhetibayev@gmail.com

Түйін сөздер: ақпараттық-коммуникациялық технологиялар; интернет; кәсіпкерлік; электрондық мәміле; электрондық сауда-саттық; ұялы телефондармен электрондық мәміле жасау; кәсіпорындар мен тұтынушылар; B2B; B2C; C2C.

Аннотация. Мақалада интернет желісі дамуының арқасында жаңа технологияларды қолдану арқылы мәмілелерді электронды нысанда жасауда кәсіпкерлік белсенділіктің өсуіне елеулі серпін беретіндей бәсекелестікті дамытудың тиімді тетігіне айналып отырғандығы көрсетіледі. Электрондық мәміле қатысушыларының бір біріне деген сенім деңгейінің маңыздылығы да ескеріледі, онда тараптар арасында неғұрлым бір-бірлерімен қашықтықтан сәтті сауда-саттық жасаса, соғұрлым электрондық сауданың өсуіне оң әсерін тигізеді. Сондай-ақ мақалада жаңа технологиялардың дамуы салдарынан пайда болған жағымсыз тұстарына, жұмыссыздық деңгейінің өсуіне немесе қызмет деңгейінің төмендетілуіне, электрондық мәміленің тиісінше орындалмау қаупіне және соңғы жылдары интернет желісі арқылы жасалынатын алаяқтық қылмыстарына мән беріледі.

Сонымен қатар, мақалада электрондық сауда түрлерін ажыратуға байланысты, олар сегменттерге бөлінгенін, атап айтқанда «business to business», «business to consumer» және «consumer to consumer»-дің электронды нысанда жүргізілетін сауда нарығында алатын орны мен ерекшелігі қарастырылады және электрондық сауда-саттықта реттеудің ыңғайлы тәсілі етіп, арнайы алыпсатар-делдалдық қызметтердің қажеттілігіне сүйенбей жүзеге асыратындығы ескеріледі. Автор көрсетілген сегменттер бойынша электрондық сауда компьютермен бірге ұялы телефонмен де жүргізілетіндігіне және оның жыл сайын саны артып келе жатқанына назар аударады.

Мақалада ақпараттық-коммуникациялық технологияларды қолдану арқылы сауда-саттықты дамыту рейтингісі бойынша Қазақстан әлемнің жүздеген елдердің ішінде жылдан жылға алға жылжып келе жатқаны туралы атап өтіледі. Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің сауда қызметін реттеу департаменті келтірген бүгінгі күні электрондық сауданың дамуына қолайсыздық туғызып отырған мәселелі сұрақтар да көтеріледі.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ СДЕЛОК

Жетібаев Жандос Көпжасарович

Председатель Аккольского районного суда Акмолинской области;
магистр юридических наук, г. Акколь, Акмолинская область,
Республика Казахстан; e-mail: zhandos.zhetibayev@gmail.com

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии; интернет; бизнес; электронная сделка; электронная коммерция; заключение электронных сделок с мобильными телефонами; предприниматели и потребители; B2B; B2C; C2C.

Аннотация. В статье указывается эффективный механизм развития конкуренции, давая серьезный толчок для роста предпринимательской активности в заключении электронных сделок с применением новейших технологий благодаря развитию сети интернет. Учитывается значимость уровня доверия друг к другу участников электронной сделки, то есть если стороны чем больше между собой на расстоянии заключают удачные сделки, тем лучше положительно это влияет на рост электронной торговли. Также в статье уделяется внимание на негативные аспекты, порождавшиеся в результате развития новых технологий, в частности рост уровня безработицы либо понижение уровня должности, риск ненадлежащего исполнения электронных сделок и мошеннические преступления, совершаемые посредством сети

интернет за последние годы.

Кроме того, для того чтобы отличать виды электронной торговли, они разделены на сегменты, в частности «business to business», «business to consumer» и «consumertoconsumer» рассматриваются особенность и занимаемое место в торговой арене, проводимых в электронной основе и учитывается осуществление, не опираясь на потребности специальных услуг спекулянтов-посредников, как удобный способ регулирования электронной коммерции. Автор делает акцент на то, что электронная коммерция осуществляется как с компьютера, так и с мобильного телефона, и с каждым годом его количество увеличивается.

В статье отмечается, что согласно рейтингу развития торговли, с использованием информационно-коммуникационных технологий среди сотен стран мира Казахстан из года в год движется вперед. На сегодняшний день поднимаются проблемные вопросы, которые создают неудобства развитию электронной торговли, приведенные Департаментом развития торговой деятельности Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

EFFICIENCY OF USE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN CONCLUDING TRANSACTIONS

Zhetibayev Zhandos Kopzhassarovich

Chairman of the Akkol district court of Akmola region;

Master of legal sciences; Akkol, Akmola region,

Republic of Kazakhstan; e-mail: zhandos.zhetibayev@gmail.com

Keywords: information and communication technologies; internet; business; electronic transaction; electronic commerce; the conclusion of electronic transactions with mobile phones; entrepreneurs and consumers; B2B; B2C; C2C.

Abstract. The article points out that due to the development of the internet, electronic commerce can be an effective tool for competition development, as it will give significant impetus to the growth of entrepreneurial activity in electronic transactions. The significance of the level of confidence in each other of the electronic transaction participants is taken into account, that is, if the parties, the more they conclude successful transactions at a distance, the better this positively affects the growth of electronic commerce. The article also focuses on the negative aspects that have arisen as a result of the development of new technologies, in particular, an increase in unemployment or a decrease in the level of the post, the risk of improper execution of electronic transactions and fraudulent crimes committed through the Internet in recent years.

In addition, in order to distinguish between types of electronic commerce, they are divided into segments, in particular «business to business», «business to consumer» и «consumer to consumer», are considered the feature and the occupied place in the trading arena, conducted in electronic form and take into account implementation, not relying on the needs of special services of intermediary speculators, as a convenient way to regulate electronic commerce. The author focuses on the fact that electronic commerce is carried out both from computer and mobile phone, and its number is increasing every year.

The article notes that according to the rating of trade development, using information and communication technologies among hundreds of countries of the world, Kazakhstan is moving forward from year to year. Today, problematic issues are being raised that create inconvenience to the development of electronic commerce, cited by the Department of Trade Development of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan.

Алғашқы интернеттің 1960 жылдары пайда болып, әр түрлі мақсаттарға қолданғанымен, тек 1990 жылдардың аяғында ғана кәсіпкерлік мақсатта қолданысқа енгенінің арқасында [1, 4 б.] әлемде кәсіпкерліктің электронды нысаны пайда болды, онда тауарларды және қызметтерді сатып алу және сату ғана емес, сондай-ақ онлайн кәсіптің барлық түрлерін, мысалы, тұтынушыларға қызмет көрсету, сауда-саттық серіктестерімен ынтымақтастық орнату, электронды оқыту және кәсіпорындарда электронды нысанда мәміле

жасау, онлайн төлемдер сияқты кең түсінігі қалыптасты [2, 7 б.].

Бүгінгі күні ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану арқылы мәмілелерді электронды түрде рәсімдеу маңызды факторлардың бірі, онда әрбір азаматтың қашықтықтан азаматтық құқықтық қатынастарға түсу кезінде оларға қарапайымдылық, қол жетімділік, тиімділік жағынан алда тұратындығымен ерекшеленді. Осы жаңа технологияның қарқынды түрде алға жылжуы бірнеше бағытта мәмілені интернет желісі арқылы элек-

трондық нысанда жасауға мүмкіндіктер берді.

Қазіргі таңда дамыған және дамушы елдер қатарында электрондық нысанда мәміле жасау басты құндылықтардың біріне айналды, оны одан әрі дамыту үшін үлкен әлеуетке ие екендігі және оның оң әсері тек кәсіпкерлік саласына ғана емес, жалпы алғанда, халықтың өмір сүру сапасына да әсері бар. Атап айтқанда, электрондық сауданың арқасында халықаралық саудаға тартылу есебінен халық төмен бағалармен көптеген тауарларға немесе қызметтерге қол жеткізе алады. Кәсіпкерлерге ықпал ету тұрғысынан қарағанда, электрондық сауданың өсіп келе жатқан танымалдылығы осы салада өз кәсібін ашуға ниет білдірген адамдар санының өсуіне алып келді¹.

Жаңа технологиялардың арқасында пайда болған электрондық нысанда мәміле жасайтын кәсіпкерлердің арасында сөзсіз бәсекелестік деңгейі арта түсті, кәсіпкерлер мен тұтынушылардың бір біріне деген сенімділігі нығая бастады. Осы бойынша Уэймонд Роджерс өз еңбегінде: электрондық мәміле интернет желісінде жұмыс істейтін ұйымдар үшін жаңа нарық ашқанын және электрондық мәміле арқылы бәсекелестік интернетпен бірге өсетінін көрсетеді. Нақты уақыттағы ақпараттарға оңай қол жеткізу - электрондық сауданың басты артықшылығы болып табылады, сондай-ақ тиімді және сенімді ақпарат беруге мүмкіндік береді және желіге қосылмағандармен салыстырғанда бәсекеге қабілетті болады деген тұжырымда [3, 26.]. Ал Диана Кэрл Мутцжаңа технологиялардың әлеуметтік өмірде мәміле қатысушыларының арасындағы сенім деңгейіде маңызды орынға ие екендігін мәлімдейді. Адамдар тауарларды басқа біреулерден сатып алуға сенімді болса, бұл олардың сенімділік деңгейіне негізгі үміттерін арттырады. Егер интернет желісі арқылы бір-бірімен қашықтықтан сәтті сауда-саттық жасап, өзара әрекеттесуге жиі тап болса, онда электрондық сауданың өсуіне жалпы әлеуметтік сенім оң әсерін тигізеді [4].

Кейбір ғалымдар кәсіпкерліктің электрондық нысанда жүзеге асыруда келеңсіз тұстары барын ескереді. Біреулері автоматтандыруды енгізуге байланысты адам қызметіне кері әсерін тигізу қауіпі төніп тұр, соның ішінде жұмыссыздықтың өсуі немесе корпоративтік ұйымдарда жұмыс істейтін қызметкерлердің деңгейі төмендетілуі сияқты фактілер бар

дейді [2, 596б.]. Ал екіншілері электрондық нысанда жасалынған мәміленің дер кезінде тиісінше орындалмау қауіпі барын ескереді, себебі тұтынушы белгілі бір затты көрмей сатып алу барысында оған сенім білдіріп тәуекелге бел буады деген пікірде [5, 114б.]. Сонымен қатар интернет желісінде жасалынатын алаяқтық қылмыстар туралы да бұқаралық ақпарат құралдарында мәліметтер жиі кездеседі, олар жалған веб-сайттар арқылы жоқ тауарларды сату немесе қызметтерді көрсету, жалған жарнамалар арқылы тез әрі төмен бағада тауарды сату мақсатында тұтынушыдан алдын ала электрондық әмиянға немесе банктік картаға ақша аударту². Мұндай проблемалық мәселе, әрине, жаңа қалыптасып келе жатқан технологияны дамытуда кездесуі де мүмкін, бірақ аталған фактілерді қай жағынан алып қараса жаңа технологияның ықпалы қоғамға және экономикаға тигізетін әсері тиімділігі жағынан алда тұр, олардың барлығы бірінші кезекте тұтынушылардың талаптарын қанағаттандыру мақсатында, оларға ынғайлы етіп, реттеудің қарапайым тәсілдері заман талабына сай жасалынып жатқанын есте сақтау қажет.

Соңғы жылдары электрондық мәміле-лерді рәсімдеу барысында тұтынушыларға қолайлы ету үшін көптеген зерттеу жұмыстары жүргізілуде, олардың көбісі ақпараттық және коммуникациялық технологияны пайдалану барысында туындаған мәселелерді шешуге бағытталған. Қарапайым сөзбен айтқанда, сәтті электрондық мәміле рәсімдеу нәтижесінде тауарлар немесе қызметтер тұтынушылардың тапсырыс берген жеріне дейін жеткізу үшін кәсіпкерлік ортаны дамытуға, сауданы реттеуге немесе жұртшылықтың қаржылық сауаттылығын көтеруге байланысты мемлекет тарапынан құқықтық қатынастарды одан әрі дамытуда жұмыстар жүргізілуде, сонда да құқықтық қатынастардың одан әрі қарапайым, жеңіл жолдарын қарастырып, тәжірибеде жиі кездесетін сұрақтарды шешуде электрондық мәміле тараптарының пікірлері бей-жай қалмау керек.

Осы негізде қолданыстағы азаматтық заңнаманың нормасын қарастырсақ, 2016 жылдан бастап Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің 152-баптың 1-1-тармағында мәміленің жазбаша нысаны ретінде электрондық нысанда рәсімдеу көрсетілген³.

¹ Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 827 Қаулысы. ««Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000827>.

² Как мошенники обчищают банковские карты казахстанцев // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kak-moshenniki-obchischayut-bankovskie-kartyi-kazahstantsev-387133/.

³ Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 24 қарашадағы № 419-V Заңы. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне ақпараттандыру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000419#z3>.

Бірақ аталған нормада тікелей электронды нысанда жасалынатын мәміленің түсінігі анықталып тұрған жоқ, ал оның мазмұнын түсіну үшін арнайы заң нормаларына талдау жүргізу қажет [6]. Сондай-ақ аталған баптың екінші тармағында жазбаша түрде жасалған мәмілеге тараптар немесе олардың өкілдері қол қоюдың электрондық цифрлық қолтаңба құралын пайдалану қарастырылған⁴, бұл жерде электрондық мәміле жасасу барысында электрондық цифрлық қолтаңбаны пайдалану тараптардың еркі емес, бірақ міндеттемесі ретінде қарастырып отыр, онда электрондық мәмілежасасудың қарқынды түрде дамуына едәуір шектеу жасап, цифрлық қолтаңбаны арнайы техника арқылы растауды мәжбүр етеді. Кәсіпкерлікті электронды нысанда жүргізуде электрондық мәміленің орнын құқықтық сипатта айқындамай, тараптарға цифрлық қолтаңбаның қаншалықты қажеттілігін ескермей, тәжірибеде туындаған мәселелерді шешуде дұрыс нәтиже бермейтіндігін назардан шығармаған жөн.

Ал енді жаңа қалыптасып келе жатқан технологияның маңыздылығын жаңа көзқараспен енген сәттерін жүйелендіру және оны реттеу мақсатында бірнеше ғалымдардың көзқарастарына келер болсақ. Алғашқы электрондық сауда арқылы жүргізілетін нарық түрлерін ажыратуға байланысты Лорна Джиллидің еңбегінде тұтынушылардың топтарын сегменттерге бөліп қарастырған, онда «business to business» немесе «B2B»-делдалды талап етпестен, кәсіпорындар бір-бірімен тікелей мәміле жасау үшін қолданады. Ол интернет желісінің пайда болғанына дейін кәсіпорындар бір-бірімен компьютерлік желілерді қолданумен жасалған жалғыз сегмент болатын, алайда, соңғы он жыл ішінде кәсіпорындар шетелдік тұтынушыларды тарту үшін электрондық сауданы кәсіпкерлік және байланыс құралы ретінде қабылдап, нәтижесінде электрондық мәміленің «business to consumer» немесе «B2C» сегменті пайда болды. Онда кәсіпорындар интернет желісі арқылы тұтынушыларға белгілі агент, филиал немесе өкіл арқылы сауда-саттық жасамастан бір-бірімен тікелей мәмілелер рәсімдеу үшін қолданылады [7, 266.].

Осы бағытты тереңірек зерттеп, электрондық мәміле жасау қатынастарының артықшылығына аса назар аударған Уэймонд Роджерс «business to consumer» немесе «B2C» сегментінің тиімділік тұстарын қарастырған, атап айтқанда, тұтынушыларға қолайлы етіп,

шопингті тезірек жасау мүмкіндігін, ұсыныстар мен бағаларды бірден реттеуге, байланыс орталықтарын веб-сайттан алуға болатындығын және сатып алу тәжірибесін толықтыра алатындығын көрсетеді. Сондай-ақ электрондық мәміленің тағы басқа «consumer to consumer» немесе «C2C» сегменті бойынша кейбір үшінші тұлғалар арқылы тұтынушылар арасындағы электрондық саудаларына тоқталған. Мысалы, тұтынушы интернет желісі арқылы аукционға тауарды сатуға қойса, басқа тұтынушылар оны сатып алатын баға ұсына отырып алады, ал үшінші тарап әдетте ол үшін кішігірім комиссия алады. Веб-сайттар тұтынушылардың қажеттіліктерін қанағаттандыру үшін тек үйлестіруші болып табылады. Олар ұсынылатын өнімдердің сапасына кепілдік беруді қажет етпейді [3, 166.]. Жоғарыда сипатталған ең көп таралған электрондық мәміле сегменттері кәсіпорындар мен тұтынушыларға мәмілені электрондық нысанда жасау барысында тараптарға едәуір жеңілдік жасап, қағаз бастылықтан құтқарады.

2019 жылы 14 мамырда өткен Үкімет отырысында Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрі Р. Дәленов баяндамасында электрондық сауданы дамыту мәселесіне байланысты «B2B» сегментінің онлайн-нарыққа белсенді түрде шығуы қажеттігін және қазіргі таңда негізгі үлесті «B2C» алатындығын ескерді, себебі алдағы уақытта электрондық сауданың шексіз мүмкіндіктері дәстүрлі дүкендердің интернет жүйесіне жаппай көшуіне ықпал етеді. Соңғы 2 жылда АҚШ-та 10 мыңнан астам дүкен жабылды. Алдағы 5 жылда АҚШ-та сауда орталықтарының 20-25%-ның жабылуы күтілуде⁵.

Жоғарыда сипатталған сегменттерде мәміле тараптары бір-бірімен қол алыспауы, жылдам жасалуы, заттың немесе қызметтің төмен бағада болуы, аумақтық шекаралардың, артық шығындардың болмауы басым орынға ие, сәйкесінше негізсіз пайда табуды көздейтін, тауардың немесе қызметтің бағасы көтеріңкі болуына себепкер алыпсатар-делдалдық қызметтердің қажеттілігі болмайды және дәстүрлі түрде жүргізілетін сауданың басым көпшілігі біртіндеп электронды нысанға көшуіне алып келеді.

Электрондық мәмілелердің пайда болуы әдетте интернеттің даму тарихымен байланысты, бұны тек интернет арқылы жүзеге асырылатын қызмет ретінде қарастыратындығымен түсіндіруге болады. Бірақ интернет өзінің бірегейлігіне және бүкіл әлемде қарқынды

⁴ Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі. Жалпы бөлім // «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі: <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K940001000>.

⁵ Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрі Р.Е. Дәленовтің баяндамасы Күн тәртібінің 2-мәселесі бойынша: Электрондық сауданы дамыту мәселелері туралы // <https://economy.gov.kz/kk/pages/kazakstan-respublikasy-ulttyk-ekonomika-ministri-re-dlenovtin-bayandamasy-kun-trtibinin-2>.

түрде таралуына байланысты электрондық сауда жоғарыда көрсетілген сегменттер бойынша тек компьютерлердің көмегімен ғана емес, сонымен қатар ұялы телефондармен де жүргізіледі [8, 87 б.]. Соңғы он жылдықты алып қарасақ тұтынушылар мәмілелерді өздерінің ұялы телефондары арқылы жасау саны жылдан жылға артып келе жатқанын байқауға болады, онда ұялы телефон арқылы ақша жіберу және қабылдау жеңіл әрі ыңғайлы, сондай-ақ жасалған әрбір әрекеттің сақталатындығымен ерекшеленеді⁶. Мысалы, Малайзия мемлекетінде 2010 жылдан 2011 жыл аралығында, ұялы телефондармен жасалған сауда төрт есеге артқан, атап айтқанда, 31,7 млн АҚШ долларынан 146,6 млн АҚШ долларына дейін жеткен, ал көрсетілген аралықта компьютермен жасалған электрондық сауда (ұялы телефонсыз) тек 9% өскен [9, 1104б.].

Жалпы алғанда соңғы жылдары Қазақстанда ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану арқылы мәмілелерді рәсімдеудің маңыздылығы жылдан жылға дамып келе жатыр, мысалы, 2017 жылы «UNCTAD B2C E-commerce Index» атты электрондықсауда-саттықты дамыту рейтингінде Қазақстан әлемнің 144 елдің ішінде 51 орынға иеленді, ал бір жыл бұрын 137 елдің ішінде 88 орында болды. Электрондық сауда индексі электрондық саудаға мемлекеттің дайындық деңгейін ескереді, ондағы көрсеткіштерге: интернет желісі, банк карталарын тарату деңгейі, 1 миллион тұрғынға қауіпсіз серверлер саны және пошта жүйесінің сенімділігі кіреді⁷. Қазақстанда мәмілені электронды нысанда жүргізу 2016 жылы 121 млрд теңге, 2017 жылы 174 млрд теңге, 2018 жылы 269 млрд теңгені құрады⁸. Бұнда бүгінгі күні мемлекет тарапынан жүргізіліп жатқан саясаттың қарқынды түрде жүзеге асырылып, елімізде электрондық сауданың алға серпін жасағанын байқаймыз.

Бірақ бұл жоғарыда көрсетілген көрсеткіштерді Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің сауда қызметін реттеу департаментінің директоры А.Бижанова

тағыда көтеруге болады деген пікірде: бүгінгі күні тұтынушылар толыққанды сауданы үйден шықпай қашықтықтан электронды түрде жасауға кедергісін тигізетін ашық сұрақтар өте көп, мысалы, тұтынушылардың электронды түрде сатып алынған заттарын ұзақ мерзімде жеткізу, сауда жасау барысында ескерілмеген қосымша қаржылық шығындар, электрондық сауда мәселелері туралы халықтың толық ақпаратсыздығы, дамымаған цифрлық және көліктік-логистикалық инфрақұрылым-мәселелері тұтынушыларға қолайсыз жағдай туғызып отыр [10].

Жоғарыда көрсетілген ашық сұрақтардан басқа мұқият назарды талап ететін кәсіпкерлікті электронды нысанда жүргізуде теріс тұстары баршылық, ол туралы мақалада айтылып та кетті, бұл ақпараттық-коммуникациялық технологиялар арқылы мәмілелерді рәсімдеудің құқықтық табиғаты өте аз зерттелінгендігін және расында құқықтық тұрғыдан гөрі экономикалық тұрғыдан көбірек қарастырылғандығын көрсетеді.

Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексіне мәміленің электронды нысаны жазбаша нысан болып есептелсе де кәсіпкерлікті электронды нысанда жүргізуге ықпал ететін «152-1-бап Мәміленің электрондық нысаны» атты арнайы бап қабылдау ұсынылады, онда тараптардың электрондық мәміле жасау ниетін және еркін, тараптардың электрондық цифрлық қолтаңбаны қамтамасыз ету міндеттемесін, тараптардың таңдауы бойынша қолтаңбаның балама түрлерін, электрондық мәміле жасау барысында арнайы заң нормасына сілтеме жасау мәселесін нақты ашып, электрондық нысанда мәміле жасау жолдарын қарастыру қажет.

Сонымен қатар, жыл сайын жаңа технология жаңа қырынан танылып келуіне байланысты электронды нысанда жасалынатын мәмілелерді құқықтық реттеу оны қолдану тәжірибесінен артта қалдырмай, теориялық және тәжірибелік ғылыми-зерттеу жұмыстарын жүргізе отырып, азаматтық заң нормасына тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет.

ӘДЕБИЕТТЕР

1. Wang, F. Fangfei. *Law of electronic commercial transactions: contemporary issues in the EU, US, and China.* – New York: Routledge, 2008. – 270p.
2. Turban, E., Outland, J., King, D., Lee, J.K., Liang, T.P., Turban, D.C. *Electronic commerce 2018: a managerial and social networks perspective. 9th edition.* – Switzerland: Springer International Publishing AG, 2018. – 636p.

⁶ The Cheque Is in the Tweet: Sending and Receiving Money on Your Smartphone is Getting Easier // <http://www.economist.com/finance-and-economics/2014/11/20the-cheque-is-in-the-tweet>.

⁷ Как развивается электронная торговля в Казахстане // <https://strategy2050.kz/ru/news/52299/>.

⁸ Электронная торговля в Казахстане: в 2 раза увеличилось число интернет-покупателей // <https://strategy2050.kz/ru/news/52988/>.

3. Waymond Rodgers. *E-commerce issues addressed in a throughput model*. – New York: Nova Science Publishers Inc, 2010. – 207 p.
4. Diana, C. Mutz. *Effects of Internet Commerce on Social Trust* // *Public Opinion Quarterly*. Vol. 73 (3), (2009). – P. 439–461
5. Barreto, R. Menna. *Electronic Contract as Legal Cyber Communication* // *Direito GV Law Review*. Vol. 5 (2), (2009). – P. 110–124.
6. Карагусов Ф. О требованиях Гражданского кодекса Республики Казахстан к оформлению договорных обязательств // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39029178.
7. Lorna E. Gillies. *Electronic commerce and international private law: a study of electronic consumer contracts*. – New York: Routledge, 2008. – 286 p.
8. Рустамбеков И.Р., Мухитдинов Ж.Ф. *Правовое регулирование договорных отношений в сети Интернет*. – Монография - Ташкент: Ташкентский государственный юридический университет, 2016. – 185 с.
9. Penny, L., Chew, W. L., Raja, R. and Lim, H.A. *Online Shopping Preference and M-Payment Acceptance: A Case Study among Klang Valley Online Shoppers* // *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*. Vol. 24 (3). (2016). – P. 1103–1119.
10. Бижанова А. О перспективах рынка электронной торговли // <https://www.zakon.kz/4964637-o-perspektivah-rynka-elektronnoy.html>.

REFERENCES

1. Wang, F. Fangfei. *Law of electronic commercial transactions: contemporary issues in the EU, US, and China*. – New York: Routledge, 2008. – 270 p.
2. Turban, E., Outland, J., King, D., Lee, J.K., Liang, T.P., Turban, D.C.. *Electronic commerce 2018: a managerial and social networks perspective*. 9th edition. – Switzerland: Springer International Publishing AG, 2018. – 636 p.
3. Waymond Rodgers. *E-commerce issues addressed in a throughput model*. – New York: Nova Science Publishers Inc, 2010. – 207 p.
4. Diana, C. Mutz. *Effects of Internet Commerce on Social Trust* // *Public Opinion Quarterly*. Vol. 73 (3), (2009). – P. 439–461
5. Barreto, R. Menna. *Electronic Contract as Legal Cyber Communication* // *Direito GV Law Review*. Vol. 5 (2), (2009). – P. 110–124.
6. Karagusov F. O trebovaniyah Grazhdanskogo kodeksa Respubliki Kazahstan k oformleniju dogovornykh objazatel'stv // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39029178.
7. Lorna E. Gillies. *Electronic commerce and international private law: a study of electronic consumer contracts*. – New York: Routledge, 2008. – 286 p.
8. Rustambekov I.R., Muhitdinov Zh.F. *Pravovoe regulirovanie dogovornykh otnoshenij v seti Internet*. – Monografiya - Tashkent: Tashkentskij gosudarstvennyj juridicheskij universitet, 2016. – 185 s.
9. Penny, L., Chew, W. L., Raja, R. and Lim, H.A. *Online Shopping Preference and M-Payment Acceptance: A Case Study among Klang Valley Online Shoppers* // *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*. Vol. 24 (3). (2016). – P. 1103–1119.
10. Bizhanova A. O perspektivah rynka jelektronnoj trgovli // <https://www.zakon.kz/4964637-o-perspektivah-rynka-elektronnoy.html>.

УДК 340.114.3

МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА

Гончарова Дарья Анатольевна

Младший научный сотрудник Национального центра
правовой информации Республики Беларусь, аспирант юридического
факультета Белорусского государственного университета, магистр права;
г. Минск, Республика Беларусь; e-mail: goncharova_0@mail.ru

Ключевые слова: функции права; информационная функция права; реализация функций права; реализация информационной функции права.

Аннотация. Предметом исследования являются элементы, составляющие механизм реализации информационной функции права. С целью определения связи между эффективностью реализации информационной функции права, результатом которого является информированность граждан, и уровнем правосознания общественности.

В статье определены компоненты, входящие в механизм реализации информационной функции права. Определены формы, способы, субъекты через которые возможен процесс реализации, а также определены стороны реализации исследуемой функции – инструментальная и оценочная.

Проанализированы имеющиеся в теории определения «реализации функции права», на основании которых предлагается авторское определение реализации информационной функции права.

В зависимости от способа восприятия правовой информации, в статье выделяются непосредственная и опосредованная формы реализации. Представлены группы субъектов, реализующих информационную функцию права (в теории, в законодательстве). Проанализированы способы осуществления информационной функции права: через правоотношения и вне правоотношений.

Вследствие активного развития информационной сферы, целесообразным представилось отдельно выделить средства реализации рассматриваемой функции, объединив их в группу под названием «информационно-правовые средства реализации информационной функции права». Рассмотрена специфика деятельности Национального центра правовой информации Республики Беларусь как центрального государственного учреждения, обеспечивающего деятельность по распространению (предоставлению) правовой информации.

В завершении сделан вывод, что каждый из элементов реализации информационной функции права имеет свои специфические способы действия. Данные элементы в своей совокупности составляют единый механизм, который помогает информационной функции права быть интегрированной в жизнь общества и выполнять свою важнейшую роль – обеспечении доступности правовой информации.

ҚҰҚЫҚТЫҢ АҚПАРАТТЫҚ ФУНКЦИЯСЫН ІСКЕ АСЫРУ ТЕТІГІ

Дарья Анатольевна Гончарова

Беларусь Республикасының Ұлттық құқықтық ақпарат
орталығының кіші ғылыми қызметкері, Беларусь мемлекеттік
университетінің Заң факультетінің аспиранты, құқық магистрі;
Минск қаласы, Беларусь Республикасы; e-mail: goncharova_0@mail.ru

Түйін сөздер: Құқық функциялары; құқықтың ақпараттық функциясы; құқық функцияларын жүзеге асыру; құқықтың ақпараттық функциясын жүзеге асыру.

Аннотация. Зерттеудің мәні құқықтың ақпараттық функциясын іске асыру тетіктерін құрайтын элементтер болып табылады. Ақпараттық функцияны тиімді іске асыру мен жұртышылықтың құқықтық санасының деңгейін арттыру арасындағы байланысты айқындау мақсатында.

Мақалада құқықтың ақпараттық қызметін іске асыру тетігіне кіретін компоненттер анықталған. Зерттелетін функцияны іске асыру процесі мүмкін Нысандар, әдістер, субъектілер анықталды.

Құқықтық ақпаратты қабылдау тәсіліне байланысты мақалада іске асырудың тікелей

және жанама нысандары көрсетілген. Құқықтың ақпараттық қызметін жүзеге асыратын субъектілер топтары ұсынылған (теорияда, заңнамада). Құқықтың ақпараттық қызметін жүзеге асыру тәсілдері талданды: құқықтық қатынастар арқылы және құқықтық қатынастардан тыс.

Ақпараттық саланы белсенді дамыту салдарынан, бапта «құқықтың ақпараттық функциясын іске асырудың ақпараттық-құқықтық құралдары» деп аталатын топқа оларды біріктіре отырып, қаралатын функцияны іске асыру қаражатын бөлу орынды болды. Құқықтық ақпаратты тарату (ұсыну) жөніндегі қызметті қамтамасыз ететін орталық мемлекеттік мекеме ретінде Беларусь Республикасының ұлттық құқықтық ақпарат орталығы қызметінің ерекшелігін қарастырды.

Құқық – Құқықтық ақпараттың ақпараттық қызметінің маңызды құрамдас бөлігін зерттеуге жеке қатысты. Мақалада құқықтық ақпарат ретінде біз Беларусь Республикасының заңнамасын құрайтын құқықтық актілерді ғана емес, сондай-ақ заңгерлер жасайтын және пайдаланатын өзге де ақпаратты түсінуді ұсынамыз.

Соңында, олардың ақпараттық функцияларын іске асырудың әрбір элементтерінің өздерінің іс-әрекетінің өзіндік ерекше тәсілдері бар деген қорытынды жасалды. Бұл элементтер өз жиынтығында бірыңғай механизм құрайды, ол қоғам өміріне интеграцияланған болуға және өзінің маңызды рөлін – құқықтық ақпаратқа қол жетімділікті қамтамасыз етуге құқықтың ақпараттық функциясына көмектеседі.

MECHANISM OF REALISATION OF THE INFORMATION FUNCTION OF LAW

Darya A. Goncharova

Junior Researcher, National Center for Legal Information
of the Republic of Belarus, Postgraduate Student,
master of law, Belarusian State University; Minsk,
Republic of Belarus; e-mail: goncharova_0@mail.ru

Keywords: functions of law; information function of law; implementation of the functions of law; implementation of the information function of law.

Abstract. The subject of the study are the elements that make up the mechanisms for implementing the information function of law. In order to determine the relationship between the effective implementation of the information function of the law, the result of which is the informed of citizens and increasing the level of public awareness.

The article defines the components that are part of the mechanism for implementing the information function of law. The forms, methods, subjects through which the process of realization of the investigated function is possible are determined and the sides of the implementation of the function under study are determined – instrumental and evaluative.

The definitions of the “realization of the function of the law” available in theory are analyzed, on the basis of which the author’s definition of the implementation of the informational function of the law is proposed.

As a result of the active development of the information sphere, it seemed appropriate to separate in the article the means of implementing the function in question, combining them into a group called «information and legal means of implementing the information function of the law.» We examined the specifics of the activities of the National Center for Legal Information of the Republic of Belarus as a central state institution providing activities for the distribution (provision) of legal information.

In conclusion, it was concluded that each of the elements of the implementation of the information function of law has its own specific modes of action. These elements together constitute a single mechanism that helps the information function of the law to be integrated into society and fulfill its most important role – ensuring the availability of legal information.

Введение. Существование современного государства сложно представить без отлаженной системы информационного обмена, что предопределено глобальной задачей тысячелетия – построением информационного общества. В Республике Беларусь процесс построения информационного общества коснулся фактически всех сфер жизнедеятельности.

Эффективное регулирование правовых отношений, возникающих в новом информационном пространстве, во многом обеспечивается деятельностью информационной функции права.

Все возрастающая роль информационных процессов в жизни человека, общества, государства находит отражение в создании право-

вых механизмов, обеспечивающих «гарантии прав и свобод человека и гражданина, в которых значительную роль играют информационные права и свободы» [1, с. 214]. В наше время основу информационной политики государства составляет фундаментальное право на информацию, обеспечивающееся механизмами реализации информационной функции права.

Центральным источником, закрепляющим право на доступ к информации, является Конституция Республики Беларусь. Ст. 34 Основного Закона гарантирует гражданам Республики Беларусь право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды¹.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу доступности правовой информации, в условиях активно развивающейся информационной сферы (ее элементов). В связи с чем цель исследования: обратить внимание на зависимость уровня правовой информированности населения, от эффективности реализации информационной функции права.

Основная часть. Вопросу реализации функций права и, в целом, формам осуществления функций права уделяли внимание такие ученые как А.А. Алексеев, Н.А. Макарова, А.И. Абрамов, А.В. Константинова и другие. Относительно механизма реализации информационной функции права, следует выделить такие диссертационные работы как «Информационная функция права и деятельность органов внутренних дел по ее реализации» А.В. Червяковского, «Информационная функция права» С.В. Бутузова, «Информационная функция украинского права» И.В. Антошиной, «Формы осуществления функций права» А.В. Константиновой.

Мнение ученых схожи относительно того, что понимать «реализацией функций права». Т.Н. Радько, Н.А. Макарова справедливо утверждают, о том, что «реализация функций права» означает достижение целей той или иной функции, претворение ее в жизнь, выполнение правом своей социальной роли [2, с. 36; 3, с. 187]. А.В. Константинова рассуждает в схожем ключе, дополняя, что конечным результатом процесса реализации функций права является достижение необходимого социального эффекта, а именно – упорядоченности, стабилизации, развития общественных отношений, а также вытеснения при этом не-

гативных для общества отношений [4, с. 187].

А.И. Абрамов обращает внимание на различие в понятии «реализация права» и «реализация функций права». При реализации права происходит претворение в жизнь или осуществление в поведении людей конкретных правил, моделей поведения, которые содержатся в юридических нормах. Когда же речь идет о реализации функций права, имеется в виду осуществление социального назначения права [5, с. 98].

Реализация различных функции права будет происходить примерно через одни и те же компоненты, при этом процесс реализации каждой из функций будет иметь свои индивидуальные особенности. А.В. Червяковский, к элементам механизма реализации информационной функции права относит: формы реализации функции права; субъекты, способствующие осуществлению функций права и юридическую основу реализации [6, с. 34–36]. Такой подход может быть избран в качестве основы, но с некоторыми дополнениями ввиду изменившихся информационно-правовых реалий.

Под механизмом реализации информационной функции права мы понимаем совокупность элементов, действующих каждый в своем направлении, (но оцениваемых в своей совокупности) и способствующие наиболее эффективному действию информационной функции права. Данная категория включает в себя инструментальную сторону реализации (формы, способы, средства, субъекты, юридическую основу реализации) и оценочную сторону (психологический аспект реализации). Подробнее рассмотрим перечисленные элементы.

А.П. Васенина выделяет формы реализации информационной функции от вида деятельности, в зависимости от сферы правового регулирования, по виду информационной продукции, в зависимости от уровня политико-территориальной реализации, по продолжительности реализации, по способу внешней объективизации и др. [7, с. 15].

В зависимости от способа восприятия правовой информации, можно выделить две формы реализации информационной функции права – непосредственную (прямую) и опосредованную.

Непосредственная форма реализуется при прямом самостоятельном обращении субъекта к нормам права. Например, личное обращение к тексту нормативного правового акта индивидом. Опосредованная же форма реализации информационной функции права осуществляется в порядке передачи информации заинтересованному субъекту через посредни-

¹ Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс] Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. № 2875-ХІІ // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

ка. В опосредованной форме реализации принимает участие интерпретатор, лицо которое адаптирует текст нормативного правового акта для потребителя. Примером могут быть комментарии норм законодательства юристом.

А.В. Червяковский выделяет четыре группы субъектов реализации информационной функции права: нормотворческие органы, органы государства и структуры гражданского общества, юрисдикционные и правоохранительные органы и другие юридические и физические лица, воспринимающие и обменивающиеся правовой информацией. К пятой, особой, группе ученый относит органы и граждан иностранных государств [6, с. 35–36].

Белорусское законодательство, в частности статья 6 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. «Об информации, информатизации, защите информации» (далее – Закон об информации) к субъектам информационных отношений относит Республику Беларусь, административно-территориальные единицы Республики Беларусь; государственные органы, другие государственные организации; иные юридические лица, организации, не являющиеся юридическими лицами; физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели; иностранные государства, международные организации².

Государство как особый субъект реализации информационной функции права, оказывает влияние на процесс реализации с момента зарождения правовой нормы – в процессе правотворчества, до момента доведения правовой информации до физических и юридических лиц. Эффективная реализация информационной функции права позволяет на всех этапах создания норм права обеспечить доступность общественности к данному процессу благодаря специальным способам и средствам реализации указанной функции.

Осуществление информационной функции права происходит с помощью двух способов.

Первый способ заключается в реализации информационной функций через правоотношения в которые вовлечены различные категории правосубъектов. Информационная функция права помогает другим функциям права, возникающим на основе правомерных юридических фактов и в соответствии с предписаниями регулятивных правовых норм (регулятивная, охранительная), в донесении до сторон правоотношений необходимой правовой информации.

Второй способ заключается в реализации информационной функции права вне правоотношений. В данном случае речь идет о правовом воздействии исследуемой нами функции на социальную жизнь. Информационная функция права имеет свойство влиять на правосознание человека, путем формирования у него положительного образа права, посредством доступности законодательства и восприимчивости норм права. Реализация в данном случае происходит без вступления субъектов в конкретные правоотношения.

В виду активного информационного развития, затрагивающего все сферы жизнедеятельности общества, целесообразным представляется выделение средств реализации информационной функции права. Данные элементы мы определяем в одну большую группу, обозначив ее как «информационно-правовые средства реализации информационной функции права».

Признаки обозначенных средств представляют собой «приемы обеспечения информационных интересов субъектов, сочетаясь «нормативным образом», выступают основными «работающими компонентами» действия права, правового регулирования информационных отношений, правовых режимов в работе с конкретными сведениями, данными; имеют реальную юридическую силу и поддерживаются властью государственных органов» [8, с. 15].

Информационно-правовые средства включают в себя различные способы реализации информационной функции права. Например, через средства массовой информации, в большей степени – с помощью распространения правовой информации в глобальной сети Интернет. Центральным государственным учреждением, «осуществляющим сбор, учет, обработку, хранение, систематизацию и актуализацию эталонной правовой информации, ее распространение (предоставление)»³ является Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ).

Ежедневно на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь происходит официальное опубликование примерно от 30 до 80 нормативных правовых актов, с содержанием которых можно ознакомиться сразу после опубликования. Также НЦПИ была разработана платформа для непосредственного принятия участия гражданами в создании нормативных правовых актов – сайт «Право-

² Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» [Электронный ресурс] Закон Респ. Беларусь от 10 ноября 2008 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

³ Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019. – Режим доступа : <http://ncpi.gov.by/about/obshchie-polozheniya/>. – Дата доступа : 25.11.2020.

вой форум Беларуси». С 1 февраля 2019 г. с момента вступления в силу новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», рекомендовано вынесение определенной категории проектов нормативных правовых актов на публичное обсуждение на Правовом форуме Беларуси, «а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации, либо иными способами, не противоречащими законодательству»⁴.

Государством предприняты серьезные шаги по претворению в жизнь принципа прозрачности нормотворческого процесса. К сожалению, на данный момент, институт «публичного обсуждения» не получил должного отклика со стороны общественности. Полагая, что это связано с менталитетом граждан, недоверием к тому, что их мнение будет учтено. А также, отдельно стоит отметить, недостаточность освещения указанной процедуры в средствах массовой информации.

Отметим, что реализация информационной функции права будет эффективна лишь при условии уяснения обществом смысла и содержания правовой информации.

На сегодняшний день существуют следующие факторы, препятствующие распространению «права на информацию», в нашем случае – на правовую информацию:

- тяжелое материальное положение (невозможность обратиться за квалифицированной юридической помощью на платной основе);
- проживание в сельской местности (в случае удаленности места жительства гражданина от столицы и затруднительности решения волнующего вопроса по месту проживания);
- ограничение доступа к интернету (немалая стоимость за пользование интернет-трафиком заставляет пользователей отказываться или ограничивать «передачу сети». Тем самым, ограничивая доступ к правовой информации, представленной в сети, и возможности направить электронное обращение);
- ограничения, связанные с физическими возможностями (инвалиды по зрению, по слуху) и др.

Механизм реализации информационной функции права направлен на постоянное совершенствование своих возможностей и предлагает лицам, имеющим вышеперечисленные препятствия, различные варианты решения. С помощью составляющих механизма реали-

зации информационной функции права, можно оказывать влияние на уровень правовой информированности.

Право имеет свойство воздействовать на деятельность и активность населения при помощи разнообразных средств политико-правового и социально-психологического порядка [9, с. 274]. Эффективность реализации элементов, входящих в механизм реализации информационной функции права, обеспечивается не только с помощью форм, способов, средств и субъектов реализации, но в том числе зависит от оценочной стороны реализации, к которой мы относим информационно-психологическое воздействие, оказываемое правовой информацией на субъектов правоотношений. Данный тип воздействия способен влиять как на индивидуальное сознание, так и на групповое или общественное, с целью повышения степени доверия и уважения к издаваемым правовым актам. Тем самым, повлияв на уровень соблюдения предписаний закона.

Закон Республики Беларусь «О некоторых вопросах правового просвещения» выделяет субъектов правового просвещения – это адвокаты, нотариусы, работники системы органов принудительного исполнения и иные лица, осуществляющие в соответствии с их компетенцией, предусмотренной законодательством, деятельность по правовому просвещению граждан⁵ (перечень не исчерпывающий).

Субъекты, выполняющие деятельность по правовому просвещению, в момент осуществления этой самой деятельности, мы полагаем необходимым относить к субъектам реализации информационной функции права. Ценность деятельности указанных субъектов для механизма реализации информационной функции права, сокрыта в безвозмездной форме оказания помощи в виде: правового информирования, правового консультирования в устной форме и оказания юридической помощи⁶. Оказание такого вида услуг, является перспективным направлением в процессе реализации информационной функции права, т.к. способствует донесению юридически значимой информации до субъектов, которые не могут по объективным причинам (перечисленным нами ранее) в полной мере реализовывать свое право на информацию.

Весомое значение в деле правового просвещения играет деятельность публич-

⁴ Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [Электронный ресурс] Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁵ Постановление министерства юстиции Республики Беларусь 19 ноября 2010 г. «О некоторых вопросах правового просвещения населения» [Электронный ресурс] Указ Президента Респ. Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 98 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁶ Постановление министерства юстиции Республики Беларусь 19 ноября 2010 г. «О некоторых вопросах правового просвещения населения» [Электронный ресурс] Указ Президента Респ. Беларусь от 19 ноября 2010 г. № 98 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

ных центров правовой информации (далее – ПЦПИ). ПЦПИ создаются на базе государственных библиотек и призваны обеспечивать для граждан свободный доступ к законодательству Республики Беларусь, судебной практике, формам документов, правоприменительной практике, законопроектам. Гражданин получает не просто возможность поиска необходимой информации в информационно-поисковой системе, но и квалифицированную помощь сотрудника библиотеки по работе в данной системе, а также возможность сохранения и распечатки искомых документов. Периодически на базе ПЦПИ проводятся консультации юристами-практиками по заранее определенной тематике. В большой степени вопросами консультирования занимаются юридические клиники – общественные объединения, создаваемые на базе университетов с целью оказания юридической помощи нуждающимся в ней.

Как известно, характерным признаком правового государства является высокий уровень правовой культуры в обществе. В современном мире таким показателем является просвещенность граждан и четкое понимание к каким способам, средствам они могут прибегнуть для получения интересующей правовой информации. Логичным в данной связи видится систематизация взглядов, идей, направлений совершенствования в сфере правового просвещения, в связи с чем, предлагаем разработать Концепцию совершенствования правового просвещения на определенный законодателем период времени. Подобные концепции существуют в ряде зарубежных стран – Казахстан, Киргизия, в некоторых автономных республиках Российской Федерации. Целью подобных концепций является «повышение уровня правовой культуры общества и граждан»⁷, посредством решения соответствующих задач в правовой, экономической, политической сферах.

Закключение. Таким образом, составляющие механизма реализации информационной функции права, направлены «к достижению определенного результата в решении социальных задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на определенном этапе» [10, с. 78]. Необходимо отметить, что каждый из элементов реализации исследуемой нами

функции имеет свои специфические способы действия, что позволяет наиболее полно реализовывать потенциал информационной функции права. Инструментальная и оценочная стороны реализации, позволяют учесть, как информационный аспект механизма реализации, так и ценностно-ориентационную значимость, т.е. информационно-психологическое воздействие, оказываемое правовой информацией на субъекты.

Эффективная реализация информационной функции права возможна только при условии восприятия правовой информации населением. Развитие информационного пространства обеспечивает равный доступ к открытым информационным источникам для всех граждан, а также «является залогом демократизации общества, основой социально-экономического, культурного, политического развития страны, укрепления государственности» [4, с. 65].

Устранению проблемных вопросов реализации информационной функции права будет способствовать:

- выработка четко определенной информационной политики государства относительно развития правового просвещения граждан, закреплённая в соответствующем правовом акте – Концепции правового просвещения;
- популяризация института «народного мнения» в форме публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов;
- дальнейшее развитие информационно-коммуникационных технологий, в ключе развития механизмов доступности правовой информации.

Конечной целью реализации функций права является «нормализация, упорядочение общественных отношений, укрепление правопорядка» [11], «формирование желательного поведения» [12, с. 20]. Подводя итог в теме реализации информационной функции права, можно сделать вывод о том, что данный вопрос представляет как научный так и практический интерес. Изучение существующего механизма реализации исследуемой функции права способствует разработке новых подходов в обеспечении доступности правовой информации, повышении правовой культуры и обеспечении правовой информированности правосубъектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Антошина И. В. Механизм реализации информационной функции права [Электронный ресурс] / И. В. Антошина // *Актуальні проблеми держави і права*. – Режим доступа: <http://www.apdr.in.ua/v64/30.pdf>. – Дата доступа: 20.11.2019.
2. Радько, Т.Н. *Теория функций права: монография*. – Москва : Проспект, 2014. – 272 с.

⁷ Концепция по совершенствованию сферы правового просвещения на период 2017 – 2022 годы [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://moa.gov.kz/documents/1540545876.pdf> – Дата доступа: 15.02.2020.

3. Макарова Н.А. Сущность и значение категорий «реализация функций права» и «формы реализации функций права» / Н. А. Макарова // Вестник омского государственного университета. 2016. № 43. С. 187–193.
4. Константинова, А.В. Формы осуществления функций права : дис. ... канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.01 / А.В. Константинова. – Челябинск, 2014. – 179 с.
5. Абрамов А.И. Проблемы реализации регулятивной функции права: автореф. дис. на ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.И. Абрамов. – Самара, 2005 г. – 222 с.
6. Червяковский А.В. Информационная функция права: монография. – Омск: Омская академия МВД России, 2007. – 127 с.
7. Васенина А.П. Информационная функция современного российского государства : автореф. дис. ... канд.юрид.наук / А. П. Васенина. – Н.-Новгород, 2007. – 36 с.
8. Кузнецова О.В. Правовое регулирование информационных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Кузнецова ; Рос. правовая акад. М-ва юстиции Российской Федерации. – М., 2004. – 160 с.
9. Лёвина С.В. Воспитательная функция права и механизм ее реализации / С. В. Лёвина // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. Право. 2010. С. 272–278.
10. Рачкевич Д.В. Информационные средства реализации информационной функции права // Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества : сб. науч. ст. : в 2 ч. Ч. 1 / ГрГУ им. Я.Купалы; редкол. : С.Е. Чебуранова (гл. ред.). – Гродно : ГрГУ, 2018. – 251 с.
11. Константинова А.В. Реализация функций права [Электронный ресурс] / А. В. Константинова // КиберЛенинка: научная электронная библиотека / [ООО «Итеос» ; Ассоциация «Открытая наука»]. – [Москва, 2012 –]. – Режим доступа: <http://www.apdp.in.ua/v64/30.pdf>. – Дата доступа: 27.11.2019.
12. Малько В.А., Солдаткина О.Л. Оптимизация информационных ресурсов органов законодательной власти субъектов РФ как способ реализации информационной функции права / В. А. Малько, О.Л. Солдаткина // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2016. № 1 (30).

REFERENCES

1. Antoshina I.V. Mechanizm realizacii informacionnoj funkcii prava [The mechanism for implementing the information function of law] [Electronic resource] / I.V. Antoshina // Actual problems of power and law. – Access mode: <http://www.apdp.in.ua/v64/30.pdf>. – Access date: 11.20.2019.
2. Radko, T.N. Teorija funkcij prava: monografija [Theory of functions of law] – Moscow: Prospect, 2014. – 272 p.
3. Makarova N.A. Sushhnost' i znachenie kategorij «realizacija funkcij prava» i «formy realizacii funkcij prava» [The essence and significance of the categories «implementation of the functions of law» and «forms of implementation of the functions of law»] / N. A. Makarova // Bulletin of Omsk State University. 2016. No. 43. S. 187–193.
4. Konstantinova, A.V. Formy osushchestvleniya funkcij prava [Forms of the exercise of the functions of law] : dis. ... cand. legal sciences. Specialty: 12.00.01 / A.V. Konstantinova. – Chelyabinsk, 2014. – 179 p.
5. Abramov A.I. Problemy realizacii regulativnoj funkcii prava [Problems of the implementation of the regulatory function of law]: abstract. dis. on... cand. legal Sciences: 12.00.01/A.I. Abramov. – Samara, 2005. – 222p.
6. Chervyakovsky A.V. Informacionnaja funkcija prava [Information function of law] : monograph. – Omsk: Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2007. – 127 p.
7. Vasenina A.P. Informacionnaja funkcija sovremennogo rossijskogo gosudarstva [The information function of the modern Russian state] : author. dis. ... Candidate of Legal Sciences / A.P. Vasenin. – N. – Novgorod, 2007. – 36 p.
8. Kuznetsova O.V. Pravovoe regulirovanie informacionnyh otnoshenij [Legal regulation of information relations]: dis. ... cand. legal Sciences: 12.00.01 / O. V. Kuznetsova; Grew up. legal acad. Ministry of Justice of the Russian Federation. – M., 2004. – 160 s.
9. Lyovina S.V. Vospitatel'naja funkcija prava i mehanizm ee realizacii [The educational function of law and the mechanism of its implementation] / S.V. Levina // Bulletin of the Tambov University. Series: Humanities. Right. 2010. S. 272–278.
10. Rachkevich D.V. Informacionnye sredstva realizacii informacionnoj funkcii prava [Information tools for the implementation of the information function of law] // Interaction of modern legal systems for the sustainable development of society: Sat. scientific Art. : at 2 h. Part 1 / GrSU im. Y. Kupaly; editorial : S.E. Cheburanova (Ch. Ed.). – Grodno: GrSU, 2018. – 251 p.
11. Konstantinova A.V. Realizacija funkcij prava [Implementation of the functions of law] [Electronic resource] / A. V. Konstantinova // CyberLeninka: scientific electronic library / [LLC Iteos; Open Science Association]. – [Moscow, 2012 –]. – Access mode: <http://www.apdp.in.ua/v64/30.pdf>. – Date of access: 11.27.2019.
12. Malko V.A., Soldatkina O.L. Optimizacija informacionnyh resursov organov zakonodatel'noj vlasti subektov RF kak sposob realizacii informacionnoj funkcii prava [Optimization of the information resources of the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation as a way to implement the information function of law] / V. A. Malko, O.L. Soldatkina // Vestn. Volgogr. state un-that. Ser. 5, Law. 2016. No. 1 (30).

ЕАЭО-ДА ЕҢБЕК ҚЫЗМЕТІН ЕРКІН ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫ ТАЛДАУ

Мереке Қонысханқызы Жұрынова

Құқық жоғарғы мектебінің докторанты, Narikbaev atyndaғы KAZGUU Universiteti,
Нұр-Сұлтан, Қазақстан Республикасы; e-mail: m_zhurunova@kazguu.kz

Түйін сөздер: Еуразиялық экономикалық одақ; еуразиялық бірізділік; еңбек ету құқығын жүзеге асыру; Еуразиялық экономикалық комиссия; Еуразиялық экономикалық одақтың соты; зейнеткерлік жас; зейнеткер; зейнетақы төлемдері; ғылыми дәреже; философия докторы (PhD); бейіні бойынша доктор; спортсмен легионерлер; көлік жүргізушілері; үйлесімділік.

Аннотация. Мақалада Еуразиялық экономикалық одақтың құрылғанынан бастап, осы одаққа мүше мемлекеттер арасында еңбек етушілердің тәжірибеде кездесетін мәселелеріне талдау жасалды. Еңбекшілердің ЕЭО аясында еркін еңбек етуін құқықтық реттеу мақаланың өзектілігін туындатады.

Зерттеу нәтижесінде мақаланың мақсаты ретінде, ұлттық заңнаманың ЕЭО келісіміне байланысты кездесетін келіспеушіліктері анықтап, оларды ЕЭО аясында келіссөздер жүргізу арқылы біріздендіру мәселесін алға қою саналды.

Еуразиялық экономикалық комиссияның атқарып отырған іс-шараларына талдау жасалынып, оларға қатысты кейбір ұсыныстар жасалынды. Атап өтетін болсақ, зейнетақымен қамсыздандыру мәселесіне байланысты қосымша кепілдіктердің орын алуының қажеттілігі қарастырылуы тиіс деген ұсыныстар жасалды. Сондай-ақ, ЕЭК ғылыми дәрежені мойындауға қатысты жұмыстары бойынша, орын алып отырған ашық сұрақтардың шешімін табуға байланысты мәселе қозғалды.

Еуразиялық экономикалық одақтың сотының тәжірибесінде қарастырылған спортсмен легионерлердің мәселесі қарастырылып, олардың еңбек қатынастары мен еңбек қатынастарымен тығыз байланысты қатынастарға түсуі кезіндегі құқықтарын реттейтін ұлттық заңнамаларға талдау жасалынып, ЕЭО мүше мемлекеттер арасында ішкі заңнамада келісімге қарсы келетін норма жоқ екендігі анықталып, оның іс жүзінде тәжірибеде кеткен қателік екеніне құқықтық талдау жасалынып, ЕЭО сотының өз қызметін толыққанды атқарып отырғаны сипатталды.

Осыған ұқсас тәжірибеде орын алған, бірақ ЕЭО сотына жетпей, ЕЭК қарауына берілген тапсырма, Армян Республикасының көлік жүргізушілерінің куәлігін Ресей Федерациясында мойындамаудан туындаған мәселенің шешімін табу мәселесіне талдау жасалды.

РФ тарапынан неліктен бұл әрекетке барғанын анықтап, ішкі заңнамаға талдау жасаудың нәтижесінде ЕЭО келісіміне сәйкес, ішкі заңнамаға қатысты бірізділік жүргізудің қажеттілігі анықталды.

Зерттеу нәтижесінде ЕЭО мүше мемлекеттің азаматтарына еңбек етуіне кедергісіз жол ашу мен олардың осы одақ аясында толыққанды қорғалып отырғанын сезінетін жағдайлар туғызу қажеттілігі көрсетілді.

АНАЛИЗ СВОБОДНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЕАЭС

Журунова Мереке Қонысхановна

Докторант высшей школы права, АО “Университет КАЗГЮУ им. М.С. Нарикбаева”,
г. Нур-Султан, Республика Казахстан; e-mail: m_zhurunova@kazguu.kz

Ключевые слова: Евразийский экономический союз; евразийская интеграция; право на осуществление трудовой деятельности; Евразийская экономическая комиссия; Суд Евразийского экономического союза; пенсионный возраст; пенсионер; пенсионные начисления; ученая степень; доктор философии (PhD); доктор по профессии; спортсмены легионеры; водители автомобилей; гармонизация.

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы трудящихся из стран, участвующих в Евразийском экономическом Союзе со дня его создания. Актуальность статьи выражается в правовом регулировании свободного передвижения трудящихся в рамках ЕАЭС.

В результате исследования настоящей статьи порождается цель - выявление противо-

речащих норм национального законодательства стран, участвующих в ЕАЭС путем проведения согласований в рамках интеграции.

Проводится анализ мероприятий, проводимых Евразийской экономической комиссией, с предложением необходимых мер для принятия общего решения. Подчеркивается необходимость мер по решению проблем: обеспечения пенсией, необходимость дополнительных привилегий для граждан. Также ЕЭК рассматривает и готовит соглашение между странами-участницами ЕАЭС о признании учёной степени граждан. Проанализировав правовую ситуацию, предлагается учитывать и работать над открытыми вопросами.

Из судебной практики суда Евразийского экономического союза выявлен ряд проблем, с которыми столкнулись спортсмены-легионеры в процессе осуществления ими трудовых отношений и непосредственно связанных с ними отношений путем проведения анализа национального законодательства всех стран-участниц ЕАЭС. Проведенный анализ показал соответствие норм национального законодательства нормам договора ЕАЭС, и допущение данного правонарушения на практике. Делается вывод о том, что суд ЕАЭС в целом выполняет возложенные на него функции.

Рассмотрели материалы на практике, но не дошедшие до судебного разбирательства суда ЕАЭС, по недопущению на работу водителей граждан из Республики Армения в Российской Федерации. Вопрос стоит о непризнании водительского удостоверения.

Выявилась причина такого поступка со стороны РФ путем проведения анализа национального законодательства, также предлагается необходимость гармонизировать нормы закона.

По итогам исследования принято решение максимально улучшить условия труда для граждан стран-участников ЕАЭС с целью проявления заботы со стороны данного союза.

ANALYSIS OF FREE CARRYING OUT LABOR ACTIVITIES IN THE EAEU

Mereke Konyskhanovna Zhurunova

doctoral student in law school, M.Narikbayev KAZGUU University,
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan; e-mail: m_zhurunova@kazguu.kz

Keywords: Eurasian Economic Union; Eurasian integration; the right to work; the Eurasian Economic Commission; the Court of the Eurasian Economic Union; retirement age; pensioner; pension accruals; academic degree; Doctor of Philosophy (Ph.D.); doctor; legionnaires athletes; car drivers; harmonization.

Abstract. The article discusses problems of the working countries of the member states of the Eurasian Economic Union from the date of its creation. The relevance of the article is expressed in the legal regulations for the free movement of workers within the EAEU.

As a result of the study, the aim of this article is to identify conflicting norms of national legislation of the EAEU member states with the EAEU agreement, through coordination within the framework of the integration.

An analysis is being made of the activities undertaken by the Eurasian Economic Commission, proposing some necessary measures for making a common decision. It emphasizes measures such as the problems of providing pensions, suggesting the need for additional privileges for citizens of the EAEU members. Also, the EEC is considering and preparing an agreement between member states on the recognition of an academic degree. Here, having analyzed the legal situation, it is proposed to take into account and work on open issues.

The practice of the court of the Eurasian Economic Union shows problems faced by legionnaire athletes in the process of implementing labor relations and directly related relations by analyzing the national legislation of all EAEU member states. The analysis showed that the norms of national law comply with the norms of the EAEU agreement and the assumption of this violation in practice. It is concluded that the EAEU Court fulfills the functions assigned to it.

The similar case was considered in practice, but it did not reach the trial of the EAEU Court, on preventing citizens of the Republic of Armenia from entering the Russian Federation to work as drivers. The case is about the non-recognition of a driver's license.

The reason for such an act on the part of the Russian Federation was revealed by conducting an analysis of the national legislation, and it was also suggested that there was a need to harmonize the norms of the law.

As a result of research, we come to the opinion to take maximum measures to improve the implementation of working conditions for citizens of the EAEU member states, thus; they feel the care of this union.

Кіріспе. Адам жаратылысынан еңбек етумен айналысады. Ерте кезден бастап, азаматтар дәстүрлі өмір сүруі, тұрмыс тіршілігін жақсартуы үшін біраз күш жұмсаған. Сол мақсатты ұстанып, басқа шекаралас елдерге өтіп, жақсы өмір сүрудің қамын іздеген. Бұл қозғалыс құқықтану ғылымында көші-қон аталып, осы салада еңбек қатынастарын реттеуді жүзеге асыру үшін біраз мемлекет аралық келісімдер, одақтар құрыла бастады.

Сондай одақтың бірі Еуразиялық Экономикалық Одақ (ары қарай ЕЭО) болып табылады. ЕЭО құру бұрынғы кеңестік үкіметтің кеңістігінде орын алған маңызды шара саналады. Осы бұрынғы кеңестік үкіметтің құрамында болған мемлекеттердің қайтадан бірігуі олардың тығыз қарым-қатынасқа түсуіне жол ашады. ЕЭО мақсаты ел экономикасына ілгері қадам жасауға көмектесу, оны тауарлар мен еңбек ресурстары арқылы жүзеге асыратыны белгелі. Сол себепті де еңбек ресурстарын дұрыс пайдаланудың қажеттілігі зерттеу жүргізуді қажет ететін тақырып болып саналады.

Жоғарыда аталғандай, азамат үнемі қозғалысқа түсетіндіктен, қоғаммен үнемі қарым-қатынас орнатып, өздеріне ыңғайлы жұмыспен қолайлы ортаны іздейтіндіктен, бұл процессті тірі ағза сияқты үнемі жұмыс жасайтын механизм ретінде елестетеміз. Яғни бұл тақырып азаматтың үнемі қозғалыста болуымен байланысты өзінің өзектілігін ешуақытта жоғалтпайды.

ЕЭО еңбек ету құқығы біріншіден ЕЭО келісім шарты негізінде 96, 97, 98 баптардың ауқымында жүзеге асады¹.

Бұл келесімнің негізінде ЕЭО құрамындағы бес мемлекеттің арасында: Армения Республикасы (ары қарай АР), Беларусь Республикасы (ары қарай БР), Қазақстан Республикасы (ары қарай ҚР), Қырғызстан Республикасы мен Ресей Федерациясының (ары қарай РФ) бірізділікті ұстанатын құқықтық ұстанымы бірінғай еңбек нарығын қалыптастыру мәселесі өзекті болып табылады.

Осы аталған бес мемлекеттің ЕЭО келісіміне келудегі мақсаты елдің экономикасын жақсарту мен дамытуға бағытталған қадамдар болып есептелінеді. Ал, экономиканың алға қарай ілгері қадам жасауының қозғаушы күші жұмыс күші екенін білеміз. Сондықтан да, осы ғылыми зерттеудің мақсаты болып, ЕЭО аясында еңбек ету құқығын реттеудің тиімді механизмдерін ұсыну танылады.

ЕЭО құрылғаннан бастап, оның органдарының еңбек ету саласы бойынша атқарып келген жұмыстарына талдау жасау.

29 мамыр 2019 жылы ЕЭО келісімінің 5 жыл толуына орай, ҚР елордасы Нұр-Сұлтан қаласында болған мерекелік жиналысында артта қалған бес жылдықта жеткен жетістіктері мен әлі де жетілдіруге қатысты мәселелер жайында сөз қозғалды².

Соның ішінде ЕЭО еңбекшілерінің де жағдайы да талқыланған болатын. Әрине бұл сұрақтармен айналысатын арнайы орган бар. Ол ЕЭО аясында құрылған, еңбек ресурстының қозғалысын Еуразиялық Экономикалық Комиссияның (ары қарай ЕЭК) Экономика және қаржы саясатының, Еңбек көші-қоны және әлеуметтік қорғау департаменті жүзеге асырады. Осы департаменттің тікелей атқаратын қызметіне еңбек көші-қонынан туындайтын мәселелер бойынша шешім қабылдау кіреді.

Аталған департаменттің ЕЭО құрылғаннан бері біраз жұмыстар атқарып келгені белгілі. Атап өтетін болсақ:

- ЕЭО мүше мемлекеттердің еңбек етушілерін зейнетақымен қамтамасыз ету мәселесі;

- ЕЭО мүше мемлекеттердің еңбек етушілері арасындағы ғылыми дәрежені мойындау туралы сұрақтар;

- ЕЭО мүше бес мемлекет арасындағы ұлттық заңнама аясында кездесетін келіспеушіліктермен жасалатын жұмыстар.

Енді осы аталған сұрақтардың ЕЭК Еңбек көші-қоны және әлеуметтік қорғау департаментімен жасалған жұмыстарына талдау жасап кетейік.

Бірінші мәселе: ЕЭО мүше мемлекеттердің еңбекшілерін толғандыратын сұрақтардың бірі ол бір мемлекеттің азаматы басқа мемлекетте он жыл жұмыс жасап келген жағдайда, оның еңбек өтілі үшін және жинақтаушы зейнетақы қорларынан ақша аударылымының реттелмеуі ашық сұрақ болатын. Мысалы, АР азаматы РФ он жыл жұмыс істеп, өз еліне оралған соң зейнеткерлікке шыққан жағдайда, ол РФ зейнетақы алу құқығынан шектелген. Бұл азаматтың текке кеткен он жылы болып қалады. Бұл мәселені ЕЭК әр мемлекетпен келіссөздер жүргізу арқылы, 2019 жылдың соңына дейін келісімді қабылдауды мақсат етті³.

Бұл келісімнің мәтінінде барлық мемлекеттің азаматтарының басқа мемлекеттегі ең-

¹ О ратификации Договора о Евразийском экономическом союзе. Закон Республики Казахстан от 14 октября 2014 года № 240-V ЗРК. // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000240> (26.11.2019)

² Договору о ЕАЭС – пять лет // <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/29-05-2019-1.aspx> (26.11.2019).

³ Соглашение о пенсионном обеспечении в рамках Евразийского экономического союза планируется подписать осенью и ратифицировать до конца 2019 года, сообщили агентству ТАСС в пресс-службе Минтруда РФ. // <https://vlast.kz/novosti/33718-soglasenie-o-pensionnom-obespechenii-v-eaes-planiruetsa-podpisat-osenu.html> (26.11.2019).

бегі үшін зейнетақымен бірдей қамтамасыз етілу құқықтары қарастырылуы тиіс.

Біз үшін ашық сұрақ болып қалатын бірнеше мәселе орын алады.

Біріншіден, инфляция мәселесі. Мысалы РФ азаматы ҚР біраз жыл оқытушы жұмысын атқарып, еліне оралған соң инфляция әсерінен зейнеткерлікке шыққан кезде ақшасының құнсыздануына әкелуі мүмкін. Басқа мемлекеттермен де сондай жағдай орын алуы мүмкін. Сондықтан да, біздің ойымызша, зейнетақы аударымын жасаған мемлекет индексация мәселесін ескергені дұрыс. Ол зейнеткерлерге қартайған кездерінде қаржылық тұрақтылықты қамтамасыз етуге бағытталғаны дұрыс.

Екіншіден, зейнетақы төлеу кезінде зейнетақы туралы келісімнің күшіне енген сәтіннен бастап төлем жүргізілу есептелінеді ме, әлде ЕЭО келісім жасалған 2014 жыл 29 мамырдан бастап ескеріледі ме? Осы мәселенің де келісімде нақтыланып жазылғаны дұрыс болады деген пікірдеміз.

Үшіншіден, зейнеткерлік жастың бес мемлекет арасындағы бірізділік мәселесі мен зейнеткерлердің жұмысбастылығы.

Бұл екі сұрақтар бір-бірімен тығыз байланысты болып келеді, себебі бір мемлекеттің зейнеткерлікке шығу жасына орай басқа мемлекеттің азаматына сол мемлекеттің заңнамасы қолданатындықтан, оның ары қарай жұмысын атқаруына байланысты мәселе туындайды. Мысалы: осы мемлекеттерде зейнеткерлікке шығу жастары ерлерде 60-63 жас аралығын қамтитын болса, әйелдерде 55-63 жас аралығын қамтиды. Енді мысалы РФ көбінесе еңбекшілерді беретін емес қабылдайтын ел екенін білеміз. Бұл жердің мемлекеттік зейнетақымен қамсыздандыру туралы федералдық заңында ерлерге 62 жас әйелдерге 57 жас белгіленген⁴.

Уақыт өте келе, ерлердің жастары 63 жаспен теңескенімен, әйелдердің жас мөлшері сәйкес келмейтін болып тұр. Осы мәселеге талдау жасайтын болсақ, ҚР азаматы РФ заңына сәйкес, зейнеткерлік жасқа жеткенімен, ҚР заңына сәйкес әлі бір жылдан аса уақыты болады. Азамат қандай әрекеттер жасай алады, еңбек қатынастарын қалай ары қалай жалғастыра

алады ма? немесе ҚР оралғанымен зейнеткерлік жасқа шыққанша жұмыссыз болуы немесе жұмыс іздеп бірнеше айды жоғалтып алуы, тіптен оны қандай жұмыс беруші жұмысқа қабылдайды деген сұрақтар туындатады.

Сондықтан ЕЭО аясында ЕЭК осы зейнетақы жүйесі туралы келісімді бекітетін кезде әр мемлекеттің зейнеткерлікке шығу жасына назар аудырып, одан ары қарай, зейнеткерлік жасқа дейінгі немесе зейнеткерлік жастағы азаматтарға Еуропалық Одақтың (ары қарай ЕО) тәжірибесіне сүйенген дұрыс шығар [1, 484 б.].

Ол тәжірибе орын алған жағдайда, жасы келген азаматтарымыздың жастардың біліктілігін көтеруіне арналған жұмыстармен шұғылдануына байланысты жұмыс орындарымен қамтамасыз етілуін жоспарға қойып, осы жұмыстың оңтайлы нәтиже тауып, заңдастыруымен айналысу қажет деген ойдаймыз.

Осы мәселеге ұқсас тәжірибе ҚР Еңбек кодексінің 53 баптың 1 тармақшасында зейнеткерлік жасқа екі жыл қалған жұмысскерлермен еңбек шартын бұзуға егер, аттестация қорытындысы теріс баға бермесе, жол берілмейтіндігі туралы ғана аталған, ал қажетті 25 бапта зейнеткерлік жасқа дейінгі азаматтармен еңбек шартын жасау кепілдігі қарастырылмаған⁵.

Бұл жерден байқайтынымыз, жұмысқа орналасуға кепілдік жоқ болғанымен, жұмыстан шығармауға азда болса кепілдік қарастырылған. Заң шығарушы тарапынан жұмысқа орналасуына кепіл бола алмаймыз, бірақ сәті түсіп жұмыс атқаратын болсаң, ары қарай сол жұмысты сақтап қалуына көрінеу мүмкіндік бар деген сияқты.

АР еңбек кодексінде зейнеткерлік жасқа дейінгі зейнеткерлік жастағы жұмысскерлерге ешқандай кепілдіктер қарастырылмаған⁶.

БР 16 бабында зейнеткерлік жасқа дейінгі азаматтарға кепілдік қарастырылмаған⁷.

Қырғыстан Республикасының еңбек кодексінің 59 бабында да бұл норма көрініс таппаған⁸.

РФ еңбек кодексінің 64 бабында бұл мәселе тікелей атамағанымен, жалпы кемсітушілікке жол берілмейді деп көрсеткен⁹.

Әрине бұл мәселені зейнеткерлік қатынастармен тығыз байланысты қатынас ретінде

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.12.2018 г.) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30425671#pos=0;160 (26.11.2019).

⁵ Қазақстан Республикасының Еңбек Кодексі Қазақстан Республикасының Кодексі 2015 жылғы 23 қарашадағы № 414-V ҚРЗ. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000414> (26.11.2019)

⁶ Трудовой кодекс Республики Армения. От 9 ноября 2004 г. // <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=62843> (26.11.2019)

⁷ Трудовой кодекс Республики Беларусь 296-3 от 26.07.1999 г. // https://kodeksy-by.com/trudovoj_kodeks_rb.htm (26.11.2019)

⁸ Трудовой кодекс Кыргызской Республики от 4 августа 2002 года № 106 // <http://ud.gov.kg/index.php/ru/news/2-uncategorised/108-trudovoj-kodeks-kyrgyzskoj-respubliki> (26.11.2019)

⁹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 12.11.2019) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/f9cccec223c774c4895b03311bcd7eb355ef9d78f/ (26.11.2019)

ЕЭО еңбекшілеріне көмегін тигізетін, олардың жұмыспен қамтылуына жағдай жасайтын норма болатын еді деген пікірмен талдау жасадық.

ЕЭК жұмысын бағыттаған келесі мәселе ол, ғылыми дәрежені мойындау болатын. Бұл мәселе әлбетте, ЕЭО мүше мемлекеттер арасында еңбекшілердің еркін қозғалысын, кәсіби білікті арттыратын жағдайлар жасауға, азаматтардың қалаған мемлекетте өзінің материалдық жағдайын жақсартуға бағытталған жұмыстарын жүзеге асыруына кеңінен жол ашатын шаралар болып отыр.

В.А. Белов пен Ю.П. Кожеева ЕО 2007 жылдан бастап “көгілдір карта” атты дерективаның әрекет етуі арқасында ЕО аясында білікті мамандардың еңбек етуіне жол ашылған [2, 111 б.].

ЕЭО аясында да білікті мамандардың еркін еңбек ету процедурасына өтуіне кедергі келтірілмеуі тиіс деп ойлаймыз.

Бұл мәселенің жолын шешу үшін, ғылыми атақты мойындайтын процедура жасауға ЕЭК тарапынан жұмыстар жасалуды қолға алған болатын.

Еске түсіретін болсақ, ЕЭО келісімінің 97 бабының 3 тармақшасында азаматтардың білімі егер, заң, медицина, фармацевтика, педагогика саласынан болса, настрафикациядан өтіп барып, әр мемлекеттің ішкі заңнамасына сәйкес, жұмыс атқара алатыны мен ғылыми дәрежесі жұмысқа орналасатын мемлекеттің заңнамасымен мойындалады делінген. Ал, доктор PhD делік, азаматтың білімі құқық саласынан, бұл жағдайда ғылыми дәрежесі мойындалып, білімі мойындалмайды ма, осы сұрақтардың жауабын ЕЭК жасаған жұмыстарына талдау жасап, байқап көрейік.

ЕЭО мүше мемлекеттердің ғылыми дәреже беруіне талдау жасаудың нәтижесінде ҚР басқа мемлекеттерде ғылыми дәреже берудің екі сатысы (кандидат және доктор) сақталған болса, ҚР 2011 жылдан бастап, философия докторы (PhD) немесе бейіні бойынша докторлық дәрежесін беру қарастырыған.

ҚР білім туралы заңына сәйкес, философия докторы (PhD) – Қазақстан Республикасында немесе одан тысқары жерлерде ғылыми-педагогикалық бағыт бойынша докторантураның бағдарламасын меңгерген және диссертация қорғаған адамдарға берілетін, Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен танылған дәреже философия докторы (PhD) – Қазақстан Республикасында немесе одан тысқары жерлерде ғылыми-педагогикалық бағыт бойынша докторантураның бағдарламасын меңгерген және диссертация қорғаған адамдарға берілетін, Қазақстан Республикасының заңнамасында бел-

гіленген тәртіппен танылған дәреже деп жазған.

Осы заңда бейіні бойынша доктор - Қазақстан Республикасында немесе одан тысқары жерлерде кәсіптік қызметтің тиісті саласы бойынша докторантураның бағдарламасын меңгерген және диссертация қорғаған адамдарға берілетін, Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен танылған дәреже¹⁰ танылады.

Екі анықтамадан да философия докторы (PhD) немесе бейіні бойынша докторлық дәрежесінің ғылыми дәрежеге жатпайтынын көреміз, сондықтан да бұл сұрақтың қалай шешілетіні сұрақ туындатады.

Ғылыми дәрежені мойындау туралы ЕЭК кешенді жұмыстар жүргізген кезде осы мәселені басшылыққа алды ма екен деген ой туындайды.

РФ, АР, Қырғыстан Республикасы және БР ғылыми атақтары мойындалып, болашақта олардың кедергісіз осы ЕЭО мүше мемлекеттерде еңбек етуіне жол ашылатын болса, ҚР философия докторына (PhD) өз мемлекетінен асып, халықаралық келісімнің арқасында жұмыс жасау құқықтары шектеледі дегенді білдіреді ме?

Бұл мәселені ЕЭК келісім жасаған кезде, қалт жіберуге болмайтын жағдай деп түсінеміз.

Бұл мәселеде басшылыққа алатын тағы бір жағдай ретінде, осы келісімде тек қана ғылыми дәрежені мойындау көзделіп, ғылыми атағын мойындауды әр мемлекеттің ішкі заңнамасына сәйкес, жұмыс берушінің шешіміне қалдырып отыр, себебі профессор, доцент болсын, оны жұмыскер сол мекемеде сіңірген еңбегі үшін алды дегенге келтіреді. Ол профессор басқа мемлекетке жұмысқа барғанда профессорлық атағын мойындамай, тек ғылыми дәрежесі ғана мойындалатынын көрсетеді.

Аталған мәселеден шығатын қорытынды ғылыми атақты мойындауды қолға алған екен, ЕЭК білімді, академиялық дәрежені, ғылыми атағын мойындау сияқты сұрақтарды айналып кетіп отыр, ал оның барлығы азаматтың жылдар бойына жинаған еңбегі емес пе, олар бір-бірімен тығыз байланыста болатын кәсіби біліктілігінің жемісі деп түсінеміз.

Оларды бір-бірінен ажыратып, біреуін мойындап, келесісін мойындамау азаматтың ЕЭО мүше мемлекеттері аясында еркін еңбек ету құқығына кедергісін келтіреді деген пікірдеміз. Себебі жұмысқа орналасатын кезде жұмыс берушінің алғашқы сұрайтын құжаты болып, білім туралы анықтамасы емес пе.

Ол мойындалмай, ал ғылыми дәрежесі мойындалғанынан қандай пайда болады. Сондықтан да, бұл мәселенің ЕЭК алдына қойылатын және көтерілуге жататын мәселе деп

¹⁰ Білім туралы Қазақстан Республикасының 2007 жылғы 27 шілдедегі № 319 Заңы. // [http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z070000319_\(28.11.2019\)](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z070000319_(28.11.2019))

білеміз. Бір сөзбен айтқанда, дәрігерлер Африкада да дәрігер емес пе. Неліктен дәрігерлік білімін ЕЭО аясында мойындамасқа, сондай-ақ, бұл сұрақ заңгерлерге де байланысты.

Бәрібір, ЕЭО аясында еңбекшілер қозғалысын кедергісіз қалыптастырамыз дегенімен, әрбір мемлекеттің алдында өзіндік кедергілері бар немесе ЕЭО келісінде бұл жағдайларды реттейтін нормалардың жоқтығы.

ЕЭК мәліметтеріне сүйенетін болсақ, ҚР тарапынан ғылыми дәрежені мойындауға байланысты келіссөздерге ынтасы болмаған, оның себебін ҚР ішкі нарығын сақтап қалу мақсатымен түсіндіреді. Ал, жақсы делік, ішкі еңбек нарығын сақтасын, бірақ, өз азаматтарының да еркін еңбек ету құқықтарын шектеп қояды емес пе. Бұл айналып өтіп кететін немесе жауып қоя салатын сұрақ емес деп ойламаймыз.

Тәжірибеде орын алып отырған ЕЭО аясында еңбек етушілердің кездескен мәселелері.

Келесі мәселе, барлық ақпараттық құралдардан мәлім болған легионер спортшылардың мәселесін теріс айналып кете алмаймыз. Бұл мәселеге Еуразиялық экономикалық одақтың соты (ары қарай ЕЭО соты) онтайлы түсіндірме жасағанымен, әлі күнге дейін споршы легионерлерге команда мүшесінің бесеуін ғана құрауға рұқсат етілген. Бұл іске қатысты ЕЭО соты өз түсіндірмесінде спортсмен легионерлердің пайдасына қарасты ақпарат жасаған¹¹.

Өлбетте аталған ЕЭО келісімінің 97 бабының 1 тармағында ЕЭО мүше мемлекеттің азаматтары ешқандай кедергісіз жұмысқа орналаса алады деген нормасы бұзылып отыр.

ЕЭО соты қараған осы іске талдау жасайтын болсақ, РФ аумағында спортсмен легионерлер спортшылар командасында жұмыс жасауы үшін РФ азаматтығын алуға міндетті болған, бұл туралы ЕЭО келісімінің 97 бабының 1 тармағы бұзылып отыр деген, талаппен АР азаматтары тарыпынан шағымданған, БР азаматтары тарапынан неліктен шағым түсірмегендері қызықтырады, себебі олардың басым көпшілігі өз азаматтығын өзгертулеріне тура келген.

Спортсмен легионерлердің басқа мемле-

кеттің құрама командасы қатарына енуі туралы талаптарына талдау жасап қарайтын болсақ, барлық спортсмендердің құқықтары туралы әрбір мемлекеттің ұлттық заңнамасы бар.

Оларға жататындар: Қырғыстан Республикасының 21 қаңтар 2000 жылғы №36 «Дене шынықтыру және спорт туралы» заңы¹², РФ 4 желтоқсан 2007 жылғы №329-ФЗ «Дене шынықтыру және спорт туралы» федералды заңы¹³, АР 10 шілде 2001 жылғы №3Р-196 «Дене шынықтыру және спорт туралы» заңы¹⁴, БР 4 қаңтар 2014 жылғы №125-3 «Дене шынықтыру және спорт туралы» заңы¹⁵, ҚР 2014 жылғы 3 шілдедегі № 228-V «Дене шынықтыру және спорт туралы» заңы¹⁶.

Осы аталған заңдарға талдау жасаудың нәтижесінде, әр мемлекеттің спортшылар құрамына басқа мемлекеттің азаматтарын халықаралық келісімнің негізінде қабылдау құқығы бар екендігі жайында нормалар бар. Ұлттық заңнаманың нормасы бойынша ЕЭО келісімінің нормасына қайшы келіп тұрған жоқ.

Бұл спортсмен еңбекшілердің бұзылған құқықтары сотта қарастырылған тәжірибе болса, тағы осыған ұқсас тәжірибе көлік жүргізуші куәлігін мойындауға. Жоғарыда аталған әр мемлекеттің «Дене шынықтыру және спорт туралы» заңында ЕЭО келісіміне қарсы келетін норма болмағанымен, тәжірибеде заңнаманы дұрыс қолданбаудан қателік кетті.

Ал, көлік жүргізушілері туралы мәселеге тоқталатын болсақ, РФ Армения Республикасының көлік жүргізушілерін жұмысқа қабылдауының негізі РФ ішкі заңнамасының кедергі болып отырғаны туралы М.К. Журунова өз зерттеуінде атап кеткен [3, 129 б.].

РФ, АР азаматтарының көлік жүргізуші ретінде жұмысқа қабылдағы келмейтінінің басты себебі, олардың орыс тілін білмеуінің салдарынан көлік соққылары көбейіп, қоғам өміріне қауіп төндіргендіктен осындай шектеулер қабылдауына тура келген.

Көптеген кезіндегі Кеңестік үкіметтің жұмыс тілі орыс тілі болып қалғаны және ЕЭК жұмыс жасайтын тілі орыс тілі екені туралы С. В. Рязанцев., А.А. Тер-Акопов., Е.Е. Письменная., М.Н. Храмова өз еңбегінде атап кеткен [4, 18 б.].

¹¹ Суд ЕАЭС о спорте и о легионерах применительно к евразийской интеграции // https://zakon.ru/blog/2018/12/19/sud_eaes_o_sporte_i_o_legionerah_primenitelno_k_evrazijskoj_integracii (29.11.2019).

¹² Закон Кыргызской Республики О физической культуре и спорте (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.02.2018 г.) // https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30248077#pos=0;296 (3.12.2019).

¹³ Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/b819c620a8c698de35861ad4c9d969bee0c3ee7a/ (3.12.2019).

¹⁴ Закон Республики Армения от 10 июля 2001 года №3Р-196 О физической культуре и спорте // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=10671 (3.12.2019).

¹⁵ Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 года №125-3 О физической культуре и спорте // http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=65106 (3.12.2019).

¹⁶ Дене шынықтыру және спорт туралы Қазақстан Республикасының Заңы 2014 жылғы 3 шілдедегі № 228-V ҚРЗ. // <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1400000228> (3.12.2019).

Ол шектеу РФ «Жол жүру қауіпсіздігі туралы» федерациялық заңының 25 бабының 13 тармағында көрсетілген¹⁷. Әрине бұл РФ тарапынан қауіпсіздікті қамтамасыз ету болса, халықаралық келісімнің негізінде көлік жүргізуге жол беруге болады деген норманың осы баптан орын алғаны дұрыс деп ойлаймыз.

АР жүргізушілерінің жүргізушілік куәлігін мойындау туралы іс ЕЭО сотының қарауына түспеген. Бұл сұрақпен ЕЭК айналысып, бес мемлекетпен келіссөздер жүргізу арқылы шешімін таппақшы.

Аталған мәселеге қатысты А.К.Надированың шетелдік азаматтарының жұмысқа келген елдің азаматтарымен тең құқықтары болатынын атап кеткен [5, 201 б.].

Ал, ЕЭО мүше мемлекеттердің азаматтарына жеңілдіктер шартпен бекітілген.

А.А. Леньшин еңбек қатынастары аясында кемсітушілікке жол бермеуі керектігі жайында айтады [6, 243 б.]. Шынында да ЕЭО келісінде ЕЭО мүше мемлекеттер азаматтарына қатысты кемсітушілікке жол бермеу туралы қағидатты неге қолданбасақ. Сонда тіл мәселесі өздігінен өзі жойылуға жатады.

Сонымен, мақаланы қорытындылай келе, ЕЭО мүше мемлекеттер азаматтарының еркін еңбек етуі аясында кездесетін мәселелеріне талдау жасап, оны құқықтық реттеудің тиімді механизмдерін ұсындық. Атап кететін болсақ:

ЕЭК еңбекшілердің зейнеткерлікке шыққаннан кейін осы ЕЭО мүше мемлекет-

тердің азаматтарының зейнетақы алу құқығынан ажырап қалмауына байланысты жасап жатқан жұмыстарына қосымша бағыттарды қарастыру ұсынылды.

ЕЭК ғылыми дәрежені мойындату туралы іс-шараларына қатысты қарастырылатын сұрақтардың ауқымы кең екені мен олардың да келіссөздер жүргізген кезде назардан тыс қалмауы ұсынылды.

Тәжірибеде орын алған спортсмен легионерлер мен көлік жүргізушілерінің жұмысқа орналасуы кезінде РФ тарапынан кедергілерге ұшырағаны мысалға келтіріліп, ЕЭО сотының түсіндірмесіне құқықтық талдау жасалына отырып, орын алған жағдайға байланысты қорытынды жасалды. Көлік жүргізушілеріне қатысты РФ ішкі заңнамасының нормасы

ЕЭО келісіміне сәйкес келуі үшін тиісті норма қажет екені туралы қорытынды жасалды.

ЕЭО кемсітушілікке жол бермейтін қағидаттың орын алуы тиіс, ол тіл туралы мәселеге шектеу қоятын болады.

Жалпы аталған іс-шаралардың ЕЭК, ЕЭО соты тарапынан жұмысын толыққанды атқарып отырғанын көрсетеді, бірақ тағы осы жоғарыда аталған мәселелерді күшейтіп жіберетін болса, ЕЭО мүше мемлекеттердің еңбек етуші азаматтарының осы одаққа деген сенімін арттырып, болашақта өздерінің қорғалып отырғанына үміттеніп, еркін тыныстануға ұмтылатын жол ашылады деген қорытынды жасаймыз.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заболотский Е.Д. Опыт реформирования пенсионных систем Европейского Союза и возможности его использования в России / Вестник СПбГУ. Экономика. - 2017. - Т. 33. Вып. 3. - С. 472-497.
2. Белов В.А., Кожасева Ю.П. Правовое регулирование трудовой миграции государств-членов ЕС и ЕАЭС посредством подготовки профессиональных кадров в Вузах ЕС и РФ / Вестник МФЮА №1/2017. - С. 108-120.
3. Журунова М.К. Проблемы осуществления трудовой деятельности гражданами стран ЕАЭС в рамках договора о ЕАЭС. Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата № 2 (53) 2019. - С. 128-131.
4. Рязанцев С.В., Тер-Акопов А.А., Письменная Е.Е., Храмова М.Н. Сценарии развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции. Аналитический вестник № 19 (676). - С. 8-18.
5. Надирова А.К. Трудовая миграция и новые подходы к регламентации труда иностранных работников / Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) 10/ 2017. - С. 199-206.
6. Леньшин А.А. Реализация принципа недопущения дискриминации в трудовом законодательстве стран ЕАЭС. Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) 10/ 2017. - С. 241-246.

¹⁷ Федеральный закон от 10.12.1995 N 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О безопасности дорожного движения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019). // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/1e24735df982c4fb8bf865fe29270095749ba3bc/ (3.12.2019).

REFERENCES

1. Zabolotskij E.D. Opyt reformirovaniya pensionnyh sistem Evropejskogo Sojuza i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v Rossii / Vestnik SPbGU. Jekonomika. - 2017. - T. 33. Vyp. 3. - S. 472-497.
2. Belov V.A., Kozhaeva Ju.P. Pravovoe regulirovanie trudovoj migracii gosudarstv-chlenov ES i EAJeS posredstvom podgotovki professional'nyh kadrov v Vuzah ES i RF. Vestnik MFJuA №1/2017. - S. 108-120.
3. Zhurunova M.K. Problemy osushhestvleniya trudovoj dejatel'nosti grazhdanami stran EAJeS v ramkah dogovora o EAJeS. Uchenye trudy Rossijskoj akademii advokatury i notariata № 2 (53) 2019. - S. 128-131.
4. Rjazancev S. V., Ter-Akopov A.A., Pis'mennaja E.E., Hramova M.N. Scenarii razvitija migracionnoj situacii v EAJeS v uslovijah usilenija jekonomicheskoy integracii. Analiticheskij vestnik № 19 (676). - S. 8-18.
5. Nadirova A.K. Trudovaja migracija i novye podhodyk reglamentacii truda inostrannyh rabotnikov / Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina (MGJuA) 10/ 2017. - S. 199-206.
6. Len'shin A. A. Realizacija principa nedopushhenija diskriminacii v trudovom zakonodatel'stve stran EAJeS. Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina (MGJuA) 10/ 2017. - S. 241-246.

УДК 334.723

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА КОМПЕНСАЦИИ ОПЕРАЦИОННЫХ ЗАТРАТ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Асабаев Ерлан Амангельдиевич

Корпоративный секретарь BI Group, магистрант специальности
«Юриспруденция» Высшей школы права Университета КАЗГЮУ
имени М.С. Нарикбаева, г. Нур-Султан, Республика Казахстан;
e-mail: e_asabayev@kazguu.kz

Ключевые слова: механизм ГЧП; проекты ГЧП; модели ГЧП; частный партнер; Концессия; государственный партнер; центр ГЧП.

Аннотация. В современных условиях сотрудничество между государством и частным партнером играет ключевую роль в развитии социальной, транспортной, энергетической и других важных для населения инфраструктур.

В статье рассматриваются вопросы реализации государственно-частного партнерства, приводится анализ международных практик и текущего состояния проектов государственно-частного партнерства в Республике Казахстан. Учитывая динамику развития данного направления, актуальность исследований сотрудничества государства и частного бизнеса ежегодно возрастает. В настоящее время для создания инвестиционного климата в Республике Казахстан Правительством создаются условия для привлечения в экономику страны иностранных ресурсов, в том числе уделяя особое внимание развитию государственно-частного партнерства.

Проведенный анализ международного опыта показывает, что Законы, регулирующие государственно-частное партнерство, требуют существенных доработок, в особенности вопросов, которые касаются регулирования процессов финансового обеспечения проектов государственно-частного партнерства, в частности процессов получения доходов и возмещения затрат субъектами государственно-частного партнерства.

Целью статьи является выявление пробелов в законодательстве, препятствующих эффективному взаимодействию государства и частного партнера. Предложены рекомендации по внесению изменений в Закон о Государственно-частном партнерстве и другие нормативно-правовые акты Республики Казахстан.

Урегулирование данных вопросов позволит решить ряд ключевых проблем, в частности, разгрузки государственного бюджета, своевременного реагирования на растущие потребности населения в инфраструктуре, развитие частного бизнеса, а также открывает дополнительные возможности для инновационных решений.

МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕШЕЛІК ӘРІПТЕСТІК ЖОБАЛАРЫНЫҢ ОПЕРАЦИЯЛЫҚ ШЫҒЫНДАРЫН ӨТЕУ МЕХАНИЗМІН ЖЕТІЛДІРУ

Ерлан Амангелдіұлы Асабаев

BI Group корпоративтік хатшысы, «Құқықтану»
мамандығының магистрі, Жоғары заң мектебі,
М.С. Нәрікбаев атындағы КАЗГУУ университеті, Нұр-Сұлтан қ.,
Қазақстан Республикасы; e-mail: e_asabayev@kazguu.kz

Түйін сөздер: МЖӘ механизмі; МЖӘ жобалары; МЖӘ модельдері; жеке серіктес; Концессия; мемлекеттік серіктес; МЖӘ орталығы.

Аннотация. Қазіргі жағдайда мемлекет пен жеке серіктес арасындағы ынтымақтастық халық үшін маңызды әлеуметтік, көлік, энергетикалық және басқа инфрақұрылымдарды дамытуда шешуші рөл атқарады.

Мақалада мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктің жүзеге асырылуы талқыланады, халықаралық тәжірибеге және Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік-жекеменшік серіктестік жобаларының қазіргі жағдайына талдау жасалады. Осы саланың динамикасын ескере отырып, мемлекет пен жеке бизнес ынтымақтастық саласындағы зерттеулердің өзектілігі жыл сайын артып келеді. Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасында инвестициялық ахуалды қалыптастыру мақсатында, Үкіметпен мемлекет экономикасына шетелдік ресурстарды тарту үшін жағдай жасалып, оның ішінде мемлекеттік-жеке меншік серіктестікті дамытуға ерекше назар аударылады.

Халықаралық тәжірибені талдау, мемлекеттік-жекеменшік серіктестік туралы заңдарды, әсіресе мемлекеттік-жекеменшік серіктестік жобасын қаржыландыру, мемлекеттік-жекеменшік серіктестік шығындарының орнын толтыру, сондай-ақ мемлекеттік-жеке меншік серіктестіктердің кірістерін қалыптастыру бөлігінде айтарлықтай жетілдіруді талап ететіндігін көрсетеді.

Мақаланың мақсаты - мемлекет пен жеке серіктестің тиімді өзара іс-қимылына кедергі келтіретін заңнамадағы кемшіліктерді анықтау. Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік туралы заңға және Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілеріне өзгерістер енгізу туралы ұсыныстар берілген.

Осы сұрақтарды оңтайландыру бірқатар маңызды мәселелерді шешуге жол беріп, атап айтқанда, мемлекеттік бюджетке қысымды азайту, халықтың инфрақұрылымға деген өсіп келе жатқан қажеттіліктеріне дер кезінде жауап қайтаруға, жеке бизнесті дамытуға, сондай-ақ мемлекетке, жеке инвесторлардан, инновациялық шешімдерді алуға мүмкіндік береді.

IMPROVING THE MECHANISM FOR COMPENSATING OPERATING COSTS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

Yerlan Assabayev

Corporate Secretary of BI Group, Master of Law,
Graduate School of Law, M. Narikbayev
KAZGUU University; Nur-Sultan city,
Republic of Kazakhstan; e-mail: e_asabayev@kazguu.kz

Keywords: PPP mechanism; PPP projects; PPP models; private partner; concession; state partner; PPP center.

Abstract. In modern conditions, cooperation between the state and a private partner plays a key role in the development of social, transport, energy and other important infrastructures for the population.

The article discusses the implementation of public-private partnerships, provides an analysis of international practices and the current state of public-private partnership projects in the Republic of Kazakhstan. Given the dynamics of this area, the relevance of research on cooperation between government and private business is increasing annually. Currently, to create an investment climate in the Republic of Kazakhstan, the Government is creating conditions for attracting foreign resources to the country's economy, including paying special attention to the development of public-private partnerships.

The analysis of international experience shows that the Laws governing public-private partnerships

require substantial improvements, especially regarding financing of a public-private partnership project, reimbursement of costs of public-private partnerships, as well as revenue generation by public-private partnerships.

The purpose of the article is to identify gaps in the legislation that impede the effective interaction of the state and the private partner. Recommendations on amendments to the Law on Public-Private Partnership and other regulatory legal acts of the Republic of Kazakhstan are proposed.

Settlement of these issues will allow solving a number of key problems, in particular, unloading the state budget, timely response to the growing needs of the population in infrastructure, development of private business, as well as provide an opportunity for the state to get innovative solutions from private investors.

В 80-х годах прошлого века большинство стран мира начали активно применять способы привлечения частных ресурсов в развитие государственной инфраструктуры. Впервые механизмы государственно-частного партнерства были реализованы в США в социальной сфере, а годами позже данный механизм начал широко применяться в модернизации городских систем и в объектах общественного использования [1].

Сегодня государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является эффективным и прогрессивным инструментом взаимодействия частного бизнеса с государством, при этом частный партнер выступает в роли источника финансирования, технологий, рабочей силы, инновационных решений и качественных услуг.

Стоит отметить, что одним из ключевых экономических курсов Стратегии «Казахстан-2050», является создание эффективного частного сектора экономики и развитие ГЧП. Правительством уделяется особое внимание развитию ГЧП в сфере предоставления медицинских услуг (создание высокотехнологичных центров и клиник) и развития средней и высшей системы образования [2].

Благодаря данной политике, ГЧП в Республике Казахстан стремительно набирает обороты. За 28 лет нормативная база значительно усовершенствовалась, это дало возможность частным партнерам взаимодействовать с государством практически во всех отраслях экономики, но, несмотря на динамичность развития данных отношений, в правовой системе существует ряд неурегулированных механизмов, включая пробелы в законодательстве и чрезмерное регулирование государственной властью институционального и контрактного ГЧП.

Одним из барьеров на пути развития ГЧП является отсутствие единых подходов компенсации затрат частного партнера, а также строго регулируемые государством тарифы во всех секторах экономики.

Государственное-частное партнерство – это относительно новое явление в Казахстане, о котором сейчас говорят на всех уровнях власти, и Казахстан, следуя опыту международных стран, активно внедряет механизмы

и модели ГЧП в развитии городской и региональной инфраструктуры.

Одним из важнейших факторов развития ГЧП является наличие законодательства, а именно приемлемой правовой среды, тщательно проработанных тарифных методологий и высокого уровня компетенций, как на местном, так и на республиканском уровнях.

На сегодняшний день деятельность государственно-частного партнерства в Республике Казахстан регулируется Предпринимательским Кодексом, Законами о ГЧП и Концессиях, а также рядом подзаконных актов.

Однако, история развития законодательства Республики Казахстан о ГЧП был начата еще в 1991 году с принятием Закона «О концессиях», который функционировал до 1993 года. Данным законодательным актом осуществлялось регулирование экономических, правовых и организационных условий предоставления концессий. При этом, согласно данному закону концессии могли быть предоставлены иностранным инвесторам в виде земли, природных ресурсов и имущества.

Несмотря на столь продолжительный срок принятия закона, первые концессионные проекты на территории Казахстана были реализованы лишь в 2005 году, в частности, это проекты по строительству железнодорожной линии Шар-Усть-Каменогорск, строительство линий электропередач Северный Казахстан – Актюбинская область).

2006-2014 гг. – период усиления концессионной законодательной базы, создание специализированной организации по вопросам концессии (КазЦентр ГЧП) и утверждение программы развития ГЧП в Казахстане на 2011-2015 годы.

Началом динамичного роста проектов ГЧП послужило принятие в 2015 году Закона «О государственно-частном партнерстве», а также подзаконных нормативных правовых актов.

Количество проектов за период с 2018 по 2019 годы увеличилось с 304 до 615 на общую сумму 1,6 трлн. тенге.

По состоянию на 1 октября 2019 года на различных стадиях находятся 1 253 проекта на общую сумму более 3,4 трлн. тенге. Основная доля проектов приходится на проекты местного уровня (98%). На местном уровне

проекты имеют социальную направленность и составляют относительно малую стоимость проекта (в среднем около 1 млрд. тенге). В разрезе отраслевой структуры региональных проектов в ГЧП преобладают договоры в сфере образования – 54%, здравоохранения 21%, в то время как в промышленности аналогичный показатель составляет всего 1% [3, с.7].

В настоящее время Министерством национальной экономики осуществляется работа по совершенствованию методологии ГЧП для создания и поддержания баланса интересов государства и бизнеса. Целью является максимизация инвестиций в государственно-частное партнерство, путем повышения приоритета проектов с минимальным возмещением из бюджета¹.

Таким образом, с начала 2019 года Министерством национальной экономики определены три категории проектов ГЧП:

“I категория проектов предусматривает полное возмещение из бюджета операционных затрат и инвестиций частного партнера. В эту категорию вошли 154 проекта ГЧП.

II категория проектов предусматривает частичное возмещение за счет бюджета инвестиций, оставшаяся часть инвестиций возмещается за счет услуг с рынка. К данной категории относятся 265 проектов ГЧП.

III категория не предусматривает возмещения затрат и инвестиций из бюджета. К данной категории относятся 137 проектов ГЧП.”²

Согласно данной политике, проекты по которым полностью либо частично отсутствует возмещение из бюджета соответственно будут в приоритете.

Используя данный механизм, государственный партнер ожидает, что возмещение частным партнерам будет осуществляться за счет платных услуг, тарифов, государственных заказов и прочих платежей, тем самым снимая нагрузку с государственного бюджета, однако на практике, данный механизм невозможно применить во многих отраслях экономики страны.

Например, в здравоохранении основная проблема реализации ГЧП с минимальным возмещением затрат из бюджета связана с низкой величиной тарифов медицинских услуг (гарантированный объем бесплатной медицинской помощи, обязательное медицинское страхование и платные услуги). Платные услуги и гарантированный объем бесплатной медицинской помощи недостаточны, например, для покрытия расходов на закуп и экс-

плуатацию медицинского оборудования.

По аналогии с ситуацией в здравоохранении не востребовавшимся является жилищно-коммунальное хозяйство (далее-ЖКХ) (водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, вывоз мусора) несмотря на то, что ЖКХ во всем мире считается устойчивым и надежным бизнесом, в Казахстане он является менее привлекательным по причинам, связанными с нестабильной ежегодной индексацией тарифов, а также изношенностью инфраструктурных сетей ЖКХ.

Изношенность сетей влияет на снижение качества предоставления коммунальных услуг, на сегодняшний день 50% оборудования требует замены, учитывая срока их эксплуатации 25 лет.

Сфера теплоснабжения также имеет низкую обеспеченность приборами учета, т.е. используется в два раза меньше приборов от требуемого количества.

Вышеуказанные причины не позволяют планировать возврат инвестиций частному партнеру [4].

Российский опыт реализации ГЧП также показал, что сфера ЖКХ остается наиболее рискованным и малопривлекательным направлением.

В России выделяют следующие проблемы развития ГЧП в ЖКХ:

ограничение инвестиционной мотивации бизнеса:

несовершенное тарифное регулирование; отсутствие возможности залога и бюджетного гарантирования;

низкий уровень доходности и длительность сроков окупаемости проектов.

Политические риски.

Слабая мотивация банков.

Диверсификация рисков [5].

Одним из источников финансирования и возмещения затрат проекта ГЧП в Республике Казахстан является также плата за доступность. Понятие платы за доступность приведено в пункте 4 статьи 1 Закона РК «О государственно-частном партнерстве», в соответствии с которой “плата за доступность представляет собой денежную выплату, которая выплачивается за обеспечение качественных и эксплуатационных характеристик объекта ГЧП, обеспечение доступности объекта ГЧП для потребителей из бюджетных средств в соответствии с заключенным договором ГЧП”³.

¹ Пресс-служба Премьер-Министра Республики Казахстан «В приоритете проекты ГЧП с минимальным возмещением из бюджета — МНЭ РК» // <https://primeminister.kz/ru/news/press/v-prioritete-proekty-gchp-s-minimalnym-vozmeshcheniem-iz-byudzheta-mne-rk> (дата обращения 06.11.2019 г.)

² Там же

³ Закон РК «О государственно-частном партнерстве» от 31 октября 2015 года № 379-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.04.2019 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37704720 (дата обращения 06.11.2019 г.)

В соответствии с нормами законодательства плата за доступность включает в себя:

- компенсацию операционных затрат частного партнера;

- вознаграждение за обеспечение частным партнером эксплуатационных и качественных параметров объекта ГЧП, а также обеспечение его доступности с учетом индивидуальных технических и экономических параметров⁴.

Данный механизм возмещения затрат частного партнера успешно применяется в международной практике к проектам, по которым платежи от населения недостаточны для покрытия расходов либо не предусмотрены совсем, однако в Республике Казахстан данный механизм ограничен и не представляет должной поддержки частному партнеру.

Вместе с тем, международный опыт показывает, что плата за доступность должна обладать более широким пакетом возмещения.

Например, в Российской Федерации деятельность государственно-частного партнерства регулируется Федеральным Законом о ГЧП⁵, в котором предусмотрен минимальный гарантированный доход, позволяющий обеспечить такой объем валовой выручки, который будет не менее объема, изначально установленного соглашением, что, в свою очередь, позволяет гарантировать окупаемость инвестиционных затрат частного партнера [6].

Таким образом, частный партнер может быть защищен в определенной мере при низкой доходности проекта.

Широкое применение ГЧП в США нашли транспортное сообщение, модернизация инфраструктуры, утилизация твердо-бытовых отходов и другие. По информации Национального института ГЧП 30% муниципальных служб сервиса работают с использованием механизмов ГЧП⁶.

Данные проекты финансируются за счет частных и государственных средств (федеральные, государственные и местные фонды). Большинство государственных гарантий для частного партнера закреплены, как в законодательстве, так и непосредственно в договорах ГЧП.

В США по аналогии с российским минимальным гарантированным доходом применяется гарантия дохода. То есть в договоре

сторонами предусматривается определенный уровень дохода проекта, в случае недостижения которого, частному партнеру государство доплачивает разницу.

В Южной Корее для проектов ГЧП предусмотрена неснижаемая плата «Minimum Revenue Guarantee», которая защищает инвестора от низкой доходности. Например, при реализации частным партнером проектов ГЧП в транспортной инфраструктуре, где плотность дорожного потока весьма высока, государство тем не менее гарантирует коммерческую привлекательность для инвестора⁷.

Таким образом, дальнейшее развитие ГЧП в Республике Казахстан во многом зависит от совершенствования законодательства, и должно первоочередно быть направлено на регулирование механизма компенсации затрат.

На основании представленного в статье материала, можно сформулировать вывод, что в целом существующая законодательная база не препятствует реализации проектов ГЧП, но основной проблемой является слабо развитый механизм компенсационных затрат, от которого во многом зависит дальнейшее развитие ГЧП в РК в целом.

С учетом проведенного анализа международного опыта и текущего состояния ГЧП в РК предлагаем:

дополнить п. 2 ст.17 Закона РК «О государственно-частном партнерстве» положением о том, что если в течение срока действия соглашения в законодательство РК были внесены изменения, которые привели к увеличению совокупной налоговой нагрузки или ухудшили положение частного партнера, государственный партнер обязан принять меры, которые обеспечат окупаемость инвестиций частного партнера не менее того объема, которое было определено соглашением.

В качестве мер по обеспечению определить:

- увеличение размера финансового обеспечения обязательств государственного партнера;

- увеличение срока действия соглашения с согласия частного партнера;

- дополнительные государственные гарантии.

2. Дополнить ст.25 Закона РК «О концессиях» аналогичным положением, согласно

⁴ Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 725 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012717> (дата обращения 06.11.2019 г.)

⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376338> (дата обращения 06.11.2019 г.)

⁶ The office of innovation and development alliances Partnering to Accelerate Entrepreneurship (PACE) // <http://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/pace-initiative>

⁷ Kim Jay Hyung, Kim Jung Wook, Shin Sung Hwan, Lee SeungYeon. Public-Private Infrastructure Projects: Case Studies from the Republic of Korea. Volume 1: Institutional Arrangements and Performance. Institutional Settings for Public-Private Partnerships. - С. 7.

которому концеденту необходимо принять меры, которые обеспечат окупаемость инвестиций концессионера и получения им валовой выручки.

Таким образом, данные изменения в законодательстве позволят существенно ускорить развитие ГЧП в РК, создать благоприятные условия для привлечения частных местных и зарубежных инвестиций, а также способствовать развитию инфраструктуры и решению важных общенациональных задач.

В заключении хочется отметить, что од-

ним из принципов законодательства о государственно-частном партнерстве является принцип сбалансированности, который подразумевает “взаимовыгодность процесса распределения обязанностей, рисков, доходов и гарантий между частным партнером и государством в процессе реализации проекта ГЧП”⁸.

Именно совершенствование законодательства и улучшение механизма компенсации затрат позволит в полной мере реализовать принципы ГЧП.

ЛИТЕРАТУРА

1. Скопина Е.В. Развитие механизмов государственно-частного партнерства в малом городе России. // http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/66065/1/m_th_e.v.skopina_2018.pdf (дата обращения 06.11.2019 г.)
2. Послание Президента РК народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» <http://www.akorda.kz/> (дата обращения 24.11.19 г.)
3. Мадиев Ж.Х. Основные тенденции развития государственно-частного партнерства в Казахстане. // Государственно-частное партнерство. - № 1. – 2019. // <https://kzppp.kz/documents/9> (дата обращения 23.12.2019 г.)
4. Садыбеков Е. Перемены в ЖКХ // Деловой Портал. <https://kursiv.kz/opinions/2017-05/peremeny-v-zhkh> (дата обращения 24.11.2019 г.)
5. Кочеткова Н.А. Проблемы реализации государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. - № 5(21). – 2018. // <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/59192/1/mamychenkov-an-5%20-2018.pdf> (дата обращения 24.11.19 г.)
6. Егоров Е.В., Минина И.С. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом // Электронный вестник. - № 68. - 2018. // http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2018/vipusk_68._ijun_2018_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/egorov_minina.pdf (дата обращения 06.11.2019 г.)

REFERENCES

1. Skopina E.V. Razvitie mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v malom gorode Rossii. // http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/66065/1/m_th_e.v.skopina_2018.pdf (data obrashheniya 06.11.2019 g.)
2. Poslanie Prezidenta RK narodu Kazahstana «Strategiya «Kazakhstan-2050»: novyy politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva» <http://www.akorda.kz/> (data obrashheniya 24.11.19 g.)
3. Madiev Zh.H. Osnovnye tendencii razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Kazahstane. // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. - № 1. – 2019. // <https://kzppp.kz/documents/9> (data obrashheniya 23.12.2019 g.)
4. Sadybekov E. Peremeny v ZhKH // Delovoj Portal. <https://kursiv.kz/opinions/2017-05/peremeny-v-zhkh> (data obrashheniya 24.11.2019 g.)
5. Kochetkova N.A. Problemy realizacii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere zhilishhno-kommunal'nogo hozjajstva // Nauchno-prakticheskij jelektronnyj zhurnal Alleja Nauki. - № 5(21). – 2018. // <http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/59192/1/mamychenkov-an-5%20-2018.pdf> (data obrashheniya 24.11.19 g.)
6. Egorov E.V., Minina I.S. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii i za rubezhom // Jelektronnyj vestnik. - № 68. - 2018. // http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2018/vipusk_68._ijun_2018_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/egorov_minina.pdf (data obrashheniya 06.11.2019 g.)

⁸ Закон РК «О государственно-частном партнерстве» от 31 октября 2015 года № 379-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.04.2019 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37704720 (дата обращения 06.11.2019 г.)

УДК 347.44

ПРИНЦИП ПРОЗРАЧНОСТИ В БАНКОВСКИХ ДОГОВОРАХ

Ержанова Меруерт Кенжебулатовна

Магистрант, КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева, г. Нур-Султан,
Республика Казахстан; e-mail: yerzhanova2302@gmail.com

Ключевые слова: прозрачность; банковские договоры; кредитные договоры; депозитные договоры; зарубежная практика; информационная открытость; банковский сектор.

Аннотация. В статье проведено исследование особенностей реализации принципа прозрачности в банковских договорах. Цель статьи состоит в изучении основных аспектов реализации принципа прозрачности в банковских договорах в казахстанской практике, а также в выявлении проблем в анализируемой сфере и разработке соответствующих рекомендаций по их решению, а также дальнейшему развитию законодательства. Выделены проблемы обеспечения прозрачности банковских договоров в Казахстане, которые вызывают появление различного рода недобросовестных практик банков, связанных с представлением клиентам информации, которая прямо или косвенно может ввести их в заблуждение распространением неполной, недостоверной или ложной информации, включением в договоры таких условий, которые ограничивают свободу выбора клиента. На основе проведенного анализа зарубежной практики, сформулированы некоторые рекомендации, направленные на совершенствование казахстанской практики обеспечения принципа прозрачности в банковских договорах. Обоснована необходимость разработки и принятия специализированного постановления Национального банка по вопросам регулирования прозрачности банковских договоров, в котором, по опыту европейских стран, закрепить за коммерческими финансовыми организациями обязанность размещать в собственных филиалах или других доступных для общественности местах информационный буклет, содержащий, помимо прочего, экономические условия банковских договоров и основные положения, которыми он руководствуется. Также предложено закрепить в законодательстве Республики Казахстан так называемый «период охлаждения», в течение которого клиент банка изучив подробно все условия договора может расторгнуть или изменить его. Реализация предложенных мероприятий в банковской практике Казахстана позволит повысить уровень прозрачности условий банковских договоров, что значительно повысит их качества, а также обеспечит информационную открытость рынка банковских услуг Казахстана

БАНКТІК КЕЛІСІМДЕРДЕГІ АШЫҚТЫҚ ҚАҒИДАТЫ

Меруерт Кенжебулатқызы Ержанова

М. С. Нарықбаев атындағы КАЗГЮУ университетінің магистранты,
Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қаласы; e-mail: yerzhanova2302@gmail.com

Түйін сөздер: ашықтық; банктік келісімдер; несиелік келісімдер; салым шарттары; шетелдік тәжірибе; ақпараттық ашықтық; банк секторы.

Аннотация. Мақалада банктік келісімдердегі ашықтық қағидасын іске асыру ерекшеліктеріне зерттеу жүргізілген. Мақаланың мақсаты қазақстандық тәжірибеге банктік келісімдерде ашықтық қағидатын іске асырудың негізгі аспектілерін зерттеу, сондай-ақ талданатын саладағы проблемаларды анықтау және оларды шешу үшін тиісті ұсыныстар жасау, сонымен қатар заңнаманы одан әрі дамытуында тұрады. Қазақстандағы банктік келісімдердің ашықтығын қамтамасыз ету проблемалары ерекше болып табылады, олар банктердің жаман тәжірибесінің пайда болуына ықпал етеді, алдымен, ол тікелей немесе жанама ақпаратты толық емес, дұрыс емес немесе жалған түрде тұтынушыларға тарату арқылы адастырумен байланысты, екіншіден, банктік келісімдерге клиент таңдау еркіндігін шектейтін шарттарды енгізумен. Шетелдік тәжірибе талдауы негізінде, банктік келісімдердегі ашықтық қағидасын қамтамасыз етудің қазақстандық тәжірибелерін жетілдіруге бағытталған бірнеше ұсыныстары тұжырымдалған. Ұлттық банктін банктік келісімдердің ашықтығын реттеу туралы арнайы қаулысын әзірлеу және қабылдау қажеттілігі негізделген, соның ішінде еуропа елдерінің тәжірибесіне сәйкес коммерциялық қаржы ұйымдарына, өз филиалдарында, немесе көпшілікке қол жетімді, басқа жерлерде банктік келісімдердің экономикалық шарттарын және оны реттейтін негізгі ережелерден тұратын ақпараттық

буклет орналастыру міндетін камтамасыз ету. Сондай-ақ, Қазақстан Республикасының заңнамасында «салқындау кезеңін» белгілеу ұсынылады, оның барысында банктің клиенті келісімшарттың барлық талаптарын егжей-тегжейлі зерттегеннен кейін оны бұзып немесе өзгерте алады.

Ұсынылған іс-шаралардың Қазақстанның банк тәжірибесінде іске асуы - бұл банктік келісімдердің ашықтық деңгейін айтарлықтай көтеруге мүмкіндік береді, оның сапасын көтереді, әрі Қазақстанның банктік қызметтер нарығының ақпараттық ашықтығын қамтамасыз етеді.

PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN BANKING CONTRACTS

Erzhanova Meruyert Kenzhebulatovna

Undergraduate student of KAZGUU named after M.S. Narikbayev, Nur-Sultan,
Republic of Kazakhstan; e-mail: yerzhanova2302@gmail.com

Keywords: transparency; banking contracts; credit contracts; deposit contracts; foreign practice; information openness; banking sector. PP mechanism; PPP projects; PPP models; private partner; concession; state partner; PPP center.

Abstract. In the article, a study was carried out on the peculiarities of the implementation of the principle of transparency in banking contracts. The purpose of the article is to study the main aspects of the implementation of the principle of transparency in banking contracts in Kazakh practice, as well as to identify problems in the analyzed field and to develop appropriate recommendations on their solution and further development of legislation. The problems of ensuring transparency of banking agreements in Kazakhstan are highlighted, which cause the emergence of various unfair practices of banks related to the presentation to clients of information that directly or indirectly can mislead them, the dissemination of incomplete, unreliable or false information, the inclusion in the contracts of such conditions as limit the freedom of choice of the client. Based on the analysis of foreign practice, some recommendations aimed at improving the Kazakh practice of ensuring the principle of transparency in banking contracts have been formulated. The need to develop and adopt a specialized decree of the National Bank on the regulation of transparency of banking contracts is justified. In the experience of European countries, it is the obligation of commercial financial institutions to place in their own branches or other places accessible to the public an information booklet containing, inter alia, the economic conditions of banking contracts and the main provisions by which it is guided. It is also proposed to establish in the legislation of the Republic of Kazakhstan the so-called «cooling period,» during that period the client of the bank, having studied in detail all the terms of the contract, can terminate or change it. Implementation of the proposed measures in the banking practice of Kazakhstan will increase the level of transparency of the terms of banking agreements, which will significantly improve their quality, as well as ensure information openness of the banking services market of Kazakhstan.

Необходимой предпосылкой для эффективного функционирования любой банковской системы является доверие населения к банковским учреждениям. Вопрос уровня доверия к банкам обуславливает влияние на основную деятельность учреждений увеличение ресурсов банков и их эффективное размещение. Говоря другими словами, доверие к банкам является одним из ключевых факторов распределения и сбалансирования финансовых ресурсов в экономике – от их избытка, в их недостатке. Именно поэтому, всегда будет оставаться актуальным вопрос обеспечения принципа прозрачности в банковских договорах.

Заключение банковских договоров в Казахстане, будь то кредитный или депозитный договор, в настоящее время чаще всего происходит непосредственно в момент обращения клиента в кредитную организацию. Исключе-

нием здесь можно назвать договоры автокредитования и ипотечного кредитования, требующие проведения предварительного выбора автомобиля или предмета ипотеки. Но и в данных случаях клиент финансовой организации чаще всего знакомится с текстом договора именно в день его подписания [1]. Кроме того, в современных условиях с усилением цифровизации экономики, договор кредитования или микрокредита можно заключить непосредственно онлайн (<https://smartzaim.kz/>, <https://kredit24.kz/> и т.п. ресурсы) без посещения офиса кредитной организации, поскольку сам договор на подписание и деньги по нему могут быть доставлены курьером. Такой облегченный подход к процедуре заключения банковского договора в существенной степени повышает риски последующих просроченных задолженностей и закредитованности потребителей, поскольку содержит риски

включения в банковский договор таких условий, которые могут ущемлять права клиента и ограничивать средства последующей защиты им своих прав. К подобного рода условиям могут быть отнесены условия о праве кредитной организации на изменение в одностороннем порядке тарифов, применимых к договору, на передачу информации о заемщике третьим лицам, на установление кабальных правил относительно ответственности заемщика за нарушение обязательств по договору [2].

В этой связи возникает вопрос выбора рациональной формы подачи обязательной информации. Большинство казахстанских финансовых организаций тем или иным образом сообщают своим клиентам названные в законодательстве сведения, однако проблема состоит в том, что данная информация доступна в разных документах, ссылках и сносках. Не всегда понятно, какая именно информация может быть применена к случаю конкретного клиента. Кроме того, важная информация может быть приведена в сносках значительно более мелким шрифтом (к примеру, информация о диапазонах процентных ставок). Важно также учесть, что предоставление потока различной информации (зачастую являющейся лишней для той услуги, в которой в настоящий момент нуждается клиент) может ввести его в заблуждение не менее эффективно, чем отсутствие нужных сведений в договоре. Конечно, при более подробном ознакомлении с договором все сомнительные моменты внимательным клиентом, скорее всего, будут выявлены, но цель получения информации состоит также в правильном выборе банковского учреждения как поставщика услуги [3].

Здесь следует отметить, что сама процедура заключения банковских договоров недостаточно подробно урегулирована в банковском законодательстве Казахстана. В то время как в практике зарубежных стран процедура заключения (подписания потребителем) договора о кредите подробно регламентирована. Так, к примеру, в Законе Великобритании о потребительском кредите 1974 года (Consumer Credit Act 1974) процедуре заключения кредитного договора посвящена отдельная часть V, которая включает статьи с 58 по 74 [4].

Недостаточно урегулированы в банковском законодательстве нашей страны и вопросы информационной прозрачности банковских договоров. Это приводит к появлению различного рода недобросовестных практик банков, к примеру:

представление клиентам информации, которая прямо или косвенно может ввести их в заблуждение, в том числе посредством преувеличения, замалчивания, двусмысленности описания;

распространение неполной, недостовер-

ной или ложной информации;

непредоставление или несвоевременное представление информации, которая необходима клиенту для принятия обдуманного решения по банковской сделке;

представление или непредставление информации, которая может привести клиента к принятию решения по сделке, которое он бы не принял при других обстоятельствах;

включение в договоры таких условий, которые ограничивают свободу выбора клиента.

В качестве примеров недобросовестных практик банков при осуществлении ими операций по кредитованию и привлечению денежных средств физических лиц на депозиты (вклады) можно отметить следующее:

зачастую условия кредитного договора не могут позволить клиентам самостоятельно произвести расчет размера ежемесячного платежа по кредиту;

встречаются случаи, когда в кредитный договор не включена информация о том, что уплата минимальных платежей не позволяет погасить всю задолженность по кредитному договору до указанного в договоре срока. При этом условиями подобного кредитного договора может быть предусмотрено автоматическое продление кредитного договора;

представление клиентам пояснений о причинах отказа в предоставлении кредита, которые не соответствуют действительности, в том числе со ссылкой на несуществующий перечень лиц, в отношении которых установлен запрет на предоставление кредита, который якобы ведется Национальным банком;

предоставление клиентам сопутствующих продуктов (кредитные карты, карты рассрочки, SMS-оповещение и т.п.) путём навязывания данных продуктов без должного разъяснения условий по ним;

использование при доведении до потребителей информации об условиях вкладов (депозитов), в том числе в их рекламе, иных, чем размер процентов (годовая процентная ставка), выражений доходности (к примеру, базовая, эффективная, номинальная и иные процентные ставки) [5];

клиентам не всегда предоставляется точная информация о кредитном продукте, который они покупают, до подписания договора. В результате потребители часто не понимают права и обязательства, связанные с договорами, которые они заключают;

потребителю может быть предоставлена вводящая в заблуждение информация, создающая ложное впечатление об условиях или стоимости кредита, чтобы склонить клиента к заключению договора;

потребителю может быть предоставлена неточная информация, в результате чего он соглашается на получение продукта, условия

которого отличаются от того, что предлагалось потребителю;

слишком сложные условия. Информация, предоставленная потребителю, может быть слишком сложной, например, содержать много юридической терминологии, и потребитель может из-за этого не понять, какие обязательства вытекают из условий кредита [6].

Вместе с тем, в практике зарубежных стран выработана система законодательного регулирования вопросов обеспечения прозрачности банковских договоров [7]. Так, например, действующее в Испании распоряжение ЕНА/2899/2011 о прозрачности и защите клиентов банков предусматривает, что применительно к займам с переменными процентными ставками индексы, на основе которых определяются процентные ставки, должны соответствовать следующим критериям:

а) они должны рассчитываться по рыночной цене, и организация не должна иметь возможность влиять на них посредством соглашений или практик, преднамеренно заключенных или осуществляемых в одно и то же время с другими организациями. Это означает, что процентная ставка не подвержена влиянию внешних сил. Тем самым предупреждается возможность манипулирования процентными ставками;

б) данные, на основе которых рассчитывается индекс, должны быть агрегированы в соответствии с объективными математическими процедурами. Для займов с плавающими процентными ставками Лист персональной информации должен содержать специальное упоминание о периодических платежах и об изменении процентных ставок¹.

Данное распоряжение также ужесточает требования к прозрачности в отношении определенных услуг, предусматривая включение пунктов о верхнем пределе и нижнем пределе процентной ставки по финансовым инструментам. Потребителям должны предоставляться два основных блока информации:

1) Информационный проспект перед заключением договора должен содержать бесплатную, ясную и достаточную информацию о кредитах, предоставляемых данным поставщиком.

2) Индивидуальный информационный проспект должен содержать индивидуализированную информацию, соответствующую кредитным потребностям данного клиента, чтобы у него была возможность сравнить кре-

диты, имеющиеся на рынке, оценить их последствия и принять на основе всей имеющейся информации решение о том, подписывать или не подписывать договор. Такая информация должна предоставляться бесплатно, своевременно и до того, как клиент будет связан каким-либо договором или офертой [8].

Согласно итальянскому кодексу прав потребителя (Законодательный декрет номер 206/2005), потребитель имеет право на получение от банка полной, четкой и понятной информации о кредитном договоре.

С 1 октября 2003 этот принцип постановлением Межведомственного комитета по кредитам и сбережениям (Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio) внесен в национальное законодательство по прозрачности банковских сделок. Таким образом, каждый из итальянских банков в собственных филиалах в доступных для общественности местах размещает информационный буклет, содержащий, помимо прочего, экономические условия ипотечного контракта и основные положения, которыми он руководствуется.

Прочитав информационный буклет, потребитель может оценить и сравнить условия кредитования, предлагаемые различными итальянскими банками, и выбрать для себя самое выгодное предложение.

Если самостоятельно оценить предлагаемые условия не получается, клиент может обратиться за помощью в Ассоциацию по защите прав потребителей (Associazioni dei consumatori) или же к нотариусу, чтобы получить всю необходимую информацию и разъяснения.

До подписания договора важно заранее узнать размер общей годовой процентной ставки (Tasso Annuo Effettivo Globale (T.A.E.G.)). Этот показатель фактически демонстрирует в процентном выражении общую стоимость кредита и учитывает не только номинальную процентную ставку, но и другие расходы по кредиту.

Клиент имеет право сделать запрос на подсчет T.A.E.G. еще до заключения контракта и оценить с помощью этого процента реальную стоимость кредита в различных банках².

С января 2012 года кредиторы, предлагающие стандартные ипотечные кредиты в Австралии, обязаны предоставлять потребителям «Изложение основных фактов, содержащее существенную информацию». Это помогает потребителям сравнивать предложе-

¹ Отчет Состояние защиты прав и интересов заемщиков в России на рынке кредитования (по результатам третьей волны независимого мониторинга) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Nezavisimyy_monitoring_-_2ya_kreditnaya_volna.pdf

² Получение кредита в итальянском банке: гид для иностранного клиента [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://italia-ru.com/forums/vse-ob-italii/immigratsiya-italiyu/poluchenie-kredita-italyanskom-banke-gid-dlya-inostrannogo>

ния разных компаний и легко находить важную информацию.

Такая информация может, в частности, включать следующее:

Сумма и срок займа (для удобства сравнения целесообразно принять их одинаковыми для каждого предложения);

Тип процентной ставки;

Процентная ставка для конкретного случая (процентная ставка с включением комиссий);

Способ и периодичность погашения;

Комиссии за предоставление кредита (если таковые существуют) и текущие комиссии;

Общая сумма, подлежащая погашению (сумма кредита плюс комиссии);

Что произойдет при увеличении процентной ставки?

Как я могу погасить свой ипотечный кредит быстрее?

В Директиве ЕС об ипотечном кредитовании (2014/17/EU) предусмотрено обязательство кредиторов предоставлять потребителям информационный документ (Стандартный европейский информационный проспект) перед подписанием кредитного договора, чтобы помочь им сравнить кредиты.

Согласно положениям Директивы ЕС о потребительском кредитовании (CCD) и соответствующих национальных законодательств, регулируемые кредитные договоры требуют от кредитора предоставления потребителю определенных документов, один из которых именуется «Документ со стандартной информацией о потребительском кредите в ЕС» (SECCI)³. Цель SECCI – обеспечить, чтобы потребителю была известна некоторая важная информация о кредитном договоре, который он покупает, включая следующее:

тип и сумма кредита;

стоимость кредита (если таковая существует);

предусмотренная законом информация о поставщике кредита;

прочая информация о договоре, например, важнейшие даты.

Содержание и формат SECCI установлены законом и являются общими для всех стран ЕС. Документ должен быть предоставлен потребителю «заблаговременно» до подписания договора, чтобы у него была возможность изучить содержание документа и провести сравнение с другими имеющимися в наличии

продуктами. Кроме того, копия SECCI предоставляется потребителю вместе с другими документами, касающимися политики фирмы, во время изменения или продления кредитного продукта. SECCI может быть особенно полезен на рынке услуг автокредитования, поскольку потребители нередко не имеют в своем распоряжении достаточной информации или достаточного времени для принятия правильного решения.

Федеральный закон США, а именно, Закон о предоставлении достоверной информации при кредитовании 1968 года⁴, устанавливает содержание информации, которая должна быть раскрыта в кредитном договоре. Он требует, чтобы кредитор сообщил потребителю обо всех затратах, стоимость которых включена в стоимость кредита. Другой федеральный закон – Закон о потребительской аренде с правом выкупа 1976 года⁵, требует, чтобы автодилер сообщал потребителю обо всех сборах, взимаемых в связи с арендой автомобиля с правом выкупа [9].

Подытоживая обзор зарубежной практики, сформулируем ряд рекомендаций, направленных на совершенствование казахстанской практики обеспечения принципа прозрачности в банковских договорах. В частности, можно предложить:

представлять для ознакомления физическим лицам в центрах банковских услуг финансовых организаций и торговых объектах, осуществляющих продажу товаров с использованием банковского кредита, проекты кредитных и иных договоров, в том числе договоров страхования, текущего (расчетного) банковского счета, если их заключение осуществляется вместе с заключением кредитного договора, договора банковского вклада (депозита);

исключить практику использования в кредитных договорах, договорах банковского вклада (депозита) сложных смысловых конструкций, в том числе содержащих многочисленные ссылки на пункты заключаемого договора, локальные правовые акты банка, а также иные источники информации, размещенные на сайте банка;

регламентировать в договорах банковского вклада (депозита) порядок начисления процентов по вкладу (депозиту) при размещении банковского вклада (депозита) в дни,

³ *Standard European Consumer Credit Information' document or "SECCI" Article 5 CCD [Документ со стандартной информацией о потребительском кредите в ЕС (SECCI), статья 5 Директивы CCD] [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:EN:PDF>*

⁴ *Закон о предоставлении достоверной информации при кредитовании 1968 года, статья 226.18 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/226.18>*

⁵ *Закон о потребительской аренде с правом выкупа 1976 года, статья 213.4 содержит описание информации, которая должна быть раскрыта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/213.4>*

приходящиеся на государственные праздники, праздничные, выходные дни, а также четко определять в договорах дни, устанавливаемые банком в качестве выходных, и (или) указывать, где данную информацию можно получить;

до заключения договоров разъяснять физическим лицам последствия и порядок досрочного возврата (погашения) кредита, расторжения заключенных с банком кредитных договоров и договоров банковского вклада (депозита);

Также считаю необходимым разработку и принятие специализированного постановления Национального банка по вопросам регулирования прозрачности банковских договоров, в котором, по опыту европейских стран, закрепить за коммерческими финансовыми организациями обязанность размещать в собственных филиалах или других доступных для общественности местах информационный буклет, содержащий, помимо прочего, экономические условия банковских договоров и основные положения, которыми он руководствуется. Также в данном постановлении предлагается закрепить необходимость приложения к каждому банковскому договору краткой информационной выписки с подробным изложением наиболее важных пунктов договора.

Кроме того, по опыту банковской практики США и ЕС в законодательстве Казахстана необходимо закрепить конкретный срок – так называемый «период охлаждения», в течение которого клиент банка изучив подробно все условия договора может расторгнуть или изменить его. В ЕС они были представлены

в Директиве 2011 по кредитным соглашениям, действующим с 2013 года и изменившим Директиву по потребительским кредитам от 2008 года. Период обдумывания позволяет расторгнуть кредитное соглашение в течение 14 дней с момента заключения договора без указания причин. До этого периоды охлаждения распространялись только на покупки, сделанные на дому или вне коммерческих помещений. В Мексике, финансовые учреждения, предоставляющие потребительские кредиты, обязаны дать потребителю 20 дней на изучение предложения, обязательного для финансового учреждения, так что потребитель имеет время для изучения и сравнения предложения, прежде чем принять решение, а финансовое учреждение обязано предоставить данную услугу/продукт на тех же условиях, что были представлены потребителю изначально [10].

Таким образом, реализация предложенных мероприятий в банковской практике Казахстана позволит повысить уровень прозрачности условий банковских договоров, что значительно повысит их качества, а также обеспечит информационную открытость рынка банковских услуг Казахстана. Отмечая важность и значимость усилий, предпринимаемых в этой области, представляется необходимым дальнейшее усиление финансовой дисциплины банковского сектора в целом в целях недопущения недобросовестного поведения участников рынка, предотвращения банкротств и ликвидаций кредитных организаций и повышения устойчивости работы банковской системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Худяков А.И. *Финансовое право Республики Казахстан*. – Алматы, 2001. – 272 с.
2. Ибрагимова А.Ш. *Учебное пособие (курс лекций) по дисциплине «Коммерческое право» для направления подготовки «Юриспруденция», профиля подготовки «Гражданское право»*. – Махачкала: ДГУНХ, 2017. 135 с.
3. Сусунбаев К.К. *Предупреждение правонарушений в сфере финансово кредитных отношений // Наука и образование: проблемы и перспективы : материалы Международной (заочной) научно-практической конференции под общей редакцией А.И. Вострецова. 2018. С. 235-240.*
4. Белов В.А. *Финансово-правовые институты зарубежных стран: учеб. пособие* / В.А. Белов, М.М. Прошунин. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2012. – 298 с.
5. Эриашвили, Н. Д. *Банковское право* / Н.Д. Эриашвили. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2015. – 544 с.
6. Козлова М.Ю. *Недобросовестная конкуренция в практике банков // Банковское право. - 2017. - № 1. - С. 14-19.*
7. Борисенко Ю.Л., Дикарева И.А. *Анализ проблем кредитных отношений в работе банка // Экономика, управление, финансы: теория и практика : сборник материалов XI-ой международной очно-заочной научно-практической конференции. В 2 т.. - 2019. - С. 113-116.*
8. Есенгулова Д.Т. *Проблемы в регулировании отношений по взысканию банками просроченной задолженности // Московский экономический журнал. - 2019. - № 3. - С. 8.*
9. Румянцев С. *Недобросовестные условия в банковских договорах с потребителями // Хозяйство и право. - 2019. - № 1 (444). - С. 70-85.*

10. Машкин Н.А., Вдовиченко В.П., Гладких В.И., Кочерга В.В. Противодействие преступлениям, посягающим на интересы кредиторов: монография. – М.: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2017. – 266 с.

REFERENCES

1. Hudjakov A.I. *Finansovoe pravo Respubliki Kazahstan*. – Almaty, 2001. – 272 s.
2. Ibragimova A.Sh. *Uchebnoe posobie (kurs lekcij) po discipline «Kommercheskoe pravo» dlja napravlenija podgotovki «Jurisprudencija», profilja podgotovki «Grazhdanskoe pravo»*. – Mahachkala: DGUNH, 2017. 135 s.
3. Susunbaev K.K. *Preduprezhdenie pravonarushenija v sfere finansovo kreditnyh otnoshenij* // *Nauka i obrazovanie: problemy i perspektivy : materialy Mezhdunarodnoj (zaочноj) nauchno-prakticheskoj konferencii. pod obshhej redakciej A.I. Vostrecova*. 2018. S. 235-240.
4. Belov, V. A. *Finansovo–pravovye instituty zarubezhnyh stran: ucheb. posobie* / V. A. Belov, M. M. Proshunin. – M.: RIOR: INFRA–M, 2012. – 298 s.
5. Jeriashvili, N. D. *Bankovskoe pravo* / N.D. Jeriashvili. – M.: Juniti–Dana, Zakon i pravo, 2015. – 544 с.
6. Kozlova M.Ju. *Nedobrosovestnaja konkurencija v praktike bankov* // *Bankovskoe pravo*. - 2017. - № 1. - S. 14-19.
7. Borisenko Ju.L., Dikareva I.A. *Analiz problem kreditnyh otnoshenij v rabote banka* // *Jekonomika, upravlenie, finansy: teorija i praktika : sbornik materialov XI-oj mezhdunarodnoj očno-zaочноj nauchno-prakticheskoj konferencii. V 2 t.. - 2019. - S. 113-116.*
8. Esengulova D.T. *Problemy v regulirovanii otnoshenij po vzykaniju bankami prosrochennoj zadolzhennosti* // *Moskovskij jekonomicheskij zhurnal*. - 2019. - № 3. - S. 8.
9. Rumjancev S. *Nedobrosovestnye uslovija v bankovskih dogovorah s potrebiteljami* // *Hozjajstvo i pravo*. - 2019. - № 1 (444). - S. 70-85.
10. Mashkin N.A., Vdovichenko V.P., Gladkih V.I., Kocherga V.V. *Protivodejstvie prestuplenijam, posjagajushhim na interesy kreditorov : monografija*. – M.: Rossijskij jekonomicheskij universitet imeni G.V. Plehanova, 2017. – 266 s.



**Құрметті оқырмандар! Қазақстан Республикасының
Заңнама және құқықтық ақпарат институты қайта
ұйымдастырылған сәттен бастап келесі ұйымдармен
меморандумдарға қол қойылды және келісімдер жасалды:**

2019 ж.

1. 2019 жылғы 26 маусым—«Ресей Федерациясының Үкіметі жанындағы Заңнама және салыстырмалы құқықтану институты» федералдық мемлекеттік ғылыми-зерттеу мекемесі және Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорынарасындағы ғылыми ынтымақтастық туралы келісім (Мәскеу қ.)

2. 2019 жылғы 17 шілде - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Д.А. Қонаев атындағы Еуразиялық заң академиясы» мекемесі арасындағы ғылыми ынтымақтастық туралы Келісім (Алматы қ.)

3. 2019 жылғы 17 қыркүйек - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және Беларусь Республикасының Ұлттық заңнама және құқықтық зерттеулер орталығы арасындағы ынтымақтастық туралы Келісім (Минск қ.)

4. 2019 жылғы 18 қыркүйек- Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және Беларусь Республикасының Ұлттық құқықтық ақпарат орталығы арасындағы ғылыми ынтымақтастық туралы Келісім (Минск қ.)

5. 2019 жылғы 17 қазан - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Ресей Федерациясының Әділет министрлігі жанындағы Ұлттық құқықтық ақпарат орталығы» федералдық бюджеттік мекемесі арасындағы ынтымақтастық және құқықтық ақпарат алмасу туралы Келісім (Мәскеу қ.)

6. 2019 жылғы 19 қараша - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Новосибирск мемлекеттік экономика және басқару университеті (НИНХ)» федералдық мемлекеттік бюджеттік білім берудің жоғары білім беру мекемесі (Ресей Федерациясы) арасындағы ғылыми ынтымақтастық туралы Келісім (Новосібір қ.)

7. 2019 жылғы 27 қараша - Республикалық нотариаттық палата және Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын арасындағы ынтымақтастық туралы Келісім (Нұр-Сұлтан қ.)

8. 2019 жылғы 27 қараша - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Қазақ инновациялық гуманитарлық-заң университеті» білім беру мекемесі арасындағы ғылыми-зерттеу қызметін дамыту аясында ынтымақтастық туралы Келісім (Семей қ.)

9. 2019 жылғы 27 қараша - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Тау-кен өндіруші және тау-кен металлургия кәсіпорындарының республикалық қауымдастығы» занды тұлғалар бірлестігі арасындағы өзара ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

10. 2019 жылғы 4 желтоқсандағы - Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және Ш. Шаяхметов атындағы «Тіл-Қазына» ұлттық ғылыми-практикалық орталығы ғылыми ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

11. 2019 жылғы 30 желтоқсандағы - Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі Уәкіл және Қазақстан Республикасының және Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының заңнама құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын арасындағы ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

2020 ж.

12. 2020 жылғы 15 қаңтар - «Атамекен» Қазақстан Республикасының Ұлттық кәсіпкерлер палатасы және Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын арасындағы өзара ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

13. 2020 жылғы 16 қаңтар - Республикалық адвокаттар алқасы және Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын арасындағы ғылыми ынтымақтастық туралы Келісім (Нұр-Сұлтан қ.)

14. 2020 жылғы 27 қаңтар - Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және Қазақстан Республикасының жеке сот орындаушыларының Республикалық палатасы арасындағы ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

15. 2020 жылғы 30 қаңтар - Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» шаруашылық жүргізу құқығындағы республикалық мемлекеттік кәсіпорын және «Мұнай-газ кешені ардагерлері» Республикалық қоғамдық бірлестігі арасындағы ынтымақтастық туралы Меморандум (Нұр-Сұлтан қ.)

**Уважаемые читатели! С момента реорганизации
Института законодательства и правовой информации
Республики Казахстан подписаны меморандумы
и заключены соглашения со следующими организациями:**

2019 год

1. 26 июня 2019 года – Соглашение о научном сотрудничестве между Федеральным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Москва)

2. 17 июля 2019 года – Соглашение о научном сотрудничестве между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Учреждением «Евразийская юридическая академия имени Д.А. Кунаева» (г. Алматы)

3. 17 сентября 2019 года – Соглашение о сотрудничестве между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (г. Минск)

4. 18 сентября 2019 года – Соглашение о научном сотрудничестве и обмене правовой информацией между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Национальным центром правовой информации Республики Беларусь (г. Минск)

5. 17 октября 2019 года – Соглашение о сотрудничестве и обмене правовой информацией между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Федеральным бюджетным учреждением «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» (г. Москва)

6. 19 ноября 2019 года – Соглашение о научном сотрудничестве между Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИНХ)» (Российская Федерация) и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Новосибирск)

7. 27 ноября 2019 года – Соглашение о сотрудничестве между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Республиканской нотариальной палатой (г. Нур-Султан)

8. 27 ноября 2019 года – Соглашение о сотрудничестве в рамках развития научно-исследовательской деятельности между Учреждением образования «Казахский гуманитарно-юридический инновационный университет» и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Семей)

9. 27 ноября 2019 года – Меморандум о взаимном сотрудничестве между Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан и Объединением юридических лиц «Республиканская ассоциация горнодобывающих и горно-металлургических предприятий» (г. Нур-Султан)

10. 04 декабря 2019 года – Меморандум о научном сотрудничестве между НАО «Научно-практический центр «Тіл-Қазына» имени Шайсултана Шаяхметова» и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

11. 30 декабря 2019 года – Меморандум о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Республике Казахстан и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

2020 год

12. 15 января 2020 года – Меморандум о взаимном сотрудничестве между Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

13. 16 января 2020 года – Соглашение о научном сотрудничестве между Республиканской коллегией адвокатов и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

14. 27 января 2020 года – Меморандум о сотрудничестве между Республиканской палатой частных судебных исполнителей и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

15. 30 января 2020 года – Меморандум о сотрудничестве между РОО «Ветераны нефтегазового комплекса» и Республиканским государственным предприятием на праве хозяйственного ведения «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Министерства юстиции Республики Казахстан (г. Нур-Султан)

Dear readers! Since the reorganization of the Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, memorandums and agreements have been signed with the following organizations:

2019

1. June 26, 2019-Agreement on scientific cooperation between the Federal state scientific-research institution «Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation» and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Moscow)

2. July 17, 2019-Agreement on scientific cooperation between the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the institution «The D.A. Kunayev Eurasian Law Academy» (Almaty)

3. September 17, 2019 - Agreement on cooperation between the Republican state enterprise on

the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the National center of legislation and legal research of the Republic of Belarus (Minsk)

4. September 18, 2019-Agreement on scientific cooperation and legal information exchange between Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the National center of legal information of the Republic of Belarus (Minsk)

5. October 17, 2019-Agreement on cooperation and legal information exchange between the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the Federal budgetary institution «Scientific center of legal information under the Ministry of Justice of the Russian Federation» (Moscow)

6. November 19, 2019-Agreement on scientific cooperation between the Federal state budgetary educational institution of higher education «Novosibirsk State University of Economics and Management» (Russian Federation) and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Novosibirsk)

7. November 27, 2019 - Agreement on cooperation between the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the Republican notary chamber (Nur-Sultan)

8. November 27, 2019-Agreement on cooperation in the framework of research activities development between the educational Institution «Kazakh humanitarian and legal innovative University» and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Semey)

9. November 27, 2019-Memorandum of mutual cooperation between the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan and the Association of legal entities «Republican Association of mining and metallurgical enterprises» (Nur-Sultan)

10. December 04, 2019-Memorandum of scientific cooperation between the NJSC «The Shaisultan Shayakhmetov Scientific and practical center» Til-Kazyna» and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

11. December 30, 2019-Memorandum of cooperation between the Commissioner for human rights in the Republic of Kazakhstan and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

2020

12. January 15, 2020-Memorandum of mutual cooperation between the National chamber of entrepreneurs of the Republic of Kazakhstan «Atameken» and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

13. January 16, 2020-Agreement on scientific cooperation between the Republican Bar Association and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

14. January 27, 2020-Memorandum of cooperation between the Republican chamber of private court bailiffs and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

15. January 30, 2020-Memorandum of cooperation between the RPA «Veterans of the oil and gas complex» and the Republican state enterprise on the right of economic use «Institute of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan» of the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan (Nur-Sultan)

«Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы және оның мемлекет пен қоғамның дамуындағы маңызы» (Шәйкенов оқулары) атты халықаралық ғылыми-практикалық конференция туралы АҚПАРАТТЫҚ ХАБАРЛАМА, Ақтөбе қ., 2020 жылғы 27-28 ақпан

2020 жылғы 27-28 ақпанда Н.А. Шәйкенов атындағы қор Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтымен бірлесіп Ақтөбе облысы әкімдігінің және ҚР Конституциялық Кеңестің қолдауымен көрнекті ғалым, ірі реформатор, вице-премьер, Президент кеңесшісі, Әділет министрі, ҚР Конституциясының тең авторы, Қазақ мемлекеттік заң институтының (университетінің, академияның) ректоры, заң ғылымдарының докторы, профессор Нағашыбай Аманғалиұлы Шәйкеновті еске алуға арналған «Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы және оның мемлекет пен қоғамның дамуындағы маңызы» (Шәйкенов оқулары) тақырыбына халықаралық ғылыми-практикалық конференция өткізді.

Конференция жұмысына Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының қызметкерлері: директордың орынбасары, заң ғылымдарының кандидаты, доцент Жанат Орынбекқызы Құлжабаева, қылмыстық, қылмыстық-процестік, қылмыстық-атқару заңнамасы бөлімінің бас ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының докторы, профессор Арыстан Нөкейұлы Ахпанов және азаматтық, азаматтық-процестік заңнама және атқарушылық іс жүргізу бөлімінің кіші ғылыми қызметкері Алтынгүл Бақытқызы Шәйкенова қатысты.



Суретте: Қазақстан Республикасының 25 жылдығына арналған тақырыптық көрме

Конференцияны Ақтөбе облысының әкімі О.С. Оразалин; Каспий университетінің Жеке құқықты ғылыми-зерттеу институтының директоры, ҚР ҰҒА академигі, профессор, заң ғылымдарының докторы, М.К. Сүлейменов; ҚР Конституциялық кеңесінің мүшесі, заң ғылымдарының докторы А.А. Темірбеков; ҚР Жоғарғы Соты жанындағы Сот төрелігі академиясының ректоры, заң ғылымдарының кандидаты, профессор З.Х. Баймолдина құттықтау

сөздерімен ашты, Институт директоры Р.Қ. Сәрпековтің атынан құттықтау сөз оқылды.

Институт Қазақстан Республикасының 25 жылдығына арналған тақырыптық көрме ұйымдастырды, оның материалдары Н.А. Шәйкенов атындағы қорға сыйға берілді. 28 ақпанда конференция аясында шақырылған қонақтардың жастармен және Қ. Жұбанов атындағы АӨМУ студенттерімен кездесу, ҚР Конституциясының 25 жылдығына арналған фильмдерді көру, таныстырылым, Н.А. Шәйкеновтің ескерткішіне гүл шоқтарын қою ұйымдастырылды.

Конференция қорытындысы бойынша жинақ жарияланды, оған Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының 6 қызметкерінің мақаласы енгізілді.

А.Б. Шайкенова,

ҚР Заңнама және ақпарат институтының азаматтық, азаматтық процестік заңнама және атқарушылық іс жүргізу бөлімінің кіші ғылыми қызметкері

ИНФОРМАЦИОННОЕ СООБЩЕНИЕ

о международной научно-практической конференции на тему «Конституция Республики Казахстан 1995 года и ее значение в развитии государства и общества» (Шайкеновские чтения), г. Актобе, 27-28 февраля 2020 года

27-28 февраля 2020 года Фондом имени Н.А. Шайкенова совместно с Институтом законодательства и правовой информации РК при поддержке акимата Актюбинской области и Конституционного Совета РК была проведена международная научно-практическая конференция на тему: «Конституция Республики Казахстан 1995 года и ее значение в развитии государства и общества» (Шайкеновские чтения), посвященная памяти видного ученого, крупного реформатора, вице-премьера, советника Президента, Министра юстиции, соавтора Конституции РК, ректора Казахского государственного юридического института (университета, академии), доктора юридических наук, профессора Шайкенова Нагаишбая Амангалеевича.



На фото: тематическая выставка, посвященная 25-летию Конституции Республики Казахстан

В работе конференции приняли участие сотрудники Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан: заместитель директора, кандидат юридических наук, доцент Кулжабаева Жанат Орынбековна, главный научный сотрудник отдела уголовного, уголовно – процессуального, уголовно - исполнительного законодательства, доктор юридических наук, профессор Ахпанов Арстан Нокешевич и младший научный сотрудник отдела гражданского, гражданского процессуального законодательства и исполнительного производства Шайкенова Алтынгүль Бакытовна.



На фото: участники международной научно-практической конференции,
г. Актобе, 27-28 февраля 2020 года

Работу конференции открыли приветственные выступления акима Актюбинской области, Уразалина О.С.; директора научно-исследовательского Института частного права Каспийского университета, академика НАН РК, профессора, доктора юридических наук, Сулейменова М.К.; члена Конституционного Совета РК, доктора юридических наук Темербекова А.А.; ректора Академии Правосудия при Верховном Суде РК, кандидата юридических наук, профессора, Баймолдиной З.Х.; был озвучен поздравительный адрес от имени директора Института Сарпекова Р.К.

Институтом также была организована тематическая выставка, посвященная 25-летию Конституции Республики Казахстан, материалы которой были переданы в дар Фонду имени Н.А. Шайкенова. 28 февраля в рамках конференции была организована встреча приглашенных гостей с молодежью и студентами АРГУ им. К.Жубанова, просмотр фильмов и презентации, посвященных 25- летию Конституции РК, возложение цветов к памятнику Н. Шайкенова.

По итогам конференции опубликован сборник, в содержание которого вошли статьи 6 сотрудников Института законодательства и правовой информации РК.

А.Б. Шайкенова,

младший научный сотрудник отдела гражданского, гражданского процессуального законодательства и исполнительного производства Института законодательства и правовой информации РК.

INFORMATION NOTE
about the International scientific and practical conference on
«The Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1995 and its importance
in the development of the state and society» (Shaikenov readings)
Aktobe, February 27-28, 2020,

On February 27-28, 2020 the N.A. Shaikenov Fund in cooperation with the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan under the support of the Aktobe region and the

Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan held an international scientific and practical conference on the theme: «The Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1995 and its importance in the development of the state and society» (Shaikenov readings), dedicated to memory of prominent scientist, major reformer, deputy prime minister, adviser to the President, Minister of Justice, co-author of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, rector of the Kazakh State Law Institute (University, Academy), Doctor of Law, Professor Shaikenov Nagashbay Amangaleevich.

The conference was attended by representatives of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan: deputy director, candidate of legal sciences, associate professor Kulzhabayeva Zhanat Orynbekovna, chief researcher fellow of the department of criminal, criminal procedure, criminal executive law, doctor of legal sciences, professor Akhpanov Arystan Nokeshevich and junior research fellow of the department of civil, civil procedural legislation and enforcement proceedings, Shaikenova Altyngul Bakytovna.

The conference was opened by welcome speeches of the Akim of Aktobe region Urazalin O.S.; Director of the Research Institute of Private Law of the Caspian University, academician of the NAS of the RK, professor, doctor of legal sciences, M.K. Suleimenov; Member of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, doctor of legal sciences Temerbekov A.A. ; Rector of the Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, candidate of legal sciences, professor Baimoldina Z.Kh.; the congratulatory message was announced on behalf of the Director of the Institute Sarpekov R.K.

The Institute also organized a thematic exhibition dedicated to the 25th anniversary of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, the materials of which were donated to the N.A. Shaikenov Fund. On February 28, within the framework of the conference, there were a meeting of invited guests with youth and students of the K. Zhubanov ARSU, watching films and presentations dedicated to the 25th anniversary of the Constitution of the Republic of Kazakhstan, floral tribute to N. Shaikenov's monument.



In the picture: participants of the international scientific and practical conference, Aktobe, February 27-28, 2020

As a result of the conference, a compilation was published containing the articles of 6 representatives of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan.

A.B. Shaikenova,

Junior Research Associate of the department of civil procedural legislation and enforcement proceedings of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОДИФИКАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (статья в Вестнике ИЗ РК, №4(24)-2011г. - С. 33-36)

Казбаева Асель Габиденовна,

*Ведущий научный сотрудник отдела антикоррупционной
экспертизы действующих нормативных правовых актов
Института законодательства РК, кандидат юридических наук*

Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858, отмечено, что в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности необходимо продолжить работу по систематизации действующего законодательства, дальнейшей консолидации в разрезе отраслей законодательства; освобождению его от устаревших и дублирующих норм, восполнению пробелов в правовом регулировании, устранению внутренних противоречий в действующем праве; минимизации отсылочных норм в законах и расширению практики принятия законов прямого действия в рамках круга вопросов, по которым в соответствии с Конституцией могут приниматься законодательные акты. Одним из направлений на пути реализации указанных задач выступает систематизация действующего законодательства Республики Казахстан в области архитектуры и строительства, как процесса сведения к единству нормативно-правовых актов путем внешней или внутренней обработки их содержания.

Республика Казахстан, будучи государством с провозглашенными демократическими и правовыми началами, закрепила в статье 61 Конституции Республики Казахстан основополагающие принципы и нормы законодательной инициативы. Право внесения законопроектов в законодательные органы предполагает обязанность этого органа рассмотреть законопроект и принять по нему решение с учетом изменений в жизни государства и общества важнейших общественных отношений.

В Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» от 1997 года, закреплена инфраструктура в качестве одного из приоритетов страны, где важной сферой стал сектор развития и реформирования строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства. В настоящее время Казахстан продолжает деятельность по развитию этого сектора инфраструктуры.

В свете усовершенствования законода-

тельной деятельности в развитии и реформировании строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства необходима систематизация градостроительного законодательства. Такая систематизация позволит совершенствовать градостроительное законодательство, реализовать приоритетные национальные проекты, создать условия для равноправного регулирования и развития всех форм хозяйствования в градостроительной деятельности, а также укрепить законность в области архитектурно-градостроительных отношений, через выявление имеющихся еще в этой сфере правовых проблем. Также обеспечить устойчивое развитие территорий, а именно: планирование устойчивого развития населенных пунктов и устойчивого использования земель населенных пунктов Республики Казахстан в области архитектурной, градостроительной и строительной.

Для достижения этой цели необходимо принятие нового кодифицированного акта, который отвечал бы реальным запросам современного общества Казахстана.

До настоящего времени сфера архитектуры и градостроительства регулируется большим количеством нормативных правовых и нормативно-технических актов в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, действующих на территории Республики Казахстан, начиная от законов Республики Казахстан, заканчивая подзаконными актами различных уровней.

Основой для кодификации законодательства в области градостроительства будет Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (далее – Закон об архитектуре и строительстве). Данный Закон регулирует отношения, возникающие между государственными органами, физическими и юридическими лицами в процессе осуществления архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан, и направлен на формирование полноценной среды обитания и жизнедеятельности человека, устойчивое развитие населенных пунктов и межселенных территорий.

Градостроительная деятельность (далее - градостроительство) - деятельность в градостроительном планировании организации и развития территорий и населенных пунктов, определении видов градостроительного использования территорий, комплексном проектировании городских и сельских населенных пунктов, включающая творческий процесс формирования градостроительного пространства, создания градостроительного проекта, координацию всех смежных разделов градостроительной документации (пункт 25 статья 1 Закона об архитектуре и строительстве).

Однако применение архитектурного, градостроительного и строительного законодательства в практике затрудняет наличие большого количества подзаконных актов, регулирующих эту сферу деятельности. Другими препятствиями применения законодательства в сфере градостроительства являются административные барьеры. Так, например, наличие административных барьеров присутствует в установленных регламентах и процессе оформления многочисленных разрешительных документов при получении градостроительной документации. Подзаконные акты градостроительного законодательства нередко противоречат друг другу, что приводит к коллизии норм. Так, например, различаются редакции пункта 2 Постановления Правительства Республики Казахстан от 11 декабря 2009 года №2082 «Об утверждении Правил ведения Государственного градостроительного кадастра Республики Казахстан» (далее - Постановление) и главы 7 Закона об архитектуре и строительстве, где определяются, какие сведения в градостроительном кадастре должны содержаться. Также в пункте 1 Постановления определена компетенция уполномоченного органа, а именно, ведение кадастра на республиканском территориальном уровне: осуществляет обобщение и анализ кадастровых данных по республике, разработку научно-методической и нормативно-правовой базы создания и ведения градостроительного кадастра, его программно-технических средств. Вместе с тем, согласно статье 20 рассматриваемого Закона, к компетенции уполномоченного государственного органа по делам архитектуры, градостроительства и строительства в сфере градостроительного кадастра относятся: организация и осуществление контроля за ведением государственного градостроительного кадастра республиканского уровня (пункт 13); нормативно-техническое и методологическое обеспечение деятельности местных исполнительных органов в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также служб государственного градостроительного кадастра областного

и базового уровней (пункт 14). Как видно из редакции, в части определения компетенции уполномоченного органа, Постановления и Закона об архитектуре и строительстве отличаются, поскольку организация и осуществление контроля над ведением государственного градостроительного кадастра республиканского уровня и непосредственно создание и ведение кадастра на республиканском уровне не являются равнозначными действиями. Однако в данном случае недоработана редакция Закона, поскольку в нижеследующих положениях Закона, а именно в статье 38, раскрывающей предмет государственного градостроительного кадастра республиканского уровня, установлено, что уполномоченным органом Правительства Республики Казахстан по ведению государственного градостроительного кадастра на республиканском уровне является уполномоченный государственный орган по делам архитектуры, градостроительства и строительства. Однако представляется нецелесообразным возложение обязанностей по ведению кадастра на республиканском уровне и по осуществлению контроля над его ведением на один уполномоченный орган, т.к. данная ситуация может послужить основой для совершения коррупционных правонарушений.

Применение в практике законодательства в сфере архитектуры, градостроительства и строительства доставляет неудобство и создает возможность для совершения коррупционных правонарушений. Закон об архитектуре и строительстве играет важную роль в формировании строительного законодательства республики, однако действующее законодательство не создает благоприятных условий для развития строительной и архитектурной отрасли. Поэтому необходим единый кодифицированный акт, разработанный путем четкого и полного приведения в соответствие международным стандартам и правилам всех подзаконных актов в области архитектуры, градостроительства и строительства в вопросах упрощения разрешительных процедур, которые будут способствовать снижению коррупции в этой сфере. Вместе с тем в новом акте следует усилить контроль за качеством строительной продукции, а именно: строительно-монтажных работ, выпуска строительной продукции, соблюдения градостроительных норм и правил. Такой кодифицированный акт мог бы называться «Градостроительный кодекс» (как в Российской Федерации, Франции) или «Строительный кодекс» (как в ФРГ). Однако данные названия ограничивают широту распространения общественных отношений в области архитектурного, градостроительного и строительного законодательства Республики Казахстан. Кодифицированный акт Казахстана в сфере градостроительства

целесообразно назвать «Архитектурно-градостроительный кодекс». Такое название позволяет нам рассмотреть градостроительство как структурообразующий вид деятельности: закрепляющий его формы охраны и развития территорий, охватывающий все нормативные процессы градостроительного планирования, в том числе позволяющий в полной мере регулировать производство высококачественной строительной продукции.

Следует заметить, что кодификация в Казахстане осуществляется на основе общепризнанных стандартов кодификационной деятельности выработанных на постсоветском пространстве среди стран Содружества Независимых государств, поэтому кодификации содействует имплементация во внутригосударственное право общепризнанных принципов и норм международного права. Наше государство не является исключением из правил и поэтому осуществляет кодификацию преимущественно по отраслям права. Так, статья 3-1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» предусматривает создание кодифицированных актов для объединения норм по шестнадцати группам однородных общественных отношений.

Однако в настоящее время в Казахстане сложились необходимые предпосылки для создания комплексного кодифицированного акта в данной сфере. Нормы архитектурного, градостроительного и строительного законодательства, собраны вместе не по отрасли права, а по объединению единой концепции с общими принципами регулирования важных общественных отношений, т.к. градостроительную деятельность в совокупности нельзя отнести к предмету какой-либо определенной отрасли права. Общественные отношения градостроительства зависят от конкретного вида деятельности, которые сегодня регулируются различными отраслями права. Следует обратить внимание на то, что градостроительное законодательство будет являться совокупностью различных видов общественных отношений, которые тесно взаимосвязаны между собой. Такие отношения требуют самостоятельного правового регулирования и рассматриваются в качестве целостного образования. Например, гражданских (имущественных), земельных, жилищных, административных (государственно-управленческих), предпринимательских (хозяйственных) и других отношений. Поэтому однородность общественных отношений позволяет выделить такие предметы, которые применимы в совокупности при регулировании любых градостроительных отношений.

В Республике Казахстан имеются примеры принятия специализированных кодифицированных актов, так например: Земельный

кодекс РК от 20 июня 2003 года за №442, Водный кодекс РК от 9 июля 2003 года за №481, Кодекс РК «О таможенном деле в Республике Казахстан» от 30 июня 2010 года за №296-IV и другие. В юридической литературе последствиями этих кодификаций явилось расширение перечня комплексных отраслей права, регулирующие такие общественные отношения. Так, доказывается формирование, налогового права, земельного права, экологического права, таможенного права и медицинского права как самостоятельных отраслей в системе права. Появлению формирования новых отраслей прав способствовала значимость к определенной сфере общественных отношений, регулируемая большим количеством правовых норм различных отраслей права, имеющих свою внутреннюю структуру в единой системе.

Безусловно, в градостроительном законодательстве будут присутствовать нормы различной отраслевой принадлежности (гражданской, административной и др.), но от этого качественная специфика градостроительных норм не нарушится. Нормативно-правовые акты отдельных отраслей права существующих сегодня не могут определить методику и критерии градостроительного зонирования территории, также не в состоянии выработать конкретные регламенты, определяющие градостроительные параметры и виды разрешенного использования земельных участков в пределах той или иной территориальной зоны и т.д. Поэтому основное отличие градостроительного законодательства от других отраслей права - это теснейшая взаимосвязь с техническими актами, т.е. такие правовые акты, выраженные в технических нормах и правилах (требованиях), вырабатываемые в рамках архитектурно-градостроительной науки и практики. Следует заметить, что для субъектов таких отношений данные требования являются юридически обязательными, и в случае их нарушения могут защищаться в судебном порядке, хотя формально закреплены в нормативных актах Республики Казахстан.

Градостроительная деятельность на международно-правовом уровне регулирует Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств (4 июня 1999 год). На территории Республики Казахстан Хартия вступила в силу со дня подписания. Следовательно, совершенствование градостроительного законодательства Республики Казахстан направлено на его унификацию и гармонизацию национального законодательства с нормами государств-участников, а также приведение его в соответствие с международными стандартами и правилами в области архитектуры, градостроительства и строительства. Опыт по кодификации градостроительного законодательства наблюдается в ряде стран

Содружества, в частности, в Российской Федерации и Республике Узбекистан, также вопросы кодификации градостроительного законодательства обсуждаются в Азербайджанской Республике, Республике Беларусь, Туркменистане, Украине.

Систематизация законодательства является одним из основных направлений правовой политики в Казахстане, поэтому законодательно необходимо применить методы кодификации при формировании комплексного законо-

дательства.

Подводя итоги, отметим, что разработка Архитектурно-градостроительного кодекса Республики Казахстан позволит совершенствовать действующее законодательство в рассматриваемой сфере общественных отношений, также введет новую самостоятельную отрасль казахстанского права, которое будет иметь не только теоретическое, но и практическое значение для правоприменительных органов.

Аталған мақалада қала құрылысы саласындағы заңнаманы жүйелеудің теориялық тұрғылары қаралған. Автор қазіргі Қазақстан қоғамының нақты сұрау салуларына жауап беретін кешенді кодификацияланған заң қабылдауды ұсынады.

В данной статье рассмотрены теоретические аспекты систематизации законодательства в сфере градостроительства. Автор предлагает принять комплексный кодифицированный закон, который отвечал бы реальным запросам современного общества Казахстана.

This article examines the theoretical aspects of the systematization of legislation in the field of urban development. The author proposes to adopt a comprehensive codified law, which would meet the real demands of modern society in Kazakhstan.



ВОЗВРАЩАЯСЬ К НАУЧНОЙ ПУБЛИКАЦИИ К.Ю.Н. А.Г. КАЗБАЕВОЙ «ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОДИФИКАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»

Жаксылыкова Алуа Курмангалиевна

*Научный сотрудник Центра правового мониторинга Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, магистр юридических наук,
г. Нұр-Сұлтан, Республика Казахстан, e-mail: alua_30@mail.ru*

З.Ғ.К. А.Ғ. ҚАЗБАЕВАНЫҢ «ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚАЛА КҰРЫЛЫСЫ САЛАСЫНДАҒЫ ЗАҢНАМАСЫН КОДИФИКАЦИЯЛАУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ ТҮРҒЫЛАРЫ» ҒЫЛЫМИ ЖАРИЯЛАНЫМЫНА ҚАЙТА ОРАЛҒАНДА

Жаксылыкова Алуа Құрманғалиқызы

*Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институты
Құқықтық мониторинг орталығының ғылыми қызметкері; заң ғылымдарының магистрі;
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: alua_30@mail.ru*

RETURNING TO SCIENTIFIC PUBLICATION OF THE CANDIDATE OF JURIDICAL SCIENCES A.G. KAZBAYEVA «THEORETICAL ASPECTS OF CODIFICATION OF URBAN PLANNING LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN»

Zhaxylykova Alua Kurmangaliyevna

*Research associate of the Center for legal monitoring of the Institute
of legislation and legal information of the Republic of Kazakhstan, Master of Laws,
Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, e-mail: alua_30@mail.ru*

Будучи ведущим научным сотрудником отдела антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», Казбаева Асель Габиденовна, опубликовала научную статью на тему: «Теоретические аспекты кодификации градостроительного законодательства в Республике Казахстан» [1], на которой хотелось бы остановиться более подробно.

Автор в статье раскрывает теоретические аспекты к систематизации законодательства в сфере градостроительства. Результат, изложенный в статье Асель Габиденовны, сводился к тому, что в Республике Казахстан созданы предпосылки для принятия комплексного кодифицированного закона. Добавим, что ранее в 2009 году руководство Комитета по делам строительства Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан поднимали вопрос о разработке проекта Строительного кодекса. Однако реакция была отрицательной. Между тем, данное предложение отвечает реальным запросам современного общества Казахстана.

В августе 2013 года Первый заместитель

Премьер-Министра-Министр регионального развития Республики Казахстан Б. Сагинтаев в ходе заседания коллегии ведомства предлагал разработать единый строительный кодекс, отмечая, что «необходимо кардинально решить и провести масштабную оптимизацию строительных норм. Должны быть устранены излишняя детализация, противоречия, необоснованных при этом, и не должно это быть в угоду каких-то цифровых показателей».

Отмечаем, что с момента выхода научной публикации Казбаевой А.Г. прошло более девяти лет. При этом в 2016 году автор обновила материал по анализируемой сфере и опубликовала вторую статью на английском языке: «Justification for Construction code development and adoption (legal monitoring results) in the Republic of Kazakhstan» (Обоснования разработки и принятия Строительного кодекса в Республике Казахстан (итоги правового мониторинга)) [2].

Более того, 21 сентября 2016 года представителем Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» в ходе работы заседания Комиссии при Президенте Республики Казахстан по вопросам проти-

водействия коррупции была озвучена необходимость разработки такого кодекса.

В дальнейшие годы многие теоретики и практики поднимают проблемы неэффективности действующего закона Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан», как консолидированного законодательного акта. Например, научные публикации к.ю.н. Кысыковой Гульнары Бауржановны, в частности: «О некоторых вопросах градостроительного законодательства» [3] и «Устаревшие нормы в архитектурном, градостроительном и строительном законодательстве» [4].

Конечно, впервые сформулированные основы и принципы работы и организации архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан позволили значительно повысить эффективность этой деятельности и в целом ее укрепили. Однако история вносимых в консолидированный закон поправок свидетельствует, что с 2001 года по 2019 годы в данный Закон изменялся и дополнялся более 50 законодательными актами. Следовательно, основной закон в области архитектуры, градостроительства и строительству свидетельствует о нестабильности законодательства, что сказывается на качестве консолидированного закона.

06 сентября 2018 года на заседании Комитета строительства и ЖКХ Президиума Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» обсуждались первые результаты исследования, направленного на выявление целесообразности разработки Градостроительного кодекса [5]. Данное исследование были проведены Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» совместно с Министерством по инвестициям и развитию Республики Казахстан, отраслевыми ассоциациями и профильными экспертами. Так, Ассоциации застройщиков Казахстана презентовали сравнительно-правовой анализ национального и международного законодательства, правоприменительной и судебной практик в сфере архитектуры, градостроительства и строительства, выявлены коллизии, пробелы и противоречия отраслевого законодательства в целях подтверждения объективности назревшего предложения по разработке Градостроительного кодекса. А в ноябре 2018 года исследование находилось в завершающей стадии, а именно в стадии подготовки текста Концепции проекта Градостроительного кодекса.

В настоящее время возникла объективная необходимость в достижении единообразия в правовому регулировании архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан посредством издания отраслевого кодекса консолидируе-

щего в себе все отраслевые нормы.

Более того, в Республике Казахстан и в странах Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) запланирован переход от традиционной формы заключения строительных контрактов на европейские стандарты строительства. Такие стандарты предусматривают распространение международных форм строительных контрактов, самым распространенным из которых в Казахстане являются формы FIDIC. Действующие сегодня в стране положения не соответствуют мировым стандартам в сфере строительства. Но, несмотря на широкое распространение, формы FIDIC нуждаются в адаптации применительно к нашему законодательству [6].

Поэтому выводы, сделанные в статье Асель Габиденовны, позволят глубже понять объемы реформирования строительного законодательства стоящие перед Республикой Казахстан. В частности, в рамках осуществления политики перехода на европейские стандарты строительства. А также способствуют обозначению тех противоречий, которые предстоит устранить в рамках национального законодательства и перехода к международной практике в сфере архитектуры и строительства.

В связи с этим автор полагает, что единый кодифицированный законодательный акт в строительной области предоставит возможность избежать тех юридических казусов и пробелов, которые препятствуют надлежащему развитию строительной отрасли, ее инвестиционной активности и привлекательности.

Помимо того, страны, выбравшие путь кодификации архитектурной, градостроительной и строительной отрасли законодательства, имеют системную и структурированную нормативную базу, удобную в правоприменительной практике. Например, такой кодекс уже есть в Российской Федерации, и в целом он неплохо работает, так как комплексно регулирует вопросы градостроения в масштабах всей страны. Казахстану рекомендуется также использовать положительный опыт и других стран таких, как Азербайджан, Украина, Узбекистан и практику стран Эстонии и Германии.

В свете происходящих в стране изменений строительной сферы выводы и рекомендации, изложенные в данной научной работе, на сегодняшний день реализуются.

Это обусловлено тем, что при кодификации происходит коренная переработка нормативных правовых актов, качественное упорядочение законодательства, обеспечение его согласованности и компактности, освобождение от устаревших, не оправдавших себя норм, устранение коллизий и дублирующих в разных законодательных актах норм.

Также учитывая тот факт, что Центр правового мониторинга, являясь структурным

подразделением Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, в целях научно-методического обеспечения проводит анализ эффективности законодательства (анализ нормативных правовых актов) в целях оказания содействия государственным органам при проведении правового мониторинга.

В рамках решения вышеуказанных задач Центр правового мониторинга, а также восполнение подпункта 3 пункта 15 Правил проведения правового мониторинга на постоянной основе проводит анализ 50 законодательных актов. Свои результаты формирует в виде аналитических справок и направляет в уполномоченные государственные органы для учета предложений и замечаний, выработанных ИЗПИ, в законотворческой деятельности. Целью является определение причин недостаточной эффективности нормативного правового акта посредством выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию. Зачастую такие недостатки права сводятся к пробелам в правовом регулировании, коллизиях в законодательстве либо наличию множественности актов, регулирующих сходные правоотношения, что способствует выявлению причин неправильного применения действующего законодательства.

Так, в 2017 году сотрудниками Центра

правового мониторинга была подготовлена и направлена в Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан и в Национальную палату предпринимателей «Атамекен» (исх. №: 19-06-6/И-3984 от: 13.06.2017) аналитическая справка по результатам анализа эффективности Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» [7]. Результаты анализа эффективности законодательства, проведенного Центром правового мониторинга, размещены на официальном сайте Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан (<http://www.zqai.kz/ru>).

Резюмируя, следует отметить, что принятие Градостроительного кодекса позволит преобразовать сферу архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, выведет ее на качественно новый уровень, придаст ее регулированию комплексный и системный характер, тем самым создав условия для долгосрочного роста.

Обоснованность разработки и принятия Градостроительного кодекса подтверждается и тем, что практически все иные смежные отрасли законодательства уже регулируются соответствующими кодексами. Таким образом принятие Градостроительного кодекса завершит естественный процесс формирования отдельной отрасли законодательства об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казбаева А.Г. Теоретические аспекты кодификации градостроительного законодательства в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - № 4 (24), 2011. - С. 33-36.
2. Казбаева А.Г. Justification for construction code development and adoption (legal monitoring results) in the Republic of Kazakhstan // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - № 4 (45), 2016. - С. 188-193.
3. Кысыкова Г.Б. О некоторых вопросах градостроительного законодательства // Интернет-ресурс: «Zakon.kz», размещение от 13 августа 2018 года, режим доступа <https://www.zakon.kz/4932412-o-nekotoryh-voprosah-gradostroitel'nogo.html>
4. Кысыкова Г.Б. Устаревшие нормы в архитектурном, градостроительном и строительном законодательстве // Интернет-ресурс: «Zakon.kz», размещение от 20 августа 2018 года, режим доступа: <https://www.zakon.kz/4933374-ustarevshie-normy-v-arhitekturnom.html>
5. Переходим на Кодекс? Новый этап развития строительного законодательства // главные новости Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» от 06 сентября 2018 года, режим доступа: <https://atameken.kz/ru/news/30413-perehodim-na-kodeks-novyy-etap-razvitiya-stroitel-nogo-zakonodatel'stva>
6. Сабиров К.К. Некоторые особенности и проблемы юридической адаптации форм строительных контрактов FIDIC в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - № 4 (53), 2018. - С. 177-183
7. Справка по результатам анализа Закона Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-ІІ «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» // Сборник аналитических справок по результатам правового мониторинга (1-квартал 2017 года). - Астана: «ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2017. - С. 241 – 258, режим доступа: http://www.zqai.kz/sites/default/files/sbornik_1-kvartal_2017_cpm.pdf

**РЕЦЕНЗИЯ на научно-практическое пособие Горохова Д.Б.,
Каширкиной А.А., Морозова А.Н. и др.; ответ.ред. А.В. Павлушкин
«Механизм правового мониторинга». - М.:
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, 2012. - 160 с.**



Отсутствие глубокой научно обоснованной концепции правового мониторинга в Республике Казахстан обращает нас к исследованию зарубежного опыта в данном направлении, в том числе опыта Российской Федерации (далее - РФ).

В этой связи, ввиду отсутствия более свежей литературы, нами было изучено научно-практическое пособие Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, раскрывающее механизм правового мониторинга (далее - Пособие). Пособие основано на анализе реализации механизма правового мониторинга на федеральном, региональном и местном уровнях.

Правовой мониторинг определяется авторами, как современная юридическая технология, предназначенная для анализа и оценки эффективности нормативного правового акта (далее - НПА) на всех этапах его создания и применения [1, с. 5].

Следует отметить, что правовой мониторинг в Казахстане проводится только в отношении действующего законодательства, поскольку объектами мониторинга являются непосредственно НПА, которые уже приняты [2]. То есть этапы создания НПА не охватываются правовым мониторингом. По этой причине, прогнозирование эффективности законодательства, хотя и закреплено в качестве одной из целей правового мониторинга [3], не проводится, потому

как прогнозирование эффективности НПА возможно лишь на этапах его создания.

Интересна роль оценки регулирующего воздействия в механизме правового мониторинга, приведенная в Пособии.

Так, в 2010 году постановлением Правительства РФ в отношении ряда нормативных правовых актов и их проектов закреплена обязательность проведения оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ) для обеспечения надлежащего качества и эффективности правовой системы с экономической точки зрения. В этой связи, приказом Министерства экономического развития РФ №398 от 29 августа 2010 года утверждено Положение о порядке подготовки заключений об ОРВ [4]. Приоритетные направления развития данного института определяются постоянно действующим совещательным органом (Консультативный совет по оценке регулирующего воздействия), созданным при указанном выше министерстве.

Основной целью ОРВ является выявление положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской деятельности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов как субъектов предпринимательской деятельности, так и бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

ОРВ проводится в отношении НПА, регулирующих отношения в области:

- организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;
- оценки соответствия;
- безопасности процессов производства;
- выполнения работ и оказания услуг. Вне сферы ОРВ остаются многие вопросы предпринимательской деятельности, а также меры по улучшению условий инвестиционного климата.

В связи с тем, что ОРВ, также как и антикоррупционная экспертиза, рассматривается российскими учеными как составная часть правового мониторинга, нормативное обеспечение деятельности по организации и методологии ОРВ предлагается вывести на уровень Правительства РФ [1, С.85-95]. Также отмечается, что используя институт ОРВ, возможно определить не только экономические последствия принятия того или иного нормативного правового акта, но и социально-

экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона [5, с. 147].

Юридические последствия реализации НПА могут выражаться в:

- оценках гражданами и их объединениями положений законов и иных нормативных правовых актов;
- изменениях типов правомерного и неправомерного поведения граждан;
- степени реализации подзаконных, в том числе локальных правовых актов;
- динамике правонарушений (по их видам);
- изменениях уровня законности в регионах, в отраслях экономики и социальной сфере.

Количественная оценка рисков необходима в таких областях, например, как здравоохранение, безопасность или экология.

В одном из документов ОЭСР указывается на то, что главным в анализе регуляторного воздействия является обеспечение качества принимаемых решений, при этом важным является не точность проводимых расчетов, а процесс анализа как таковой (рассмотрение возможных вариантов, осмысление реальных эффектов воздействия регулирования и исследование сделанных гипотез) [1, с. 86].

Роль ОРВ в механизме правового мониторинга состоит в том, чтобы обеспечить возможность провести оценку соответствия последствий реализации НПА его цели, поскольку ОРВ, которая проводится на стадии разработки и принятия НПА, является эффективным методом описания количественных и качественных результатов предполагаемого результата цели.

Хотелось бы также акцентировать внимание на статусе результатов правового мониторинга в РФ, а также их влиянии на нормотворчество и правоприменение.

Министерство юстиции РФ по результатам правового мониторинга, ежегодный план которого разрабатывается им и утверждается Правительством РФ, ежегодно представляет Президенту РФ доклад, подготовленный на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ о результатах мониторинга, а также других материалов, поступивших в Министерство.

Доклад Президенту РФ о результатах правового мониторинга должен содержать предложения:

- о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов;
- о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов РФ;
- о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;
- о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов РФ и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействию коррупции.

Доклад о результатах мониторинга правоприменения «рассматривается» Правительством и Президентом, а не «утверждается», что с юридической точки зрения делает неясным статус этого документа. На стадиях подготовки доклада Министерством юстиции и рассмотрения его Правительством не принимают участие институты гражданского общества. Представляется излишне диспозитивной норма Положения о мониторинге правоприменения в РФ (пункт 16), в соответствии с которой Президентом по итогам рассмотрения доклада «могут быть даны» поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в докладе.

Несмотря на активное внедрение института правового мониторинга в деятельность государственных органов его возможности не используются в полной мере в силу отсутствия комплексного механизма учета его результатов. Использование материалов доклада нормативно не предусмотрено в качестве обязательного компонента, учитываемого при корректировке законодательства и правоприменительной практики.

В этой связи с целью повышения оперативности реагирования и эффективности влияния результатов мониторинга на законодательство и правоприменительную практику авторами Пособия предлагается предусмотреть на основе ежегодного доклада издание указа Президента РФ, в котором содержались бы поручения конкретным органам власти по разработке и принятию новых и изменению, отмене действующих актов, корректировке правоприменительной практики и т.п. Такой вариант дал бы возможность уйти от излишних обобщений, наполнить документ не рекомендациями, а императивными нормами, к тому же создается простой и логичный механизм учета результатов мониторинга в деятельности органов власти. В этом случае появляется нормативно обеспеченная обязанность внедрения результатов мониторинга и возможность применения юридической (дисциплинарной) ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний, сформулированных по результатам мониторинга.

Таким образом, одним из главных вопросов развития механизма правового мониторинга является практическое применение уже имеющихся теоретических и нормативных разработок.

Интересным представляется также разделение показателей при формулировании критериев эффективности действия норм права на позитивные и негативные.

В пособии выделяются следующие общие позитивные показатели реализации НПА:

- применение норм федерального закона для подготовки и принятия подзаконных правовых актов

в пределах компетенции органов государственной власти;

- использование правовых норм для реализации программно-плановых показателей деятельности;
- использование правовых норм для решения функциональных (тематических) задач;
- использование правовых норм для определения статуса государственных органов власти, разработки положений о них, планов и программ, административных регламентов;
- использование правовых норм для установления статуса государственных служащих и разработки должностных регламентов служащих, определения пределов служебного усмотрения, оценки уровня квалификации служащих при вступлении в должность и аттестации;
- использование правовых норм в качестве оснований совершения юридически значимых действий;
- использование правовых норм для обеспечения участия граждан и институтов гражданского общества в обсуждении проектов НПА;
- использование правовых норм для разработки и принятия правомерных локальных актов;
- реализация правовых норм в ходе совершения управленческих и иных действий в соответствии с компетенцией органа власти - совещания, заседания, выезды, координация, проверки, финансовые операции и т.п.;
- применение правовых норм при подготовке, оформлении и использовании юридических документов (финансовых, аналитических, расчетных, распорядительных, отчетных и т.п.);
- использование правовых норм при осуществлении органом власти действий в связи с направлением в его адрес внешних правовых актов (судебные решения, акты прокурорского реагирования, контрольно-надзорных органов) и обращений (материалов) институтов гражданского общества;
- соблюдение органом государственной власти требований информационной открытости (доступ к информации о своей деятельности);
- уменьшение количества правонарушений в сфере, отрасли.

Типичные негативные показатели выглядят следующим образом:

- слабое влияние на выполнение бюджетных и иных показателей деятельности;
- несоблюдение органом государственной власти своей компетенции при издании НПА;
- вмешательство в сферу деятельности другого органа власти;
- искажение смысла норм федерального закона на подзаконном уровне;
- неправомерные или необоснованные положениями НПА действия, решения органа власти;
- неиспользование должностными лицами органов власти положений НПА, бездействие;
- наличие юридико-технических ошибок;
- коррупционные проявления.

Пособие представляет собой фундаментальное исследование проблемных аспектов механизма правового мониторинга, которые актуальны и для Казахстана. Выработанные по итогам исследования выводы носят научный и прикладной характер.

Предложение по использованию процедур ОРВ (в Казахстане АРВ) не только для определения экономических последствий, но и социально-экономических, политических, юридических и иных последствий имеет основание, поскольку, в частности, принимаемые в Казахстане законы, в большинстве своем не содержат конкретных целей, как следствие отсутствуют качественные и количественные показатели предполагаемого результата цели, что затрудняет, а иногда и исключает возможность оценки эффективности действия конкретного закона.

Данное Пособие рассчитано на широкий круг читателей, включая научных работников и практиков. На наш взгляд, данное исследование, несомненно, окажет значительное влияние на развитие правового мониторинга в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. - М.: ИД «Юриспруденция», 2009. - 150 с.
2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 августа 2016 года № 486 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга» / интернет-ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000486>
3. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК / интернет-ресурс: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480>
4. Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010 N 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.09.2010 N 18566) / интернет-ресурс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105346/
5. Тихомиров Ю.А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2010. - №3. - 180 с.

РЕЦЕНЗЕНТ

Калмагамбетов Айвар Жакиевич,

старший научный сотрудник Центра правового мониторинга
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан

Мудрые мысли о законе

У бия с чистой совестью не бывает родственников, а у бия, обзаведенного родственниками, не бывает справедливости.

Тауке хан,
последний хан единого, независимого Казахского ханства с 1680 года.
Автор свода законов «Жеты Жаргы»



Следовать духу и букве закона – предназначение Конституционного суда.

Н. Шайкенов,
казахстанский учёный-юрист и политический деятель

Закон, живущий в нас, называется совестью. Совесть есть, собственно, применение наших поступков к этому закону.

Иммануил Кант,
немецкий философ



Совесть есть закон законов.

Альфоне де Ламартин,
французский писатель и поэт, политический деятель

Чтобы страна могла жить, нужно, чтобы жили права.

Адам Мицкевич,
польский поэт, публицист, деятель польского национального движения



Осуждение невинного есть осуждение самих судей.

Луций Сенека,
римский философ-стоик, поэт и государственный деятель